

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>MOT DE LA DIRECTION</b>	2
<b>ÉDITORIAL</b>	3
<b>Le développement territorial en Outaouais : spécificités des trajectoires et de la recherche</b> Guy Chiasson et Chantale Doucet	
<b>La main invisible suffit-elle pour assurer le développement des territoires? Évolution récente des politiques gouvernementales en matière de développement régional</b> Jean-François Simard et Yvon Leclerc	7
<b>L'Outaouais en prospective territoriale</b> Martin Robitaille, Élodie Plassin et Amandine Cochard	13
<b>Planification de projets de développement touristiques régionaux : par qui? pour qui?</b> Normand Bourgault	19
<b>La participation publique comme vecteur de renouvellement des pratiques planificatrices : l'exemple du SAD de la Ville de Gatineau</b> Lynda Gagnon et Mario Gauthier	27
<b>Défis et avancées de la construction territoriale régionale en Outaouais : le cas forestier</b> Edith Leclerc	39
<b>Enjeux et mobilité des jeunes et personnes immigrantes en Outaouais : les leçons pour le développement de nos territoires</b> Chantale Doucet	43
<b>L'entrepreneur au centre des stratégies et de l'innovation de développement économique – CLD Gatineau</b> Simon Ouellet et Renald A. Piché	51
<b>Les coopératives et leur contribution au développement des territoires de l'Outaouais</b> Guy Chiasson, Patrick Duguay et Claudine Lalonde	59
<b>Créneau commercialisation des produits agroalimentaires en contexte transfrontalier : caractéristiques d'émergence et pistes pour stimuler son essor</b> Chantale Doucet	69
<b>CHRONIQUE DU LIVRE</b>	81

---

## Mot de la direction

---

La *Revue Organisations et territoires* est fier de vous proposer ce numéro spécial sur la région de l'Outaouais coordonné par le professeur Guy Chiasson et Mme Chantale Doucet de l'Université du Québec en Outaouais. Le caractère transfrontalier avec la province de l'Ontario confronte la région de l'Outaouais à des défis socioéconomiques différents des autres régions du Québec. De plus, les disparités importantes des MRC de cette région amènent à une grande diversité des questionnements scientifiques sur une région transfrontalière qui connaît deux dynamiques différentes.

L'objectif de ce numéro est donc de présenter les diverses stratégies et pratiques pour animer le développement et l'innovation en Outaouais dans ce contexte. Le numéro rassemble un éditorial et neuf contributions importantes dont vous apprécierez la qualité des analyses et des réflexions critiques sur les dynamiques et pratiques territoriales.

Nous profitons de ce mot pour vous annoncer une nouvelle direction et la mise en place du comité d'orientation et du comité rédaction de la revue. Conscient des nombreux défis à relever dans le cadre de ce mandat, nous visons le maintien et le prolongement de la qualité du travail déjà réalisé sous la direction du professeur Brahim Medebb.

Bonne lecture!

**Thierno Diallo**  
**Directeur**  
**Revue Organisations et territoires**

---

## Éditorial

# Le développement territorial en Outaouais : spécificités des trajectoires et de la recherche

Guy Chiasson, professeur-chercheur  
Université du Québec en Outaouais

Chantale Doucet, professionnelle de recherche  
Centre de recherche en développement territorial

---

L'Outaouais a longtemps été considérée comme une région avec une réalité distincte de l'ensemble québécois. Le constat souvent fait par les acteurs régionaux voulant que l'Outaouais ait été négligé historiquement par le gouvernement du Québec n'a pas perdu de son actualité comme en témoignent les revendications bien présentes dans les discours politiques pour un statut particulier en éducation et en santé notamment. La différence régionale outaouaise associée à sa proximité avec l'Ontario a également été mise en relief dans les recherches universitaires. Par exemple, *L'histoire de l'Outaouais* (Gaffield, 1994), une des grandes synthèses de l'histoire régionale, compare l'Outaouais aux « deux faces de Janus », à la fois tournées vers le Québec et vers l'Ontario. Bien qu'elle ait joué un rôle constant dans le développement de la région, la proximité avec l'Ontario et Ottawa, la capitale nationale a pris un élan considérable à partir des années 1970. Comme l'a bien démontré André Beaucage (1994) dans son chapitre sur *l'Histoire de l'Outaouais*, les années 1970 ont été marquées par l'effondrement du secteur manufacturier forestier et par l'accentuation de la tertiarisation de l'économie régionale avec la présence accrue des bureaux de la fonction publique fédérale sur la portion québécoise de la région de la capitale nationale.

Des analyses plus sensibles aux disparités géographiques (Doucet, Favreau et Robitaille, 2008) ont par la suite montré que ces phénomènes de tertiarisation de l'économie régionale n'ont pas la même portée pour toutes les MRC de la région. L'actuelle Ville de Gatineau et sa frange périurbaine (en gros la MRC des Collines-de-l'Outaouais) sont assez fortement intégrées à l'espace métropolitain transfrontalier partagé avec

Ottawa. L'omniprésence des bureaux du gouvernement fédéral dans cet espace métropolitain a contribué au dynamisme du marché du travail et à une croissance démographique soutenue dans le secteur urbain et périurbain. Une analyse récente a toutefois révélé que ce dynamisme a nettement reculé depuis 2011 avec les compressions d'emplois dans la fonction publique fédérale (Doucet, 2014).

Pour leur part, les territoires plus éloignés du centre (grossièrement, les MRC Pontiac, Papineau et Vallée-de-la-Gatineau) ont une économie beaucoup moins dynamique parce qu'encore dépendante en bonne partie du secteur forestier en déclin (Chiasson, 2005; Chiasson et al., 2010). C'est donc dire que des réalités territoriales fort différenciées cohabitent dans l'Outaouais contemporain : des territoires métropolitains qui bénéficient au plan de l'emploi de leur proximité avec Ottawa et des territoires ruraux en marge des dynamiques métropolitaines avec des trajectoires de développement qui rappellent d'assez près celles des régions ressources québécoises. Ces tendances contrastées contribuent largement à différencier l'Outaouais de la plupart des autres régions québécoises.

L'intérêt des chercheurs pour le développement territorial en Outaouais est assez récent. Jusqu'aux années 2000, l'Université du Québec en Outaouais, seule université en région, n'avait pas de programme de formation, ni de programme de recherche consacré au développement régional. De façon assez révélatrice, la grande synthèse de l'histoire régionale avait été réalisée principalement par des chercheurs de l'Université d'Ottawa (Gaffield et al., 1994). Cependant, depuis les années 2000, l'Outaouais s'est doté d'une capacité

---

de recherche distincte. La question du développement des régions et en particulier celle de l'Outaouais occupe, en effet, une place grandissante dans l'enseignement et la recherche à l'UQO ce qui a permis d'éclairer de nombreuses facettes du développement territorial et de favoriser une meilleure connaissance du profil territorial singulier de la région.

L'objectif de ce numéro d'*Organisations et territoires* est d'offrir un aperçu des travaux de recherches réalisés sur le développement territorial de l'Outaouais. Ces travaux, réunis en neuf articles, dévoilent diverses stratégies et pratiques pour animer le développement et l'innovation sur le territoire tout en apportant une réflexion critique sur les dynamiques et pratiques territoriales. Les auteurs sont principalement des chercheurs et des étudiants diplômés de l'UQO mais nous avons également fait appel à des partenaires et acteurs pour qu'ils partagent leur connaissance fine des trajectoires de développement territorial. Collectivement, ces textes permettent de documenter une réalité régionale qui reste assez méconnue et d'en dégager les spécificités propres. Néanmoins, nous croyons que la variété des situations et des approches qui caractérise la réalité de l'Outaouais intéressera non seulement les acteurs et chercheurs d'ici, mais également ceux d'autres territoires. Le caractère pluridimensionnel du développement territorial est en effet mis de l'avant avec un contenu à saveur économique, sociale et démographique qui prend en compte les réalités urbaines et rurales, rejoignant du même coup l'intérêt d'un plus large lectorat.

Par ailleurs, ce numéro a été écrit à l'hiver et au printemps 2015 dans un contexte de changements majeurs dans la gouvernance des régions marquée par les réformes du gouvernement québécois en matière de développement territorial. Nous ne pouvions passer sous silence ce contexte qui teinte le contenu de plusieurs textes et modifie les perspectives d'avenir en Outaouais et ailleurs au Québec. Quels sont ces principaux changements et quels enjeux cachent-ils? Sous la plume de Jean-François Simard et d'Yvon Leclerc, le premier article vient contextualiser ces changements en cours dans le modèle québécois de développement territorial. Les chercheurs font ainsi un retour sur les raisons qui ont motivé la mise en place de ce modèle qui misait à l'origine sur l'intégration de la

société civile comme partenaire du développement. Ils questionnent, non sans une inquiétude certaine, les logiques sur lesquelles s'appuient les transformations récentes de la politique régionale québécoise.

Les deux articles qui suivent posent un regard sur les pratiques de planification et d'aide à la décision mobilisées par les acteurs du milieu pour stimuler le développement. L'article de Martin Robitaille, Élodie Plassin et Amandine Cochard présente une démarche audacieuse initiée par les acteurs de l'Outaouais qui ont choisi d'expérimenter la méthode d'analyse prospective territoriale afin de doter la région d'une vision socioéconomique. L'équipe de chercheurs qui a accompagné les acteurs dans cette démarche expose les principales étapes, la valeur ajoutée et les défis de cette pratique encore méconnue au Québec.

L'article de Normand Bourgault et ses coauteurs examine les nombreux documents de planification de projets récréotouristiques réalisés en Outaouais rural au cours des dernières années. Cet examen, qui s'appuie sur une approche rigoureuse de gestion de projet, révèle plusieurs lacunes qui freinent l'ensemble du processus menant à la réalisation de ces projets. Sur cette base, les auteurs proposent un modèle théorique de faisabilité des projets qui contribue à améliorer l'efficacité de ce processus.

Pour accompagner les exercices de planification et de prospective, des mécanismes participatifs sont souvent mobilisés afin d'intégrer les savoirs des populations et des acteurs du milieu. La participation du public est d'ailleurs au cœur du renouvellement de diverses pratiques d'aménagement et de développement à l'échelle locale et régionale au Québec. Dans ce contexte, l'article de Lynda Gagnon et Mario Gauthier scrute la démarche originale de planification collaborative expérimentée par la Ville de Gatineau, quatrième ville d'importance au Québec, qui a choisi d'impliquer le public à toutes les étapes du processus de révision de son schéma d'aménagement et de développement. À travers l'examen de cette démarche, les auteurs évaluent l'influence réelle du public dans la prise de décision et les enjeux qui affectent la démarche.

Dans la même veine, divers mécanismes de concertation ont été mis en place au Québec. Issues

---

de la décentralisation de la gestion forestière, les Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire implantées dans les régions du Québec en 2006 sont l'un de ces mécanismes. L'article d'Édith Leclerc s'intéresse aux apprentissages et aux obstacles liés à la mise en place de cette commission en Outaouais ainsi qu'à son rôle dans la planification du développement des ressources naturelles sur le territoire avec l'élaboration et la mise en œuvre de plans régionaux.

De moindre envergure, les enjeux de l'immigration et de la jeunesse ont également mené à une stratégie de partenariat et de participation alliant une diversité d'acteurs en Outaouais. S'appuyant sur les réflexions de ces acteurs, l'article de Chantale Doucet présente cette démarche participative en insistant sur les défis rencontrés pour assurer une durabilité des ressources et des services existants tout en prenant en compte les besoins et spécificités des différents territoires de l'Outaouais.

Les trois derniers articles de la revue s'intéressent à l'entrepreneuriat à partir de trois principales entrées. Le premier article donne la parole à deux commissaires en développement d'entreprises, Simon Ouellet et Renald A. Piché, qui expliquent l'évolution et les rouages du fonctionnement et des pratiques de Développement économique – CLD Gatineau pour accompagner les entrepreneurs. L'article répond certes à une lacune, car encore trop peu de recherches ont contribué à mieux comprendre le rôle et les pratiques des organisations de développement local au Québec. Malgré la vague de compression qui a mené à l'abolition de la majorité des CLD au Québec, les acteurs gatinois ont choisi de préserver cette organisation qui a développé au fil des années un modèle unique adapté aux contextes et spécificités de l'entrepreneuriat local.

L'Outaouais se démarque également par une croissance et un dynamisme élevé de l'entrepreneuriat collectif. Guy Chiasson, Patrick Duguay et Claudine Lalonde dressent un portrait de l'importance de l'économie sociale dans le développement de l'Outaouais pour ensuite s'attarder à deux études de cas : la création de la Laiterie de l'Outaouais dans un domaine en perte de vitesse au Québec et la Coopérative Place du Marché dans

une municipalité dévitalisée. La mobilisation citoyenne et l'identité régionale sont parmi les principales ressources territoriales qui ont contribué à la concrétisation de ces projets.

On observe également en Outaouais une nouvelle vague entrepreneuriale liée à l'agriculture et l'agroalimentaire. Le dernier article de Chantale Doucet s'intéresse à l'émergence de ce nouveau « créneau » influencée par le contexte transfrontalier de l'Outaouais qui procure aux entrepreneurs des avantages certains, mais tout autant de défis. Les critères qui caractérisent les spécificités de ce créneau et son potentiel sont décrits pour ensuite poser un regard sur les stratégies d'autres régions transfrontalières afin d'alimenter les pistes de réflexion et d'action pour l'Outaouais. L'article contribue également à éclairer la compréhension de la spécificité transfrontalière qui caractérise la région.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Beaucage André (1994). De la manufacture aux services, dans *Histoire de l'Outaouais*, sous la dir. de Chad Gaffield et al., Institut québécois de recherche sur la culture, Québec.
- Chiasson, Guy, Édith Leclerc et Caroline Andrew (2010). La multifonctionnalité forestière à l'épreuve de la distance : réflexion à partir de deux cas forestiers. *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux : enjeux théoriques et d'action publique*, Rimouski : GRIDEQ.
- Chiasson, Guy (2005). L'attractivité des territoires dans un contexte de mondialisation : Quel espoir pour les milieux ruraux? *Les nouveaux facteurs d'attractivité dans le jeu de la mondialisation*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2005. 131-142.
- Doucet, Chantale (2014). *Portrait économique de l'Outaouais 2014*. Rapport réalisé pour l'UQO et le Comité de développement économique régional de l'Outaouais de la Chambre de commerce de Gatineau, 53 p.
- Doucet, Chantale, Louis Favreau et Martin Robitaille (dir.) (2007). *L'Outaouais une région qui gagne et qui perd. Enjeux démographiques et économiques*. Publication de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités et Centre de recherche en développement territorial, Université du Québec en Outaouais, 324 p.
- Gaffield, Chad et al. (1994). *Histoire de l'Outaouais*. Québec, IQRC, 876 p.

2015 70-3 ÉTÉ SUMMER

REVUE TRIMESTRIELLE  
RELATIONS INDUSTRIELLES

RIR

Revue trimestrielle bilingue publiée depuis 1945  
par le Département des relations Industrielles  
de l'Université Laval

**EDITORIAL**

Les 70 ans de RIR  
RIR celebrates its 70<sup>th</sup> year  
PAR MARTINE D'AMOURS

**ARTICLES**

Advancing Industrial Relations Theory:  
An Analytical Synthesis of British-American  
and Pluralist-Radical Ideas  
BRUCE E. KAUFMAN AND GREGOR GALL

Taxonomie des conflits entre le travail  
et la famille : une analyse multidimensionnelle  
à l'aide de cartes auto-organisatrices  
THIERRY WILS ET AZIZ RHIMA

The Economic Impact of the Great Recession on  
Aboriginal People Living off Reserve in Canada  
DANIELLE LAMB

Candidatures spontanées,  
réseaux et intermédiaires publics :  
quelle information et quels appariements  
sur le marché du travail français ?  
GUILLEMETTE DE LARQUIER ET GÉRALDINE RIEUCAU

Adjustments to Minimum Wages  
in China: Cost-Neutral Offsets  
JING WANG AND MORLEY GUNDERSON

Les politiques de formation professionnelle  
dans les services à domicile.  
Influence de la structure de marché  
et du dialogue social en France et en Belgique  
ÉTIENNE COGNARD

The Prospects for Greater Enforcement  
of Teen Employment Laws in Alberta, Canada:  
"Politically, how do you make it relevant?  
[...] Kill more young people!"  
BOB BARNETSON

INDUSTRIAL RELATIONS  
QUARTERLY REVIEW

A bilingual quarterly published since  
1945 by the Industrial Relations  
Department, Université Laval

**RIR EN LIGNE**

RIR est disponible en ligne  
sur le site Érudit :  
[www.eric.org/revue/ri](http://www.eric.org/revue/ri)

Pour un abonnement institutionnel,  
contacter Érudit.

Pour consulter les règles de  
publication ou pour vous abonner,  
visitez notre site Internet :  
[www.rir.ulaval.ca](http://www.rir.ulaval.ca)

**RIR ONLINE**

RIR is available on line on  
Erudit website at:  
[www.eric.org/revue/ri](http://www.eric.org/revue/ri)

For an institutional subscription  
to digitalized issues, please  
contact Erudit.

Visit our website for Notes to  
contributors or to subscribe:  
[www.rir.ulaval.ca](http://www.rir.ulaval.ca)

RELATIONS INDUSTRIELLES  
INDUSTRIAL RELATIONS

Pavillon J.-A.-DeSève  
1025, avenue des Sciences-Humaines  
Bureau 3129, Université Laval  
Québec (Québec) Canada G1V 0A6

TÉLÉPHONE : (418) 656-2468  
COURRIEL / E-MAIL :  
[relat.ind@rit.ulaval.ca](mailto:relat.ind@rit.ulaval.ca)

[www.rir.ulaval.ca](http://www.rir.ulaval.ca)

---

# La main invisible suffit-elle pour assurer le développement des territoires? Évolution récente des politiques gouvernementales en matière de développement régional

Jean-François Simard, Ph. D.

Professeur-chercheur à l'Université du Québec en Outaouais

Yvon Leclerc, Ph. D.

Professeur-chercheur en développement culturel et territorial

---

## INTRODUCTION

Au moment d'écrire ces lignes, les politiques et les programmes de développement régional mis en place au cours des 30 dernières années connaissent un bouleversement sans précédent qui met fin à ce qu'il est convenu d'appeler « le modèle québécois de développement territorial ». Jamais n'a-t-on vu une remise en question aussi radicale des dispositifs mis en place depuis la Révolution tranquille afin de soutenir le développement local et régional. Un modèle qui pourtant avait fait ses preuves en matière de création d'emplois et de croissance de la richesse collective.

Quand on sait que la mise en place des conditions favorables au développement local exige de longues années d'appriovissement des acteurs et des institutions locales, il y a de quoi s'inquiéter. La

précipitation avec laquelle ces changements surviennent, sans analyse sérieuse, sème le doute sur les intentions réelles qui se cachent derrière cette grande braderie politico-administrative. Quels sont ces principaux changements et quels enjeux se cachent derrière ce saccage des structures administratives territoriales que sont plus particulièrement les CLD (Centre local de développement), les CRÉ (Conférence régionale des élus) et les organismes jeunesse?

**Un bouleversement sans précédent qui met fin à ce qu'il est convenu d'appeler « le modèle québécois de développement territorial. »**

## 1. LE TERRITOIRE AU REGARD DE L'ÉTAT : AU-DELÀ DU FORDISME

Le président fondateur de la Fondation de l'entrepreneurship, Paul-Arthur Fortin, a toujours soutenu que chaque milieu disposait des moyens d'assumer son développement (Fortin, 2002). Cette affirmation, largement partagée, se fondait sur les connaissances du système économique dont on disposait lors de la création de cette institution, en 1980. Or, trente-cinq ans plus tard, en regard des nouvelles théories sur le développement endogène (Guellec et Ralle, 2003), ce postulat ne résiste plus à l'analyse, car ces connaissances évaluaient le système économique de la période fordiste : un modèle de concertation économique basé sur la trilogie État-Syndicat-Patronat.

À la fin des années 1980, les travaux des chercheurs révélaient l'importance des disparités régionales au

Québec. Grosso modo, les indicateurs socioéconomiques montraient un appauvrissement des centres-villes (l'effet trou de beigne), un enrichissement de la couronne des villes et un appauvrissement à partir de la deuxième couronne et du reste du territoire. La recension des écrits indique une prise de conscience semblable dans plusieurs pays occidentaux.

Dans l'ordre économique et malgré des progrès évidents, l'État fordien s'est révélé incapable de corriger les problèmes soulevés par un « mal-développement » qui a conduit la population de certains quartiers urbains anciens à basculer dans la dépendance des programmes sociaux comme l'a bien démontré le Conseil des affaires sociales, en 1989, avec les données des recensements des

---

années 1970 et 1980. Cette situation s'est aggravée dans une économie postfordiste. Sur tous les continents, les instances de recherche internationales, et en particulier l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), constatent que les États qui abdiquent devant les forces du marché s'exposent à un accroissement des écarts entre les riches et les pauvres. La Main invisible ne suffit pas à réduire les

disparités régionales; bien au contraire, elle les aggrave au profit des grandes métropoles.

**La Main invisible ne suffit pas à réduire les disparités régionales; bien au contraire, elle les aggrave au profit des grandes métropoles.**

## **2. DE LA MONTÉE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL**

C'est toutefois dans l'ordre social que les changements les plus significatifs se remarquent durant cette période. Le modèle de développement à trois pôles (État, marché et syndicats) de la société fordiste s'est enrichi d'un quatrième pôle, celui de la société civile formée d'hommes et de femmes, souvent bardés de diplômes, capables de se faire entendre (Fillion, 1995; Fontan, Lévesque et Klein, 2003). Dans l'économie postfordiste, la société civile ne se contente plus de contester l'ordre établi, comme à la fin des années 1960 et durant les années 1970; désormais, elle innove en entreprenant des projets de développement local. Elle se pose même en alliée de l'État dans sa définition des conditions requises pour la mise en place de services de proximité qui contribuent à la satisfaction des besoins de la population.

gènes de développement qui, plus souvent qu'autrement, ne conduisait qu'à la répétition des processus d'appauvrissement et à la perpétuation des conditions ne permettant pas le décollage économique (théories dites du take-off). Ces changements étaient confirmés, au milieu des années 1980, par les recherches menées par le Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs (GREMI), qui démontraient que l'innovation n'était plus l'apanage de la grande entreprise, comme à l'époque fordiste des Trente glorieuses, mais dans les milieux où la population se mobilisait pour développer des projets (Aydalot, 1986).

**Avec cette nouvelle forme d'alliance fédérale-provinciale-municipale-société civile, nous assistions à l'émergence d'une forme d'interscalarité du développement territorial.**

Dès le début des années 1980, les différents paliers de gouvernements ont intégré la société civile à leur logique de développement. On parle dès lors de « gouvernance territoriale ». C'est le gouvernement fédéral qui, le premier, donnera le ton. Il entreprendra de répondre aux besoins des régions rurales en favorisant la mobilisation des forces locales et en appuyant financièrement le démarrage d'entreprises. Ainsi sont nés les Centres d'aide au développement des collectivités (CADC) et les Centres d'aide aux entreprises (CAE). Entièrement financées par Ottawa, les deux structures ont fusionné au début des années 1990 et sont devenues les Sociétés d'aide au développement des communautés (SADC). Un nouveau modèle de développement était né.

C'est aussi au milieu des années 1980, dans les quartiers pauvres de Montréal, que sont nées les Corporations de développement économique communautaire (CDEC) qui avaient également pour mission de rassembler les forces du milieu. Le gouvernement du Québec est le principal bailleur de fonds des CDEC qui sont aussi financées par le gouvernement fédéral et dans une moindre mesure, par la Ville de Montréal (Malo et Moreau, 1999). Avec cette nouvelle forme d'alliance fédérale-provinciale-municipale-société civile, nous assistions à l'émergence d'une forme d'interscalarité du développement territorial (jeu d'échelles favorisant un développement intégré), confirmant ainsi que le développement n'est pas que le résultat d'un mouvement descendant (top

L'alliance État/communauté locale proposait un dépassement des traditionnelles logiques endo-



---

down) ou ascendant (bottom up), mais un maillage des deux.

Puis, au milieu des années 1990, le gouvernement du Québec décidait la mise sur pied de deux organisations; l'une pour la concertation régionale – les Conseils régionaux de développement (CRD) – et l'autre pour le développement local – les Centres locaux de développement (CLD), toutes deux constituées par l'Assemblée nationale en décembre 1997. Nous étions alors en présence du modèle de décentralisation administrative le plus achevé en

matière de développement territorial à voir le jour dans toute l'histoire de l'administration publique québécoise.

Toutes ces organisations avaient deux objectifs communs : mobiliser les forces de leur milieu et soutenir financièrement la création d'entreprises. Ces choix structurels répondaient en tout point à l'évolution de notre système économique qui accorde une place à la participation citoyenne et à l'économie sociale comme une autre façon d'aborder le développement économique.

### 3. DE LA DILUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

**En outre, les compressions financières demandées à Solidarité rurale et au programme de soutien financier aux municipalités dévitalisées laissent croire que le développement local peut s'accomplir par la Main invisible, sans le support de l'État.**

Le nouveau gouvernement élu en 2003 à Québec voyait les choses autrement. En toute légitimité et de bonne foi, il confiait aux élus locaux la responsabilité du développement local et levait l'interdit pour un groupe d'occuper plus de 50 % des sièges du conseil d'administration du CLD et de la Conférence régionale des élus qu'il créait en lieu et place des Conseils régionaux de développement. Nous avons déjà qualifié, dans un article antérieur, ce choix de la « municipalisation » du développement local et régional (Simard et Leclerc, 2008). Déjà, à partir de 2004, cette décision renvoyait chez eux plusieurs centaines de bénévoles qui siégeaient à ces conseils d'administration et qui souhaitaient s'investir dans le développement de leur communauté. Comme si les élus municipaux pouvaient se priver de leur compétence dans le développement de leur milieu.

Au final, le comportement actuel du gouvernement met en bière les deux manières éprouvées jusqu'ici pour rétablir un certain équilibre entre territoires favorisés et défavorisés : il coupe les vivres accordées aux MRC et congédie les bénévoles qui s'activent dans le développement local au sein des CLD. En outre, les compressions financières demandées à Solidarité rurale et au

programme de soutien financier aux municipalités dévitalisées laissent croire que le développement local peut s'accomplir par la Main invisible, sans le support de l'État.

Or, cette question, bien documentée par la recherche et les statistiques, démontre la nécessité de l'intervention de l'État pour lutter contre les inégalités. Fort heureusement, certaines MRC ont choisi de conserver leur CLD, même si leurs budgets ont été réduits de 55 %.

Par ces décisions, le gouvernement du Québec touche les deux fonctions qu'il s'était données pour minimiser l'exode des cerveaux vers les villes et réduire les écarts de développement entre les territoires : favoriser la mobilisation des acteurs et soutenir financièrement l'entrepreneuriat local.

Heureusement, les régions rurales peuvent encore compter sur les SADC soutenues financièrement par le gouvernement fédéral. Incidemment, la plupart des SADC se sentiront bien orphelines, car elles avaient développé une collaboration active avec les CLD dans le montage financier de nombreux projets.

En somme, les décisions du gouvernement font poindre la crainte de trois types d'appauvrissement :

- Un appauvrissement politique. L'évacuation de la présence du gouvernement du Québec en matière de développement local, alors que dans les faits, cette compétence était devenue avec le temps, presque exclusivement de juridiction provinciale. L'État du Québec perd ainsi une capacité d'agir sur le développement de son

---

propre territoire, laissant totalement aux SADC le mandat de le faire. Pour la plus grande province du Canada, ce retrait n'est pas banal... Qui plus est, cela accrédite le retour du scénario d'un État québécois unitaire, au sein duquel la question de la décentralisation est un encombrement administratif dont on ne peut se payer le luxe en période de redressement des finances publiques. Pour l'heure, rien n'indique que le transfert de la compétence du développement économique aux municipalités lors du pacte fiscal actuellement en préparation viendrait combler le retrait de l'intervention de l'État dans le développement local et la lutte aux disparités régionales.

- Un appauvrissement économique. La perte de l'expertise en matière de développement local et régional qui aura pris une décennie à s'édifier demeure difficilement quantifiable, surtout à court terme. Toujours est-il que nous assistons à un démembrement de l'administration publique régionale et supra municipale qui ne peut pas ne pas occasionner une altération significative du capital de développement économique local et régional. On assiste à une individualisation du développement et à une évacuation de la

solidarité entre les acteurs. C'est toute la capacité d'action du développement économique locale qui souffre présentement de l'absence des structures de concertation régionale et de développement local. Du reste, on ne sait pas encore sous quelle forme pourrait renaître la productive alliance État-communauté locale instituée progressivement depuis la Révolution tranquille.

- Un appauvrissement social. Le démembrement complet d'un dispositif de développement (nous parlons ici de la fin d'un modèle, insistons sur ce point) et cela, sans véritables débats politiques et sans aucun mandat populaire pour le faire. Pour la première fois de notre histoire nationale, nous nous retrouvons sans aucune forme d'instances régionales avec lesquelles l'État pourra dialoguer – même du temps de la colonisation l'État central était en lien avec les diocèses (Harvey, 2002) – et au sein desquelles les collectivités supra municipales pouvaient se concerter. Laissées à elles-mêmes, privées des dispositifs qui avaient pour mission de relancer le développement des territoires, les MRC réussiront-elles à maintenir le rythme de la dernière décennie?

#### 4. L'OCCASION D'ALLER PLUS LOIN?

**À long terme, c'est l'avenir même du « Québec inc. » qui se joue ici, car certaines des petites entreprises d'aujourd'hui constituent la pépinière des grandes de demain.**

Les porte-parole du gouvernement et certains élus municipaux répètent que la grande braderie en cours offre l'occasion d'améliorer le modèle existant. Fallait-il pour ce faire jeter le bébé avec l'eau du bain? Le modèle actuel avait sans doute ses failles qui devaient être corrigées. Nous avons déjà identifié dans une recherche antérieure qu'au regard de la reddition de compte, les CLD éprouvaient d'importantes lacunes; de même, l'évaluation de la performance demeurait déficiente (Simard et Leclerc, 2012). Par ailleurs, la démocratisation des mécanismes de développement devait être consolidée et la nécessité d'aller plus loin dans le processus de décentralisation et d'imputabilité

constituait toujours un enjeu politique important dont il fallait discuter.

Mais pour autant, la nécessité de rafraîchir le modèle québécois en matière de développement territorial n'exigeait pas son abolition pure et simple. Rien en termes de rationalité économique ou politique ne le justifiait. Nous n'avions pas besoin d'une telle braderie pour atteindre le nécessaire équilibre des finances publiques. Le gouvernement Couillard propose un « grand bond en arrière », vers un style de gouvernance qui repose sur une dynamique de centralisation du pouvoir, accompagné d'un laisser-faire qui, à terme, ne pourra pas ne pas avoir de conséquences sur l'entrepreneuriat québécois et l'enracinement territorial du capital économique du Québec. À long terme, c'est l'avenir même du « Québec inc. » qui se joue ici, car certaines des petites entreprises d'aujourd'hui constituent la pépinière des grandes de demain.

---

Jusqu'ici, l'expérience québécoise et internationale de même que la recension des écrits (les projets Leader de l'Union européenne, par ex.) montrent que le redéploiement des territoires requiert l'intervention de l'État central sous deux formes : favoriser la mobilisation des acteurs et accorder un appui financier aux initiatives entrepreneuriales. Cette formule d'intervention offre l'avantage de respecter les choix des acteurs locaux et de les mobiliser dans leur mise en œuvre.

## CONCLUSION PROVISOIRE

**Derrière le choix du gouvernement Couillard d'abolir le modèle québécois en matière de développement local et régional se cachent deux visions totalement opposées de la gouvernance territoriale et plus globalement de l'avenir du Québec.**

Devant autant d'improvisation, il est difficile d'écrire autre chose qu'une conclusion provisoire... Nous pouvons néanmoins tabler sur une grande certitude. Derrière le choix du gouvernement Couillard d'abolir le modèle québécois en matière de développement local et régional se cachent deux visions totalement opposées de la gouvernance territoriale et plus globalement de l'avenir du Québec. Disons-le clairement : nous sommes en face d'un choix de société.

Il y a d'une part ceux qui ont une confiance absolue dans les seules forces du marché pour assurer le développement territorial du Québec et qui s'imaginent qu'un État super centralisé aura la sensibilité requise pour venir corriger ponctuellement les déficiences de cette logique. C'est un retour à un État régalien que même Adam Smith n'avait pas imaginé.

Il y a d'autre part ceux qui s'appuyant sur le dynamisme du marché, croient que le capital social n'est pas toujours au rendez-vous afin de soutenir adéquatement le développement de l'entrepreneuriat et que dans ce cas, le soutien de l'État, par le biais d'une administration publique décentralisée, est plus à même de répondre aux besoins du milieu.

Le gouvernement aura beau dire et répéter que les régions, les villes de plus de 100 000 habitants et les MRC doivent choisir leur propre mécanisme de développement, personne n'est dupe. Il devra, grosso modo, revenir au modèle qui a été mis en place au fil des ans et qui est arrimé à l'évolution de l'économie. D'abord, créer un dispositif qui favorisera le regroupement et la mobilisation des forces de chaque milieu, et ensuite lui accorder une aide financière modulée selon un indice du développement de chaque milieu. La roue existe déjà, monsieur Couillard!

Aujourd'hui, il revient légitimement au gouvernement Couillard de proposer son modèle de développement pour le Québec; demain, il reviendra aux Québécois et aux Québécoises d'en disposer en exerçant leur droit démocratique. ■

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Aydalot, P. (1986). *Milieus innovateurs en Europe*, Paris : Économica/GREMI.
- Filion, P. (1995). « Urbanisation et transition économique : du fordisme à l'après-fordisme ». Dans Gagnon, A. G. et A. Noël, *L'espace québécois*, Montréal, Les Éditions Québec/Amérique, coll. « Société Dossiers/documents » : 189-215.
- Fontan, J.M., Klein, J.L. et B. Lévesque. (dir.) (2003). *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Fortin, P. A., & Fondation de l'entrepreneuriat. (2002). *La culture entrepreneuriale, un antidote à la pauvreté*. Éditions Transcontinental.
- Guellec, D. et Ralle, P. (2003) *Les nouvelles théories de la croissance*, Collection repères, Éditions La Découverte.
- Harvey, F. (2002) « Le diocèse catholique au Québec : un cadre territorial pour l'histoire sociale » in *Les Cahiers des dix*, Numéro 56, pp. 51-124.
- Malo, M. C., et Moreau, C. (1999). « Corporations de développement économique communautaire (CDÉC) et Caisses Desjardins : quelle configuration partenariale? » in *Lien social et Politiques*, (41), pp. 119-128.
- Simard, J.F. et Leclerc, Y. (2008). « Les Centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation : entre participation citoyenne et imputabilité municipale ». In *Revue canadienne des sciences régionales*, volume 31, numéro 3, pp. : 615-636.
- Simard, J.F. et Leclerc, Y. (2012) « La reddition de compte : le maillon faible du développement local? Regards sur les centres locaux de développement » in *Économie et Solidarités*, Volume 42, numéro 1-2, pp. 105-127.



# 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**

---

## L'Outaouais en prospective territoriale

Martin Robitaille, professeur-chercheur  
Élodie Plassin, professionnelle de recherche  
Amandine Cochard, professionnelle de recherche  
Université du Québec en Outaouais

---

### INTRODUCTION

Il n'existe pas de recette universelle quant à la démarche à suivre pour élaborer une vision socioéconomique d'un territoire ou d'une région. Chaque processus doit s'adapter au contexte et au milieu. La forme de développement d'une région conditionne donc le choix d'une approche plutôt qu'une autre. Néanmoins, une vision socioéconomique se développe en répondant aux cinq questions fondamentales suivantes : où en sommes-nous? Que peut-il advenir? Que peut-on faire? Qu'allons-nous faire? Comment le faire?

Ces questions, assez classiques à première vue, soutiennent cependant une réflexion profonde pour une région et suscitent maints espoirs. D'abord, elles impliquent que l'avenir n'est pas en soi prédéterminé, qu'il est encore possible d'anticiper les changements et qu'il est de notre volonté de définir les projets qui nous concernent et ainsi donner sens aux politiques dont nous nous dotons pour le développement.

Au Québec, depuis les années 60, la planification stratégique territoriale est devenue l'outil privilégié du développement. La planification stratégique consiste à se baser sur l'évaluation (diagnostic) de la situation présente pour se fixer des objectifs à atteindre. Elle écarte de fait un ensemble de scénarios plausibles de développement pour se concentrer sur les moyens de réaliser ces objectifs nombreux et éclectiques. Ses récentes évolutions ont mis l'accent sur une approche plus collaborative, pragmatique et beaucoup moins globale. La tendance fut alors de s'orienter vers une planification interactive<sup>1</sup> et plus opérationnelle (planification stratégique). Mais ce type de planification a alors été critiqué sur son manque de vision globale.

Pour élaborer leur vision économique de la région de l'Outaouais, les acteurs de développement régional à l'initiative du projet<sup>2</sup> ont intégré les diverses critiques associées à la planification (long terme et vision globale). C'est ainsi qu'en collaboration avec les chercheurs du CRDT de l'UQO, ils ont opté pour une méthodologie appelée « analyse prospective », utilisée depuis longtemps en Europe, mais peu en Amérique. Ainsi, l'équipe de recherche a constitué un groupe de réflexion prospective d'une vingtaine d'experts (acteurs locaux et régionaux de développement) qui visait à répondre aux trois premières questions fondamentales d'une vision économique : *Où en sommes-nous? Que peut-il advenir?*<sup>3</sup> *Que peut-on faire?*<sup>4</sup> Cela a pris la forme de cinq rencontres de groupe dont l'objectif final était l'élaboration d'un scénario de développement économique de l'Outaouais pour 2030.

**La prospective explore un ensemble de situations qui ne sont pas a priori jugées souhaitables (comme le fait la planification) ou qui ne sont pas fortement probables (comme c'est le cas avec la prévision).**

La prospective consiste donc à identifier différents scénarios d'avenir possibles pour améliorer la visibilité du futur et apporter une aide à la décision<sup>5</sup> ce qui palie aux problèmes associés à la planification. La prospective explore un ensemble de situations qui ne sont pas *a priori* jugées souhaitables (comme le fait la planification) ou qui ne sont pas fortement probables (comme c'est le cas avec la prévision). La prospective permet d'imaginer des situations nouvelles, plus diversifiées et plus contrastées

que ce que laissent dégager les techniques de prévision. Elle permet également d'avoir une vision des situations qui pourraient être plus intéressantes que des objectifs planifiés *a priori* et aussi de mettre en évidence des situations indésirables qui méritent d'être dévoilées suffisamment à l'avance<sup>6</sup>. Elle permet de créer le

passage entre le présent, les futurs et les chemins du présent vers les futurs.

Comment a-t-on mis en place cette méthodologie innovante en Outaouais? Quelles ont été les contraintes? Pour quels résultats?

## 1. PRÉSENTATION DE LA MÉTHODE DE PROSPECTIVE TERRITORIALE

Créée dans les années 1950, la prospective part du principe que « *l'avenir ne se prévoit pas, il se construit* »<sup>7</sup>. Gaston Berger invite donc à « considérer l'avenir non plus comme une chose déjà décidée et qui, petit à petit, se découvrirait à nous, mais comme une chose à faire »<sup>8</sup>. La prospective consiste à penser sur le long terme, dans une démarche globale et ainsi agir avec plus d'efficacité sur les mécanismes de prise de décision à court et moyen termes. Elle favorise d'une part la créativité, mais aussi la déconstruction des représentations dominantes et enfin leur reconstruction, et tout ceci dans un exercice collectif de « vision commune ».

Cette démarche, innovante au Québec, permet un apprentissage de l'incertitude par la recherche des tendances actuelles tout en s'autorisant à penser que ces dernières pourront ne plus être valables dans un avenir plus ou moins proche (rupture de tendances). Un accent particulier est notamment mis sur les faits porteurs d'avenir<sup>9</sup>, soit les positions et les visions considérées aujourd'hui comme marginales. De plus, par l'exploration de l'éventail des futurs possibles (les futuribles), elle permet de repérer les

marges de manœuvre et d'élaborer des stratégies. Elle présuppose que l'avenir n'est pas prédéterminé, mais qu'il ne naît cependant pas du néant.

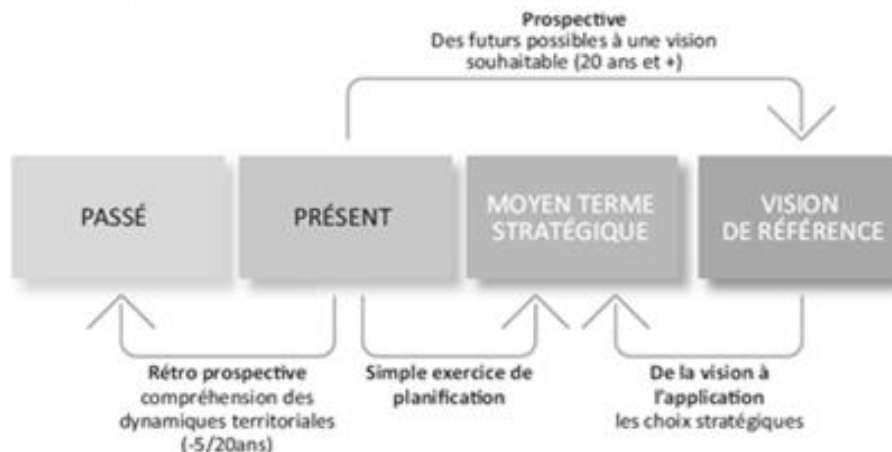
Ainsi, la prospective combine des travaux d'experts, des techniques de communication et des exercices de créativité. Elle est à l'articulation d'un univers que l'on peut situer dans le champ de la « gouvernance » du processus de projet.

La prospective territoriale comprend deux volets :

- la dimension classique du diagnostic du territoire (la réalité présente et passée)
- le passage du « présent actuel » à un « présent projeté » dans le futur, et le retour éventuel de ce « présent projeté » vers un « présent orienté » pour le changement, l'action, la transformation de la réalité (se reporter au graphique ci-dessous).

Ainsi, le diagnostic et l'analyse du présent doivent permettre d'appréhender les phénomènes en émergence, les « signaux faibles ».

Figure 1 - Les temps de la prospective<sup>10</sup>



---

## 2. PRÉSENTATION DE NOTRE MÉTHODOLOGIE

**Afin de s'assurer que les participants disposaient d'une information commune et uniforme, un cahier du participant était envoyé une semaine avant chaque atelier à l'ensemble des membres du Comité de réflexion stratégique.**

Pour y parvenir, trois instances de travail ont été créées : le Comité de pilotage (équipe de recherche), le Comité de coordination (équipe de recherche et partenaires financiers) et le comité de réflexion stratégique, composé d'une vingtaine d'experts qui ont été choisis par le Comité de coordination sur la base de leur domaine d'expertise et non sur la base de leur appartenance institutionnelle. Les ateliers de prospectives ont finalement été au nombre de cinq. À l'origine, seulement quatre ateliers étaient programmés, mais à la demande des participants un dernier a été ajouté pour finaliser les travaux de rédaction du scénario de développement socio-économique de l'Outaouais 2030. Afin de s'assurer que les participants disposaient d'une information commune et uniforme, un cahier du participant était envoyé une semaine avant chaque atelier à l'ensemble des membres du Comité de réflexion stratégique. Celui-ci contenait les résultats de l'atelier précédent, les objectifs du nouvel atelier et les étapes et informations nécessaires pour y parvenir.

Le 1<sup>er</sup> atelier s'est fait en grand groupe et en 3 étapes. La rencontre s'est amorcée par une présentation de la méthode prospective et d'un exhaustif diagnostic socioéconomique de l'Outaouais incluant une synthèse des principales planifications stratégiques des organismes de la région. Ces éléments constituaient un prérequis fondamental pour les participants afin qu'ils puissent s'engager dans la méthode prospective avec des connaissances partagées des principaux enjeux de développement. Dans un second temps, nous avons cherché à répondre individuellement à « Comment imaginez-vous la société de 2030? ». Nous avons terminé sur l'interrogation suivante : « Comment voyez-vous la région de l'Outaouais en 2030? ». Pour donner suite à cette première rencontre, l'équipe de recherche a pu constituer un document synthèse, qui a servi de

base pour constituer les documents nécessaires à l'atelier 2. En effet, les thématiques mises de l'avant au cours de cet atelier ont été reprises dans le tableau des tendances mondiales (base du cahier du participant numéro 2). Nous pouvons mettre en exergue que les éléments apportés durant l'atelier se sont avérés en parfaite adéquation avec les tendances mondiales et provinciales.

Comme pour le 1<sup>er</sup> atelier, le second s'est également déroulé en trois temps. Tout d'abord, en plénière, par la lecture du travail de l'équipe de recherche. Par la suite, nous avons divisé le groupe en deux pour travailler sur les tendances régionales. Ensuite, les participants ont été amenés à imaginer des ruptures possibles associées aux tendances actuelles amenées par l'équipe de recherche (aussi bien les tendances lourdes que légères). Enfin, nous avons travaillé les opportunités et menaces associées à ces tendances. Les deux groupes n'ont cependant pas interprété l'exercice de la même façon : un des groupes ayant pris la rupture comme point de départ aux opportunités et l'autre ayant surtout travaillé la continuité dans les tendances.

L'atelier 2 fut riche en interactions, ce qui a passablement complexifié le travail de synthèse de ces discussions. L'équipe de recherche a regroupé les principaux éléments ressortis des groupes de discussion regroupant quatre grandes thématiques, elles-mêmes divisées en variables.

L'atelier 3 a consisté à appliquer sans modification la méthode MicMac<sup>11</sup> (Matrice d'Impacts Croisés Multiplication Appliquée à un Classement). L'objectif de cet exercice était de donner aux participants et à l'équipe de recherche des éléments de compréhension sur l'interdépendance des variables et leurs potentielles répercussions en chaîne sur la région. Ce travail a été fondamental pour la construction des scénarios proposés dans les deux derniers ateliers (4 et 5). L'atelier 3 s'est réalisé en 2 sous-groupes par tour de table des participants, chaque groupe ayant 10 variables à étudier. La question posée à chaque participant était la suivante : « Quelle est

---

l'influence de la variable X sur la variable Y : pas de relation, faible influence ou forte influence? » Les réponses ici se sont faites par code couleur. Au vu des contraintes de temps, il fut demandé aux participants de ne pas se lancer dans des débats pour justifier leurs choix, mais plutôt de procéder à une justification via une ou deux phrases d'argumentation. L'exercice, bien que fastidieux, s'est très bien déroulé. Dans un second temps, nous avons fait un exercice de pondération des tendances travaillées lors de l'atelier 2. Il s'agissait de déterminer quelles étaient les variables clés de la région pour les participants, à savoir les variables qui devaient se retrouver dans le scénario final. Cet exercice s'est également basé sur un code couleur.

L'application de la méthode MicMac consistait pour l'équipe de recherche à reprendre les 20 variables ressorties de l'atelier 2 pour étudier leur degré d'influence (motricité) et de dépendance. L'analyse de réponses des participants a permis à l'équipe de recherche de créer un graphique, contenant l'ensemble des variables, classées selon leur rôle dans le système régional. Les résultats d'analyse mettent de l'avant que la moyenne de référence de motricité et de dépendance est de 340. Ce qui signifie que les variables dites motrices ayant un score > à 340 seront les plus motrices et les variables < à 340 les moins motrices. Il en est de même pour les variables dépendantes. Ces résultats du classement permettent de voir quelles sont les variables qui ont la plus grande action directe, elles sont dites « variables essentielles ».

L'objectif de l'atelier 4 était de parvenir à une vision commune pour l'Outaouais en 2030, à partir de scénarios. Rappelons d'abord sa définition. Un scénario est un ensemble formé par la description d'un « futur possible » et du cheminement des événements qui permettent de passer de la situation actuelle à la situation future. Chaque scénario doit être cohérent, pertinent, vraisemblable et transparent<sup>12</sup>. L'atelier 4 s'est réalisé en groupes de discussion et s'est divisé en deux parties distinctes. Dans l'objectif d'aboutir à un scénario ultime, l'équipe de recherche a proposé deux scénarios contrastés<sup>13</sup> : le premier dont l'essor reposait sur deux dynamiques

distinctes entre la partie métropolitaine et les MRC rurales, et le second dans lequel la région de l'Outaouais était unifiée dans et pour son développement. Bien entendu, la construction de ces deux scénarios repose sur les exercices réalisés tout au long des ateliers précédents. L'idée était de mettre ces deux scénarios en débat, afin qu'un des deux scénarios soit avalisé par le groupe. Ainsi, dans un premier temps, il a été demandé aux parties prenantes de se prononcer sur le degré de probabilité ainsi que sur le degré de « souhaitabilité », de chacun des deux scénarios. Les questions posées aux participants étaient : « Selon vous, quel est le degré de probabilité que le scénario 1 se réalise? Et pour que le scénario 2 se réalise? ». Puis, il leur était également demandé de se prononcer sur leur « souhaitabilité » : « Selon vous, quel est le degré de « souhaitabilité » que le scénario 1 se réalise? Et pour que le scénario 2 se réalise? ». Dans un second temps, les participants ont travaillé le contenu de chacun des scénarios. Ainsi, paragraphe par paragraphe, les participants se sont prononcés sur la probabilité et la « souhaitabilité » des éléments constitutifs de chacun des scénarios. L'objectif derrière cela était de dégager une vision commune d'un futur à la fois possible et souhaitable, pour la région de l'Outaouais en 2030.

Les résultats obtenus montrent que le scénario 2 était non seulement le plus probable, mais également le plus souhaitable. Ainsi, les parties prenantes croient fortement en une dynamique régionale unifiée pour l'Outaouais. Cependant, certains éléments du 1<sup>er</sup> scénario ont été plébiscités et les membres ont souhaité les retrouver dans le scénario final. Aussi, à la demande des participants à l'atelier 4, nous avons développé un nouveau scénario tenant compte des commentaires recueillis dans cet atelier et combinant certains des éléments des deux premiers. Une 5<sup>e</sup> rencontre a donc été ajoutée à l'exercice de prospective afin de discuter de ce nouveau scénario. Le scénario final aura donc pour base une combinaison des éléments présentés dans chacun des scénarios.

L'atelier 5 s'est réalisé en plénière selon trois étapes. Tout d'abord, les participants ont été invités à découvrir le nouveau scénario et ont noté



---

leurs impressions et questions de compréhension. Cette étape a été assez rapide, car les réactions ont été positives. Les participants étaient à l'aise avec le scénario. Quelques suggestions de changements, surtout sémantiques, ont été mises de l'avant. Ensuite, l'équipe a proposé un travail d'appropriation du scénario, au cours duquel les participants étaient invités à réfléchir et débattre autour du scénario. Les questions posées, étaient les suivantes : « Selon votre expertise, quels sont les éléments actuels qui vont dans le sens de la vision Outaouais 2030? » et « Toujours selon votre expertise, quels sont les freins qui pourraient retarder le développement de ce scénario? ». Enfin, dans une ambiance plus informelle, l'équipe de recherche a proposé un travail commun autour des variables motrices<sup>14</sup>

## RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

Ainsi, dans un premier atelier, les participants ont travaillé la temporalité du passé, du présent et celle d'un futur imaginé par chacun. À l'image du premier atelier, le second atelier combinait les trois temporalités : le passé et présent à travers l'étude des tendances actuelles et le futur à travers les prévisions, les ruptures possibles aux tendances ainsi que les opportunités et les menaces que cela crée pour la région. Le troisième atelier quant à lui, s'est concentré sur le présent, à travers l'étude des interrelations entre les variables clés. Le 4<sup>e</sup> atelier portait sur les futurs souhaitables et possibles, selon les participants. Enfin, le 5<sup>e</sup> atelier portait sur deux temporalités. D'une part, sur le futur tout autant souhaitable que probable pour l'ensemble des participants et, d'autre part, sur le présent grâce à l'exercice sur les chemins du présent vers ce futur voulu.

Plusieurs conclusions ressortent de l'exercice. D'une part, cet exercice a permis la rencontre de divers acteurs de développement socioéconomique intersectoriel, et la réussite d'un travail commun de réalisation d'une vision. En effet, ces 20 acteurs aux intérêts distincts et parfois divergents sont parvenus à un consensus autour d'un scénario souhaité pour la région et à une volonté de porter ce scénario et de mettre en œuvre des stratégies pour y parvenir. Selon nous, cela a donc participé au renforcement de la dynamique de concertation régionale autour du développement. Pour cela, le scénario issu de la prospective ne doit pas rester un simple exercice de

(issues de l'atelier 3). Ces variables sont importantes, car bien que nous n'ayons que peu de contrôle sur elles, elles impactent fortement l'évolution du système régional.

Aussi l'exercice proposé consistait à mettre de l'avant que les variables liées au changement climatique, à l'emploi dans la fonction publique, au désengagement de l'État et à l'autonomie locale peuvent impulser des changements dans le scénario. Autrement dit, d'autres futurs sont possibles. Ainsi, les participants étaient amenés à s'interroger de la sorte : « Considérant la fluctuation des variables motrices externes<sup>15</sup>, quels pourraient être les autres futurs possibles de ce scénario? »

forme. Le scénario, construit en partie sur le « passé-présent » (étude des variables tendanciennes de l'atelier 2), demande la mise en place d'outils performants qui permettraient de vérifier l'évolution de ces tendances et donc la crédibilité du scénario. Ces outils permettront également de poser un regard sur l'efficacité de la stratégie mise en place pour atteindre ce scénario. De plus, dans de nombreux ouvrages sur la méthode prospective, le scénario constitue davantage une grille d'analyse pour l'évaluation de projet qu'un futur qui se réalisera. Cet exercice n'a donc pas pour but de dicter scientifiquement aux décideurs l'option à prendre. Au mieux, il est une aide à la décision, en éclairant les routes possibles, en décelant les tendances lourdes, les incertitudes majeures, les risques principaux de rupture, les besoins du milieu, les possibilités régionales, etc., et donc de développer les stratégies en ayant conscience de leurs avantages et de leurs inconvénients.

D'autre part, les résultats de l'exercice ont montré que selon les acteurs, de nombreuses réformes étaient nécessaires pour atteindre un développement souhaité. En effet, dans un contexte de désengagement de l'État, les coupes budgétaires des organismes subventionnaires ont été mentionnées comme freins au développement de projets innovants. Certains participants y voient cependant des opportunités comme celle de renforcer la collaboration régionale, d'innover dans les sources de financement, de se mobiliser ensemble à

l'échelle de la région, etc. L'exercice a également fait ressortir la nécessité de réformer l'intervention des divers organismes autour du développement : de nombreux doublons existent, de même que des difficultés liées à un cloisonnement sectoriel. D'ailleurs, l'exemple repris maintes fois par les participants, était celui des disparités dans les plans stratégiques couvrant le territoire de l'Outaouais. De plus, une réforme majeure dans le processus de gouvernance semble nécessaire. Enfin, l'accès à l'internet haut débit sur l'ensemble du territoire

constitue un enjeu majeur pour le développement des MRC rurales.

**L'exercice a également fait ressortir la nécessité de réformer l'intervention des divers organismes autour du développement : de nombreux doublons existent, de même que des difficultés liées à un cloisonnement sectoriel.**

## CONCLUSION

Bien que cette méthode soit innovante et rafraichissante, le scénario obtenu doit être pris comme un exercice de vision, une direction à suivre et non pas une réalité à atteindre. D'ordinaire, un tel exercice nécessite deux années d'investissement et de processus, un financement conséquent. Pour ce qui est de l'Outaouais et de ses réalités temporelles et financières, l'exercice a dû se faire en 8 mois (février à septembre 2014). Ceci implique donc qu'un tel exercice est très exigeant tant pour les chercheurs que pour les participants, que ce soit en termes d'agenda, de temps ou de connaissances permettant de s'appropriier la méthode, le savoir des uns et des autres, et de positionnement dans une attitude de prospective : déconstruction/ reconstruction de notre vision du futur.

Enfin, le scénario retenu a été présenté et avalisé par près de 250 participants lors de la tenue du Forum socioéconomique de l'Outaouais le 29 novembre 2014. À ce forum, les participants ont été invités à prendre connaissance du scénario de développement de l'Outaouais et à s'en approprier le contenu. De plus, les organisations présentes se sont engagées à prendre en compte ce scénario dans le développement futur de stratégies et de projets sur leur territoire. Une histoire à suivre... ■

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

<sup>1</sup>Berke, Philip R. 2002. Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century. *Journal of Planning Literature* 17 (1, August) : 21-36  
<sup>2</sup>Ce projet a été financé par la Chambre de commerce de Gatineau (CCG), le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (Outaouais), la Conférence des élus de l'Outaouais (CRÉO) et le CRDT.

<sup>3</sup>L'anticipation.

<sup>4</sup>L'action.

<sup>5</sup>Bouzaiane L. et R. Mouelhi, (2008). *Introduction au concept de base de la prospective* : projet de M2PA, Université virtuelle de Tunis.

<sup>6</sup>Idem

<sup>7</sup>Jouvenel Bertrand (de) (1964). *L'Art de la conjecture*, Monaco : éditions du Rocher, Paris : SÉDÉS (Société d'études et de documentation économiques, industrielles et sociales), Futuribles, 1972, p.14

<sup>8</sup>Berger G., (1964). « L'attitude prospective ». *Prospective*, n° 1, 1958, Phénoménologie du temps et prospective, Paris : PUF (Presses universitaires de France), p.3.

<sup>9</sup>Selon Pierre Massé, un fait porteur d'avenir est « infime par ses dimensions présentes, mais immense par ses conséquences virtuelles, qui annonce une mutation technique, économique ou sociale 8 ». Massé P. (1962). « Planification et prévision », *La Table ronde*, n° 177, octobre 1962.

<sup>10</sup>TEDDIF (2013). *Territoire, environnement et développement durable en Île-de-France, La prospective appliquée aux projets territoriaux de développement durable, Les cahiers du développement durable en Île-de-France, Cahier no 10.*

<sup>11</sup>Cette méthode permet d'analyser les variables clés d'un système et particulièrement celles porteuses d'enjeux pour son évolution. Il s'agit de mettre en évidence (hiérarchiser) les variables influentes (ou motrices) et dépendantes. Pour ce faire, on utilisera une matrice pour déterminer le degré de motricité et le degré de dépendance de chaque variable, les unes par rapport aux autres. On peut retrouver une description plus précise de cette méthode dans : Michel Godet et Philippe Durand (2011) *La prospective stratégique pour les entreprises et les territoires*, Éditeur : DUNOD - UNESCO - Fondation Prospective et Innovation.

<sup>12</sup>Godet M., (2001). *L'Avenir autrement*, Paris : Armand Colin, 1991, 208 p.; *Manuel de prospective stratégique* (tome 1 : Une Indiscipline intellectuelle; tome 2 : L'Art et la méthode). Paris : Dunod, 1997, réédité et augmenté en 2001.

<sup>13</sup>Des scénarios contrastés, tels qu'on les utilise en prospective, supposent des configurations morphologiquement différentes. Ce n'est pas un peu plus ou un peu moins de la même chose, mais une autre histoire bâtie à partir de transformations structurelles du système.

<sup>14</sup>Variables motrices : Variables très motrices et peu dépendantes : groupe de variables dites « explicatives » ou « motrices ». Cette variable mesure l'action directe des acteurs du système.

<sup>15</sup>Variables externes : qui décrivent l'environnement.

---

# Planification de projets de développement touristiques régionaux : par qui? pour qui?

Normand Bourgault, professeur-chercheur  
Université du Québec en Outaouais

---

## INTRODUCTION

**La Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais (CRRNTO) a invité notre groupe de recherche à établir un portrait d'ensemble des projets de développement récréotouristiques.**

L'Outaouais, tout comme la plupart des régions du Québec, possède un territoire public vaste et riche qui a beaucoup à offrir en termes de récréotourisme en milieu naturel. Ce ne sont pas les projets qui manquent. D'ailleurs, c'est plutôt ce foisonnement d'idées et de projets qui, paradoxalement, pose problème. Quelle direction emprunter, que prioriser, comment dynamiser et supporter? La Commission régionale sur les ressources naturelles et le

territoire public de l'Outaouais (CRRNTO) a invité notre groupe de recherche à établir un portrait d'ensemble des projets de développement récréotouristiques<sup>1</sup> qui ont été élaborés au cours des années et impliquant le territoire couvert par la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO). La finalité de cette recherche n'était pas de choisir entre les projets, mais plutôt d'aider à la prise de décision, à savoir identifier les conditions qui assurent une bonne fin aux projets récréotouristiques en milieu naturel.

Les résultats de cette recherche seraient limités et anecdotiques s'ils ne s'appliquaient qu'à la seule région étudiée, l'Outaouais. L'examen sommaire de la documentation produite dans les autres régions montre qu'elles utilisent les mêmes méthodes.

## 1. LE CADRE D'ANALYSE

Au départ, notre projet de recherche visait essentiellement à réaliser une synthèse des multiples études de marché réalisées au cours de la dernière décennie pour permettre aux décideurs d'évaluer les voies qui s'ouvraient à eux. Rapidement, nous avons conclu à la nécessité d'enrichir notre problématique de recherche et de répondre à la question : est-ce que le modèle théorique de faisabilité de projet peut enrichir la pratique de la planification de projets récréotouristiques en milieu naturel?

### 1.1 La Méthodologie

Notre méthodologie d'examen des multiples études de faisabilité de projet rédigées au cours de la dernière décennie est celle de l'analyse documentaire. Nous avons considéré la documentation émanant de la CRÉO, des quatre municipalités régionales de comtés (MRC), des organismes voués au développement comme les centres locaux de

développement (CLD), les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et de Tourisme Outaouais. Nous avons intégré à nos recherches les documents publics produits par les organismes faisant la promotion d'activités particulières comme les fédérations sportives, les zones d'exploitation contrôlées (ZEC) ou encore les entreprises de récréotourisme comme les pourvoiries. Nous avons aussi dépouillé les études traitant de projets récréotouristiques localisés comme les projets de parcs ou de sites de villégiature.

Nous avons donc repéré et acquis toutes les études de planification et de développement rendues publiques depuis les années 2 000 et impliquant des activités récréotouristiques sises sur le territoire de l'Outaouais. Notre recension d'écrits nous a ramené plus de 55 études totalisant plus de 6 000 pages. À cause des pratiques commerciales et du secret entourant la réalisation d'études privées, nous n'avons pu accéder à toutes les études.

## 1.2 L'approche gestion de projet comme cadre théorique

Comment analyser des centaines de projets sans un cadre conceptuel souple et adaptable à diverses situations de gestion? L'approche de gestion de projet s'est imposée d'elle-même. Pour poser un diagnostic, nous avons comparé le contenu théorique d'une faisabilité complète de projets avec le contenu des documents de planification analysés de manière à faire ressortir les similarités et les écarts. Rappelons qu'une étude complète de faisabilité de projet contient quatre études développées en concomitance.

- L'étude de faisabilité technique décrit comment le projet est réalisable.
- L'étude de faisabilité de ressources humaines se penche sur la disponibilité et la compétence du personnel nécessaire à la bonne marche du projet.
- L'étude de faisabilité financière présente les hypothèses de montage financier.
- L'étude de faisabilité de marché, généralement appelée étude de marché, dresse un tableau du marché potentiel pour le produit ou le service et en évalue la rentabilité. Elle vise essentiellement à comprendre les attentes des clients, usagers et parties prenantes au projet.

L'étude de faisabilité de projet se présente essentiellement comme un état prévisionnel des résultats (figure 1) réalisé à partir des données fournies par les autres études de faisabilité, technique, financière, de ressources humaines et de marché.

En contexte de projet social, l'utilité pour la collectivité et le nombre d'utilisateurs constituent les critères de décision de mise en œuvre. En contexte de projet à caractère économique, la rentabilité du projet détermine la décision d'aller de l'avant.

L'analyse « fine » des profils des consommateurs ou usagers détermine les produits et services à offrir. Les études de faisabilité technique, financière et de ressources humaines auront à spécifier comment la prestation de services sera réalisée. Par exemple, le type d'embarcations à offrir à une clientèle lourdement handicapée diffère totalement de celui à mettre à la disposition d'athlètes internationaux. C'est dire *que les solutions techniques, humaines et financières des études de faisabilité ne doivent pas être développées indépendamment des clientèles. Elles sont totalement interdépendantes.*

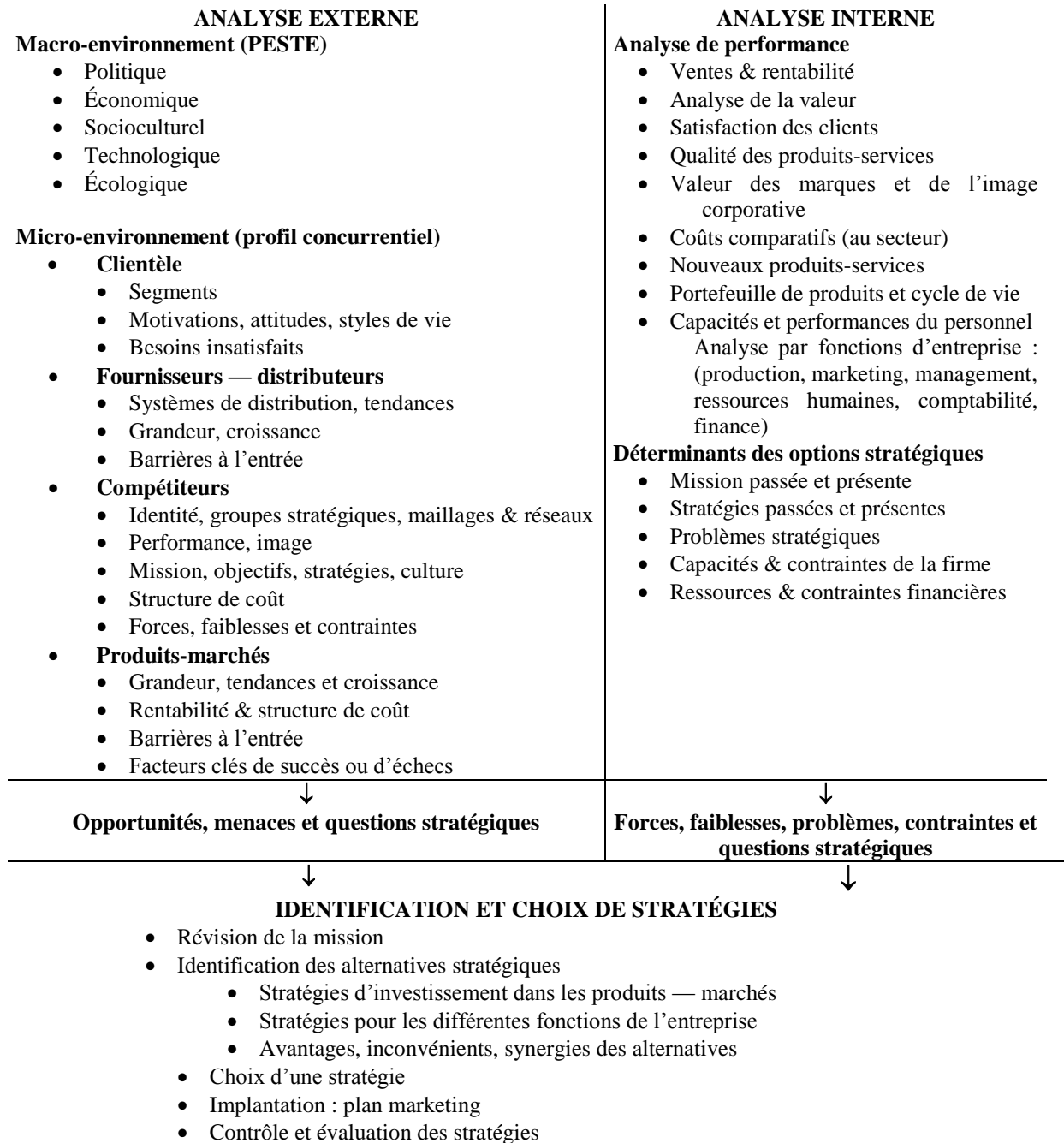
Figure 1

Informations	Données quantitatives	État prévisionnel des résultats
Revenus potentiels annuels (ventes ou fréquentation) Description des segments visés et de leurs attentes Dénombrement des acheteurs potentiels → Montant par transaction → Nombre de transactions annuelles →	Nombre d'acheteurs x Montant par transaction x <u>Nombre de transactions</u> = →	Revenus potentiels annuels
Coût des marchandises vendues ou des services rendus Coûts variables des produits et services offerts décrits dans les études de faisabilité en fonction des attentes de la clientèle visée	Matières premières + Main-d'œuvre directe + <u>Autres frais directs</u> = →	- <u>Coût des marchandises (services) vendues</u>  = <b>Bénéfice brut (perte brute)</b>
Frais d'exploitation (coûts fixes) Frais fixes d'exploitation décrits dans les études de faisabilité en fonction des attentes de la clientèle visée	Frais de vente + Frais d'administration + Frais financiers + Loyer ± <u>Énergie</u> = →	- <u>Frais d'exploitation (coûts fixes)</u>  = <b>Bénéfice net ou autofinancement ou perte nette</b>
Évaluation et décision du projet <b>Go – no go</b>		

Lors de l'examen des projets récréotouristiques, nous avons accordé une attention particulière aux enjeux concernant les usagers. Pour y arriver, nous avons comparé le contenu des projets au

contenu théorique d'une étude de planification stratégique (figure 2), étude qui se trouve au cœur de l'étude de faisabilité de marché.

**Figure 2**



---

Nous avons ensuite procédé à une analyse de contenu. Nous avons recherché dans cette abondante documentation les intentions des institutions concernant le développement récréotouristique de leur territoire. Nous avons extrait de ces documents plus de 250 pages d'informations et de références sur ces projets de développement. Globalement, notre analyse de contenu s'est déroulée en deux temps :

1. Une analyse descendante : de l'ensemble de la région aux communautés locales. L'analyse descendante a consisté à examiner les documents de planifications produits par des organismes couvrant l'ensemble de la région, puis se situant sur des subdivisions territoriales, pour en analyser les ramifications.
2. Une analyse ascendante : des activités et projets locaux aux activités régionales. Nous

## 2. L'ANALYSE DU CONTENU DES PROJETS

Nous avons construit notre analyse autour de deux périodes de planification, 2000-2007 et 2007-2012. L'analyse du contenu des documents décrivant la faisabilité de divers projets de développement récréotouristiques en milieu naturel a montré l'évolution des préoccupations des intervenants locaux et régionaux.

### 2.1 2000-2007 : la période des inventaires

**Ces analyses techniques ont permis aux planificateurs de s'approprier les connaissances nécessaires à la compréhension des lieux en fonction des multiples dimensions physico-chimiques, géologiques, historiques, culturelles, réglementaires, etc.**

Le premier constat qui se dégage des projets produits de 2000 à 2007 est que ces plans constituent, à la base, des inventaires de possibilités et de potentialités. Certains projets sont effleurés, d'autres sont abordés en profondeur. Sauf de rares exceptions, ces études prennent la forme d'analyses de faisabilité techniques sans autres études de faisabilité.

Ces analyses techniques ont permis aux planificateurs de s'approprier les connaissances nécessaires à la compréhension des lieux en

sommes partis des activités localisées sur des territoires restreints comme les projets de développement de sites de pratiques de sports d'eau vive ou de randonnées pédestres pour remonter à un niveau régional afin d'évaluer les nécessaires synergies.

Notre analyse documentaire a permis de dégager, *a posteriori* puisqu'ils émergeaient des rapports passés, des enjeux et des orientations. Nous les avons formulés. Afin d'assurer la validité externe de nos constats, nous les avons soumis à l'expertise régionale lors d'une tournée de consultation. Dans chaque MRC, nous avons rencontré divers intervenants liés au récréotourisme en milieu naturel. Ces commentaires ont confirmé les constats de notre analyse descendante et de notre analyse ascendante.

fonction des multiples dimensions physico-chimiques, géologiques, historiques, culturelles, réglementaires, etc. Il appert que l'on ne pouvait faire l'économie de ces analyses et qu'il était fondamental de les mener. Elles posaient les jalons des développements futurs.

Les projets évoqués se concentrent sur les permis à obtenir et à donner pour permettre le développement récréotouristique comme l'établissement de sites de villégiature, l'installation de rampes de mise à l'eau et d'abris sommaires, etc. Ils évoquent aussi ce qui pourrait être fait pour développer ou améliorer les sites, mais sans référence à des clientèles particulières ayant des caractéristiques sociodémographiques ou psychographiques définies.

Les aménagements proposés portent essentiellement sur les moyens d'accès (chemins, quais, débarcadères, rampes de mise à l'eau) et de circulation sécuritaires (sentiers, balises, rampes, escaliers). À l'occasion, des points d'eau potable et des équipements sanitaires sont prévus, mais ce n'est pas systématique.

Il se dégage de ces analyses techniques l'idée que ces projets sont conçus pour la desserte d'un nombre très restreint d'usagers en grande forme physique et sans enfants. Dans certains cas, toutefois, les services de support comme

---

l'hébergement, la restauration, les équipements sanitaires et les marinas sont signalés. Le cas échéant, ils sont évalués.

Dans le contexte de ces projets, trois études de faisabilité ne sont pas prises en compte alors qu'elles sont des conditions fondamentales à leur réalisation. Ces trois études, minimalement, répondent aux questions suivantes :

#### **Faisabilité des ressources humaines**

- Qui peut faire le projet? Connaissances, compétences et expériences.
- Qui veut faire le projet? Individu, collectivité, groupes d'intérêt. But lucratif ou non lucratif. Intérêt, motivation et implication.
- Qui doit faire le projet? Source de motivation intrinsèque (leadership) ou extrinsèque (imposé d'autorité)? Intérêts individuels ou collectifs?
- Qui dispose des moyens de faire le projet? Individus ou groupes d'individus?

#### **Faisabilité financière**

- Quelles sont les sommes en jeu?
- Qui finance?
- Encaisse-t-on? Utilisation gratuite, auto-financement ou exigences de rentabilité.

#### **Faisabilité de marché**

- Qui seraient les clients? Caractéristiques, attentes par rapport aux services à recevoir et au niveau de qualité des services. Niveaux de prix considérés.
- Pourquoi seraient-ils clients? Avantage concurrentiel du projet comme réponse aux besoins et désirs des clients.
- Comment les recrute-t-on?
- Quelle est la désirabilité sociale de ce projet pour les groupes d'intérêt? Qui sont ces groupes d'intérêt?

L'identification des attentes et désirs des usagers est généralement absente des plans d'aménagement. Les individus ou groupes entrepreneuriaux de mise en œuvre des projets le sont aussi. De même, les sources de financement sont rarement évoquées.

## **2.2 2007-2012 : la période de l'intégration des faisabilités techniques**

La problématique du développement récréotouristique de plein air apparaît dans un cadre plus large, dans la planification stratégique 2007-

2012. Elle s'est contextualisée et enrichie et les thématiques se sont précisées. Ainsi, les plans de développement intégrés (PDI) décrivent des projets ayant davantage de liens entre eux qu'auparavant. Par exemple, les projets impliquant des rivières prennent ces dernières comme concept intégrateur des sous-projets possibles le long de ses rives. D'autres sont décrits par activités à développer et des lieux à aménager pour y parvenir.

### *2.2.1 Des clients conjugués au passé*

Certaines études présentent des activités possibles en région accompagnées de statistiques générales de fréquentation québécoises ou canadiennes. L'offre locale et régionale est comparée à ces données nationales pour apprécier la pertinence des projets.

Dans les études de cette période, le client y est traité de façon incidente. *Les besoins du client sont « supposés » à partir de ce qu'il consomme et de ce qui lui est proposé plutôt que décrits par ce qu'il veut acheter.* Les besoins des clientèles (demande), tels que présentés, ne permettent pas de préciser le *panier de produits et services* à développer dans chaque projet pour les satisfaire. Décrire les attentes des clients en fonction des ventes passées limite l'innovation.

### *2.2.2 L'arrivée du client, dans certains cas*

Encore durant cette période, la plupart des documents de planification ressemblent à des « catalogues » de projets possibles, sans spécification du « pour qui » ni du « par qui », ils devraient être mis en œuvre. Le client avec ses goûts et ses attentes apparaît comme acteur clé du récréotourisme à partir de 2010. On y présente le nouveau consommateur de récréotourisme et on élabore des offres basées sur des expériences touristiques distinctives ainsi que sur les moyens de communication à mettre en œuvre pour l'amener à les vivre.

**Le client avec ses goûts et ses attentes apparaît comme acteur clé du récréotourisme à partir de 2010.**

---

### 2.2.3 Le client ou le citoyen

Le souci d'ajuster l'offre des services à la population locale à celle des autres localités devient couramment évoqué, ce qui n'est pas le cas des documents de la période 2000-2007. Les projets sont décrits à la fois en termes de bénéfices pour les citoyens et d'attraits touristiques à vocation commerciale.

### 2.2.4 Des partenariats sans projet et des projets sans partenariat

L'idée d'établir des collaborations avec d'autres organismes locaux ou régionaux ressort de la plupart des planifications, en particulier celles des MRC. Elle est très couramment évoquée, mais sans référence à des projets précis. Par exemple, alors que deux municipalités voisines ont chacune un projet de piste cyclable, aucune ne mentionne la nécessité de s'entendre sur le tracé alors que les deux mentionnent la nécessité de mieux collaborer.

À ce sujet, un tableau que nous avons utilisé lors de la tournée régionale de validation de nos constats a surpris la quasi-totalité des participants. Il montre que les MRC ont sensiblement les mêmes projets de développement, aménagement de pistes cyclables, de sentiers pédestres, de parcs, etc. Les commentaires des participants ont mis en lumière la méconnaissance des projets des territoires immédiatement voisins.

### 2.2.5 Des résultats généraux, difficilement mesurables

Les planifications de cette période innovent par la présence d'objectifs et de plans d'action. Ils décrivent des résultats spécifiques. À l'analyse, les résultats décrits dans les objectifs sont difficilement mesurables. Des verbes comme *favoriser*, *soutenir*, *impliquer*, *valoriser* peuvent décrire des résultats d'objectifs généraux ou sociaux. Comme il est difficile de mesurer le *soutien* ou l'*implication*, ces verbes sont inadéquats pour décrire des objectifs spécifiques ou terminaux.

### 2.2.6 Le souci de l'environnement et de la pérennité

À la lecture des plans de développement, au défilement des centaines de projets pensés, projetés, étudiés, dessinés, il apparaît en filigrane un triple questionnement, un non-dit qui teinte toutes les démarches régionales de planification qu'il nous a été donné de consulter :

- Comment prélever sans piller?
- Comment utiliser sans détruire?
- Comment tirer profit sans brader?

Ce souci de « préserver – développer » est systématiquement pris en compte. La composante « préserver » domine largement. Il en ressort clairement que la tension du « préserver – développer » n'est pas résolue.

### 2.2.7 Des études incomplètes

Notre revue des études existantes pour en extraire les données relatives au récréotourisme de plein air nous amène à conclure que ce sont essentiellement des études de faisabilité techniques.

- Elles décrivent des projets possibles;
- Elles présentent plusieurs centaines de possibilités;
- Elles expliquent l'intérêt des sites ou des activités pour des raisons sociales, historiques, environnementales ou autres;
- Elles spécifient les conditions légales et techniques d'accès au site ou à l'activité.

Nous n'avons pas trouvé :

- D'études de faisabilité de ressources humaines;
- D'études de faisabilité financière;
- De planification stratégique du marketing
- D'études de faisabilité de marché.

Force est de constater que les documents de planifications que nous avons consultés, plus de 50, ne contiennent pas les données nécessaires pour évaluer le potentiel économique de ces projets ou l'utilité de leur réalisation pour les citoyens ciblés par ces projets. Elles ne constituent pas, en ce sens, des outils efficaces d'aide à la décision.



---

### 3. DISCUSSION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

**Les résultats font ressortir la nature parcellaire des documents. Sauf exception, ils constituent des « catalogues » de projets potentiels supportés par des études de faisabilité techniques sans études complètes de faisabilité.**

La recherche a consisté à comparer des documents de planification de projets récréotouristiques en milieu naturel au modèle théorique d'étude de faisabilité de projet. Les résultats font ressortir la nature parcellaire des documents. Sauf exception, ils constituent des « catalogues » de projets potentiels supportés par des études de faisabilité techniques sans études complètes de faisabilité

L'absence de faisabilité de marché empêche, entre autres, de réaliser une faisabilité technique adaptée aux usagers visés par le projet. Citoyens ou touristes? Le projet n'est pas le même en fonction de ces clientèles.

#### 4. LES IMPLICATIONS MANAGÉRIALES

Il est possible de synthétiser par deux questions les difficultés engendrées par l'absence d'études complètes de faisabilité : Des projets pour qui? Des projets par qui? Ces deux questions, comme leitmotiv, surgissent obstinément de la lecture des documents de planification de projets. Une multitude de documents, une multitude de projets, mais que des études techniques.

##### 4.1 Des projets pour qui?

Qui bénéficiera du projet? Le démarrage de projets récréotouristiques se heurte à cet impératif. Le premier est celui du « pour qui? » L'identification et le choix de projets communs à une collectivité imposent de *rendre explicite ce qui est implicite*. Dans les plans de développement intégré, est implicite, immatériel et innommé cet individu utilisateur ou cette collectivité bénéficiaire. La réponse à la question « pour qui ces projets? » doit être rendue explicite.

Particulièrement dans le contexte de projets récréotouristiques énoncés par des organismes

Les réponses d'une étude de faisabilité technique rendent hasardeuses les solutions mises de l'avant sans faisabilité complète. Par exemple, le montage financier d'un projet dépend du type d'individu visé par un projet : un citoyen déjà payeur par ses taxes ou un touriste à qui l'on demandera une contribution monétaire. Le manque d'étude de faisabilité de ressources humaines camoufle les besoins de compétence et de leadership des projets, notamment ceux qui requièrent des compétences pointues.

- À la question de départ, à savoir si l'utilisation d'un modèle théorique de faisabilité de projet peut enrichir la pratique de la planification de projets récréotouristiques en milieu naturel, la réponse qu'apporte cette recherche est un oui sans équivoque. L'absence quasi systématique d'études de marché, de faisabilité financière et de ressources humaines conserve aux projets leur aspect « potentiel » et n'aide pas à leur réalisation. Elle rend difficile leur évaluation.

publics, les bénéficiaires doivent être clairement identifiés. Toutes les caractéristiques du projet sont alors conçues en fonction des attentes de ces groupes. Deux cas de figure se présentent.

**Dans les plans de développement intégré, est implicite, immatériel et innommé cet individu utilisateur ou cette collectivité bénéficiaire.**

- Les bénéficiaires sont les citoyens du territoire. L'étude de faisabilité de marché devra montrer le désir de la population concernée de bénéficier du projet et préciser les attentes. L'étude de faisabilité technique décrira le projet sous ses aspects matériels. L'étude de faisabilité financière indiquera qui seront les payeurs. Il est raisonnable de s'attendre à ce que l'essentiel du montage financier provienne des communautés concernées et des gouvernements de tutelle. Ils ont la responsabilité de participer au bien-être de leurs citoyens qui sont, de plus, les payeurs ultimes par leurs taxes et leurs impôts. Même si nous

---

n'avons trouvé aucune étude de faisabilité de ressources humaines, sa réalisation s'impose du fait de la nécessité d'identifier les individus et les structures territoriales qui assumeront la direction et le leadership desdits projets.

- Les bénéficiaires sont les touristes et, en corollaire, les gens d'affaires. L'étude de faisabilité de marché devra décrire les désirs et les intentions de comportement de la clientèle. L'étude de faisabilité technique décrira les choix faits pour que les aspects matériels du projet répondent aux attentes de la clientèle et aux impératifs financiers du projet. L'étude de faisabilité financière indiquera qui sont les promoteurs et comment ils comptent financer le projet. Elle contiendra aussi les prévisions financières de rendement sur l'investissement. Il sera raisonnable de s'attendre à ce que ce soient les bénéficiaires financiers des projets qui en assument les risques. L'étude de faisabilité de ressources humaines viendra décrire la gouvernance des projets et les besoins en main-d'œuvre.

Le projet de développement d'un sentier pédestre, par exemple, doit être clairement identifié « pour la collectivité locale » ou « comme attraction touristique ». Les usagers locaux accepteront de partager le sentier, l'hiver, entre quelques skieurs, quelques raquetteurs et quelques marcheurs. Ce sera une tout autre histoire de skier dans un « sentier local » où des centaines de touristes l'auront glacé durant l'avant-midi. À l'inverse, l'industrie locale aura intérêt à offrir des services connexes aux usagers de sentiers pédestres s'ils attirent suffisamment de clients.

Ce qui est à tous n'est à personne. Depuis que la recherche en marketing se penche sur cette question, elle arrive toujours à la même réponse : ce qui « devrait plaire à tous ne plaît à personne ».

**Dans ce paradigme de l'acteur politique mobilisateur, le locus de contrôle, c'est-à-dire la structure territoriale qui devrait exercer le pouvoir de décision sur les projets, demeure à définir.**

## 4.2 Par qui?

Les organismes publics peuvent assumer eux-mêmes divers projets de développement, particulièrement s'ils sont sur des terres publiques et destinées à la population locale ou régionale. Cependant, il apparaît qu'à moins d'un changement « métamorphique » des politiques publiques québécoises, les organismes de développement ne peuvent être les opérateurs de projets à but lucratif ni être les initiateurs de leur mise en œuvre, et ce, même s'ils l'ont été dans le passé avec bénéfice pour les communautés régionales. On s'attend maintenant à ce que l'acteur politique agisse comme mobilisateur et s'assure que le projet suit les orientations.

Dans ce paradigme de l'acteur politique mobilisateur, le locus de contrôle, c'est-à-dire la structure territoriale qui devrait exercer le pouvoir de décision sur les projets, demeure à définir. Notre étude ne permet pas de la suggérer. Toutefois, la problématique que nous avons identifiée de la parcellisation de l'offre récréotouristique, de l'absence de liens entre les sites, les activités et les acteurs économiques implique que la réponse à la question du locus du contrôle devra permettre cette coordination.

## 4.3 Les limites de la recherche

Cette recherche a porté sur les plans de développement d'une région précise du Québec, l'Outaouais rural. Un examen sommaire de documents provenant d'autres régions rurales du Québec amène à penser que les conclusions sont généralisables à la plupart des planifications des régions rurales. Les grands centres urbains sont structurés différemment. Les conclusions de cette recherche peuvent ne pas s'appliquer aux documents de planification de ces centres urbains. ■

## BIBLIOGRAPHIE

<sup>1</sup>Bourgault, Normand (2013). *Analyse et synthèse des voies de développement en récréotourisme de l'Outaouais rural – Portrait et enjeux*, Université du Québec en Outaouais, avril, 108 pages.

<sup>2</sup>Bourgault, Normand (2006). *MGP 7150 : Faisabilité de projet – Notes de cours*. Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, 339 pages.

---

# La participation publique comme vecteur de renouvellement des pratiques planificatrices : l'exemple du SAD de la Ville de Gatineau

Lynda Gagnon et Mario Gauthier<sup>1</sup>  
Université du Québec en Outaouais

---

## INTRODUCTION

**Le renouvellement des pratiques planificatrices s'inscrit par ailleurs dans un contexte de remise en question du monopole de l'État et des experts dans la prise de décision.**

Au cours des dernières décennies, la complexification des enjeux de société, la montée en puissance des préoccupations environnementales et les impératifs du développement durable ont enclenché une remise en question des modes de planification du territoire. Cet appel au renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement durable concerne en particulier les villes, qui sont confrontées à des enjeux complexes de gestion de la croissance urbaine engendrés par le processus de métropolisation<sup>2</sup>. Le renouvellement des pratiques planificatrices s'inscrit par ailleurs dans un contexte de remise en question du monopole de l'État et des experts dans la prise de décision. En fait, l'idée d'inclure tous les acteurs de la société civile, incluant les citoyens, dans la définition des choix à faire en matière d'aménagement et de développement durable de leur ville, et ce le plus tôt possible à l'intérieur d'un processus décisionnel transparent, fait consensus depuis au moins deux décennies<sup>3</sup>. Dans le domaine de la planification urbaine, ce mouvement en faveur d'une démocratie participative coïncide avec ce qu'on a appelé le « tournant communicationnel » dans les théories de la planification, lequel a donné lieu à un nouveau modèle connu sous le nom de *collaborative planning*, ou planification collaborative en français. Ce nouveau paradigme s'appuie sur une reconnaissance du pluralisme croissant de la société pour proposer une méthode de planification fondée sur la communication dans le but de construire des consensus fondés sur des valeurs communes<sup>4</sup>.

La participation du public au processus de planification urbaine est ainsi devenue un passage obligé et a donné lieu au déploiement d'une multitude de mécanismes d'information, de participation du public et de concertation visant à intégrer les préoccupations des citoyens et des groupes de la société civile à la prise de décision au niveau local. Ces dispositifs participatifs sont aujourd'hui au cœur du renouvellement des pratiques d'aménagement et d'urbanisme. Au Québec, cette obligation a d'abord été enchâssée dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), adoptée en 1979, et dont l'un des principes fondateurs est d'encourager une « participation plus active des citoyens à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement »<sup>5</sup>. Or, les mécanismes conventionnels d'information et de consultation tels que ceux instaurés par la LAU ne répondent plus aux attentes des citoyens, qui demandent à participer plus activement et plus en amont à l'élaboration des politiques et aux choix d'aménagement. De plus en plus de villes et de municipalités vont d'ailleurs au-delà de ces dispositions minimales et déploient des efforts considérables pour encourager une plus grande concertation entre les acteurs dans la prise de décision en aménagement.

Cet article, qui s'appuie sur les résultats d'une étude réalisée entre 2012 et 2014<sup>6</sup>, porte sur l'approche collaborative expérimentée par la Ville de Gatineau dans le cadre du processus de révision de son schéma d'aménagement et de développement (SAD). À l'instar d'autres grandes villes et MRC du Québec, la Ville de Gatineau a récemment révisé son schéma d'aménagement et de développement, mais elle a choisi d'aller bien au-delà des exigences de la LAU en impliquant de près le public à toutes les étapes du processus. L'objectif du projet de recherche, à l'origine de cet article, était donc de

---

mesurer l'influence du public sur la prise de décision et la portée de cette démarche originale de planification collaborative sur l'évolution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme à Gatineau. La présentation sommaire des résultats de cette recherche se décline en quatre points dans les pages qui suivent, soit : 1) une mise en contexte du sujet à partir d'un rappel des principaux éléments théori-

ques et de l'hypothèse de recherche qui en découle; 2) un survol des caractéristiques de Gatineau et des principaux enjeux qui soustendaient l'exercice de révision du SAD; 3) une description du processus participatif et de la démarche collaborative; et 4) une réflexion sur la portée de la démarche de planification collaborative expérimentée à Gatineau à partir des principaux constats de la recherche.

## **1. LA PLANIFICATION COLLABORATIVE COMME OUTIL DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE**

Reconnue en tant que modèle théorique de la planification territoriale dans les années 1990, la planification collaborative a émergé en réaction aux défaillances du modèle traditionnel de planification fondé sur le contrôle, l'ordre et la primauté de l'expertise technique<sup>7</sup>. Cette nouvelle méthode de planification, qui s'inscrit dans la continuité des travaux de Jürgen Habermas sur l'agir communicationnel, a pour objectif d'amener une pluralité d'acteurs à échanger et à confronter leurs points de vue dans la recherche de consensus fondés sur des valeurs communes. Inspirée des travaux fondateurs de John Friedmann et de Donald A. Schön<sup>8</sup>, notamment, cette approche conçoit la planification comme un exercice éminemment politique qui consiste à faire le lien entre connaissances et actions par un processus d'apprentissage continu prenant appui sur le dialogue et la mobilisation sociale des acteurs, et dans lequel les planificateurs deviennent des communicateurs et des facilitateurs. En somme, la qualité des pratiques planificatrices ne tient pas à l'application d'un modèle standardisé fondé sur le savoir des experts pour régler des problèmes ponctuels, mais à la capacité d'engager une pluralité d'acteurs aux compétences et points de vue parfois divergents dans la recherche de solutions à long terme et profitables au plus grand nombre.

**Ce principe de durabilité, appelé à transformer la façon de penser et d'aménager nos milieux de vie, peine toujours à remplir ses promesses.**

Les modes de planification ont également évolué sous l'influence du développement durable et des nouvelles approches urbanistiques qui en découlent, comme le nouvel urbanisme et la croissance intelligente. Or, même s'il a imprégné toutes les sphères de la société depuis la parution du célèbre

*Rapport Brundtland* en 1988 et qu'il s'impose désormais comme un principe d'action central dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le développement durable est en quelque sorte devenu un concept-valise qui soulève nombre de questions et donne lieu aux interprétations les plus disparates quand vient le temps de l'appliquer concrètement sur le terrain. Ainsi donc, ce principe de durabilité, appelé à transformer la façon de penser et d'aménager nos milieux de vie, peine toujours à remplir ses promesses. Bref, la *ville durable* en tant que modèle type de la ville idéale qui possède tous les attributs requis pour répondre aux enjeux environnementaux n'arrive pas à supplanter le modèle dominant de planification urbaine hérité de la période d'après-guerre et qui produit des villes étalées et fortement dépendantes de l'automobile. Face aux difficultés du concept à produire des effets de nature substantielle, en agissant par exemple sur la forme urbaine en réponse à des impératifs de densification et de mobilité durable, nombre de chercheurs s'attardent plutôt au potentiel offert par le développement durable de transformer les modes de faire et les mécanismes d'interaction entre les acteurs. Le développement durable est alors appréhendé comme un concept essentiellement procédural qui ne renvoie pas tant à une nouvelle forme de ville idéale qu'à un processus renouvelé pour construire cette ville durable, et ce processus fait appel à une participation accrue des citoyens à la prise de décision. La planification collaborative, en offrant les conditions propices au développement d'un climat de confiance entre les parties, à une meilleure communication et à une même compréhension des enjeux entre les acteurs, génère un processus d'apprentissage collectif prometteur pour l'avancement du développement urbain durable<sup>9</sup>.

## 2. GATINEAU : MISE EN CONTEXTE ET ENJEUX

**Principal centre urbain de la région administrative de l'Outaouais, Gatineau fait partie de la région de la capitale nationale (RCN) d'Ottawa-Gatineau, une région métropolitaine atypique qui chevauche deux provinces, l'Ontario et le Québec.**

Quatrième ville en importance du Québec, l'actuelle ville de Gatineau est le résultat de la fusion forcée en 2002 des villes de Hull, Aylmer, Gatineau, Masson-Angers et Buckingham et est découpée en cinq secteurs correspondant aux limites des anciennes villes<sup>10</sup>. Principal centre urbain de la région administrative de l'Outaouais, Gatineau fait partie de la région de la capitale nationale (RCN) d'Ottawa-Gatineau, une région métropolitaine atypique qui chevauche deux provinces, l'Ontario et le Québec. Son statut de pôle régional et de ville frontalière ainsi que son appartenance à la région métropolitaine de la capitale fédérale lui confèrent de nombreux atouts qui, en retour, lui valent une forte croissance démographique. Cette croissance

s'explique en grande partie par l'attrait exercé par la fonction publique fédérale, le principal employeur de la région.

La fusion de cinq municipalités très distinctes a fait de Gatineau une ville très linéaire caractérisée par une trame urbaine fortement discontinue, qui s'articule autour d'un ensemble hiérarchisé de pôles secondaires et tertiaires, et qui peine à se doter d'un véritable centre-ville dynamique en raison de la force d'attraction exercée par la capitale fédérale, Ottawa. Au cœur de ce mode d'organisation du territoire se trouve la « mosaïque de villages urbains », un concept né de l'exercice de planification stratégique mené avec la participation du public au lendemain de la fusion municipale dans le but d'engager les résidents dans un processus de construction de la nouvelle ville et de favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance à celle-ci. Depuis la fusion municipale, Gatineau doit donc relever le double défi de se construire une nouvelle identité collective qui ralliera les cinq ex-villes, tout en affirmant sa personnalité propre face à Ottawa.

**Figure 1 – Délimitations des cinq secteurs de la Ville de Gatineau<sup>11</sup>**



Le modèle de planification urbaine ayant contribué à façonner le visage de la Ville de Gatineau au fil des décennies est aussi fortement influencée par son appartenance à la région de la capitale nationale. En tant que siège de la capitale fédérale, la région a fait l'objet de plans d'aménagement majeurs dont le plus marquant est sans contredit le *Plan Gréber*, un vaste plan d'ensemble destiné à créer une capitale digne de ce nom qui a été adopté en 1950 et dont la

mise en œuvre, au cours des deux décennies suivantes, a notamment eu pour effet de chasser une partie importante de la population du centre-ville de l'ex-ville de Hull pour y construire des édifices du gouvernement fédéral et aménager de nouvelles infrastructures routières pour relier les deux rives<sup>12</sup>. La Ville de Gatineau n'a pas échappé non plus aux effets de la suburbanisation qui s'est imposée comme modèle dominant de planification urbaine

dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>13</sup>. En conséquence, la ville est confrontée comme bien d'autres villes nord-américaines à une problématique d'étalement urbain que certains facteurs ont pu contribuer à accentuer, comme la vaste étendue du territoire, l'absence d'un système de transport en commun assez performant pour décourager la dépendance à l'automobile et le manque d'attrait du centre-ville en tant que milieu

de vie. Ce portrait global de la Ville de Gatineau met en lumière un certain nombre de problématiques d'aménagement et de développement durable qui sont au cœur de la révision du SAD, telles que la dévitalisation du centre-ville, l'influence de la forme urbaine sur la dépendance à l'automobile et le difficile équilibre à réaliser entre croissance urbaine et maintien de la qualité de l'environnement et des milieux de vie.

### 3. LE PROCESSUS DE RÉVISION DU SAD AVEC LA PARTICIPATION DU PUBLIC

Depuis la fusion municipale, la Ville de Gatineau tient à démontrer qu'elle prend au sérieux l'impératif participatif et qu'elle accorde une place importante à ses citoyens dans le processus décisionnel. En fait, le processus de construction de la nouvelle ville a été le prétexte au lancement d'un vaste exercice de planification stratégique qui fera maintes fois appel à la mobilisation et à l'expertise des citoyens, et débouchera sur quatre grandes priorités, dont celle d'instaurer une « gouvernance participative ». Après l'adoption d'un plan stratégique et d'une démarche de gouvernance participative, la Ville s'est dotée en 2005 d'un *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales* par lequel elle s'engageait à faciliter la participation des citoyens, à solliciter leur apport le plus tôt possible dans le processus et à développer une culture de la participation propre à la Ville. Or, même si l'administration municipale fait très régulièrement appel à la participation du public pour l'élaboration de politiques publiques et la réalisation de projets d'aménagement et d'urbanisme, les défaillances du mode de consultation publique – telles que le manque de suivi et de résultats concrets et le sentiment que « tout est décidé d'avance » – ont fini par nuire à la crédibilité des exercices de participation publique et entraîné une rupture du lien de confiance entre les citoyens et la Ville.

**La Ville a choisi d'inclure les citoyens et groupes de la société civile dans la définition des choix d'aménagement dès le début des travaux en organisant un vaste processus de consultation publique en quatre étapes sous le thème *Aménageons le futur!***

En 2011, conformément aux obligations prévues par la LAU, Gatineau a entrepris la révision de son schéma d'aménagement et de développement, soit le document de planification à long terme qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire, les conditions d'aménagement ainsi que l'organisation du transport. Cet exercice permettait de réévaluer les choix faits précédemment et de réfléchir à l'avenir de la ville dans une optique de développement durable du territoire. Pour ce faire, la Ville a choisi d'inclure les citoyens et groupes de la société civile dans la définition des choix d'aménagement dès le début des travaux en organisant un vaste processus de consultation publique en quatre étapes sous le thème *Aménageons le futur!*. Cette démarche participative, qui s'est échelonnée sur trois ans, a mobilisé une variété de dispositifs pour permettre aux citoyens de se prononcer tout au long de l'avancement du projet.

**Figure 2 – Les cinq étapes du processus de révision du schéma d'aménagement et de développement<sup>14</sup>**



La première étape du processus de participation publique se voulait avant tout une démarche d'écoute des citoyens. À partir d'un portrait du territoire et d'un diagnostic des enjeux de développement élaborés en amont, les résidents de tous les secteurs ont été conviés à se projeter dans l'avenir afin d'imaginer Gatineau dans 40 ans à l'occasion de 4 cafés citoyens et d'un colloque d'une journée destinés à connaître leurs valeurs, leurs préoccupations et leurs attentes quant à l'évolution à long terme de leur cadre de vie. Cette première phase du processus de consultation avait pour objectif premier de mesurer l'ouverture au changement de la population gatinoise. Or, la conclusion principale tirée du rapport de consultation faisait état d'une certaine ambivalence des Gatinois, qui se montraient généralement ouverts à changer les pratiques dans les nouveaux quartiers, mais réticents à accepter des modifications dans leur milieu de vie. Cette première série d'activités participatives organisée en amont du processus de révision du SAD a par ailleurs permis d'asseoir la crédibilité du processus et a manifestement inspiré confiance aux participants.

À la deuxième étape, au printemps 2012, quatre scénarios d'aménagement potentiels élaborés à partir des orientations établies par le conseil municipal et des enjeux définis à l'étape précédente

ont été soumis à la population (voir tableau 1). À ce stade, les activités de participation publique, sous forme de rencontres de discussion dans chacun des secteurs ou de séances de clavardage, avaient pour objectif d'encourager les échanges en grand groupe sur les différents scénarios d'aménagement proposés dans le but de recueillir le point de vue des citoyens et de cerner leurs priorités en vue de l'élaboration d'un scénario préférentiel. Cette étape a fait ressortir des divergences très nettes entre les secteurs et illustrer la réticence persistante des collectivités d'Aylmer, à l'ouest, et de Buckingham et Masson-Angers, à l'est, à se reconnaître pleinement dans la nouvelle ville. Par contre, les citoyens ont exprimé très majoritairement leur adhésion aux propositions présentées dans les deux scénarios clairement inspirés des principes d'urbanisme durable, une position diamétralement opposée à celle des promoteurs immobiliers qui favorisaient un scénario d'étalement. La présence des acteurs de la construction résidentielle à chacune des rencontres en tant que participants au même titre que les citoyens, et non comme promoteurs venus chercher l'acceptabilité sociale d'un projet, ajoutait une dimension relativement nouvelle au processus de consultation en ouvrant un espace de dialogue entre des groupes d'acteurs peu habitués à s'asseoir à la même table.

**Tableau 1 – Aperçu des quatre scénarios d'aménagement<sup>15</sup>**

<b>Scénario</b>	<b>Parti d'aménagement</b>
<b>Scénario 1 – Le schéma d'aménagement actuel</b>	Poursuite du développement selon les règles du schéma actuel
<b>Scénario 2 – Un territoire consolidé</b>	Préservation des atouts verts et bleus du territoire par la consolidation du développement près des pôles, des infrastructures et des équipements existants
<b>Scénario 3 – Un territoire remodelé axé sur le transport collectif</b>	Transformation de la forme urbaine dans une optique de densification et de mixité fonctionnelle autour des axes de transport collectif et de nouveaux pôles d'activités
<b>Scénario 4 – Un territoire étendu</b>	Élargissement du périmètre urbain afin d'ouvrir de nouveaux espaces au développement et ainsi favoriser la création de milieux de faible et moyenne densité

Un premier projet de schéma révisé, représentant un amalgame des préférences exprimées à l'étape précédente, a ensuite été élaboré puis adopté par le conseil municipal avant de faire l'objet d'une nouvelle série de consultations publiques. Organisée sous la forme d'une audience publique en deux temps selon le modèle du BAPE, cette étape du processus de participation publique avait pour but d'expliquer le contenu du premier projet de schéma et de permettre aux participants de proposer des améliorations à apporter à cette première mouture. Des commentaires formulés et des mémoires présentés lors de cette troisième étape, un message très clair est ressorti : la Ville s'est arrêtée « à mi-chemin » dans son élan en présentant un projet de schéma trop timide en matière de densification et de mobilité durable. Il convient toutefois de souligner que la très grande

majorité des participants à l'audience publique représentaient des groupes organisés, contrairement à l'étape de discussion sur les scénarios qui a surtout fait place à la voix des « citoyens ordinaires », et que les promoteurs immobiliers n'y ont pas participé activement. Cette étape a par ailleurs mis en relief une volonté de collaboration et de mise en commun des ressources chez plusieurs groupes de la société civile, qui ont créé des alliances en vue de s'entendre sur des objectifs et des visions partagés à mettre de l'avant pour la révision du SAD. Enfin, cette étape a été l'occasion pour de nombreux participants d'exprimer leur inquiétude face à la mise en œuvre du SAD, certains d'entre eux ayant gardé un goût amer d'expériences participatives antérieures n'ayant pas débouché sur les résultats attendus.

**Tableau 2 – Résumé des étapes du processus de participation publique**

<b>Étape du processus</b>	<b>Modes de consultation</b>	<b>Participants</b>
ÉTAPE 1 – LES ENJEUX Printemps 2011	Cafés urbains (4)	230
	Colloque	155
	Webdiffusion	212
	Questionnaire	259
ÉTAPE 2 – LES SCÉNARIOS Printemps 2012	Rencontres publiques de discussion (4)	227
	Questionnaire	121
	Discussions en ligne	100
	Commentaires ou mémoires	20 citoyens/9 organismes
ÉTAPE 3 – PREMIER PROJET DE SCHÉMA Février-mars 2013	Audience publique – S'informer (2 séances)	Environ 80 pers.
	Audience publique – S'exprimer (1 séance)	50 mémoires 20 présentations
ÉTAPE 4 – DEUXIÈME PROJET DE SCHÉMA Juin 2013	Séance portes ouvertes et consultation obligatoire prévue par la LAU	85 personnes



---

La dernière étape du processus participatif correspondait à l'assemblée publique de consultation obligatoire en vertu de la LAU, laquelle était précédée d'une rencontre de type « portes ouvertes » pour permettre aux gens de prendre connaissance des panneaux d'information sur le contenu du schéma et de poser des questions aux différents fonctionnaires et élus de la Ville sur

place. L'assemblée publique avait pour but de présenter un résumé du 2<sup>e</sup> projet de schéma et fournissait une dernière occasion aux citoyens d'exprimer leur opinion ou de poser des questions. Le schéma révisé de la Ville de Gatineau a été adopté par le conseil municipal le 1<sup>er</sup> octobre 2013<sup>16</sup>.

#### 4. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE TERRAIN

La décision de la Ville de Gatineau de faire appel à la participation du public en amont et tout au long du processus de révision du SAD semble avoir été motivée par deux objectifs principaux. D'abord, considérant la portée des orientations inscrites dans le schéma révisé sur l'avenir du développement de Gatineau, l'administration municipale a vu dans la révision de cet outil de planification l'occasion d'amener tous les secteurs de la Ville à dépasser une fois pour toutes le phénomène de repli identitaire qui perdure depuis la fusion forcée de 2002 en participant à la construction d'une vision commune pour le développement de la grande ville. Deuxièmement, en associant le public de près à la définition des choix d'aménagement pour l'avenir, la Ville de Gatineau cherchait manifestement à reconstruire un lien de confiance avec les citoyens et à rétablir sa crédibilité en matière de participation publique, mise à mal lors de consultations passées. L'analyse du processus participatif permet de dégager les avancées réalisées et les défis qui restent à surmonter en regard de ces deux objectifs.

##### 4.1 Crédibilité du processus et valorisation de la compétence citoyenne

Au chapitre des progrès marqués pour restaurer la confiance du public envers la Ville, les efforts déployés par l'administration municipale pour assurer la crédibilité du processus participatif sont notables. L'utilité de la participation publique réside dans la capacité donnée aux citoyens et aux groupes de la société civile de contribuer à la prise de décision par la mise en place de mécanismes répondant à certaines « règles de l'art » permettant d'assurer la qualité des échanges et la légitimité du processus, et dans la traduction effective des résultats du débat en effets sur la décision<sup>17</sup>. La mise en branle d'une démarche participative très en amont de l'exercice, à l'étape de « la page blanche », ainsi que la possibilité donnée aux

citoyens de se prononcer ensuite sur plusieurs scénarios, permettent de croire que le processus de participation reposait sur un enjeu véritable et n'était pas un exercice de façade. De plus, l'encadrement du débat par des règles claires, dont le respect était assuré par la présence d'un tiers neutre (expert en participation publique indépendant), le déploiement de moyens de communication importants, la mise à la disposition des participants d'une documentation claire et détaillée ainsi que la production d'un rapport de résultats à la suite de chaque étape, ajoutaient à la transparence et à la crédibilité de l'exercice.

**L'étape de discussion des scénarios apparaît comme un moment charnière du processus de révision au cours duquel les « citoyens ordinaires » ont pu jouer un rôle clé dans l'orientation à donner au nouveau schéma.**

Rappelons que la légitimité de tout processus de participation repose aussi sur sa capacité à mobiliser la population et à favoriser une réelle représentativité socioéconomique. En ce sens, la multiplication des modes de participation et l'échelonnement de la démarche sur une longue période (plus de deux années) sont deux facteurs ayant certainement contribué à rejoindre un public élargi et plus représentatif en encourageant la participation de néophytes et de groupes généralement absents des consultations et, par conséquent, à donner l'occasion aux « citoyens ordinaires » de s'impliquer dans la prise de décision. En élargissant la participation à des non-habitués, la variété des dispositifs utilisés a aussi favorisé la valorisation des savoirs citoyens. En ce sens, l'étape de discussion des scénarios apparaît comme un moment charnière du processus de révision au cours duquel les « citoyens ordinaires » ont pu jouer un rôle clé dans l'orientation à donner au nouveau

---

schéma. Parmi les quatre scénarios sur lesquels on leur demandait de se prononcer se trouvaient, outre le scénario de référence correspondant au schéma actuel, le scénario de prédilection des promoteurs prônant l'étalement du territoire et deux autres scénarios privilégiant des modes de développement plus durables. Or, l'appui massif accordé par les citoyens à l'un ou l'autre des deux scénarios axés sur les principes du développement urbain durable a donné au Service de l'urbanisme et du développement durable les munitions dont il avait besoin pour contrer l'influence des promoteurs auprès du conseil municipal et convaincre ce dernier qu'il fallait « faire les choses autrement ». C'est sans doute à ce niveau que la parole citoyenne a le plus pesé sur la décision, avec le concours indirect des planificateurs. Les modalités de participation des étapes subséquentes, qui avaient pour objectif de bonifier le projet de schéma, favorisaient quant à elles les catégories d'acteurs possédant un certain niveau de connaissances et de compétences, tels que les « habitués » des consultations publiques, les porte-parole d'associations et de groupes organisés de la société civile, ainsi que les citoyens plus scolarisés et plus à l'aise de s'exprimer en public.

#### **4.2 À la recherche d'une vision partagée**

La Ville de Gatineau se compose de cinq secteurs distincts où s'affirment encore des visions et des intérêts particuliers même si la fusion remonte maintenant à une douzaine d'années. La révision du SAD avec la participation du public devait permettre de relever un double défi en contribuant à l'élaboration d'une vision d'avenir pour Gatineau qui puisse recueillir l'adhésion de tous les secteurs de la Ville tout en respectant leurs particularités, et rejoindre en même temps les préoccupations et aspirations exprimées par une pluralité d'acteurs aux intérêts et points de vue parfois divergents. Ce défi renvoie à l'importance cruciale pour un processus participatif d'aller au-delà des comportements de type NIMBY, ou « pas dans ma cour », et du renfermement sur la défense des intérêts personnels ou sectoriels afin d'opérer une montée en généralité, l'objectif visé étant d'arriver autant que possible à concilier les intérêts particuliers et collectifs. Ce problème d'articulation des échelles s'est manifesté avec beaucoup d'acuité à l'étape de discussion sur les scénarios, où les résidents de chacun des secteurs étaient consultés séparément, ce qui faisait ressortir les besoins, préoccupations et

aspirations propres à chaque collectivité et révélait du même coup le défi immense pour l'administration municipale de définir une vision commune pour l'ensemble de la Ville. En outre, les interventions des citoyens à cette étape trahissaient manifestement un malaise ou une difficulté à se projeter à ce niveau macro de planification, ces derniers étant plus naturellement interpellés par des enjeux de proximité. La difficulté persistante d'un bon nombre de citoyens à s'identifier à la grande ville ajoutait à la complexité de l'exercice.

Le vif attachement au concept de village urbain exprimé de manière quasi-unanime par les citoyens de tous les secteurs fait partie des retombées importantes du processus participatif à cet égard. Les citoyens ont en effet été très nombreux à déplorer l'absence de référence aux villages urbains dans les documents de réflexion préliminaires et les scénarios proposés et à souhaiter qu'on remette de l'avant ce concept rassembleur qui, selon plusieurs, constitue une échelle plus propice à la discussion. Le consensus qui s'est rapidement dégagé autour du village urbain en tant que modèle de milieu de vie répondant aux aspirations d'une majorité de citoyens a en quelque sorte forcé le Service d'urbanisme à recentrer les orientations inscrites dans le schéma sur le village urbain et à en faire l'unité territoriale de prédilection pour la planification de milieux de vie complets et écoresponsables. En revendiquant un retour à ce concept utilisé comme élément central du Plan stratégique pour rallier la population au projet de création d'une nouvelle grande ville dans le respect des particularités de chaque milieu de vie, les citoyens ont contribué en quelque sorte à intégrer les enjeux de proximité au processus plus large d'élaboration du SAD et exprimé du même coup leur souhait d'orienter le débat vers un terrain sur lequel ils ont plus de prise et où ils se sentent plus compétents.

Le processus a également mis en évidence la difficulté de rallier les différents acteurs autour d'une conception partagée du développement urbain durable, l'élasticité et le flou entourant cette notion permettant à chacun de se l'approprier en fonction de ses valeurs et de ses intérêts. Le concept était par contre rarement évoqué directement. En fait, mis à part les organismes à vocation écologique dont c'est la mission première de promouvoir les

---

principes de développement durable et de ville durable, ce sont les promoteurs qui ont invoqué le plus souvent et le plus directement le concept pour justifier le bien-fondé de leur point de vue. En martelant à chaque occasion possible un discours prônant la poursuite de l'étalement urbain « au nom du développement durable »<sup>18</sup>, les promoteurs immobiliers cherchaient manifestement à légitimer une position extrêmement contestée et à influencer la prise de décision. La position défendue par les promoteurs à chaque étape du débat public illustre par ailleurs le défi de rallier autour d'un projet commun des acteurs ayant des visions parfois diamétralement opposées sur le parti d'aménagement à la base même du schéma en cours d'élaboration. En ce sens, le débat a fait émerger des divergences de vues qui témoignent de l'utilité d'engager un dialogue avec une pluralité d'acteurs « pour établir des référentiels communs »<sup>19</sup>. De la diversité des interprétations du concept mises de l'avant pendant le processus se dégage tout de même une ligne de force qui pointe vers la nécessité de « faire les choses autrement » et qui met l'accent sur la dimension essentiellement procédurale du concept.

**Le débat a fait émerger des divergences de vues qui témoignent de l'utilité d'engager un dialogue avec une pluralité d'acteurs « pour établir des référentiels communs ».**

### **4.3 Les planificateurs en quête d'alliés pour contrer l'influence des promoteurs sur les élus**

Il ressort clairement que le processus participatif utilisé pour réviser le SAD a engendré un certain rééquilibrage des forces dans la dynamique d'acteurs en valorisant davantage la compétence des citoyens et des acteurs associatifs au détriment de l'influence prédominante généralement accordée aux promoteurs. Rappelons que la perception ancrée au sein du public que les acteurs du milieu de la construction exercent une influence indue, derrière des portes closes, sur les décisions de l'administration municipale en matière d'aménagement constitue certainement l'une des plus grandes sources de méfiance des citoyens à l'égard de l'indépendance de la Ville et de sa capacité à travailler au mieux-être de l'ensemble de la

collectivité. En conviant les citoyens et acteurs de la société civile à prendre part à l'exercice en tant que parties prenantes, la Ville de Gatineau a peut-être remis en question pour la première fois le rôle prédominant des promoteurs immobiliers dans les choix d'aménagement de la Ville. La démonstration du fossé important qui existe entre le discours des promoteurs et les aspirations des citoyens, en particulier à l'étape de discussion sur les scénarios, a par ailleurs bien servi les intérêts du Service d'urbanisme qui s'est fait un allié du public pour contrecarrer la position des promoteurs et de certains élus favorables de prime abord aux demandes d'élargissement du périmètre d'urbanisation et au statu quo dans la façon de planifier la Ville.

La quasi-impossibilité pour les citoyens d'échanger avec les élus pendant le processus et d'influer directement sur leur opinion en raison de l'absence de ceux-ci des instances participatives contribue néanmoins à maintenir une certaine inégalité dans le rapport de force entre les groupes d'acteurs. On peut donc en déduire que les professionnels de la planification ont joué un rôle de premier plan dans la mise en place d'un processus décisionnel plus ouvert et donc plus propice au rétablissement du lien de confiance, et qu'ils sont peut-être les principaux gagnants de ce processus de participation publique sur le plan de la légitimité gagnée auprès de l'administration municipale et de la marge de manœuvre acquise pour élaborer un outil de planification plus proche de leurs ambitions. En somme, les professionnels de la planification ont usé de stratégie en utilisant le processus de participation publique comme outil de mobilisation du public pour faire valoir le bien-fondé de leurs propositions auprès des élus et des décideurs de l'administration municipale et peser sur la prise de décision.

**Les professionnels de la planification ont usé de stratégie en utilisant le processus de participation publique comme outil de mobilisation du public pour faire valoir le bien-fondé de leurs propositions auprès des élus et des décideurs de l'administration municipale et peser sur la prise de décision.**

#### 4.4 L'apprentissage collectif généré par le processus participatif

L'examen du processus participatif a également permis de dégager des constats intéressants en ce qui a trait au potentiel d'apprentissage collectif offert par une telle démarche. D'un point de vue procédural, ces apprentissages se mesurent notamment aux changements d'attitude qu'il induit chez les acteurs, à l'ouverture au changement qui en découle et aux nouveaux modes de faire qui émergent. Quelques éléments retiennent plus particulièrement notre attention. D'abord, la crédibilité et la qualité du processus ont fait en sorte d'amener les participants à surmonter un réflexe initial de repli identitaire ou de méfiance à l'endroit des autorités municipales pour s'engager dans un échange plus constructif (à l'étape 2), en plus de contribuer à la formation d'alliances entre groupes de la société civile désireux de travailler ensemble à la poursuite d'objectifs communs (à l'étape 3). La période étendue du processus participatif et la multiplication des dispositifs ont également eu des vertus pédagogiques en permettant de rejoindre un public élargi, puis de développer et d'entretenir leur intérêt à l'égard des questions d'aménagement et d'urbanisme. Il est permis de croire que le processus a engendré en ce sens une meilleure compréhension des enjeux par les différents groupes d'acteurs impliqués, voire une plus grande sensibilité des experts de la planification aux préoccupations exprimées par des voix critiques ou dissidentes, ainsi qu'aux enjeux négligés soulevés par certains participants.

#### CONCLUSION

**Il apparaît cependant que la démarche participative utilisée par la Ville de Gatineau était surtout motivée par le souci d'aller chercher l'adhésion du public à l'égard du parti d'aménagement favorisé par les planificateurs et qu'elle ne remet pas réellement en question le mode de prise de décision.**

L'analyse du processus nous amène donc à conclure à une contribution réelle du public, dont la participation soutenue à toutes les étapes de l'exercice a permis de faire contrepoids aux

En revanche, le processus a généré assez peu d'apprentissage pour les élus, qui sont restés à l'écart des activités participatives, privilégiant les espaces de concertation organisés en amont avec des acteurs influents de la société civile et en marge de la démarche citoyenne. Ce constat rejoint les idées avancées par Rémi Lefebvre, selon lesquelles les élus sont généralement peu enclins à se prêter « au jeu du débat et de l'échange contradictoire et persuasif » dont ils ne maîtrisent pas les règles et qui égalise les conditions de participation, car ils « ne peuvent s'envisager comme des acteurs parmi d'autres »<sup>20</sup>. L'absence des élus soulève donc une limite importante du processus participatif qui, en ne créant pas d'occasions d'échanges et de débats entre citoyens et élus, ne permet pas aux détenteurs ultimes du pouvoir décisionnel d'apprendre du processus pour surmonter leur réticence au changement. Ironiquement, le conseil municipal constitue, selon plusieurs acteurs interviewés, le principal frein à l'évolution des pratiques urbanistiques, avec l'appareil municipal.

**Le processus a généré assez peu d'apprentissage pour les élus, qui sont restés à l'écart des activités participatives, privilégiant les espaces de concertation organisés en amont avec des acteurs influents de la société civile et en marge de la démarche citoyenne.**

promoteurs et de forcer l'administration municipale à le compter comme partie prenante. En servant d'allié au Service d'urbanisme pour faire pression sur le conseil municipal, le public a exercé une influence indéniable qui se manifeste dans l'orientation générale donnée au schéma et dans des choix d'aménagement qui ne sont pas dictés par les promoteurs. Avec le recul, il apparaît cependant que la démarche participative utilisée par la Ville de Gatineau était surtout motivée par le souci d'aller chercher l'adhésion du public à l'égard du parti d'aménagement favorisé par les planificateurs et qu'elle ne remet pas réellement en question le mode de prise de

décision. On ne peut donc pas encore parler véritablement de planification collaborative, mais plutôt d'une forme de participation significative envisagée surtout « comme une aide à la décision et à la construction de l'acceptabilité sociale » par l'administration municipale<sup>21</sup>.

L'adhésion du public aux choix d'aménagement inscrits dans le nouveau SAD et l'appropriation collective de la démarche, en suscitant un intérêt croissant pour les questions d'aménagement, ont créé des attentes élevées face à la mise en œuvre du schéma et fait ressortir la méfiance tenace des citoyens envers la capacité ou la volonté de la Ville de concrétiser la vision du schéma sur le terrain. C'est donc dans les efforts de mise en œuvre et de suivi déployés par la Ville qu'on mesurera vraiment la portée du processus et la volonté de l'administration municipale de travailler conjointement avec tous les acteurs du milieu au renouvellement des pratiques planificatrices dans le sens du développement urbain durable. Or les refus répétés du gouvernement provincial d'approuver le schéma révisé sur la base d'éléments techniques, en retardant considérablement l'entrée en vigueur des nouvelles orientations d'aménagement décidées collectivement dans une optique de développement plus durable, ne peuvent que ranimer la méfiance et le cynisme du public. C'est donc tout le travail et l'énergie investis par la Ville avec l'ensemble de la collectivité dans un processus censé jeter les bases d'une approche plus collaborative en matière de planification qui risquent d'être anéantis si la mise en œuvre du schéma tarde plus longtemps. ■

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

<sup>1</sup>Lynda Gagnon détient une maîtrise en sciences sociales du développement territorial et Mario Gauthier est professeur titulaire au Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais.

<sup>2</sup>Selon Michel Bassand (2001), le terme « métropolisation » désigne deux processus indissociables, soit le « processus interne de structuration sociale et spatiale d'une métropole », entendue comme une très grande collectivité urbaine qui avoisine ou dépasse un million d'habitants, et « le développement d'un système de métropoles dans la mondialisation ». Voir Bassand, M. (2001). « Chapitre 1. Métropoles et métropolisation », dans M. Bassand, V. Kaufmann et D. Joye (dir.), *Enjeux*

*de la sociologie urbaine*, Lausanne, Les Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 3.

<sup>3</sup>Gauthier, M. et al. (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

<sup>4</sup>Voir à ce sujet les travaux de Patsy Healey, notamment l'ouvrage *Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*, 2<sup>e</sup> édition, Palgrave Macmillan, 2006.

<sup>5</sup>Ministère des Affaires municipales et des Régions (2007). *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diagnostic de l'application de la loi*, Fiche de veille.

<sup>6</sup>Il s'agit d'une enquête de terrain réalisée dans le cadre d'un mémoire de maîtrise et pour laquelle plusieurs méthodes de recherche complémentaires ont été utilisées, dont une étude documentaire incluant une revue de presse, des observations directes de toutes les activités participatives et des entretiens semi-dirigés auprès d'un échantillon représentatif d'une douzaine d'acteurs touchés de près par l'objet de recherche. Les acteurs interviewés comprenaient des élus, des professionnels en aménagement du territoire et environnement, des experts en participation publique, des citoyens et un représentant du secteur de la construction immobilière. Pour plus de détails, consulter : Gagnon, Lynda (2015). *L'influence de la participation publique sur l'évolution des pratiques planificatrices : la révision du schéma d'aménagement et de développement de Gatineau comme étude de cas*, Mémoire. Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Département des sciences sociales, 201 p.

<sup>7</sup>Voir Bacqué, M.-H. et M. Gauthier (2011). « Participation, urbanisme et études urbaines » Quatre décennies de débats et d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein », *Participations*, vol. 1, no 1, p. 36-66.

<sup>8</sup>Voir Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain : From knowledge to action*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, ainsi que Schön, D.A. (1983), *The reflective practitioner: how professionals think in action*, New York, Basic Books.

<sup>9</sup>Combe et al. (2012). *Débattre pour transformer l'action urbaine. Planification urbaine et développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal*, Les Presses de l'Université de Montréal.

<sup>10</sup>La Ville de Gatineau n'a pas opté pour la création d'arrondissements comme la plupart des autres grandes villes nouvellement fusionnées du Québec, préférant l'option d'un seul palier de gouvernance à l'image d'Ottawa. La création de secteurs correspondant aux limites des anciennes villes reflète une volonté de décentralisation administrative plutôt que politique, l'objectif étant de faciliter la cohabitation des anciennes villes avec les institutions centrales. Même si la fusion ne

s'est pas réalisée sans heurts, ce modèle de fusion à un seul palier aurait permis à Gatineau de résister à la vague de défusions de 2005. Voir à ce sujet Chiasson, Guy (2006). « Les innovations démocratiques dans un contexte de fusions municipales : le cas de Gatineau », *Organisations et territoires*, vol. 15, no 2, printemps-été 2006, p. 83-87.

<sup>11</sup>Source : <http://ici.radio-canada.ca/regions/ottawa/2012/01/03/005-fusion-gatineau-partie1.shtml>, page consultée le 15 octobre 2014.

<sup>12</sup>Voir à ce sujet Gordon David L.A. (2001). « Weaving a Modern Plan for Canada's Capital: Jacques Gréber and the 1950 Plan for the National Capital Region », *Urban history Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIX, no 2, p. 43-61, ainsi que Andrew, Caroline (1994). « Chapitre 12. La présence gouvernementale », dans Gaffield, Chad (dir.), *Histoire de l'Outaouais*, Collection Les régions du Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

<sup>13</sup>Grant, Jill (2006). « Shaped by planning : the Canadian city through time », dans Bunting, T. et P. Fillion (dir.), *Canadian cities in transition*, 3rd edition, Oxford University Press, p. 320-337.

<sup>14</sup>Ville de Gatineau (2013), Résumé du 1<sup>er</sup> projet de schéma d'aménagement et de développement. En ligne : [http://www.ville.gatineau.qc.ca/portail/default.aspx?p=guichet\\_municipal/urbanisme\\_habitation/revision\\_schema\\_aménagement\\_developpement/documents\\_references](http://www.ville.gatineau.qc.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/urbanisme_habitation/revision_schema_aménagement_developpement/documents_references), page consultée le 13 février 2013.

<sup>15</sup>D'après Ville de Gatineau (2012). *Dossier d'information sur les scénarios d'aménagement*.

<sup>16</sup>Selon la procédure d'adoption du schéma prévue par la loi, le document adopté par le conseil municipal est transmis au MAMOT, qui dispose d'un délai de 120 jours pour émettre un avis favorable ou demander des ajustements. La Ville de Gatineau a déjà essuyé deux refus du gouvernement d'approuver son schéma révisé en raison de la non-conformité de certains aspects techniques avec les politiques gouvernementales. À l'automne 2014, les motifs invoqués par le gouvernement du Québec avaient trait aux dispositions prévues dans le schéma pour autoriser la construction dans certaines zones inondables de grand courant et dans des zones où le niveau de bruit dépasse celui permis dans la Politique du bruit routier. La Ville de Gatineau ne peut aller de l'avant avec la mise en œuvre des orientations inscrites dans son schéma tant que celui-ci n'aura pas reçu l'approbation du gouvernement. Voir à ce sujet Boursier, Yannick, « Schéma d'aménagement : des impacts pour Gatineau », *Le Bulletin (Gatineau, QC)*, vol. 57, n° 32, 25 mars 2015, p. 3.

<sup>17</sup>Au sujet des conditions de réussite de la participation publique, voir notamment Blondiaux, Loïc (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil; Bacqué et al. (2005). « Introduction. La démocratie participative, un

nouveau paradigme de l'action publique? », dans Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 9-46; ainsi que Gauthier, Mario et Lynda Gagnon (2013). *La participation du public dans les démarches municipales de développement durable : principes, conditions de réussite, enjeux et dispositif*, Les cahiers du CRGRNT, no 1307, Université du Québec en Outaouais.

<sup>18</sup>Le « vrai développement durable », selon la conception défendue par l'APCHQ pendant les consultations, et corroborée par le représentant de ce secteur d'activité rencontré en entrevue, consiste à permettre le développement à l'intérieur des limites de la ville de Gatineau, et donc à ouvrir les zones d'aménagement différé et à miser sur une densité « modérée » pour freiner l'exode vers les communautés voisines et les pertes économiques que cela entraîne. Dans un mémoire présenté à la Ville dans le cadre de la révision du SAD, l'APCHQ réclamait donc l'élargissement du périmètre urbain et l'ouverture complète des aires différées pour contrer l'étalement urbain, qu'elle définit comme étant « celui qui s'étend au-delà des zones agricoles, dans les municipalités rurales des Collines-de-l'Outaouais ».

<sup>19</sup>Gauthier, Mario (2005). « La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées? », *Flux*, vol. 60-61, no 2-3, p. 50-63.

<sup>20</sup>Lefebvre, Rémi (2007). « Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public », dans Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, p. 216.

<sup>21</sup>*Ibid.*, p. 207

---

# Défis et avancées de la construction territoriale régionale en Outaouais : le cas forestier

Edith Leclerc  
Université d'Ottawa

---

## INTRODUCTION

Reconnue comme une mesure décentralisatrice, la mise en place de Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire public (CRRNT), autour des années 2010, résulte d'un processus entamé plusieurs années auparavant. Déjà, dans son rapport de 2004, la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mieux connue sous le nom de Commission Coulombe, propose cinq virages à entreprendre pour l'avenir forestier québécois. Parmi les autres, le virage qui retient notre attention ici est celui de décentraliser la gestion forestière afin de réaliser des objectifs de transparence, d'information et de participation<sup>1</sup>.

**L'Outaouais ne fait pas exception à cette demande d'un plus grand pouvoir régional à définir les orientations forestières et d'une meilleure distribution du financement forestier.**

Or, bien avant cette proposition de la Commission Coulombe, les instances municipales et régionales voyaient dans l'aménagement des ressources naturelles à la fois une compétence nécessaire afin de réaliser pleinement leur mandat d'aménagement du territoire, à la fois comme un moyen de mettre en valeur leur potentiel de développement territorial. Longtemps exclues du circuit décisionnel autour des ressources naturelles, les régions et les municipalités subissent pourtant les contre coups des décisions en matière de politiques forestières ainsi que des choix industriels face à l'aménagement<sup>2</sup>. Lors des audiences de la Commission Coulombe les instances régionales et municipales, telles que les Conférences régionales des élus (CRÉ), les municipalités régionales de comtés (MRC) et les municipalités, ont été fermes : les ressources

naturelles doivent permettre aux régions de devenir des acteurs privilégiés de leur propre développement. L'Outaouais ne fait pas exception à cette demande d'un plus grand pouvoir régional à définir les orientations forestières et d'une meilleure distribution du financement forestier.

Bien avant la Commission Coulombe, les instances municipales et régionales voyaient dans l'aménagement des ressources naturelles une compétence nécessaire afin de réaliser pleinement à la fois leur mandat d'aménagement du territoire, à la fois leur potentiel de développement territorial.

Peu de temps après la publication du rapport de la Commission Coulombe apparaissent, d'abord, les comités régionaux forestiers (approximativement entre 2007 et 2009) qui deviennent, avec la Loi sur l'aménagement durable des territoires forestier, les Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire public. La nouvelle loi, sanctionnée en 2010, n'entre en vigueur qu'en 2013; ce délai concède aux CRÉ de chacune des régions administratives une marge de manœuvre relative afin de se constituer et/ou consolider les CRRNT qui doivent, dans cette même période, réaliser une première planification des objectifs forestiers régionaux (le plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire – PRDIRT).

C'est à cette mise en place et au processus d'élaboration de ce premier PRDIRT que notre analyse s'est intéressée. Notre texte rend compte des avancées et des défis réalisés en Outaouais dans la dynamique de construction et d'organisation territoriale autour de la question forestière.

---

## 1. GENÈSE DE LA TERRITORIALISATION DANS LE SECTEUR FORESTIER QUÉBÉCOIS

L'apparition d'instances décentralisées dans le secteur forestier ne découle pas systématiquement et directement de la Loi sur l'aménagement durable des forêts de 2010. Déjà, avec la Loi sur les forêts de 1986 et ses modifications subséquentes, des mécanismes décentralisés se manifestaient. Les premières formes de décentralisation étaient pilotées par les industries forestières, qui devaient soumettre leurs planifications forestières aux usagers des territoires qui avaient d'autres activités que la récolte fibreuse (chasseurs/trappeurs ou pêcheurs, randonneurs de tous types). Cette décentralisation visait d'abord à informer ces autres utilisateurs du territoire, puis, plus tard, à les consulter. Cette distinction apparaît importante en sémantique, mais les usagers, eux, n'y ont pas nécessairement distingué les nuances qui sont à faire entre information et consultation<sup>3</sup>. Devant l'insatisfaction des utilisateurs du territoire forestier à l'égard de ces processus et de leurs retombées concrètes, les modifications législatives de 2001 à la Loi sur les forêts sont venues encadrer les processus et conditions de la participation de la gestion forestière, en particulier dans les instances décentralisées. Cette territorialisation, comprise comme le rapprochement des centres décisionnels vers les acteurs locaux et régionaux, a mis au jour des processus de concertation et d'intégration de cette concertation dans la gestion des ressources forestières.

Une étude portant sur les tables locales de gestion intégrée montre la signification de la mise en place de telles tables locales<sup>4</sup>. Dans une perspective favorable, les tables locales deviennent des lieux de rencontre. Elles permettent de prendre conscience de l'autre, de sa place et de ses besoins. En somme, elles permettent de reconnaître l'autre et de traiter ensemble des problématiques vécues, autant des siennes que de celles des autres. Du revers, l'étude a montré l'importance d'un pilotage neutre, ce qui n'était pas le cas pour toutes les tables locales mises en place alors. Aussi, l'analyse des deux cas étudiés fait la preuve de l'effort considérable à mettre dans la conver-

gence des acteurs vers les lieux communs, tant physiquement – par exemple à rassembler l'ensemble des acteurs territoriaux aux rencontres – qu'idéologiquement – c'est-à-dire à avoir une discussion fluide plutôt que des confrontations.

L'organisation territoriale dite « en mille-feuilles » montre la complexité de l'organisation de la gouvernance forestière au Québec de l'échelle locale à l'échelle provinciale.

Le modèle des tables locales de gestion intégrées a été revalorisé par la loi sur l'aménagement durable des territoires forestiers, les plaçant sous l'autorité de nouvelles instances régionales; les Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), elles-mêmes dépendantes des Conseils régionaux des élus. Cette organisation territoriale dite « en mille-feuilles » montre la complexité de l'organisation de la gouvernance forestière au Québec de l'échelle locale à l'échelle provinciale. L'importance que prend l'administration régionale est alors nouvelle et force est d'admettre l'importance de saisir les tenants et les aboutissants de la création d'une 'nouvelle échelle régionale' dans la gouvernance forestière. Les résultats relatifs à la mise en place de la CRRNT en Outaouais, issus d'une recherche plus large portant sur deux cas<sup>5</sup>, permettent de discuter des tenants et aboutissants de la création de l'échelle régionale en Outaouais. Au cours de cette recherche, nous avons rencontré 12 intervenants; 10 commissaires siégeant à la CRRNT, un employé ainsi qu'un acteur non membre de la CRRNT. Leurs propos sont rapportés entre « ... », sans autres indications.

**Le modèle des tables locales de gestion intégrées a été revalorisé par la loi sur l'aménagement durable des territoires forestiers, les plaçant sous l'autorité de nouvelles instances régionales.**



---

## 2. LA MISE EN PLACE DE LA CRRNT EN OUTAOUAIS

De nombreuses caractéristiques font de l'Outaouais une région intéressante du point de vue de la gouvernance forestière. Parmi d'autres, notons d'abord l'importance historique de la forêt comme moteur économique pour la région, puis insistons sur le caractère unique de l'écosystème forestier de l'Outaouais sur le territoire québécois<sup>6</sup>. Le premier PRDIRT de l'Outaouais a largement été nourri par ces deux caractéristiques qui ont également animé les discussions au sein de la CRRNT. Toutefois, notre réflexion aborde les processus en amont de ces discussions, alors que la CRRNT se mettait en place. Il s'agit ici d'observer les mécanismes, les apprentissages et les obstacles qui émanent de la mise en place de la CRRNT en Outaouais.

Le premier élément observable à la CRRNT est la grande capacité politique de l'organisation. C'est-à-dire que les choix et orientations déterminés par la CRRNT circulent de manière relativement fluide entre les instances, du local au supralocal (MRC) jusqu'aux instances régionales, voire celles provinciales. Un exemple de cela a été la demande régionale d'obtenir un des six bureaux de mise en marché du bois (BMMB) proposés par le gouvernement québécois<sup>7</sup>. La politisation de la CRRNT s'explique par la forte participation des élus municipaux qui composent près de la moitié des commissaires. De l'aveu de la permanence de la CRRNT, cette forte participation des élus ne s'est pas faite d'elle-même et les administrateurs ont dû consentir à beaucoup d'effort pour intégrer et stabiliser la participation des élus. Pour ceux-ci, il est « normal que les élus s'approprient les mécanismes décentralisés puisque la décentralisation passe par les instances politiques locales ». Cela a pour avantage de consolider la relation entre les instances politiques. Du revers, cela rend les discussions à la CRRNT plus politisées; les autres intervenants

### CONCLUSION

En bref, l'avantage de la mise en place d'une structure territoriale autour de la question forestière, comme la CRRNT, est de permettre à chaque territoire régional d'adapter les orientations forestières à ses propres réalités. Si la possibilité d'intégrer ces choix à l'aménagement forestier

ont expliqué devoir « marcher sur des œufs afin de ne pas froisser les susceptibilités ».

Notre analyse relève aussi une particularité de fonctionnement de la CRRNT en Outaouais. Il s'agit de la grande capacité à administrer les thématiques de discussion et des projets particuliers à adopter par la CRRNT. Préalablement aux rencontres des commissaires, les dossiers étaient préalablement soumis au sous-comité d'aménagement de la CRRNT, composé d'aménagistes et d'experts forestiers. Ce comité avait pour tâche de préparer les dossiers soumis (ou non) aux commissaires et de fixer les informations nécessaires aux points à l'ordre du jour de la CRRNT. Si ce fonctionnement accélère le processus de discussion et allège l'ordre du jour des rencontres (que plusieurs trouvent d'ailleurs très chargé), il biaise les discussions en orientant les thèmes vers des avenues trop communes aux dires de certains.

Enfin, dans le processus d'élaboration du premier PRDIRT de l'Outaouais, notre analyse retient la difficile convergence des acteurs vers un même projet unificateur pour les territoires forestiers de la région. À ce titre, nombreux sont ceux qui considèrent le PRDIRT comme une liste d'épicerie, regroupant ce qui serait souhaitable pour les acteurs forestiers de la région, sans égard à la situation actuelle du secteur forestier et des avenues alternatives possibles. Une explication de cela réside dans le grand contrôle du comité expert sur les orientations de la CRRNT, d'autres l'expliquent par l'urgence dans laquelle la CRRNT s'est retrouvée afin de réaliser le PRDIRT. Cette urgence découle du temps nécessaire à la mise sur pied de la CRRNT, ce qui aurait retardé le début réel des travaux de discussion sur le PRDIRT.

entraîne toutefois une complexification du processus de calcul de la possibilité, de l'aménagement et de l'organisation forestière, elle permet de mieux arrimer ces derniers aux orientations d'aménagement du territoire de l'échelle régionale.

---

**L'avantage de la mise en place d'une structure territoriale autour de la question forestière, comme la CRRNT, est de permettre à chaque territoire régional d'adapter les orientations forestières à ses propres réalités.**

Ainsi, à quoi sert l'échelle régionale? L'exemple de la CRRNT de l'Outaouais montre que la construction territoriale, du moins dans le cas forestier, met de l'avant la dimension socio-politique du développement et de l'innovation territoriale. Cet aspect se caractérise, par exemple, par une plus grande adaptation des mécanismes décisionnels aux particularités politiques, sociales, économiques et naturelles de chacune des régions.

La déstructuration récente de cette instance a des implications directes pour le milieu forestier de l'Outaouais. Le simple fait de perdre le lieu de convergence des acteurs forestiers afin qu'ils discutent des activités de l'un ou de l'autre s'avère une perte importante pour le développement forestier de la région. L'abolition de la CRÉO par le gouvernement québécois rend caduc les CRRNT, qui s'avéraient un legs important au développement durable des territoires forestiers par l'adaptation des orientations aux réalités territoriales. ■

#### NOTES

<sup>1</sup>Beuret, Jean-Eudes. 2010. « De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un " point de passage transactionnel" ». *Négociations*, no 13, p. 43-60.

<sup>2</sup>Leclerc, Edith et Caroline Andrew. 2013. « Les Tables de concertation de gestion intégrée des ressources forestières, est-ce que les GIRs gouvernent? ». In *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?*, sous la dir. de Guy Chiasson et Edith Leclerc, p. 127-146.

<sup>3</sup>Leclerc, Edith. 2013. « Construction des nouveaux territoires de la gouvernance forestière au Québec : Regards sur les régions du Bas-Saint-Laurent et de l'Outaouais ». Thèse de Doctorat, Gatineau, Département des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais, 277 p.

<sup>4</sup>La forêt outaouaise appartient au domaine bioclimatique de la forêt feuillue en zone tempérée

nordique, alors que la plus grande proportion du territoire forestier québécois est en zone boréale.

<sup>5</sup>La Direction générale régionale du ministère responsable de la forêt, la CRÉ et la CRRNT ont fait des démarches conjointes afin d'obtenir un BMMB dans la région. « La mission du BMMB est de rendre accessibles les bois sur le marché libre afin de favoriser l'utilisation optimale des ressources forestières dans le but de maximiser les revenus et la création de richesse découlant des activités d'aménagement forestier, et ce pour l'ensemble de la société québécoise. » (Bureau de mise en marché des bois, 2011) Le bureau de la division Sud-Ouest est situé à Maniwaki, en Outaouais.

---

# Enjeux et mobilité des jeunes et personnes immigrantes en Outaouais : les leçons pour le développement de nos territoires

Chantale Doucet  
Chercheuse consultante<sup>a</sup>

---

## INTRODUCTION

L'Outaouais faisait figure de pionnière en 1996 avec l'adoption d'une première entente spécifique en immigration au Québec. S'appuyant sur un partenariat entre plusieurs acteurs, cette entente et celles qui suivront ont permis d'adapter l'action gouvernementale aux priorités régionales et d'appuyer financièrement divers projets qui s'inscrivent dans les réalités de l'Outaouais. Quinze ans plus tard, la quatrième entente se distingue de nouveau en misant sur une approche intégrée réunissant les stratégies destinées aux personnes immigrantes à celles des jeunes. Sur le terrain, les enjeux et solutions liés à l'attraction, la rétention et l'insertion des immigrants et des jeunes partagent en effet plusieurs similitudes qui ont mené à un partenariat inédit entre la direction régionale du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) et la Table jeunesse Outaouais (TJO). Afin d'alimenter et orienter le contenu de cette nouvelle entente spécifique et son plan d'action, ces trois partenaires ont opté pour une approche participative avec l'organisation de groupes de discussion et d'un forum. Dans le contexte actuel d'incertitude, avec la disparition et l'affaiblissement de plusieurs organisations porteuses de la démarche et du même coup de

nombreux projets, il nous est apparu important de présenter les leçons tirées de cette expérience qui s'appuie sur l'expertise et les savoirs des intervenants du milieu. D'autant plus que les dynamiques de mobilité des jeunes et des immigrants touchent à la fois aux dimensions démographiques, économiques et sociales des territoires. Du coup, cette démarche participative a permis aux différents acteurs de discuter des échelles territoriales à privilégier pour maximiser le développement, des défis de concertation et de cohérence territoriale et à l'amélioration des pratiques, politiques et mécanismes d'évaluation et de suivi afin d'assurer un réel développement. L'article s'amorce avec une mise en contexte de cette démarche inspirante en insistant par la suite sur les défis rencontrés pour assurer une durabilité des ressources et des services existants tout en prenant en compte les besoins et spécificités des différents territoires de l'Outaouais. À travers ces réflexions, quelques-unes des solutions mises en place au fil des années par les acteurs locaux et régionaux sont également présentées. En guise de conclusion, les leçons tirées de cette démarche afin de maximiser les stratégies de développement sont mises en contraste avec les stratégies préconisées actuellement par le gouvernement.

## 1. UNE APPROCHE INTÉGRÉE ET PARTICIPATIVE POUR ARRIMER LE PLAN D'ACTION SUR L'IMMIGRATION ET LA JEUNESSE AUX RÉALITÉS ET PRÉOCCUPATIONS SUR LE TERRAIN

Face à la dualité entre Montréal, pluriethnique, et les autres régions plus homogènes, le gouvernement adoptait des orientations politiques de régionalisation de l'immigration en 1991 afin d'encourager la population immigrante à s'installer dans les régions de façon durable<sup>1</sup>. Dans cette stratégie de régionalisation qui vise à faire bénéficier l'ensemble du Québec de l'apport de l'immigration, les différents acteurs régionaux et locaux de l'Outaouais jouent un rôle de premier plan. Ce

partenariat entre le gouvernement et la région qui s'inscrit dans une optique de décentralisation est consolidé à travers l'adoption d'une entente spécifique contribuant à arrimer le plan d'action aux priorités régionales<sup>2</sup>. La direction régionale du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion (MIDI), la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) et la Table jeunesse Outaouais (TJO) sont les trois organisations instigatrices de la dernière entente spécifique sur

l'immigration et la jeunesse. Plusieurs autres partenaires ont également témoigné de leurs intérêts pour participer à cette entente.

Il s'agit d'une démarche avant-gardiste puisque c'est la première fois que les stratégies destinées aux personnes immigrantes et celles liées aux jeunes sont regroupées au sein d'une même entente. La mise en place de projets pour contrer l'exode des jeunes dans les milieux ruraux partage en effet de nombreuses similitudes avec les stratégies pour attirer et favoriser l'établissement à long terme des personnes immigrantes sur les territoires.

Les acteurs régionaux ont ainsi choisi de remplacer le développement en silo axé sur les clientèles par une approche intégrée et territoriale qui favorise une compréhension commune des enjeux reliés à l'immigration et à la jeunesse tout en contribuant à mettre en commun les forces, les connaissances et les diverses actions dans ces domaines.

Pour refléter cette approche intégrée, les termes « mobilité territoriale et internationale » ont été choisis par les acteurs régionaux (MIDI, CRÉO et TJO) pour désigner cette nouvelle entente spécifique. Ajoutons que le terme mobilité s'inscrit également dans la lignée des réflexions récentes menées dans les milieux académiques et de pratiques. Ainsi, le terme vient refléter les nouvelles réalités migratoires des dernières années avec l'accentuation de la mobilité de la population mondiale grandement facilitée par la mondialisation économique et les progrès en matière de transports et de communication. Cette mobilité croissante, étroitement liée à l'économie, concerne

particulièrement les travailleurs, les étudiants, les investisseurs et les entrepreneurs<sup>3</sup>.

Soucieux de se doter d'une quatrième entente spécifique arrimée à un plan d'action représentatif des réalités et préoccupations sur le terrain, une démarche composée de trois principales étapes a été privilégiée (voir le tableau suivant pour un résumé de la démarche). 1. En guise de préparation à un Forum, six groupes de discussions ont été organisés avec les acteurs clés œuvrant sur les différents territoires de l'Outaouais (cinq sur les territoires locaux et un à l'échelle régionale). L'objectif de ces groupes de discussion était d'échanger sur les défis à relever sur le territoire en lien avec l'immigration et la jeunesse ainsi que sur les orientations et les actions à privilégier. Cette approche territoriale a contribué à prendre en compte la diversité et la spécificité des différents territoires de l'Outaouais et à tracer une première esquisse des enjeux et des forces sur le terrain afin d'alimenter le contenu du Forum. 2. Le Forum a mobilisé environ 130 acteurs politiques, économiques et associatifs qui ont échangé, réfléchi et identifié des pistes de solution à privilégier dans les trois prochaines années en matière d'attraction, d'accueil, d'intégration et de rétention des jeunes et des personnes immigrantes sur l'ensemble des territoires de l'Outaouais. 3. Parallèlement à cette démarche, la réalisation d'un état des lieux par l'entremise de statistiques et de la documentation produite au cours des dernières années par les divers acteurs a contribué à faire le point sur les tendances et les enjeux de la situation des jeunes et des immigrants en Outaouais tout en dressant un portrait sommaire des organisations actives sur le terrain.

**Tableau 1 – Résumé de la démarche pour arrimer le contenu de la quatrième entente spécifique aux réalités et préoccupations sur le terrain**

Démarche	Objectifs
1. <b>Organisation de six groupes de discussion</b> (cinq dans les territoires locaux et un à l'échelle régionale) entre le 8 et le 17 janvier 2014 réunissant 29 représentants d'organisations	Identifier les principaux enjeux et préoccupations liés à la jeunesse et à l'immigration dans les différents territoires de l'Outaouais
2. <b>Démarche intersectorielle et concertée avec la tenue d'un Forum</b> (Outaouais : terre d'accueil et d'opportunités) qui a mobilisé plus de 130 acteurs politiques, économiques et associatifs clés de l'Outaouais le 25 février 2014 à l'UQO	Les participants ont échangé, réfléchi et identifié des pistes de solution à privilégier dans les trois prochaines années en matière d'attraction, d'accueil, d'intégration et de rétention des jeunes et des personnes immigrantes
3. <b>Réalisation d'un état des lieux</b> par l'entremise de statistiques et de la documentation produite au cours des dernières années par les divers acteurs	Faire le point sur les tendances et les enjeux de la situation des jeunes et des immigrants en Outaouais tout en dressant un portrait sommaire des organisations actives sur le terrain

---

## 2. TROIS PISTES DE RÉFLEXION ET D'ACTION À PRÉCONISER POUR AMÉLIORER LES PRATIQUES TERRITORIALES DE DÉVELOPPEMENT

Cette démarche, qui a mobilisé le savoir, les attentes et les préoccupations des acteurs sur le terrain tout en prenant en compte l'analyse tirée de différentes études, a permis d'identifier six recommandations afin d'orienter les objectifs de la prochaine entente spécifique et son plan d'action<sup>4</sup>. Ces recommandations sont résumées dans la prochaine partie sous la forme de trois principales orientations qui font figure à la fois d'enjeux et de pistes de réflexion et d'action pour améliorer les pratiques territoriales de développement en Outaouais, mais également ailleurs au Québec.

### 2.1 Une vision et une stratégie communes à l'échelle régionale tout en prenant en compte les besoins et les spécificités des différents territoires

L'Outaouais se démarque en matière d'accueil, d'attraction et de rétention des jeunes et des populations immigrantes. La croissance démographique régionale, avantaagée par la présence de la fonction publique fédérale et la proximité d'Ottawa, en témoigne. Selon le recensement de Statistique Canada (2006), l'Outaouais compte également 23 630 immigrants<sup>b</sup>, soit 7 % de sa population se classant ainsi au 4<sup>e</sup> rang au Québec. La population outaouaise est également plus jeune que dans le reste du Québec. Ces données régionales cachent toutefois des disparités importantes : les territoires de l'Outaouais ont des réalités et des enjeux différents, voire antagonistes. La Ville de Gatineau concentre en effet 71 % de la population outaouaise, ce qui influence certes les données régionales. Gatineau, qui se démarque en termes d'attractivité et de capacité de rétention, concentre 88 % de la population immigrante en 2006, alors que 8 % ont élu domicile dans la MRC des Collines-de-l'Outaouais. À peine 4 % se répartissent dans les MRC rurales de Papineau, Pontiac et Vallée-de-la-Gatineau. Le milieu urbain est composé d'une population plus jeune que celle du Québec alors que les trois MRC rurales affichent un vieillissement de la population parmi les plus élevés au Québec. Le nombre limité d'emplois et de formations, les services et transports collectifs lacunaires et la rareté de logements sont quelques-uns des enjeux qui affectent les MRC rurales de l'Outaouais et qui expliquent l'exode des jeunes, le vieillissement de la population et les

difficultés d'attirer et de retenir les personnes immigrantes. Ajoutons que la MRC des Collines-de-l'Outaouais, qui peut à la fois être qualifiée de périurbaine et rurale, fait bande à part : sa population, qui travaille majoritairement en milieu urbain, partage un profil statistique similaire à sa voisine Gatineau; les services et les structures d'accueil sont toutefois déficients sur le territoire qui est principalement desservi par l'entremise de différents points de services à l'extérieur de la MRC.

Bref, l'Outaouais se hisse parmi les régions québécoises qui accusent les plus importantes différences démographiques et socioéconomiques entre ses cinq territoires.

Ces quelques données, auxquelles s'ajoutent les attentes exprimées avec véhémence lors des consultations, attestent de l'importance d'adopter des stratégies de développement souples qui s'adaptent aux différentes réalités des territoires locaux. Ce constat n'est pas nouveau. Rappelons que l'un des objectifs des trois principaux partenaires de l'entente spécifique était d'adopter une approche territoriale afin de prendre en compte la diversité et la spécificité des différents territoires de l'Outaouais. La valorisation des territoires locaux a également fait l'objet d'initiatives innovatrices dans les ententes stratégiques précédentes. Mentionnons notamment la création de postes d'agentes AIR (Accueil, Intégration, Rétention) attitrées spécifiquement au recrutement, à l'accueil, à l'intégration sociale et à l'insertion durable des jeunes et des immigrants dans les quatre MRC. Créé en 2008 par la Table jeunesse Outaouais, le projet AIR a par la suite été combiné à la stratégie de régionalisation des personnes immigrantes qui découle de l'Entente de régionalisation de l'immigration en Outaouais. La décentralisation du financement vers les territoires locaux a été un élément important dans le projet AIR qui a procuré une véritable marge de manœuvre aux acteurs. Les responsables du projet AIR variaient selon les territoires (Carrefours jeunesse emplois, MRC, Centre intégré d'employabilité locale) afin d'assurer une cohérence avec les autres stratégies et projets de développement

---

local en place. Cette approche territoriale a également favorisé le développement de liens privilégiés avec différents acteurs du développement qui jouent un rôle important dans l'accueil des jeunes et des immigrants (Chambre de commerce, CLE, Places aux jeunes, institutions d'enseignements et de santé, etc.). Le Service Intégration Travail Outaouais (SITO), leader régional dans l'intégration des personnes immigrantes par leur insertion en emploi, a assuré la coordination du projet AIR à l'échelle régionale exerçant du même coup un transfert de connaissances vers les milieux ruraux en partageant son expertise et ses outils d'intervention.

**Si le local est l'échelle territoriale appropriée pour répondre aux enjeux des jeunes et des immigrants, la valorisation de l'échelle régionale reste néanmoins nécessaire et souhaitée par la majorité des acteurs sur le terrain.**

L'échelle régionale permet en effet d'articuler les différentes stratégies sur les territoires et d'assurer une cohérence dans leur mise en œuvre. Elle est également essentielle pour assurer un transfert d'expertise et créer des liens entre l'urbain et le rural. C'est également à cette échelle qu'œuvrent les bailleurs de fonds assurant une interaction entre le développement des territoires et les stratégies de l'État. Le développement d'une vision régionale est d'ailleurs un enjeu constamment évoqué dans les différents territoires de l'Outaouais pour favoriser l'attraction et la rétention des jeunes et des immigrants. À ce titre, deux principales orientations pour appuyer l'immigration et la jeunesse ont rallié la majorité des acteurs de l'Outaouais lors des consultations tout en adoptant différentes solutions adaptées aux enjeux spécifiques des territoires locaux. Nous évoquons rapidement ces deux orientations dans les prochains paragraphes, car elles contribuent à une meilleure compréhension des rapports entre l'échelon régional et le local.

### *2.1.1 L'emploi : moteur pour attirer, retenir et intégrer les jeunes et les immigrants*

L'emploi est identifié comme le principal facteur d'attraction, de rétention et d'intégration des

jeunes et des immigrants. Il s'agit d'un consensus fort en Outaouais qui est partagé par la majorité des acteurs, quel que soit le territoire d'intervention. Les enjeux liés à l'emploi et les solutions pour y remédier adoptent toutefois différentes formes selon les territoires.

À Gatineau, par exemple, les perspectives d'emploi sont importantes. Si bien que plusieurs employeurs font face à un défi de recrutement de main-d'œuvre accentué par l'attraction de l'Ontario et de la fonction publique fédérale qui offrent des salaires avantageux. Le recours à la main-d'œuvre immigrante offre donc un potentiel important dans ce contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Or, malgré plusieurs avancées, des barrières liées à l'intégration des personnes immigrantes persistent en Outaouais et exigent de poursuivre les efforts afin de promouvoir la main-d'œuvre immigrante et valoriser les outils et les alternatives qui facilitent leurs accès et intégration.

Contrairement à Gatineau, le nombre d'emplois disponibles dans les quatre MRC est limité. L'entrepreneuriat est alors vu par les différents acteurs comme une source majeure de développement agissant comme un levier d'attraction et de rétention des jeunes et des immigrants à travers la création d'emplois et d'investissements. À l'instar de Gatineau, les discussions ont également révélé plusieurs opportunités d'affaires et d'investissement dans les MRC. Bien que plusieurs services de soutien et d'accompagnement des entrepreneurs sont en place en Outaouais, il y a peu de services en amont de ces organisations pour promouvoir l'entrepreneuriat et les opportunités qui restent méconnus auprès des jeunes et des personnes immigrantes qui sont reconnus pour avoir un esprit d'initiative élevé. Du même coup, l'Outaouais attire peu d'immigrants investisseurs.

Les milieux ruraux font également face à une pénurie de main-d'œuvre concentrée principalement dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le milieu rural joue souvent un rôle de tremplin dans ces secteurs où les nouveaux arrivants acquièrent de l'expérience afin de se dénicher un emploi ailleurs. Il y a un roulement important du personnel. Le manque de services de proximité et d'activités récréatives et sociales

---

est l'un des facteurs mentionnés pour expliquer le départ de ces nouveaux employés. « Pour offrir des services, explique une intervenante dans le Pontiac, une masse critique de population est toutefois nécessaire. Or, la population est peu nombreuse et dispersée sur un vaste territoire ».

**Dans certains territoires, les enjeux liés à l'emploi exigent donc une valorisation des activités sociales.**

À ce titre, le manque d'ouverture d'esprit de certaines communautés est un autre frein identifié pour retenir les nouveaux employés et leurs familles. Dans des contextes importants de pauvreté, les jeunes ont peu d'occasions de s'ouvrir sur le monde, ce qui accentue le choc culturel des nouveaux arrivants dans les écoles notamment. La rétention des nouveaux arrivants passe donc également par l'organisation d'activités qui favorisent une ouverture des jeunes sur le monde. Cette solution est étroitement liée à la deuxième orientation régionale qui transcende les attentes des territoires locaux.

*2.1.2 Favoriser la promotion et la mise en valeur des atouts de la région et de ses territoires auprès des jeunes et des personnes immigrantes*

Pour plusieurs acteurs, une meilleure cohésion à l'échelle régionale favoriserait la promotion et la mise en valeur des atouts de la région et de ses territoires auprès des jeunes et des personnes immigrantes. Des stratégies promotionnelles pour attirer des immigrants établis à Montréal ont été mises en place dans la dernière entente spécifique. Coordinné par le SITO en partenariat avec les agents AIR dans les MRC, ce projet a permis d'attirer plusieurs nouveaux arrivants en Outaouais. Toutefois, pour plusieurs participants, l'Outaouais dans son ensemble reste une région méconnue et trop souvent associée exclusivement à Ottawa et à Gatineau. Malgré la présence de lacunes importantes, les nombreux attraits des différents territoires ont également été au cœur des échanges. Gatineau se distingue en étant un pôle important de services et d'emplois. Plusieurs organisations gatinoises sont également reconnues pour leurs pratiques innovantes sur le territoire (SITO, CJEO, CLD, organismes communautaires et associations d'immigrants, etc.). Par ailleurs, la Ville de

Gatineau se hisse parmi les municipalités proactives dans l'adoption de mesures et de politiques d'intégration de l'immigration et met en valeur la diversité culturelle sur son territoire. Elle est d'ailleurs signataire d'une entente avec le MIDI en matière d'intégration des personnes immigrantes et de rapprochement interculturel et a créé un poste consacré aux relations interculturelles. La qualité de vie urbaine qu'on retrouve à Gatineau est accentuée par la proximité du territoire rural qui offre également plusieurs attraits : activités de plein air, golfs, pistes cyclables et de motoneige, activités nautiques, activités de chasse et pêche, paysages exceptionnels, etc. Cette diversité est vue comme une source de richesse et de complémentarité qui doit être valorisée à l'échelle régionale. « Il y a une plus-value à travailler ensemble au niveau de l'Outaouais explique une participante de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Si chaque MRC a son créneau d'excellence, c'est plus facile de vendre l'ensemble de l'Outaouais sans que ce soit perçu comme une compétition entre les territoires ». Pour les acteurs de l'Outaouais, cette solidarité territoriale contribuerait, non seulement à promouvoir la région à l'extérieur, mais à accentuer également le sentiment d'appartenance garant d'une meilleure rétention des jeunes et d'une ouverture plus grande envers les nouveaux arrivants. Une communauté fière aura en effet davantage d'ouverture pour accueillir les nouveaux arrivants.

**2.2 La concertation : un premier pas pour développer une cohésion régionale**

La cohésion régionale a donc été un enjeu important qui a mobilisé les discussions. En Outaouais, cet enjeu refait continuellement surface dans plusieurs sphères du développement. Dans la sphère du soutien à l'immigration et la jeunesse, les acteurs publics, associatifs et privés sont nombreux (voir figure ci-contre). Certaines organisations ont un mandat qui appuie directement cette clientèle. D'autres ont un mandat plus général, mais contribuent tout de même à favoriser l'attraction, la rétention et l'intégration des jeunes et des immigrants. À travers la mise en place de diverses stratégies et actions, plusieurs acteurs collaborent et ont tissé des liens de confiance. Néanmoins, avec le nombre élevé d'intervenants et la diversité des territoires de l'Outaouais, la concertation, le maillage entre les différents programmes, le

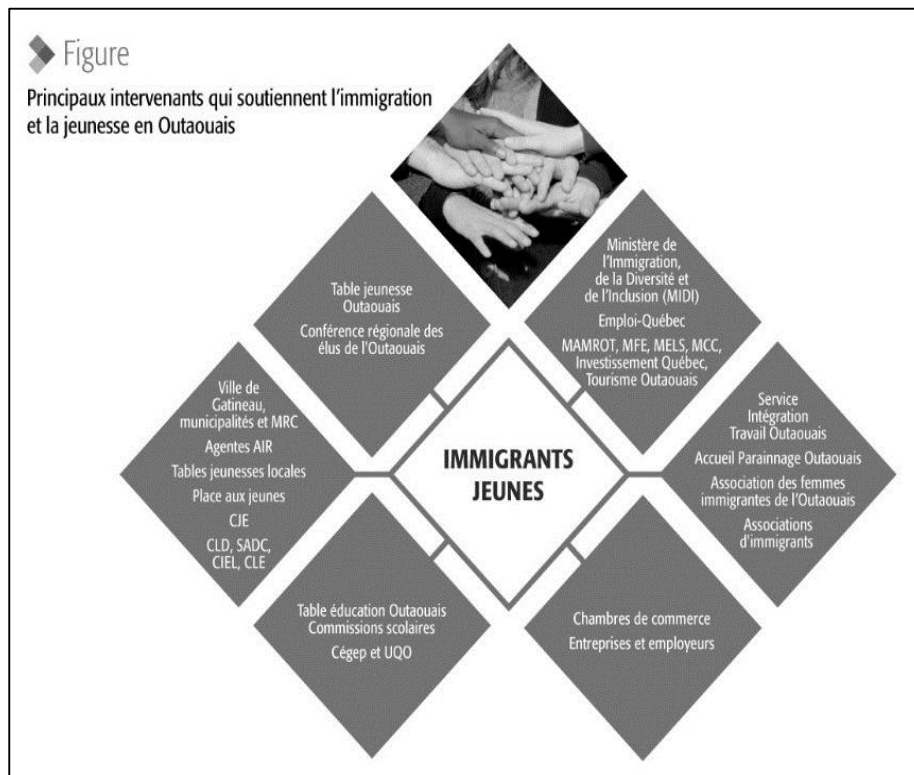
développement et le partage d'une vision concertée et structurante constituent des défis importants. Ce déficit de coopération s'est révélé dans les consultations sous différents traits, dont une méconnaissance des mandats des organisations, des projets, des ressources et des programmes en place à laquelle s'ajoute une incompréhension des réalités des autres territoires.

Du coup, la mise en place d'une table de concertation régionale avec représentativité territoriale et sectorielle a été la formule principalement évoquée lors des consultations pour faire face à cet enjeu de cohésion. Ce dispositif de concertation est vu comme un outil pour améliorer la communication et la coordination des partenaires qui œuvrent auprès des immigrants et des jeunes, contrer le travail en silo, développer une solidarité entre les territoires et assurer un certain suivi des projets.

**C'est à travers la fréquence des interactions que les acteurs développent en effet des liens de confiance et de réciprocité nécessaires à l'émergence d'une cohésion territoriale et d'un processus d'innovation.**

### 2.3 Valorisation des bonnes pratiques et durabilité des ressources et des services existants

En matière d'immigration et de jeunesse, les intervenants de l'Outaouais ont développé une expertise et un savoir important avec une panoplie de stratégies, programmes et outils qui n'ont rien à envier aux autres régions. Certes, certains défis persistent, mais plusieurs programmes existants donnent des résultats et connaissent un succès enviable. Pour plusieurs, une meilleure connaissance et une valorisation de ces bonnes pratiques, des ressources et des services existants constituent un tremplin pour maximiser les démarches de développement futur et pour appuyer les priorités du plan d'action de la prochaine entente spécifique. Cette demande du milieu, qui peut sembler simple et légitime au premier abord, constitue toutefois un défi important pour trois principales raisons. Soulignons que ces raisons que nous invoquons ne sont pas spécifiques à l'expérience présentée dans cet article, mais s'inspirent de plusieurs démarches de consultation réalisées au cours des dernières années dans le milieu dans différents secteurs du développement<sup>c</sup>.





---

D'abord, plusieurs politiques de financement s'appuient sur l'innovation comme principaux critères pour soutenir des projets de développement. Ces politiques s'inspirent du concept d'innovation au cœur des théories de développement territorial dans les dernières années. Ce concept multidimensionnel est toutefois trop souvent réduit à son plus simple appareil en étant synonyme de nouveauté alors que d'autres dimensions non prises en compte sont tout aussi importantes. Les ententes spécifiques, par exemple, doivent financer des projets qui apportent une valeur ajoutée et modifient les façons de faire<sup>5</sup>. Adoptée pour une période de trois ans, l'entente spécifique arrive toutefois rapidement à échéance laissant peu de temps aux acteurs pour bien assoir le développement des projets.

Plusieurs acteurs ont l'impression, non sans raison, que tout est toujours à recommencer et que les politiques de financement qui valorisent la nouveauté au détriment de l'amélioration des bonnes pratiques freinent le développement.

D'autant plus que l'absence de financement récurrent couplé aux exigences des différents bailleurs de fonds engendrent des défis importants de gestion et de bureaucratie et une précarisation des projets qui rend difficile le développement à long terme. Ce climat ne favorise pas le développement de liens de confiance entre les différentes organisations, éléments pourtant essentiels dans les théories de l'innovation.

**Le climat de crainte généré par l'incertitude dans la poursuite du financement des projets doit être remplacé par une évaluation incluant une participation active des acteurs impliqués.**

L'évaluation inadéquate des initiatives est le deuxième défi auquel se bute la valorisation des bonnes pratiques. La reddition de compte

## CONCLUSION

En guise de conclusion, que retenir de cette démarche? Le portrait est très sombre car les changements actuels réalisés par le gouvernement sont antagonistes aux attentes et leçons tirées du

actuelle, même si elle exige pour les différents acteurs (autant pour les porteurs de projets que les bailleurs de fonds) d'y consacrer un temps important, souvent excessif, ne permet pas d'évaluer pleinement le potentiel des pratiques et doit être repensée. L'évaluation s'appuie sur des critères souvent quantitatifs. Si ces derniers sont nécessaires, ils ne sont pas suffisants pour bien mesurer l'apport des initiatives et s'attarder aux défis auxquels elles sont confrontées dans un souci d'amélioration. Cette évaluation doit être réalisée avec les porteurs des différents projets sur le terrain qui, face aux défis rencontrés, ont déjà identifié plusieurs solutions réalistes.

L'évaluation vise alors à valoriser les connaissances du milieu et les bonnes pratiques dans un processus continu de renforcement et pour en dégager des éléments de transfert et de formation.

Finalement, une évaluation réalisée dans l'optique de valoriser les bonnes pratiques exige de prendre le temps de faire le point sur ce qui existe et de mettre en place des mécanismes de suivi des actions. L'importance de ce troisième défi a été soulignée à maintes reprises par les acteurs du milieu. La démarche de consultation a en effet démontré une méconnaissance des pratiques et des réalités terrain de toute part. Comme nous l'avons évoqué précédemment, la mise en place d'un dispositif de concertation qui réunit les différentes organisations et les bailleurs de fonds et qui permet un échange des pratiques, des expertises et des problématiques vécues est un pas important vers ce suivi.

Ces pratiques qui freinent le développement territorial ne sont pas l'apanage de l'Outaouais, mais sont présentes dans toutes les sphères du développement au Québec. Les politiques d'austérité actuelles qui sabrent dans les organisations de développement territorial sans études d'impacts ni consultations sont sans contredit l'exemple le plus éloquent

milieu. La démarche pour adopter l'entente spécifique régionale sur l'immigration et la jeunesse a en effet démontré l'importance d'améliorer la concertation et la cohérence à l'échelle

---

régionale. Or, actuellement, l'échelle régionale est appelée à disparaître avec la suppression de la Conférence régionale des élus de l'Outaouais, de la Table jeunesse Outaouais et celle de la direction régionale du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion. Les trois investigateurs de l'entente spécifique n'existent plus et cette dernière, qui venait concrétiser les efforts et les réflexions du milieu, n'a pu être adoptée. La décentralisation vers les milieux locaux a également été un élément majeur identifié par une panoplie d'intervenants pour assurer le développement. Ici aussi, nombre d'organisations locales ont perdu leur financement, mettant fin, du même coup, à plusieurs projets locaux. Finalement, les changements actuels viennent briser la pérennité de plusieurs démarches de développement amorcées dans le milieu tout en ignorant le savoir et l'expertise des intervenants sur le terrain. Le passé a toutefois démontré que dans un contexte de crise aigüe, les acteurs régionaux et locaux font souvent preuve d'une réelle innovation. Dans ce contexte, il reste à souhaiter que les défis auxquels les intervenants ont été confrontés ces dernières années et qui freinent le développement soient remplacés par de nouveaux modèles qui soutiennent davantage les initiatives et les stratégies locales tout en instituant une meilleure cohésion et une vision à long terme. ■

## BIBLIOGRAPHIE

<sup>1</sup>Vatz Laarousi, Michèle et Gabriela Bezi (2010). La régionalisation de l'immigration au Québec : des défis politiques aux questions éthiques Université de Sherbrooke. Nos Diverses cités, no 7, printemps 2010, p. 31 à 38, [www.metropolis.net](http://www.metropolis.net).

<sup>2</sup>MAMROT, 2010 : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/conferences-regionales-des-elus/ententes-entre-le-gouvernement-et-les-cre/>.

<sup>3</sup>Pèlerin, Hélène (2011). De la migration à la mobilité : changement de paradigme dans la gestion migratoire. Le cas du Canada, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 27, n° 2, p. 57-75.

<sup>4</sup>Doucet, Chantale (2014). Rapport intégrateur sur la mobilité territoriale et internationale en Outaouais. Rapport réalisé par Projets Territoires pour la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO), le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) et la Table jeunesse Outaouais (TJO), 108 p. + annexes.

<sup>5</sup>MAMROT, 2010 : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/developpement-regional-et-rural/conferences-regionales-des-elus/ententes-entre-le-gouvernement-et-les-cre/>.

## NOTES

<sup>a</sup>Chantale Doucet est chercheure consultante en développement des territoires. À l'instigation des partenaires de l'entente spécifique, elle a réalisé les démarches de consultation dans le milieu et le rapport intégrateur sur la mobilité internationale et territoriale. Elle est également chargée de cours à l'UQO.

<sup>b</sup>Selon Statistique Canada, personne à qui les autorités de l'immigration ont accordé le droit de résidence permanente au Canada.

<sup>c</sup>Ces raisons s'inspirent de consultations auxquelles nous avons participé, mais également de comptes rendus de discussion réalisés dans d'autres démarches.

---

# L'entrepreneur au centre des stratégies et de l'innovation de développement économique – CLD Gatineau

Simon Ouellet<sup>a</sup> et Renald A. Piché<sup>b</sup>

---

## INTRODUCTION

La Ville de Gatineau recèle un riche passé industriel alimenté, dans un premier temps, par l'exploitation des ressources naturelles, notamment en étant une région phare de la foresterie et un haut lieu minier, et dans un second temps, par l'établissement de plusieurs manufactures de produits consommés en Amérique du Nord et en Europe. Sa position géographique stratégique lui a conféré également un avantage indéniable pour exporter ses productions et ses ressources par voies maritimes et ferroviaires. Cet héritage fut vite dissimulé entre les années 1950 et 1980 pour faire place à une économie tertiaire alimentée en grande partie par le transfert planifié de la fonction publique fédérale du côté québécois de la rivière des Outaouais<sup>1</sup>.

**Cette modernisation accélérée de Gatineau fut accompagnée par l'introduction d'organisation en développement économique.**

Au niveau régional, on peut noter l'importance de la Société d'aménagement de l'Outaouais (SAO) qui influencera le développement territorial par l'application de vastes chantiers servant à faire contrepoids à la Commission de la capitale nationale. Il est à noter que le métier de commissaire a pris forme dans la région par la SAO.

Dans la même mouvance au niveau national, les villes de la région introduiront dans leur appareil municipal des postes de Commissaires industriels ayant comme principaux mandats la promotion du territoire auprès des investisseurs et d'exercer des actions pour favoriser l'expansion industrielle<sup>2</sup>.

Au niveau social, Gatineau fut également le théâtre de plusieurs faits historiques qui a forgé une identité qui repose sur la dualité entre la collaboration et les échanges avec la Ville d'Ottawa et l'exécution des

modèles de développement québécois<sup>3</sup>. À cet égard, la région a naturellement été génératrice de modèles uniques, soit en s'inspirant et en suivant les tendances naissant du territoire commun de la Région de la capitale nationale (RCN) ou soit en adaptant les politiques québécoises de développement économique à sa réalité frontalière.

Les années 1990 ont marqué un tournant pour l'ensemble des structures de développement économique de Gatineau, par l'abolition de la SAO et par l'introduction au niveau québécois d'instances pour favoriser le développement local, principalement la Société de développement économique de l'Outaouais (SDEO) dans un premier temps et la Corporation de développement économique et communautaire (CDEC), les Centres locaux de développement (CLD), les Centres locaux d'emploi (CLE) et le Conseil régional de développement de l'Outaouais (CRDO). Ces nouveaux modèles ont été introduits afin de mieux outiller la région dans la diversification économique, le support à l'entrepreneuriat et le développement local et régional, notamment par l'arrivée des accompagnateurs de projets d'entreprises. Le cadre législatif québécois permettait d'offrir et d'organiser des services de première ligne en entrepreneuriat.

Il faut noter que chaque région influencera les façons de faire pour que ces outils soient adaptés à leur réalité. À Gatineau, l'influence est venue des constats et des stratégies développées par la défunte Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) qui regroupait l'ensemble des villes qui ont été fusionnées en 2002 pour former la nouvelle ville de Gatineau. Par ailleurs, l'Étude d'organisation de l'espace économique de la CUO et les conclusions du comité Outaouais en 1992 sont à la base d'un premier plan de développement dédié au territoire de Gatineau.

---

À l'époque, il y avait une perception que le territoire avait un retard entrepreneurial en comparaison au côté ottavien. Pendant que la dépendance envers le fédéral s'est accrue dans les années 1980 du côté québécois, une diversification du côté d'Ottawa s'est organisée au niveau privé. En fait, si on estimait que 25 % de la population de la RCN résidait du côté québécois et que l'on retrouvait environ 25 % de l'emploi de la fonction publique à Gatineau, le portrait de l'emploi privé de l'époque montrait que moins de 15 % des emplois en entreprises se situaient sur le territoire de Gatineau<sup>4</sup>. L'écart a été surtout observable au niveau des sièges sociaux de la grande entreprise et par la mesure de fuites commerciales profitant le côté ontarien.

**Les stratégies de développement priorisées dans les années 1990 visaient la stimulation de la croissance du secteur de l'emploi privé.**

En analysant les données d'entreprises disponibles, on remarque un dynamisme entrepreneurial accru à Gatineau durant la décennie 1990-2000. Les stratégies appliquées et l'énergie insufflée par les besoins générés par une croissance démographique prolifique de la

RCN ne sont pas étrangères à ce portrait. De fait, les fuites commerciales observées des années 1980 ont presque, complètement, été estompées par l'introduction de plusieurs entreprises et commerces du côté québécois.

Par contre, l'écart persistera à Gatineau pour le nombre de sièges sociaux de grandes entreprises. À cet effet, la ville demeura au tournant du millénaire au bas du classement des régions du Québec et face à Ottawa en considérant un recensement des entreprises par 1 000 habitants<sup>5</sup>.

Il est indéniable que l'évolution des structures municipales pour atteindre un regroupement de la partie la plus urbanisée de la région en fusionnant les villes composant la CUO, a contribué à propulser le territoire vers un développement organisé et à favoriser l'entrepreneuriat par l'élimination des certaines guerres de clochers qui persistaient<sup>6</sup>. De façon naturelle, il y eut également fusion des différents services de développement et d'accompagnement entrepreneurial du territoire de la Ville de Gatineau<sup>5</sup>. Cela a eu comme résultat en 2005, de concentrer l'expertise à une seule instance, soit Développement économique – CLD Gatineau (DE – CLDG), qui aura la liberté d'innover en ayant comme seul point de mire l'entrepreneur.

## 1. ÉVOLUTION DES TECHNIQUES D'ACCOMPAGNEMENT

L'héritage des commissaires industriels est encore présent de nos jours à l'intérieur des administrations municipales. À Gatineau, cela se reflète dans les objectifs de prospection d'entreprises et d'attractivité du territoire inclus dans le plan stratégique de DE – CLDG et la responsabilité de la vente de terrains dans les parcs industriels et d'affaires de la ville<sup>7</sup>.

Par ailleurs, le métier a évolué du simple rôle de promotion et d'entremetteur pour favoriser l'arrivée d'entreprises vers la spécialisation de la profession pour devenir des accompagnateurs de projets d'entreprises, qu'ils soient de démarrage, d'expansion, de consolidation ou

d'établissement dans les parcs d'affaires et industriels. Cette approche multidisciplinaire est influencée par les différentes politiques de développement local et régional que le gouvernement québécois a mis en place dans les années 1990 à aujourd'hui<sup>2</sup>. Le titre des employés de DE – CLDG n'est pas étranger à ces deux concepts, soit Commissaire en développement d'entreprises, faisant référence au métier de commissaire industriel mixé au but avoué de développement économique de son territoire.

**DE – CLDG mise sur une équipe composée d'anciens entrepreneurs et de spécialistes de toutes les facettes de l'entrepreneuriat.**

Afin de mettre en place la fondation d'un accompagnement performant qui répond aux attentes des entrepreneurs et qui le distinguera comme chef de file, DE – CLDG compte comme valeurs organisationnelles le sens de l'innovation, le dépassement et l'engagement. Ces valeurs inspirent son équipe à conseiller les entrepreneurs à « briser les conventions, à mettre en œuvre de nouvelles idées utiles, différentes, pratiques et applicables sur le marché »<sup>7</sup>. La reddition de comptes de l'organisation comprend la responsabilité de la contribution de l'équipe aux objectifs de la planification stratégique, ce qui en fait un aspect unique de DE – CLDG.

Les Commissaires de DE – CLDG utilisent un modèle d'accompagnement en 4 temps qui permet aux promoteurs de passer de l'incertitude d'une idée de départ à la concrétisation d'un projet entrepreneurial. C'est par des techniques de coaching d'affaires, d'outils d'accompagnement et par leur réseau de contacts que les Commissaires accompagnent les entrepreneurs de Gatineau à se mettre en action et surmonter les obstacles. Ils utilisent également les forces de l'équipe pour valider les idées, faire cheminer les différentes étapes ou référer aux bonnes ressources. Ils n'hésitent pas à faire appel à de l'expertise externe pour conseiller les entrepreneurs pour des questions légales, fiscales, logistiques et autres.

## **2. DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS RÉGIONAUX**

Dès son premier exercice de planification stratégique en 2005, DE – CLDG mise sur les forces du milieu et par le développement de nombreux partenariats. Cela a constitué un fil conducteur tout au long de son histoire.

En fait, DE – CLDG est né dans un esprit de partenariat. C'est en 2005 que la Ville de Gatineau fusionne la Corporation de développement économique de Gatineau (CDEG) et le CLD de

1. La validation de l'opportunité visant à démontrer l'intérêt des clients, obtenir des lettres d'intérêt, obtenir des préengagements, créer des partenariats stratégiques;
2. La viabilité du modèle d'affaires permettra de démontrer la qualité de gestionnaire, du montage financier, du plan d'action et des budgets;
3. L'organisation bien ordonnée pour la création du projet permet de démontrer que le projet respecte la réglementation, que les négociations soient complétées, que les hypothèses soient validées, que la première vente soit réalisée et qu'il y ait répétition des commandes;
4. L'accélération derrière la croissance a pour but de devenir une référence en maximisant les politiques, les processus et les ressources.

Les pratiques d'accompagnement de DE – CLDG<sup>8</sup>

Enfin, le seul intérêt de l'équipe de DE – CLDG est que le projet de l'entrepreneur se réalise dans les meilleures conditions possibles en facilitant ses démarches, en éliminant les écueils et en amenant des ressources financières et spécialisées. Les interventions des Commissaires servent à créer de la valeur dans l'entreprise et de la richesse à Gatineau. Bref, allumer l'étincelle chez l'entrepreneur et lui faciliter la tâche.

DE – CLDG est reconnu dans son milieu par le volume de référencements générés et par le nombre d'entreprises accompagnées chaque année<sup>9</sup>. Il est important de souligner que le capital humain est la principale force de DE – CLDG et est également la source première de la satisfaction de la clientèle depuis sa création en 2005.

Gatineau afin de jumeler les missions de ses deux corporations et de se doter d'une porte d'entrée unique pour l'entrepreneuriat sur son territoire. Comme les deux corporations se partageaient en partie le même bailleur de fonds, soit la Ville de Gatineau, et en plus elles utilisaient les mêmes espaces de bureau, c'est par un commun accord des acteurs principaux que la fusion s'est réalisée<sup>5</sup>.

---

DE – CLDG s'est vu doté d'un conseil d'administration de 18 membres (19 aujourd'hui), dont la constitution confirme l'importance primordiale accordée aux partenariats dans le milieu. Les membres du C.A. représentent le tissu socioéconomique de Gatineau, cinq sont des élus municipaux, cinq sont des représentants de la communauté des affaires, un est représentant de la Commission de la Capitale nationale, un membre est une femme entrepreneure, un autre est une jeune entrepreneure et les autres sont des membres désignés par le C.A. de la corporation pour représenter divers intérêts comprenant le gouvernement fédéral, le milieu financier et de la haute gestion, le milieu de l'éducation, le milieu de la santé et des services sociaux, les créneaux d'excellence et l'économie sociale<sup>10</sup>.

**La Ville de Gatineau a donc positionné sa Corporation de développement économique de sorte qu'elle soit autonome par rapport au conseil municipal ainsi que de son administration.**

Certains liens avec l'administration municipale ont toutefois été créés, tel le Comité technique en urbanisme, créé en 2006, afin d'arrimer les efforts de la Ville, notamment ses services d'urbanisme et transactions immobilières, avec les efforts de DE – CLDG dans la vente et le développement des terrains dans les parcs industriels.

Fort de cette relation assurant à la fois son autonomie et sa pérennité, un premier plan stratégique a été élaboré dès 2005 et ratifié en 2006 par le conseil d'administration. La mission accordée à DE – CLDG est dorénavant de « stimuler le développement économique de Gatineau avec professionnalisme selon une perspective de développement intégré, structurant et durable avec la collaboration de ses partenaires afin d'épauler les entrepreneurs et organisations, moteurs de l'économie privée et sociale, dans la réalisation performante de leurs projets de démarrage, de consolidation et d'expansion. Les actions concertées contribuent à bâtir une qualité de vie pour les citoyens et permettent à Gatineau d'exercer un leadership à

l'échelle régionale, provinciale, nationale et internationale. »<sup>7</sup>

Parmi les stratégies préconisées visant l'atteinte de sa mission, DE – CLDG misera sur les ressources disponibles et la contribution du milieu. L'organisation pilote également la table des partenaires pour coordonner les efforts en développement économique sur le territoire de Gatineau et est initiateur de projets concrets pour améliorer l'offre de services en entrepreneuriat.

**L'un des premiers exemples de réussite en matière de partenariat est celui du Centre d'entrepreneurship de l'Outaouais (CEO).**

« C'est à l'initiative de DE – CLDG, en 2005, qu'est né le CEO. Divers acteurs régionaux ont alors décidé de joindre leurs efforts, dont les services aux entreprises des quatre commissions scolaires francophones de l'Outaouais et Emploi-Québec. D'autres partenaires se sont ajoutés depuis, dans le but de maximiser les retombées des programmes et des ressources respectives (humaines, matérielles et financières) en matière d'entrepreneuriat. »<sup>11</sup>.

Aujourd'hui, le CEO privilégie des formations liées à la promotion de l'esprit entrepreneurial et au démarrage de microentreprises, mais aussi pour rehausser les compétences des entrepreneurs déjà en marche. Le CEO administre aussi le programme Soutien au travail autonome (STA), un soutien financier et technique aux futurs travailleurs autonomes. En matière de résultats, en 2013 le CEO « a contribué à démarrer 77 entreprises, tandis que 69 candidats ont été acceptés dans la mesure STA. Au total, ces entreprises ont permis la création de 97 emplois, en plus de générer des investissements de plus de 1,6 million \$.»<sup>9</sup>.

Depuis 2004, DE – CLDG a collaboré avec la Chambre de commerce de Gatineau afin d'offrir un programme de mentorat dynamique pour les entrepreneurs nouvellement en affaires. Ce partenariat, unique en son genre, tient compte des forces de chaque partenaire, dans le cadre de leur mandat et leur domaine de compétences respectives. Depuis

---

2010, d'autres partenaires, tels que la direction régionale du ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (MEIE) et Énergie Brookfield, se sont joints au projet et contribuent à sa réussite. Le rôle de DE-CLDG, après avoir créé la cellule et lui avoir donné son élan, consiste maintenant à financer la structure de mentorat, à sensibiliser ses clients et à référer les futurs mentorés. Quelques 82 % des mentorés de la cellule sont clients de DE – CLDG<sup>2</sup>.

Un partenariat plus récent concerne le Service Intégration Travail de l'Outaouais (SITO). Mis en

### 3. MÉCANISMES DE LEVIER FINANCIER

Au fil des années, de nombreux programmes de financement internes ont été préparés par l'effectif de DE – CLDG et approuvés par son conseil d'administration. Certains sont en forme de prêts et d'autres sont en forme de contribution non-remboursable. Une contrepartie est toujours exigée de la part du récipiendaire, cette dernière étant minimalement de 50 pour cent pour l'entreprise privée et de 20 pour cent pour l'entreprise d'économie sociale.

Dans chaque cas, un Commissaire en développement d'entreprises travaille avec l'entrepreneur pour préparer une demande. Celle-ci est complétée avec l'aide d'un analyste financier de DE – CLDG, ayant comme rôle de faire le suivi et de détecter les obstacles précoces. Le projet est ensuite déposé devant un comité composé de bénévoles issus de la communauté d'affaires de Gatineau pour décision. Les critères les plus importants pour DE – CLDG sont la capacité de l'entrepreneur de s'entourer, les partenariats développés et des contrats en main qui démontrent l'intérêt du marché et un risque acceptable. Des conditions à relever sont attachées à chacune des décisions favorables de financement, afin d'assurer que les entreprises respectent les éléments critiques de leur engagement envers leur projet (nombre d'emplois à créer, investissement requis et autres).

L'outil financier interne le plus important à la disposition de DE – CLDG est le Fonds local d'investissement (FLI). Celui-ci est un prêt avec un taux d'intérêt variable selon le risque attribué

place en 2013, ce partenariat a permis de concevoir et de lancer le programme « Devenir entrepreneur » offert aux immigrants de Gatineau. Dès cette première année, 52 entrepreneurs immigrants, dont la plupart n'avaient pas d'idées d'affaires au départ, ont participé à ce programme. Parmi ce nombre, 25 ont démarré une entreprise, ce qui représente un taux de conversion exceptionnel de 48 pour cent. De plus, le SITO a participé à 31 activités visant à promouvoir l'entrepreneuriat, y compris 4 sessions d'information réunissant 71 participants<sup>9</sup>.

au projet. Puis, un partenariat établi avec le Fonds local de solidarité de la FTQ permet généralement de doubler ce prêt. Le principal avantage pour l'entreprise d'utiliser ce moyen financier dans son budget est qu'aucune garantie n'est demandée, sauf un cautionnement personnel de la part des promoteurs principaux.

**Cela permet aux institutions financières traditionnelles d'augmenter leurs participations respectives dans ces mêmes projets.**

Parmi les autres outils financiers développés par DE – CLDG, notons aussi le Fonds jeune, le Fonds d'incubation et le Fonds de développement des entreprises d'économie sociale. Le Fonds jeune se compose de deux volets, soit celui dédié à la création d'une première ou d'une deuxième entreprise et celui dédié aux projets de relève. Dans les deux cas, ce sont des subventions qui sont octroyées à des entrepreneurs de 35 ans et moins. Un des aspects intéressants du volet relève est sa contribution importante à garder des sièges sociaux à Gatineau.

Le Fonds d'incubation comprend quatre volets, dont un pour promouvoir les projets de croissance à Gatineau, un autre pour favoriser la prospection d'entreprises vers Gatineau, un pour favoriser les projets de haute technologie et un dernier pour permettre de surmonter des obstacles ou des imprévus liés aux projets de terrains dans les parcs industriels. L'aspect levier est absolument

---

prédominant dans chaque dossier impliquant le Fonds d'incubation.

Le Fonds de développement des entreprises d'économie sociale est composé de trois volets, chacun avec des contributions non remboursables. Il y a donc un premier volet pour la réalisation d'un plan d'affaires, un deuxième volet pour la réalisation d'un projet et un troisième volet pour l'acquisition d'équipement pour des événements sportifs.

**L'accompagnement d'une entreprise par le biais d'un Commissaire en développement d'entreprises constitue la pierre angulaire de l'appui direct fourni à la communauté d'affaires gatinoise.**

Cela s'applique tout aussi bien lors de la préparation d'une demande de financement et chaque montage financier qui en découle. C'est ainsi que DE – CLDG va mobiliser ses contacts afin de favoriser l'implication des partenaires financiers susceptible d'aider un projet à se réaliser.

#### 4. RECHERCHES-ACTIONS

Dans un contexte économique précaire, une réalité accélérée par les nouvelles technologies de l'information et les nouvelles tendances d'environnement collaboratif, les Commissaires en développement d'entreprises doivent s'adapter afin de continuer à répondre adéquatement aux besoins des entrepreneurs. Dans cette lignée, DE – CLDG est au cœur de la création de nouveaux outils en effectuant des laboratoires d'essais sous forme de recherche-action. À l'instar de l'association des CLD du Québec, un processus d'amélioration continue a aussi été instauré afin d'incorporer dans la boîte à outils des Commissaires, toutes formes de nouvelles techniques ou de pratiques pouvant améliorer l'efficacité et l'efficacité des interventions auprès de la clientèle.

À titre d'exemple, DE – CLDG a vite adopté les techniques propres au « Lean Startup ». La

À cet égard, DE – CLDG est reconnu par son partenaire Futurpreneur (anciennement le Fonds canadien pour les jeunes entrepreneurs) pour le nombre de dossiers qualifiés pour du financement de leur part. Les Commissaires pilotent également un comité de financement non traditionnel ayant pour but premier le financement de fusion et d'acquisition d'entreprises.

Il est également coutume de réaliser des réseaux express pour favoriser la synchronisation des bailleurs de fonds dans une entreprise. À titre d'exemple, un projet impliquant une acquisition importante d'équipement pour permettre à une entreprise de percer un nouveau marché à l'étranger, pourrait faire en sorte que le Commissaire mobiliserait autour d'une même table des représentants de Développement économique Canada, Investissement Québec, Export développement Canada, la Banque de développement du Canada et d'autres partenaires financiers. Ce genre d'intervention nécessite une bonne connaissance générale de la part de DE — CLDG par rapport aux programmes financiers offerts par chacun des paliers gouvernementaux ainsi que l'offre du secteur privé. Une veille constante et une formation continue sont donc au menu de façon habituelle pour l'équipe de Commissaires.

**Contrairement à une démarche de plan d'affaires, la validation s'effectue durant le développement du projet et non pas à la fin de toutes les analyses du marché.**

Dans la même veine, DE – CLDG n'a pas hésité à adopter le principe de l'effectuation pour les entreprises en démarrage. Cette démarche sociale pousse les entrepreneurs à débiter leurs activités au



---

même moment de la création de leur entreprise. Cette dernière sera assemblée au fur et à mesure que les incertitudes seront réduites. Inspirée des entrepreneurs d'expérience qui ont généralement appris à la dure, l'effectuation se réalise avec les moyens dont on dispose et les partenaires qui s'engagent dans la démarche. Au préalable, l'entrepreneur aura établi sa perte acceptable plutôt que de viser de larges opportunités comme dans une démarche plus classique. Dans ce mode de pensée, c'est en interagissant avec ses futurs partenaires et clients que l'entrepreneur réussira à obtenir des engagements qui permettront d'accélérer la réalisation de son projet d'entreprise<sup>8</sup>.

En 2014, DE – CLDG organisa avec l'aide de ses partenaires du milieu, un premier Startup Weekend à Gatineau. Ce principe d'accélération, également issu des régions de hautes technologies, permet de réunir durant 3 jours des personnes ayant des idées d'entreprise et des spécialistes prêts à répondre à des

## CONCLUSION

Un fil conducteur se dégage de l'analyse historique du territoire de Gatineau, de même qu'à la lecture des priorités de développement de la planification stratégique actuelle de DE – CLDG et des conclusions de la dernière démarche de concertation régionale de novembre 2014, c'est la volonté de la diversification économique et d'un fort appui à l'entrepreneuriat.

En s'appuyant sur l'héritage et l'expérience des organisations de développement du territoire de Gatineau, DE – CLDG mise sur une équipe de Commissaires expérimentés et compétents, l'innovation, les partenariats ainsi que les techniques d'accompagnement modernes afin de permettre aux entrepreneurs de passer à l'action face à leurs projets de localisation, de démarrage ou d'expansion d'entreprises à Gatineau.

Du côté politique, le gouvernement du Québec a pris comme orientation en 2014 de léguer la pleine responsabilité du développement économique local aux municipalités. DE – CLDG ayant contribué dans la dernière décennie à ce que la Ville de Gatineau se démarque et se positionne en tant que leader pour le

questions et diriger des situations dans tous les aspects de la période de démarrage. Débutant avec une trentaine de participants, les idées d'entreprise sont éliminées l'une après l'autre afin de garder seulement les plus prometteuses. Les participants des projets non retenus se mettent en équipe pour supporter et élever les autres projets vers un démarrage concret.

Le souci de l'amélioration continue demeure palpable à la fin de l'année 2014 et au début 2015. Ce souci a mené à une formation interne concernant l'intégration du concept de « lean » au sein de l'équipe – tant pour l'appliquer à l'interne qu'au bénéfice des entreprises gatinoises. Puis, l'équipe DE – CLDG s'est jointe à celle du MEIE pour offrir des diagnostics cinq fonctions à plusieurs entreprises à fort potentiel de croissance afin de mieux cibler nos interventions auprès de ces mêmes entreprises.

développement de l'entrepreneuriat, tout en évoluant en synergie avec la Ville d'Ottawa afin de prospérer comme métropole nord-américaine, cela ouvre donc le chemin à l'exécution du plein potentiel du capital humain et des outils propres à son territoire. ■

## BIBLIOGRAPHIE

- <sup>1</sup>Gaffield, Chad, Histoire de l'Outaouais, 880 p., 1994.
- <sup>2</sup>Lepage, Jean, textes du site Entreprendre et réussir, 2014.
- <sup>3</sup>Robitaille, Martin et al., L'Outaouais au carrefour des modèles de développement, 204 p., 2006.
- <sup>4</sup>Marterazzi, Franco, Étude d'organisation de l'espace économique de la CUO, 204 p., 1994.
- <sup>5</sup>Doucet, Chantale et al., L'Outaouais, une région qui gagne et qui perd, 324 p., 2007.
- <sup>6</sup>Blanchette, Roger, Les régions du Québec, Histoire en bref de l'Outaouais, 180 p., 2009.
- <sup>7</sup>Développement économique – CLD Gatineau, Plan stratégique 2010-2014, 16 p., 2013.
- <sup>8</sup>Développement économique – CLD Gatineau, Les pratiques d'accompagnement, 7 p., 2013.
- <sup>9</sup>Développement économique – CLD Gatineau, Rapports annuels, 2005 à 2014.
- <sup>10</sup>Développement économique – CLD Gatineau, Notre histoire, 14 p., 2014.
- <sup>11</sup>Gouvernement du Québec, Stratégie québécoise de l'entrepreneuriat, 68 p., 2011.

---

## NOTES

<sup>a</sup>Simon Ouellet est titulaire d'une maîtrise ès arts en études et interventions régionales de l'UQAC et est spécialiste du développement des entreprises, notamment en économie sociale, du développement local et de l'intégration de la cartographie dans la prise de décision. Il travaille présentement auprès de Développement économique – CLD Gatineau depuis 2013 comme commissaire en développement d'entreprises.

<sup>b</sup>Renald A. Piché est titulaire d'une maîtrise ès arts en relations internationales de la « Norman Paterson School for International Affairs » de l'Université Carleton et bénéficie de trente ans d'expérience en développement des affaires, dont vingt-cinq ans à titre de conseiller en gestion et les derniers cinq ans en développement économique pour la Ville de Gatineau.

---

# Les coopératives et leur contribution au développement des territoires de l'Outaouais

Guy Chiasson

Université du Québec en Outaouais

Patrick Duguay et Claudine Lalonde

Coopérative de développement régional (CDR) Outaouais-Laurentides

---

## INTRODUCTION

**L'objectif de ce texte est justement de montrer la place importante que prend l'entrepreneuriat en économie sociale, incluant les coopératives, dans la trajectoire de développement de l'Outaouais.**

La région de l'Outaouais est souvent considérée comme peu dynamique sur le plan de l'entrepreneuriat. Certains commentateurs (Bensouda et Doucet, 2011, p. 88) vont parler d'un « manque de culture entrepreneuriale », un constat partagé par de nombreux acteurs régionaux. Cette faiblesse de l'entrepreneuriat place l'Outaouais parmi les régions québécoises les moins performantes en ce qui a trait à la création de PME. Pour les auteurs, cette faiblesse s'explique par l'omniprésence dans l'économie régionale de grands employeurs – les grandes entreprises de pâtes et papiers jusqu'aux années 1970, et le gouvernement fédéral depuis – qui sont en quelque sorte des « rentiers encombrants » (Gaudreault, 2011) et bloquent la création de petites entreprises. Ces constats sont sûrement justifiés lorsqu'on parle de l'entrepreneuriat privé, mais sont peut-être moins pertinents pour ce qui est de l'entrepreneuriat collectif.

L'objectif de ce texte est justement de montrer la place importante que prend l'entrepreneuriat en économie sociale, incluant les coopératives, dans la trajectoire de développement de l'Outaouais. On pourrait déjà citer certaines initiatives innovantes dans leur domaine, et qui ont trouvé leur origine dans la région. En 1974, le premier regroupement de coopératives formé sur la base de l'appartenance régionale allait voir le jour : le Conseil des coopératives de l'Outaouais. Cette première allait paver la voie à un réseau québécois de 11 Coopératives de développement régional

(CDR). Ces CDR regroupent des coopératives issues de secteurs variés, et sont appuyées par le gouvernement québécois pour des interventions de soutien à la création de coopératives. Dans les mêmes années, la Coopérative d'habitation Reboul voit le jour en réaction aux expropriations des résidents de l'Île de Hull, visant à permettre la construction d'un vaste complexe d'édifices fédéraux. Cette initiative citoyenne a créé une des plus grandes coopératives d'habitation du Québec qui, plutôt que de concentrer ses logements en un seul bâtiment, allait essaimer des logements sur l'ensemble du centre-ville en acquérant d'anciennes maisons qu'elle convertit ensuite en duplex ou triplex. La coopérative devint peu à peu un rempart contre la gentrification. C'est aussi à Hull qu'allait naître en 1982 la première entreprise d'insertion du Québec, La Relance. Cette organisation vouée à l'insertion des personnes éloignées du marché du travail constitue encore aujourd'hui un fleuron de l'économie sociale de l'Outaouais avec ses 8 entreprises, ses 70 à 75 personnes en stage d'insertion par année et ses 140 emplois<sup>2</sup>.

Ces quelques exemples illustrent que l'économie sociale est bien présente dans la région depuis plusieurs décennies. D'ailleurs, depuis de nombreuses années, les organisations vouées au développement régional telles que le Conseil régional de développement (CRD) de l'Outaouais et l'organisme qui lui a succédé, la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Outaouais, ont inscrit l'économie sociale au cœur des priorités du développement régional. L'économie sociale est alors reconnue comme partie intégrante de l'économie de l'Outaouais, et comme outil d'innovation dans la réponse aux besoins et aux aspirations des citoyens et des collectivités. Ces orientations régionales ont contribué à la

reconnaissance de l'entrepreneuriat collectif par les décideurs et acteurs du développement.

Une première section trace les grandes lignes du portrait global de l'économie sociale en région alors

## 2. L'ÉCONOMIE SOCIALE EN OUTAOUAIS : NUANCER LE PORTRAIT DE L'ENTREPRENEURIAT

En 2013, le Pôle d'économie sociale de l'Outaouais commandait un portrait de l'économie sociale de la région (Cholette, 2013). L'étude allait confirmer la présence significative des entreprises d'économie sociale (EÉS) en Outaouais. L'Outaouais comptait alors 327 entreprises collectives, qui se répartissent dans tous les territoires et tous les secteurs d'activité économique. On comptait 119 coopératives et 208 OBNL. On observe une croissance de 23,4 % entre 2007 (265) et 2012 (327) du nombre d'EÉS. De plus, la part des coopératives s'accroît 5 % plus rapidement que la part des OBNL.

Ces chiffres, qui montrent clairement une croissance des EÉS, contrastent avec l'entrepreneuriat privé où l'Outaouais se positionne plutôt mal face aux autres régions québécoises. En effet, il semble que l'Outaouais comptait, en 2009, 25 PME par 1000 habitants, contre la moyenne québécoise de 37,6 PME par 1000 habitants (Développement économique Canada, 2009). De façon intéressante, la croissance des EÉS place la région de l'Outaouais dans une bien meilleure posture par rapport aux autres régions en ce qui a trait à la création d'entreprises en économie sociale, comme le fait remarquer le portrait sur l'économie sociale en Outaouais : « Ce qui est toutefois occulté, c'est que l'entrepreneuriat collectif en Outaouais est non

que la section suivante présente deux projets – la Laiterie de l'Outaouais et le marché public de Ripon – qui confirment la capacité des coopératives de l'Outaouais de mobiliser des ressources territoriales pour le développement de la région.

seulement performant, mais qu'il surpasse la moyenne québécoise » (Cholette, 2013, p. 45). Ce dynamisme de l'économie sociale en Outaouais est difficile à expliquer précisément, mais il n'est certes pas étranger au rôle actif que jouent les organisations de développement et à des succès de l'entrepreneuriat collectif, tels que la Laiterie de l'Outaouais, qui ont acquis une grande notoriété.

Une lecture à l'échelle des cinq territoires de MRC de l'Outaouais montre que cette tendance est assez présente un peu partout dans la région. Le Tableau 1 permet de voir que si la majorité des EÉS se trouve sur le territoire urbain de Gatineau, les MRC plus rurales (Vallée-de-la-Gatineau, Papineau et Pontiac) affichent des taux d'EÉS *per capita* plus élevés que les milieux urbains et péri-urbains (les Collines-de-l'Outaouais).

**Ce dynamisme de l'économie sociale en Outaouais est difficile à expliquer précisément, mais il n'est certes pas étranger au rôle actif que jouent les organisations de développement et à des succès de l'entrepreneuriat collectif, tels que la Laiterie de l'Outaouais, qui ont acquis une grande notoriété.**

**Tableau 1 – Répartition des EÉS dans les différents territoires de la région**

	Nombre d'entreprises d'économie sociale	Entreprises d'économie sociale par 10 000 habitants
Ville de Gatineau	207	8,54
MRC Vallée-de-la-Gatineau	26	12,67
MRC des Collines-de-l'Outaouais	37	14,63
MRC Papineau	32	14,63
MRC Pontiac	25	17,13
Région de l'Outaouais	327	9,57
Ensemble du Québec	6254	8,12

---

De façon intéressante, nous observons une croissance nettement plus marquée du nombre d'entreprises d'économie sociale dans la MRC Pontiac, qui compte parmi les MRC les plus défavorisées au Québec, ainsi que dans la MRC des Collines-de-l'Outaouais, qui elle trône au sommet des MRC les plus riches. Ce paradoxe nous demanderait des analyses plus pointues pour comprendre le phénomène. Toutefois, la connaissance du terrain nous porte à croire que le recours à l'économie sociale est justifié par la

situation socioéconomique de la MRC Pontiac, qui voit exploser les besoins chez une population fragile, alors que le développement de l'économie sociale dans la MRC des Collines-de-l'Outaouais pourrait s'expliquer par son histoire récente et la croissance de population des dernières années. Ces deux cas différents pointent cependant dans une même direction : l'économie sociale a acquis une notoriété importante qui la place au cœur des stratégies de développement des collectivités et des territoires de l'Outaouais.

### 3. COOPÉRATIVES ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : UNE QUESTION DE RESSOURCES

Les champions de la croissance en Outaouais :

MRC Pontiac : 108,3 % (12 EÉS en 2007 à 25 EÉS en 2012)

MRC des Collines-de-l'Outaouais : 76,2 % (21 EÉS en 2007 à 37 EÉS en 2012)

La première partie de ce texte a permis de faire le portrait de la place que prend l'économie sociale dans l'économie régionale et le développement d'entreprises en Outaouais. Ces constats généraux interpellent des perspectives plus fines permettant d'identifier certains facteurs qui expliquent cette effervescence de l'économie sociale en Outaouais. Plus précisément, nous présentons les résultats de deux études portant sur la contribution des coopératives au développement des territoires. La première étude portait sur le cas de la Laiterie de l'Outaouais, une entreprise privée, mais qui s'est appuyée dès son démarrage sur deux coopératives (de travailleurs actionnaire et de consommation) (Chiasson et al, à paraître). La seconde étude portait sur le Marché public de Ripon, une petite municipalité rurale située dans la MRC de Papineau.

Ces deux études partageaient une préoccupation commune, celle de mieux comprendre le rapport entre les coopératives et leur territoire. Il s'agissait à travers ces études non seulement de voir dans quelle mesure les coopératives contribuent au développement de leur territoire, mais aussi et surtout de voir les *ressources* que les coopératives puisent dans le territoire pour assurer leur propre développement.

Cette notion de *ressources territoriales* (Gumuchian et Pecqueur, 2007) évoquée plus haut nécessite certaines précisions. Jadis, le développement des régions était considéré comme étant principalement l'affaire des grands acteurs que sont les grandes entreprises et l'État, à travers des politiques de redistribution de la croissance (Jean, 1989). Les années 1980 ont montré les limites de ces approches étatiques du développement régional et la recherche de nouvelles façons de faire, s'appuyant sur un rôle plus grand des acteurs du territoire. Certains (Jean, 2006) vont utiliser l'expression *développement territorial* pour désigner ces nouvelles approches. Dans ce contexte, plusieurs recherches ont fait valoir que les territoires locaux et régionaux recèlent de nombreuses ressources que les anciennes approches avaient négligées. La liste des ressources examinées par les divers courants de recherche inclut des phénomènes comme le *capital social* (les liens de confiance entre les individus), la *culture entrepreneuriale*, les *réseaux*, le *capital socioterritorial*, etc. Ces phénomènes ne se recoupent pas complètement, mais ils se rejoignent en ce sens qu'ils considèrent tous que la proximité des acteurs sur un même territoire est porteuse d'un lien social fort. Ce lien social entre les acteurs d'un même territoire, ou plutôt les diverses facettes de ce lien social, est

---

perçu comme une ressource importante qui assure le dynamisme territorial.

**Par notre étude sur deux projets où les coopératives jouent un rôle important, nous espérons apporter des éléments qui permettent de commencer à combler cette lacune.**

Cette perspective centrée sur les *ressources territoriales* a donné lieu à de nombreux travaux sur des régions où l'entreprise privée, et tout particulièrement les petites et moyennes entreprises, occupe une place importante. Au Québec, des régions comme la Beauce et d'autres régions à forte tradition entrepreneuriale privée ont fait l'objet de plusieurs études. Cependant, dans des régions comme celle de l'Outaouais, qui ne sont pas particulièrement reconnues pour leur culture entrepreneuriale, du moins en termes d'entreprises privées, très peu d'études ont permis d'éclairer la question des ressources territoriales et son impact sur le développement de la région. Par notre étude sur deux projets où les coopératives jouent un rôle important, nous espérons apporter des éléments qui permettent de commencer à combler cette lacune. Nous comptons tester l'hypothèse selon laquelle ces coopératives s'appuient particulièrement sur la mobilisation citoyenne comme ressource du territoire (Chiasson et al, à paraître). Nous présentons brièvement chacun de ces projets de développement pour ensuite aborder la question des ressources territoriales dans lesquelles puisent les coopératives.

### 3.2 La Laiterie de l'Outaouais<sup>3</sup>

L'histoire de la Laiterie de l'Outaouais remonte à 2006, au moment où la Laiterie Château de Buckingham, la seule usine de transformation de lait sur le territoire de l'Outaouais, est fermée par son nouveau propriétaire, Agropur. Cette nouvelle a semé la consternation parmi de nombreux acteurs de la région, qui trouvaient inadmissible que le lait produit dans la région de l'Outaouais soit transformé dans les usines d'Agropur à Montréal et que des emplois locaux soient perdus. Un comité de relance piloté par la Coopérative de développement régional (CDR) Outaouais-Laurentides et regrou-

pant également la Chambre de commerce de Gatineau et des citoyens est constitué. Un premier scénario de relance était de racheter la vieille usine de Buckingham pour la rénover et la remettre en production. Cette option s'est rapidement avérée impossible puisque la vente de Château à Agropur comportait une entente empêchant que les installations soient utilisées pour produire du lait à nouveau. C'est à partir de ce moment que l'hypothèse de la construction d'une nouvelle laiterie a finalement été retenue par le comité de relance.

Le comité de relance a travaillé conjointement avec deux promoteurs privés prêts à investir dans une nouvelle laiterie en Outaouais. Un de ces promoteurs était propriétaire d'une petite usine de transformation de lait dans la région de Mont-Laurier; le second détenait une expertise technique importante. Ils pouvaient donc apporter une expertise essentielle au projet. Cependant, le fait de construire une nouvelle laiterie posait un défi financier important. Les promoteurs n'avaient pas les reins assez solides pour réunir les fonds requis pour la construction de cette usine et le projet était jugé trop risqué du point de vue des banques et des organismes gouvernementaux. Le financement du projet est rapidement devenu le problème central pour lequel le comité de relance et particulièrement la CDR ont travaillé d'arrache-pied pendant de nombreux mois. Un répondant confirme le rôle important qu'a joué la CDR dans la relance du projet après un premier échec :

Le partenaire, c'était la CDR, parce que quand personne n'y croyait, il y avait un seul groupe qui travaillait et c'était la CDR [...]. La CDR a mis du personnel, du temps, de l'argent pour faire nos premières publicités. Ils sont allés chercher des petites subventions. Quand le projet aurait dû mourir, il y a eu une période de flottement. Quand on a donné le premier coup et que c'était pour racheter Château, tout le monde était là. Mais quand il a fallu transformer le projet pour la construction d'une usine, donc en ajoutant au moins deux ans à notre scénario, là, c'était la CDR le partenaire. C'était eux qui portaient le projet. (Entrevue L7).

**La présence d'une coopérative de consommateurs permettait déjà de montrer la présence d'un marché pour le lait de l'Outaouais.**

La solution, qui a été construite par le travail patient des acteurs régionaux, est très révélatrice pour nous. Deux coopératives ont été créées : une coopérative de travailleurs actionnaire, regroupant tous les employés qui travailleront éventuellement à l'usine de transformation, et une coopérative de consommateurs. On peut déjà remarquer le caractère innovateur de cet arrangement, où s'unissent une entreprise privée et deux coopératives. La présence d'une coopérative de consommateurs permettait déjà de montrer la présence d'un marché pour le lait de l'Outaouais. Afin de renforcer encore plus l'idée que l'entreprise pouvait être viable, le comité de relance a lancé une campagne, demandant aux citoyens de s'engager en ligne à acheter le lait de l'Outaouais. Cette campagne, appuyée de façon importante par la presse régionale, va donner des résultats qui ont largement dépassé les attentes, avec des engagements de plus de 1,5 million de litres de lait annuellement. Les membres du comité de relance ont fait valoir que cette stratégie a facilité l'obtention des financements requis par les bailleurs de fonds gouvernementaux, notamment Investissement Québec, qui va devenir un des importants partenaires financiers de l'entreprise. La Laiterie de l'Outaouais sera finalement construite et commence à livrer ses premiers litres de lait aux consommateurs de la région en 2010. Un article du journal *Le Droit* (Bélanger, 2011) estimait que le lait de la Laiterie est bu dans « un foyer sur quatre » en Outaouais.

### **3.3 Le marché public de Ripon**

Ripon est une municipalité rurale d'un peu plus de 1500 habitants, située dans la MRC de Papineau. Comme bien d'autres municipalités rurales de l'Outaouais, son économie a longtemps été plutôt dépendante de la première transformation des produits forestiers. La fermeture de l'usine de transformation Robert Ribeyron en 2007, le plus gros employeur de Ripon, avait fait craindre pour la vitalité du village. La fermeture d'autres institutions et commerces locaux comme

les bureaux de la Caisse populaire venait renforcer cette crainte, et a amené à la création d'un comité de relance, « un comité de citoyens qui s'est mis sur pied en partenariat avec la municipalité » (entrevue R3). Ce comité, à la suite de deux études, va proposer un plan de revitalisation du cœur villageois dans lequel figure un projet de construire un marché public le long de la Route 317, qui traverse le village. En plus de répondre à un besoin de dynamiser la communauté de Ripon, ce projet aurait aussi un objectif de rapprochement rural-urbain. Comme l'explique une des répondantes :

Dans le milieu rural, on a une grande population à l'été, mais pas le restant de l'année. Tu sais que l'été tu vas avoir ton argent, mais comment tu fais pour arriver le restant de l'année, c'est ça la guerre dans le rural. Dans le marché, c'est la production manuelle, rien d'industrialisé. C'est avec les petits producteurs qu'on va travailler et leur donner une opportunité. Je trouve aussi que c'est une bonne manière de faire connaître la région, les gens de la ville pourront venir au marché acheter les produits locaux, mais aussi connaître un peu du rural (Entrevue R1).

Afin d'assurer la construction de l'édifice logeant le marché public et pour l'administrer par la suite, la Coopérative de solidarité Place du Marché a été fondée. La formule de la coopérative de solidarité permettait à de nombreux partenaires impliqués de différentes façons autour du projet de siéger sur le conseil d'administration de la coopérative. C'est le cas de la municipalité de Ripon, des producteurs agroalimentaires ainsi que des citoyens engagés.

**La formule de la coopérative de solidarité permettait à de nombreux partenaires impliqués de différentes façons autour du projet de siéger sur le conseil d'administration de la coopérative.**

Comme c'est le cas pour la Laiterie, le financement du projet, en particulier la construction du bâtiment, s'est rapidement avéré un défi important pour les promoteurs du projet. Les répon-

---

dants s'entendent pour dire qu'il était important de maintenir les coûts de construction le plus bas possible pour faire en sorte que les coûts de location des espaces du marché soient le plus minimes possible pour les agriculteurs. Un répondant dira à ce sujet :

Si on regarde le coût actuel de location, on devrait le mettre 30 dollars le jour de location par producteur, mais c'était trop cher si on tient compte que la Petite Nation fait partie des gens les plus diminués du Québec et que la plupart des producteurs est arrivé par passion dans la production agricole. Donc, l'objectif d'une production industrielle est écarté, on s'est penché plus sur la production bio et à petite échelle. Donc le schéma qu'on a parti c'était de trouver le maximum de financement sur le bâtiment qui permettrait d'amortir le coût de sortie le maximum possible. (Entrevue R4).

La diminution des coûts de construction du bâtiment aura été rendue possible par la mobilisation de divers partenaires. La municipalité a acheté le terrain et l'a offert en bail emphytéotique à la Coopérative. Des institutions locales comme la MRC, le Centre local de développement et la Caisse populaire ont contribué avec des sommes importantes, alors que le Centre local de développement et la Société d'aide au développement des communautés ont fourni du temps de travail gratuitement pour la préparation du plan de relance ou du plan d'affaires. Finalement, de nombreuses personnes et même des entreprises, notamment de construction, ont fourni du travail bénévole de façon importante. Dans une entrevue réalisée avec le journal *Le Droit*, Daniel Lavergne, alors président de la coopérative de solidarité, affirme que pour un projet de 700 000 \$, seulement 200 000 \$ ont été déboursés, le reste a été assuré par des dons et du travail bénévole (Laflamme, 2012). Le marché public a ouvert ses portes au public à l'été 2011.

### 3.4 Les ressources territoriales des coopératives

Les deux cas présentés plus haut prennent place dans des contextes territoriaux en apparence assez différents. Comme notre présentation l'a souligné, la Laiterie de l'Outaouais a élu domicile sur le territoire de la Ville de Gatineau alors que la

coopérative Place du Marché a pignon sur rue dans une municipalité rurale périphérique. Ces deux coopératives reflètent assez bien la double réalité territoriale de l'Outaouais que certains (Doucet et al, 2008) ont qualifié de « région qui gagne et qui perd » pour mettre en exergue la cohabitation entre une partie urbaine avec une économie dynamique et tertiaisée et un arrière-pays rural plus fragile. Cependant, au-delà de ces différences, il se dégage tout de même un parcours qui se ressemble. Dans les deux cas, on peut effectivement observer que les promoteurs de projet se sont rapidement rendu compte que les mécanismes habituels de soutien et de développement des projets étaient mal adaptés ou encore ne permettaient pas de répondre aux objectifs visés par les partenaires. Dans le cas de la Laiterie, les bailleurs de fonds habituels (les banques ou encore le gouvernement) se sont montrés réticents à appuyer le projet, le risque étant trop grand. Pour ce qui est de la Coopérative Place du Marché, la construction traditionnelle de l'édifice aurait signifié des coûts de location trop élevés. Les promoteurs ont opté pour d'autres façons de fonctionner qui s'appuient lourdement sur les citoyens comme des partenaires privilégiés dans le développement des projets. Comme nous l'avons expliqué dans le cas de la Laiterie, l'appel aux citoyens consommateurs de lait avait comme objectif de démontrer la viabilité du projet et de défaire les réticences des bailleurs de fonds. À la Coopérative Place du Marché, le travail offert gratuitement par des entreprises et des citoyens emballés par le projet a permis de maintenir les coûts de construction à des niveaux bien en deçà des coûts du marché.

**On peut effectivement observer que les promoteurs de projet se sont rapidement rendu compte que les mécanismes habituels de soutien et de développement des projets étaient mal adaptés ou encore ne permettaient pas de répondre aux objectifs visés par les partenaires.**

Cette implication des citoyens peut être considérée comme des ressources territoriales des coopératives dans la mesure où elles s'expliquent en bonne partie par une certaine solidarité entre les acteurs d'un même territoire. Le comité de relance de la Laiterie a très explicitement fait référence à l'identité



---

régionale dans son effort de mobiliser des consommateurs de lait et d'autres partenaires. Comme en témoignent les propos suivants, l'identité régionale fut également un moteur de l'implication des partenaires :

Personnellement, ce qui m'a poussé [à m'impliquer] c'est la région. Je suis partant du local et de la région. Je suis devenu membre de la coop des consommateurs. Alors au départ, il n'y a pas eu d'hésitation, parce que je crois à la production locale et qu'il faut encourager les gens de chez nous. (Entrevue L1)

L'entreprise continue d'ailleurs de valoriser la production et l'identité régionales à travers son slogan « Ingrédient : lait de chez nous, fierté régionale ». Il semble bien, même si c'est de façon

#### 4. CONCLUSION

**Nous avons démontré que l'entrepreneuriat en économie sociale de la région est performant, notamment si on le compare avec celui d'autres régions québécoises.**

Ce texte est parti du constat souvent repris, voulant que l'Outaouais figure parmi les régions québécoises où l'entrepreneuriat est très faible. Nous avons voulu montrer que ce constat s'applique moins bien à l'entrepreneuriat collectif, en particulier aux entreprises d'économie sociale. En nous appuyant sur le *Portrait des entreprises d'économie sociale en Outaouais*, nous avons démontré que l'entrepreneuriat en économie sociale de la région est performant, notamment si on le compare avec celui d'autres régions québécoises. Dans un deuxième temps, en utilisant l'exemple de deux projets de développement impliquant des coopératives, nous avons voulu souligner l'importance d'un facteur qui contribue à expliquer la force de l'entrepreneuriat en économie sociale en Outaouais, soit la capacité d'utiliser la mobilisation citoyenne comme ressource territoriale. L'analyse des cas de la Laiterie et de la Coopérative Place du Marché a effectivement permis de montrer que ces projets ont pu se concrétiser parce que les promoteurs et leur coopérative ont su canaliser et capter le sentiment d'appartenance de la population

moins évidente, que la référence à un territoire rural menacé de dévitalisation ait fortement joué dans la mobilisation autour de la Place du Marché<sup>4</sup>.

De surcroît, il semble que la formule coopérative favorise cette mobilisation citoyenne. Dans les mots d'un des répondants :

Avec ce modèle-là [le modèle coopératif] les gens sont plus portés à s'impliquer parce qu'ils ont la notion que c'est pour tout le monde et ne pas favoriser un seul commerçant sur un autre. Avec les coopératives, on favorise l'ensemble de la municipalité. En parlant des projets, je pense que les coopératives sont la formule gagnante, tu auras plus de gens derrière le projet et tu peux mieux montrer les retombées après. (Entrevue R3)

face au territoire qu'est la région, dans un cas, et la localité, dans l'autre.

#### BIBLIOGRAPHIE

- Bélangier, Mathieu (2011). « La Laiterie de l'Outaouais a fait sa place », *Le Droit*, jeudi 16 juin, p. 4.
- Bensouda, Reda et Chantal Doucet (2011). *Portrait économique de l'Outaouais*, Alliance de recherche Université-Communauté Innovation sociale et développement des communautés, en ligne [http://uqo.ca/sites/uqo.ca/files/fichiers-uqo/rectorat/cero/web\\_-\\_r44.pdf](http://uqo.ca/sites/uqo.ca/files/fichiers-uqo/rectorat/cero/web_-_r44.pdf).
- Chiasson, Guy, Sara Léon, Claudine Lalonde et Patrick Duguay (à paraître). « Les territoires de la coopération : le cas de la CDROL », *Économie et Solidarités*, vol. 42, no 1.
- Cholette, Chantal (2013). *Portrait des entreprises d'économie sociale de l'Outaouais*, Convergence, coopérative d'expertes conseil, 157 pages. [http://economiesocialequebec.ca/userImgs/documents/root/documents\\_gen/OutaouaisPortraitEESmai2013FINAL.pdf](http://economiesocialequebec.ca/userImgs/documents/root/documents_gen/OutaouaisPortraitEESmai2013FINAL.pdf).
- Développement économique Canada pour les régions du Québec (2015). Outaouais (07) – Profil socioéconomique. En ligne : <http://www.dec-ced.gc.ca/fra/publications/economiques/profil/outaouais/220/index.html>.
- Doucet, Chantal, Louis Favreau et Martin Robitaille (eds) (2007). *L'Outaouais une région qui gagne et qui*

---

*perd, enjeux démographiques et économiques*, Gatineau, Chaire de recherche en développement des collectivités.

Gaudreault, Simon (2011). *Le syndrome du rentier encombrant : une évaluation de la situation au Canada*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, en ligne [http://www.irec.net/upload/File/memoires\\_et\\_theses/gaudreaule\\_rentier20110620\\_memoire\\_maitrise\\_simon\\_gaudreault\\_\(deipointfinal\).pdf](http://www.irec.net/upload/File/memoires_et_theses/gaudreaule_rentier20110620_memoire_maitrise_simon_gaudreault_(deipointfinal).pdf).

Gumuchian, Hervé et Bernard Pecqueur (eds) (2007). *La ressource territoriale*. Paris, Économica.

Jean, Bruno (1989). « Le développement régional à l'heure du développement local : le temps des incertitudes », *Revue canadienne des sciences régionales*, XII, 1, p. 9-24.

Jean, Bruno (2006). « Présentation : le développement territorial : un nouveau regard sur les régions du Québec », *Recherches sociographiques*, vol. 4, no 3, p. 465-474.

Laflamme, Jessy (2012). « Le couple derrière la place du marché », *Le Droit*, 22 mai, en ligne <http://www.lapresse.ca/le-droit/personnalite/201206/12/01-4534149-le-couple-derriere-la-place-du-marche.php>.

#### NOTES

<sup>1</sup>Nous voulons remercier Sara Léon pour sa contribution à la collecte de données sur laquelle s'appuie ce texte.

<sup>2</sup>[http://donnerocharites.ca/fr/LA.RELANCE.OUTAOUAIS.INC...\\_0\\_119007011RR0001](http://donnerocharites.ca/fr/LA.RELANCE.OUTAOUAIS.INC..._0_119007011RR0001)

<sup>3</sup>Cette section synthétise celle qui est déjà présentée dans Chiasson et al (à paraître).

<sup>4</sup>Voir à ce sujet l'article de Jessy Laflamme (2012) dans *Le Droit*.

---

# Créneau commercialisation des produits agroalimentaires en contexte transfrontalier : caractéristiques d'émergence et pistes pour stimuler son essor

Chantale Doucet

Consultante chercheure et doctorante en sciences sociales appliquées<sup>a</sup>

---

## INTRODUCTION

L'Outaouais est une région transfrontalière qui partage un bassin de vie commun avec les régions voisines de l'Ontario. Cette proximité procure à ses entrepreneurs des avantages pour la commercialisation des produits agroalimentaires. La région outaouaise se distingue en ayant accès à un marché d'exportation en circuit court. Ce marché a toujours été présent, mais l'accentuation de la demande pour les produits locaux et de qualité à Gatineau et particulièrement à Ottawa a généré de nouvelles opportunités. Du coup, on observe l'émergence d'un nouveau créneau en Outaouais avec l'apparition d'une nouvelle génération d'entreprises agricoles, de transformateurs et de plusieurs initiatives pour soutenir ce secteur. Malgré son potentiel important comme levier de développement économique régional, cette spécificité transfrontalière unique à l'Outaouais est peu étudiée, encore mal comprise, largement sous-exploitée et confrontée à des contraintes majeures.

À la recherche de différentes avenues pour soutenir et stimuler le développement agroalimentaire sur le territoire, les acteurs régionaux

### 1. DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La démarche méthodologique sur laquelle s'appuie cet article a été réalisée en deux principales étapes (voir le tableau suivant pour un résumé). La première étape avait pour principal objectif d'identifier les caractéristiques et les potentiels de la commercialisation des produits agroalimentaires en Outaouais. Pour atteindre cet objectif, nous avons mobilisé les études réalisées par le passé sur différents aspects de la filière agroalimentaire en Outaouais. Différentes données statistiques ont également été colligées, dont celles issues du recensement agricole qui permet de rendre compte de l'évolution de ce secteur

ont institué une démarche inédite de réflexion afin de dégager les spécificités et les potentialités de ce nouveau créneau associé au contexte transfrontalier<sup>b</sup>. Après un survol rapide de l'approche méthodologique, cet article résume le contenu de cette démarche en deux temps<sup>1</sup>. La première partie, qui vient caractériser le créneau sur la base de quatre principaux critères, aborde les dynamiques agroalimentaires en Outaouais et l'influence jouée par la proximité de l'Ontario dans le développement de la région.

Les principaux enjeux qui freinent le développement du créneau sont exposés dans la seconde partie de l'article. Des enseignements tirés de trois études de cas d'espaces transfrontaliers européens qui ont mis en place des projets pour stimuler la commercialisation agroalimentaire contribuent à dégager quelques pistes de réflexion pour éclairer la situation de l'Outaouais. Les principaux constats et réflexions sont résumés en guise de conclusion.

dans le temps et de comparer la situation régionale à celle du Québec. Pour les entreprises de transformation et celles qui ont des activités de commercialisation de produits agroalimentaires, les données sont plus difficiles à repérer. Nous avons opté pour la réalisation d'une base de données à partir des informations collectées sur différents sites Internet et validées auprès des intervenants. L'ensemble de la démarche a d'ailleurs été réalisée de concert avec un comité de représentants du milieu. Les principaux constats tirés de cette première étape ont été analysés sous l'angle de critères qui caractérisent

le développement d'un créneau et que nous vous présentons dans la prochaine partie.

Cette première étape a non seulement contribué à identifier les forces de la filière agroalimentaire en Outaouais, mais elle a également mis en lumière des enjeux importants qui freinent le développement de la commercialisation. La deuxième étape de la démarche poursuivait donc l'objectif d'éclairer les stratégies à mettre en place pour que les entreprises agricoles et agroalimentaires de l'Outaouais puissent saisir pleinement les opportunités offertes par le marché ontarien à proximité. La réalisation d'études de cas de trois espaces transfrontaliers

en Europe qui ont mis en place des stratégies et projets pour développer la commercialisation a contribué à atteindre cet objectif. Le choix de ces cas a été réalisé sur la base de la documentation disponible et de similitudes avec les enjeux et le contexte socioéconomique de l'Outaouais. Chacun des trois cas à l'étude a fait l'objet d'une revue de littérature à partir des informations disponibles sur les sites Internet et dans les revues scientifiques. La comparaison de ces études de cas a contribué à dégager des enseignements pour l'Outaouais qui sont présentés dans la dernière partie de cet article.

**Tableau1 – Résumé des objectifs et de l'approche méthodologique**

<b>Objectifs</b>	<b>Approche méthodologique</b>
Identifier les caractéristiques, les potentiels et les enjeux de la commercialisation des produits agroalimentaires en Outaouais	Revue documentaire sur différents aspects de la filière agroalimentaire en Outaouais
Dégager des tendances et comparer la situation de l'Outaouais à celle du Québec	Analyse statistique à partir de diverses sources, dont celles issues du recensement agricole
Identification des entreprises agricoles et agroalimentaires qui ont développé au moins un point de vente à l'extérieur du lieu de fabrication ou de production (démarche de commercialisation)	Réalisation d'une base de données à partir des informations collectées sur différents sites Internet et dans différents répertoires et validées auprès des intervenants
Éclairer les stratégies à mettre en place pour que les entreprises agricoles et agroalimentaires de l'Outaouais puissent saisir pleinement les opportunités offertes par le marché ontarien à proximité	Revue de littérature sur les régions transfrontalières en Europe et en Amérique du Nord
	Choix des trois études de cas sur la base de la documentation disponible et de similitudes avec les enjeux de l'agriculture et l'agroalimentaire en Outaouais et son contexte socioéconomique
	Analyse des études de cas et comparaison avec l'Outaouais pour dégager des enseignements

## **2. CARACTÉRISTIQUES ET POTENTIELS DU CRÉNEAU COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGROALIMENTAIRES EN CONTEXTE TRANSFRONTALIER**

Les caractéristiques et potentiels du créneau *commercialisation des produits agroalimentaires en contexte transfrontalier* ont été examinés sous l'angle de quatre principaux critères : 1. une spécificité qui distingue le créneau; 2. le regroupement sur un même territoire d'une masse critique d'entreprises; 3. le soutien des acteurs du milieu; 4. des effets structurants et un potentiel de

croissance. Ces critères s'inspirent d'une abondante littérature scientifique sur les théories du développement territorial et sont également mobilisés dans le projet ACCORD (Action concertée de coopération régionale de développement) créé par le gouvernement du Québec afin de stimuler le développement de systèmes productifs régionaux<sup>2</sup>.

---

**Ce créneau est défini comme un ensemble d'entreprises qui produisent, transforment et commercialisent des produits agroalimentaires présentant des avantages uniques et concurrentiels associés au contexte transfrontalier spécifique à l'Outaouais qui lui assure un contact privilégié avec le marché et les consommateurs d'Ottawa et de l'Ontario.**

## **2.1 Le contexte transfrontalier, une spécificité qui procure des avantages uniques et concurrentiels à l'Outaouais**

Un créneau se démarque généralement grâce à une spécificité qui agit comme une image de marque pour la région. Située au sud-ouest du Québec et voisine d'Ottawa, la position géographique de l'Outaouais est une spécificité constamment évoquée pour caractériser le développement de la région. Tout comme l'Outaouais, plusieurs régions québécoises partagent une frontière avec d'autres provinces ou même avec les États-Unis. La frontière fait office de limite ou de barrière qui différencie deux territoires politiques. Or, la région outaouaise se distingue par son contexte transfrontalier qui implique une ouverture et une accessibilité importante entre les deux territoires adjacents qui, malgré leurs différences, ont développé une relation étroite au fil du temps.

**« Le passage du frontalier au transfrontalier renvoi à l'idée que le lien l'emporte sur la séparation et que des échanges structurés, organisés et durables s'effectuent sur de courtes distances de part et d'autre de la frontière »<sup>3</sup>.**

Ce contexte transfrontalier unique à l'Outaouais est la spécificité qui distingue le créneau et qui procure à ses entreprises de nombreux avantages pour la commercialisation des produits agroalimentaires. La proximité géographique est un facteur concurrentiel majeur, car elle réduit les coûts associés aux transports ainsi que les contraintes liées à la périssabilité des produits agricoles<sup>4</sup>. À lui seul, le bassin de consommation Outaouais-Ottawa est estimé à plus de 1,3 million d'habitants, ce qui constitue une masse critique

de consommateurs suffisamment forte pour le développement de produits agroalimentaires variés. L'intérêt pour l'achat local, les produits frais et de qualité est une tendance observée chez les consommateurs ontariens et dans le réseau des HRI (hôtels, restaurants et institutions) à Ottawa, l'un des plus importants au Canada. La population et les entreprises des deux territoires adjacents ont développé une relation étroite au fil du temps. Le secteur urbain de Gatineau, relié par un pont, est en continu avec Ottawa et une portion non négligeable de la population traverse la frontière pour occuper un emploi. En 2011, 27 % des déplacements des Gatinois et des municipalités voisines ont pour destination la région d'Ottawa, ce qui représente 38 600 déplacements<sup>5</sup>. Dans ce contexte, l'Outaouais se classe au premier rang au Québec pour l'importance de sa population bilingue (60 % comparativement à 43 % pour l'ensemble du Québec)<sup>6</sup>. Le MAPAQ estime que près de 50 % des producteurs agricoles de la région sont d'origine anglophone. Les entreprises de l'Outaouais ont développé une relation commerciale avec la clientèle ontarienne : l'agrotourisme et les marchés publics attirent les Ontariens en Outaouais; les entreprises de l'Outaouais sont présentes en Ontario par l'entremise des marchés publics, de Savourez Ottawa et dans le réseau des HRI. L'Outaouais est d'ailleurs incluse dans la « zone d'aliments locaux d'Ottawa » défini par la Ville d'Ottawa et l'organisation ontarienne Alimentation juste<sup>7</sup>. Ajoutons que l'Ontario est souvent dans la ligne de mire des stratégies commerciales mises en place par les entreprises et les intervenants qui ont développé une connaissance fine de ce marché transfrontalier. Ces connaissances sont appuyées par une série d'études scientifiques qui ont contribué à qualifier la demande du côté ontarien dans différents créneaux. Ces études ont également révélé que la confiance et l'intérêt de l'Ontario pour les produits agroalimentaires de l'Outaouais ne sont pas une tendance passagère.

Par ailleurs, l'Ontario est identifié par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec comme l'un des marchés d'exportation les plus prometteurs pour le Québec<sup>8</sup>. Pour faciliter le commerce bilatéral, les gouvernements des deux provinces ont adopté un accord de coopération dont

l'une des visées est « d'améliorer la position concurrentielle de leurs secteurs agricoles et de la transformation agroalimentaire respectifs »<sup>9</sup>. Le contexte transfrontalier de l'Outaouais positionne favorablement la région pour saisir les opportunités de ce marché important qui peut à la fois être qualifié de proximité et d'exportation.

## 2.2 Une masse critique d'entreprises dans la filière agroalimentaire en Outaouais

Ce caractère transfrontalier a influencé les dynamiques agricoles en Outaouais au cours des dernières années comme le révèlent quelques statistiques récentes. Sur les 29 437 fermes<sup>c</sup> au Québec en 2011, 1 167 (4 %) sont situées dans la région de l'Outaouais. La région se distingue par une majorité de fermes dans les productions animales (56 %), comparativement à 48 % au Québec. L'élevage de bovins de boucherie est

particulièrement important avec 369 fermes, soit 11,7 % du Québec. L'Outaouais a donc été particulièrement marqué par la crise bovine au début des années 2000. Alors que le nombre de fermes se spécialisant dans l'élevage de bovins de boucherie et laitiers a diminué entre 2001 et 2011, plusieurs productions non traditionnelles dans la région connaissent un essor important insufflant un dynamisme nouveau au secteur agricole.

**Cette évolution est différente de celle du Québec : plusieurs productions qui stagnent ou qui sont en décroissance au Québec connaissent, au contraire, un essor considérable en Outaouais.**

(Voir les productions en gris dans le tableau suivant) :

**Tableau 2 – Évolution du nombre de fermes par production entre 2001 et 2011; comparaison Outaouais Québec<sup>10</sup>**

	Outaouais	Québec
Élevage de bovins laitiers et production laitière	-40 %	-31 %
Élevage de bovins de boucherie	-45 %	-39 %
Élevage de porcs	0 %	-32 %
Élevage de volailles et production d'oeufs	33 %	-5 %
Élevage de moutons et de chèvres	-12 %	20 %
Autres types d'élevage	84 %	35 %
Culture de plantes oléagineuses et de céréales	182 %	20 %
Culture de légumes et de melons	89 %	-11 %
Culture de fruits et de noix	80 %	35 %
Culture en serre et en pépinière et floriculture	39 %	1 %
Autres cultures agricoles	86 %	45 %

Certes, l'Outaouais avait parfois peu d'entreprises à l'origine dans ces secteurs. Il n'en demeure pas moins que cette croissance indique tout de même une transition dans les structures agricoles avec l'apparition de plusieurs entreprises orientées vers une diversité de production.

Ce dynamisme se révèle également en examinant les données sur la relève agricole<sup>d</sup>. En 2011, l'Outaouais se distingue de l'ensemble du Québec par une relève qui crée davantage de nouvelles entreprises : 52 % de la relève en Outaouais ont choisi de démarrer une nouvelle entreprise agricole alors qu'au Québec, seu-

lement 33 % ont choisi cette voie préférant acquérir une entreprise existante en totalité ou en partie (MAPAQ, 2014)<sup>11</sup>. Les données de 2006 avaient révélé le même constat.

Dans ce contexte, deux types d'entreprises agricoles qui ont des réalités, des enjeux et des besoins fort différents se côtoient en Outaouais : les entreprises dont la commercialisation est organisée en collectif et l'apparition d'un nouveau groupe d'entrepreneurs avec commercialisation directe. Le premier groupe est assez homogène et principalement composé d'entreprises dans les productions traditionnelles (bovines et laitières). Leur structure de

---

vente est organisée de longue date et desservie par des plans conjoints négociés par les fédérations. Ces agriculteurs ne sont donc pas impliqués dans les négociations avec les transformateurs et les distributeurs et dans les activités de commercialisation qui se font sous l'égide de la régie des marchés agricoles. Ces entreprises produisent principalement des produits de masse qui bénéficient d'une économie d'échelle et qui sont souvent destinés aux supermarchés.

Le deuxième groupe d'entreprises agricoles réalise la commercialisation de leur production directement et individuellement, ce qui implique une série d'actions liées à la négociation, à la vente, à la promotion et au transport des produits. Plusieurs réalisent également des activités de transformation. Ce groupe correspond essentiellement aux entreprises dont le nombre est en croissance en Outaouais, mais on y retrouve également un nombre croissant de productions traditionnelles, dans le secteur bovin ou avicole par exemple, qui ont choisi de se différencier en proposant des produits qui se distinguent par leur qualité. La propension de ce deuxième groupe qui contribue à diversifier l'agriculture régionale est directement liée au contexte de région transfrontalière.

**Le système agricole de l'Outaouais se module aux modes de consommation changeants de la population transfrontalière qui favorisent de plus en plus les productions de qualité à proximité, ce qui permet à diverses productions de prendre un élan économique appréciable.**

Ajoutons également que l'Outaouais est une région de grands espaces agricoles qui dispose de conditions pédoclimatiques exceptionnelles adaptées à une variété d'activités agricoles, de terres de qualité à un coût compétitif et d'une excellente santé agroenvironnementale, ce qui a certes joué en faveur de ce nouveau dynamisme qui secoue actuellement le secteur agricole.

C'est dans ce contexte qu'émerge un nouveau créneau dont l'un des principaux critères est de regrouper sur un même territoire une masse critique d'entreprises dont les activités sont

orientées vers la commercialisation directe de produits agroalimentaires. Sur cette base, un premier exercice a permis d'identifier 203 entreprises de l'Outaouais qui s'inscrivent dans ce créneau<sup>e</sup>. Ces entreprises ont développé au moins un point de vente à l'extérieur du lieu de fabrication ou de production et sont donc déjà engagées dans un processus de commercialisation pour mettre leur produit en vente sur le marché transfrontalier<sup>f</sup>. Parmi elles, des entreprises agricoles, mais également des entreprises de transformation alimentaire à petite ou grande échelle. Ces entreprises partagent les mêmes opportunités liées au contexte géographique de l'Outaouais à proximité du marché économique de l'Ontario. Il y a quelques années à peine ce portrait n'aurait pu être réalisé, les entreprises étant trop peu nombreuses.

### **2.3 Une multitude d'acteurs et d'entreprises engagés et regroupés pour appuyer la filière agroalimentaire**

Le réseautage des entreprises ainsi que l'appui des différents acteurs du milieu est un critère majeur pour favoriser le développement d'un créneau. En Outaouais, une multitude d'acteurs et d'entreprises sont engagés et regroupés pour appuyer l'essor et la consolidation de la filière agroalimentaire. Les différentes stratégies et projets mis en place ces dernières années pour soutenir l'agriculture sur le territoire démontrent que ces acteurs disposent d'une certaine capacité et d'une marge de manœuvre pour orienter le développement agricole<sup>12</sup>. Le créneau fait l'objet de transferts de connaissances avec la présence notamment du Centre de recherche et de développement technologique agricole de l'Outaouais (CREDETAO) et d'organismes de formation qui contribuent à l'avancement des connaissances et stimulent l'innovation avec le développement de nouvelles filières agroalimentaires adaptées aux réalités régionales. Ces organisations ne travaillent pas en vase clos. Elles ont développé une concertation solide notamment à travers leur participation à la Table agroalimentaire de l'Outaouais (TAO) qui a contribué à instaurer un climat convivial propice au développement d'une vision concertée arrimée à des stratégies et des actions pour soutenir la filière agroalimentaire. Si bien que la TAO a délaissé quelque peu son rôle de concertation afin de répondre à un besoin urgent

---

dans le milieu avec la mise en place de services-conseils à la commercialisation.

Mentionnons d'autres démarches de concertation et de partenariat dans le milieu qui apportent un soutien au créneau : initiatives d'appui à l'agriculture biologique et à la relève agricole, dont la plate-forme agricole biologique qui fait figure de modèle au Québec; des circuits de commercialisation alternatifs sont apparus aux côtés des commerces au détail de produits alimentaires et de la restauration qui constituent déjà une force importante sur le territoire; initiatives agrotouristiques, marchés publics, marché de solidarité, foire gourmande et activités promotionnelles sont quelques exemples d'initiatives qui soutiennent la commercialisation directe des produits agroalimentaires.

#### **2.4 Des effets structurants pour l'Outaouais avec un potentiel de croissance important**

Finalement, un créneau doit apporter un effet structurant pour la région tout en étant appelé à jouer un rôle majeur dans l'économie nord-américaine et mondiale. À cet égard, la capacité

d'innovation et le dynamisme des entreprises et organisations qui s'inscrivent dans le créneau en Outaouais, ainsi que les opportunités engendrées par la proximité du marché ontarien, ont un effet levier structurant sur la région. La valeur du capital agricole régional et les revenus agricoles bruts sont en croissance. De nouvelles entreprises démarrent, des exploitations existantes prennent de l'ampleur. Les activités de transformation sont en croissance chez les producteurs agricoles dont plusieurs se sont dotés d'équipements automatisés augmentant la compétitivité et la performance des entreprises. Le succès d'entreprises dans la transformation, comme la nouvelle laiterie dont les activités ont été relancées en 2010 dans un domaine en perte de vitesse au Québec, a un effet d'entraînement sur le secteur de la transformation. L'offre dans plusieurs secteurs agroalimentaires ne suffit pas à la demande du marché à proximité, ce qui laisse entrevoir des possibilités de développement important. Pour certaines entreprises, le bassin de consommateurs lié au contexte transfrontalier a eu un effet levier qui a permis à leur entreprise d'atteindre d'autres marchés au Canada et à l'étranger.

### **3. ANALYSE DES ENJEUX DE L'OUTAOUAIS À LA LUMIÈRE DE SIX ENSEIGNEMENTS TIRÉS D'ÉTUDES DE CAS TRANSFRONTALIÈRES**

Malgré un essor des entreprises agricoles à commercialisation directe, ce créneau est confronté à des défis importants. Plusieurs démarches de commercialisation sont encore embryonnaires malgré le potentiel important du marché transfrontalier. Les entreprises sont souvent de petites tailles et peu d'entre elles commercialisent leurs produits dans les supermarchés. Le développement d'une filière et la commercialisation des produits agroalimentaires exigent également de consolider et de maximiser les différents maillons de la chaîne : production, transformation, collecte, transport, distribution, gestion des ventes, activités de promotion et marketing, etc. Les entrepreneurs de l'Outaouais travaillent souvent de façon individuelle pour réaliser l'ensemble de ces étapes, ce qui nuit à la compétitivité de la filière agroalimentaire.

En outre, si la frontière est inexistante pour une grande majorité de la population, la situation est bien différente pour les éleveurs qui sont, rappelons-le, le groupe d'agriculteurs le plus nombreux en

Outaouais. Seules les viandes produites dans des abattoirs et des établissements de transformation accrédités auprès du gouvernement fédéral peuvent traverser la frontière entre l'Outaouais et l'Ontario. L'Outaouais compte trois abattoirs qui sont opérationnels dont un seul fédéral qui est toutefois privé avec une capacité limitée. La majorité des éleveurs n'ont donc pas accès à un abattoir fédéral. Les exigences qui permettraient d'enlever cette barrière sont extrêmement élevées et les projets qui ont été mis en place par les acteurs du milieu pour y répondre au cours des dernières années ont connu des obstacles majeurs et ont freiné certains élans de l'Outaouais pour conquérir le marché ontarien. Dans ce contexte, comment consolider davantage le positionnement des produits de l'Outaouais sur le marché ontarien? En guise de réponse, l'étude de trois régions transfrontalières qui vivent des enjeux similaires a apporté quelques pistes de réflexion.

La coopération transfrontalière existe depuis longtemps en Europe afin de faire face à certains



---

problèmes locaux comme le transport et les infrastructures. Elle s'est toutefois accentuée depuis les années 1990 avec le soutien financier de l'Union européenne qui valorise le développement des projets transfrontaliers dans différents domaines<sup>13</sup>. Phénomène relativement récent, la littérature sur les régions transfrontalières reste limitée, d'autant plus si on y ajoute l'agriculture et l'agroalimentaire comme secteur spécifique. Une douzaine d'espaces transfrontaliers en Europe et en Amérique du Nord, qui ont amorcé une coopération ou du moins une réflexion en lien avec l'agriculture transfrontalière, ont tout de même été répertoriés. Parmi ces cas, trois ont retenu notre attention. Même s'ils sont très différents, ces cas s'appuient tout de même sur plusieurs bases communes que nous avons regroupées en six principaux enseignements. Ces enseignements sont mobilisés afin d'éclairer les réflexions et les pistes d'action en Outaouais en lien avec les enjeux de commercialisation, d'adaptation des mécanismes législatifs et règlementaires et le développement de la filière agroalimentaire.

### **3.1 Développer un historique de coopération transfrontalière**

Les cas étudiés en Europe visent à résoudre une problématique partagée par l'ensemble du territoire transfrontalier : pression urbaine et valorisation de l'agriculture pour l'agglomération franco-valdo-genevoise; consolidation et développement de la filière des plantes à parfum, aromatiques et médicinales pour l'espace méditerranéen; enjeu lié à la mise en place d'un abattoir en Cerdagne et appui au développement de la filière bovine.

**La coopération transfrontalière est vue comme un levier pour la dynamisation des milieux agricoles et poursuit l'objectif d'un développement plus équilibré et cohérent entre les deux territoires en tentant de briser l'isolement économique et la fragmentation tout en renforçant les atouts que procure leur position géographique.**

Elle permet, dans certains cas, de faire face à des problèmes locaux qui n'ont pas de frontières politico administratives; ou, à l'inverse, la coopération transfrontalière permet de réfléchir aux problématiques engendrées par la frontière et sa

législation et qui freinent le développement des territoires limitrophes. Pour que la coopération transfrontalière soit possible, le projet doit répondre à un intérêt partagé et une volonté commune entre les deux territoires qui sont affectés par des enjeux similaires.

Dans les cas étudiés, les projets de coopération transfrontalière n'ont pas émergé du jour au lendemain. Il s'agit plutôt d'une démarche qui s'inscrit dans le temps et qui débute par de petites initiatives de collaboration, ce qui renforce la coopération et l'identité du territoire transfrontalier et contribue au succès d'un projet de plus grande envergure.

Malgré un bassin de vie commun en Outaouais, les différentes organisations de développement et élus travaillent en vase clos, car le Québec et l'Ontario ont des structures politiques et institutionnelles distinctes. Dans ce contexte, les acteurs de l'Outaouais et de l'Est ontarien n'ont pas un historique de collaboration très important que ce soit dans le secteur agricole ou dans d'autres secteurs<sup>8</sup>. Sans cet historique de coopération, la mise en place d'un projet transfrontalier d'envergure ferait face à des obstacles majeurs liés à l'absence de développement de liens de confiance dans le passé et à une méconnaissance des réalités de chacun.

Des projets innovateurs axés sur la coopération transfrontalière ont toutefois émergé dans les dernières années. Dans le secteur agroalimentaire, la Foire gourmande Outaouais-est ontarien qui connaît un succès enviable depuis 2010 est une expérience pionnière pour soutenir l'essor des produits agroalimentaires qui démontre que cette collaboration est non seulement possible, mais rejoint l'intérêt des entreprises et acteurs des deux côtés de la rivière. Cette collaboration a été facilitée par la présence d'organisations de développement (Sociétés d'aide au développement des collectivités; Centre local de développement) de chaque côté de la rivière qui partagent une identité organisationnelle commune. Mentionnons également l'accentuation des collaborations des entreprises et intervenants de l'Outaouais avec certaines organisations du côté d'Ottawa comme Savourez Ottawa. Ajoutons que la population de certains

---

territoires, comme le Pontiac, partage également des liens identitaires forts avec la région ontarienne voisine, ce qui facilite la mise en place d'initiatives communes entre les deux territoires.

Ce type de collaboration qui rallie le territoire transfrontalier pourrait-il être pertinent pour faire face aux enjeux de commercialisation agricole identifiés en Outaouais? Il s'agit d'une piste de réflexion très fertile sur laquelle les acteurs de l'Outaouais se sont peu penchés jusqu'à maintenant et qui pourrait mener à des initiatives innovatrices importantes pour développer le secteur agroalimentaire. Par exemple, les efforts des acteurs de l'Outaouais pour diminuer les contraintes commerciales liées à la frontière ont été vains jusqu'à maintenant se heurtant aux exigences des paliers gouvernementaux supérieurs. À ce titre, les études de cas démontrent que pour donner de l'importance à la démarche et faire des avancées, les acteurs doivent afficher ouvertement une volonté commune de part et d'autre de la frontière. La mise en place d'une activité d'échange regroupant les acteurs des deux côtés de la rivière pourrait redonner un nouveau souffle à ce dossier et contribuer à identifier des pistes de solution qui n'avaient jusque-là pas été envisagées. Du moins, ce type d'initiative serait une bonne base pour comprendre les enjeux agroalimentaires de chacun des territoires qui restent méconnus.

### **3.2 Mettre en place des activités d'échange et de réseautage impliquant une diversité d'acteurs**

Les études de cas ont mis en exergue l'importance de mettre en place un réseau d'échange et de diffusion des informations entre les différents acteurs pour stimuler l'innovation et dynamiser la filière agroalimentaire. Ces activités ont permis de rapprocher les acteurs des deux côtés de la frontière, mais également à l'intérieur même des territoires. La présence de cinq principaux groupes s'est avérée essentielle pour le succès des projets transfrontaliers. 1. Dans tous les cas, les milieux agricoles ont été fortement impliqués dans l'orientation des projets et dans la mise en œuvre, l'objectif étant qu'ils bénéficient du projet pour développer leur entreprise, ce qui génère des retombées pour l'ensemble de la filière. 2. Les entreprises de transformation sont des partenaires

majeurs pour développer une filière performante. 3. L'implication des acteurs locaux (institutions de développement local, élus locaux, etc.) est un élément incontournable des cas étudiés. 4. Les Centres de recherche sont des acteurs clés mobilisés dans la coopération transfrontalière pour stimuler l'innovation à travers le transfert de connaissance.

En Outaouais, les activités transfrontalières sont presque inexistantes entre l'Outaouais et sa voisine comme nous l'avons évoqué au point précédent. Les organisations locales de développement sont toutefois très impliquées dans le soutien de l'agriculture et de l'agroalimentaire, ce qui constitue une force importante sur laquelle il faut continuer de miser dans l'avenir tout comme l'implication et le développement des Centres de recherche comme le CRÉDÉTAO reconnu pour générer l'innovation nécessaire au développement. En outre, les entreprises qui commercialisent directement leurs produits se rencontrent principalement dans les marchés publics, MSRO, évènements comme la Foire Gourmande, journée thématique, etc. Ces initiatives sont-elles suffisantes pour réseauter adéquatement les entreprises? Étant donné que le réseautage entre les différentes entreprises constitue un facteur important d'innovation et de développement, il faut se questionner davantage et sonder l'intérêt des entrepreneurs pour participer à un réseau d'échange et de diffusion des informations entre les entreprises axé sur les différents besoins et réalités.

5. Dans les cas étudiés, la coopération transfrontalière a d'abord débuté sur le terrain avec les acteurs locaux, mais sans exception, l'accompagnement de l'État et notamment de l'Union Européenne a été un incitatif important pour propulser cette coopération à une autre étape avec des projets majeurs. Cette légitimation institutionnelle a permis de mettre en place des conditions propices au développement transfrontalier. Ce contexte n'est pas le même au Canada, où les gouvernements canadien, ontarien et québécois ont peu favorisé le développement de liens entre l'Outaouais et l'Ontario. Étonnamment, la situation est différente pour la frontière Canada/États-Unis qui suscite un intérêt grandissant de la part des gouvernements suite à la signature de l'Accord de libre-échange nord-

---

américain (ALENA) qui vise à éliminer les obstacles au commerce et faciliter la circulation transfrontalière des biens et des services entre les territoires. Le Canada a d'ailleurs mis en place un projet de recherche sur la portée et la nature des relations régionales transfrontalières qui « montre plus que jamais la nécessité d'adopter une optique régionale transfrontalière pour reconnaître et comprendre les liens coopératifs croissants et la participation grandissante des acteurs régionaux et des intervenants locaux à la résolution pratique de problèmes communs dans les régions frontalières du Canada et des États-Unis, et pour mieux réagir en conséquence »<sup>14</sup>.

**Dans cet ordre d'idée, une volonté davantage affichée sur le terrain pour développer des projets communs entre l'Outaouais et l'Est ontarien permettrait de sensibiliser davantage les gouvernements aux enjeux frontaliers commerciaux vécus à l'intérieur même des frontières canadiennes.**

### 3.3 Mutualiser les outils et les services

Afin d'assurer une meilleure rentabilité économique, accentuer la concurrence et atteindre de nouveaux marchés, les trois études de cas présentées ont misé sur la mutualisation d'outils et de services sous diverses formes. En Outaouais, plusieurs outils et services ont été mutualisés dans les dernières années afin d'appuyer la commercialisation. Le marché de solidarité régionale (MSRO) regroupe l'offre de produits agroalimentaires locaux. Les producteurs agricoles se sont regroupés au sein d'une Coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA) afin de partager la machinerie agricole et divers équipements. Le modèle coopératif est également bien présent en Outaouais dans le domaine agroalimentaire : Coop Agrodor, MSRO, Marché public de la Petite-Nation, Coopérative des consommateurs de la laiterie de l'Outaouais, Les Serres de l'Outaouais, Tierra coop, etc. Le Parcours Outaouais Gourmet regroupe les entreprises qui ont développé une stratégie commerciale en agrotourisme et la campagne et le site Internet *Croquez l'Outaouais* font la

promotion des produits agroalimentaires régionaux sous une même vitrine.

Si certains maillons de la filière agroalimentaire ont fait l'objet d'actions concrètes pour maximiser le rendement, d'autres maillons restent faibles. L'Outaouais a développé plusieurs marchés publics au cours des dernières années. La majorité de ces marchés sont toutefois de petites tailles avec peu de producteurs, ce qui engendre des difficultés pour attirer une clientèle importante et régulière. Ces services pourraient être davantage mutualisés afin d'améliorer l'offre et la demande. La transformation des produits agroalimentaires est principalement réalisée de façon individuelle en Outaouais dupliquant les coûts pour la réalisation de cette étape. Un nombre croissant d'agriculteurs se sont automatisés au cours des dernières années et certains disposent de cuisines de transformation performantes. Or, ces cuisines ne sont pas utilisées au maximum de leur capacité et demeurent des équipements qui pourraient être mutualisés davantage. La distribution et la commercialisation des produits sont également réalisées en majeure partie individuellement. Rappelons toutefois que l'Outaouais est une vaste région. Les distances entre les entreprises sont importantes accentuant les difficultés pour mutualiser les outils et services sur le territoire. Finalement, mentionnons que l'abattoir est vu dans les études de cas comme un outil mutualisé et un maillon essentiel au développement d'une filière. Dans l'un des cas étudiés, le regroupement du service de part et d'autre de la frontière a permis de rassembler une masse critique d'éleveurs ainsi que le financement nécessaire à la construction d'un abattoir moderne adapté aux nouvelles normes européennes.

### 3.4 Accentuer l'apport de connaissances, le transfert et l'accompagnement des entreprises

L'apport de connaissances est souvent la première étape qui a contribué à amorcer les projets de coopération transfrontaliers. Certaines études ont dressé un état des lieux des réalités socioéconomiques des différents territoires alors que d'autres ont porté sur un enjeu pointu. Plusieurs études sur l'agriculture et l'agroalimentaire ont été réalisées au cours des dernières années en Outaouais. Les acteurs ont ainsi une

---

bonne connaissance des réalités socioéconomiques et des enjeux, ce qui a contribué à orienter les actions à prioriser sur le territoire. Une série d'études scientifiques est également venue qualifier la demande du côté ontarien dans différents créneaux. Certaines filières ont également fait l'objet d'études spécifiques afin d'analyser leur potentiel.

Puisque les réalités et les actions évoluent constamment sur le territoire, l'apport de connaissance n'est jamais terminé. Ainsi, en lien avec les enjeux commerciaux qui nous préoccupent dans le cadre de cette étude, il existe sans doute certaines lacunes au niveau des connaissances qui nuisent à la compréhension de certains phénomènes. Mentionnons, à titre d'exemple, les besoins et les aspirations des entreprises sur le territoire concernant la commercialisation ou encore les problématiques concernant la frontière. L'apport de connaissance sur ces sujets spécifiques pourrait rejoindre l'intérêt des acteurs de l'Outaouais, mais également ceux de l'Est ontarien.

### **3.5 Valoriser les spécificités territoriales et les marchés locaux**

En Outaouais, plusieurs entreprises ont orienté leurs stratégies commerciales vers le marché local, compris ici comme l'ensemble du territoire transfrontalier incluant l'Outaouais et le territoire limitrophe de l'Ontario. Les études de cas viennent confirmer qu'il s'agit d'un levier important pour développer la filière agroalimentaire. Toutefois, plusieurs opportunités du marché local restent encore sous-exploitées et échappent aux entreprises de l'Outaouais.

Les territoires transfrontaliers ont également valorisé les caractéristiques identitaires et qualitatives des produits. Ces démarches peuvent inspirer l'Outaouais pour valoriser davantage les atouts de ses produits agroalimentaires. Plusieurs activités promotionnelles qui tablent sur les produits régionaux ont toutefois été mises en place ces dernières années auprès de la clientèle régionale et ontarienne. Les études de cas ont démontré que ces démarches collectives ont une portée importante pour développer la commercialisation.

### **3.6 Appuyer les stratégies de développement durable**

Finalement, les projets étudiés n'hésitent pas à mettre de l'avant le caractère durable et multifonctionnel de l'agriculture. Pour pérenniser l'agriculture qui est confrontée à des pressions urbaines importantes, l'agglomération franco-valdo-genevoise appuie ses stratégies sur l'importance du rôle des espaces agricoles dans la qualité de vie et la préservation de l'environnement et des paysages sur le territoire. Dans la filière des plantes à parfum, aromatiques et médicinales, le développement de techniques d'économie d'énergie diminue les coûts liés à la transformation générant une valeur ajoutée et un avantage concurrentiel aux produits. L'abattoir de proximité en Cerdagne contribue à réduire les déplacements et la consommation de carburant, favorisant la préservation de l'environnement et du bien-être animal. En contribuant au maintien de l'agriculture sur le territoire, il participe du même coup à la préservation des paysages et à la qualité de vie. Mentionnons également que certains abattoirs valorisent leurs déchets, ce qui engendre des bénéfices environnementaux et économiques.

En Outaouais, il y a peu de problématiques environnementales liées à l'agriculture. Les élevages et les cultures sont à petites échelles; il n'y a pas de mégapocherie; les plantes fourragères pérennes couvrent 85 % des superficies cultivées; 14,2 % des pâturages naturels au Québec sont en Outaouais; l'agriculture est en équilibre écologique avec les boisés, milieux naturels et cours d'eau. Alors que dans d'autres régions les entreprises agricoles subissent de fortes pressions pour changer les pratiques en matière d'environnement, l'Outaouais se distingue avec un bilan environnemental enviable. Sans compter que l'agriculture est également un facteur de pérennité socioéconomique pour plusieurs communautés. Dans ces conditions, l'agriculture outaouaise et ses produits peuvent être qualifiés de durables. Méconnus et peu valorisés, ces atouts pourraient être davantage mobilisés pour appuyer la commercialisation, car développement durable et territoire transfrontalier vont de pairs.

---

## CONCLUSION

Dans cet article, nous avons démontré l'émergence d'un nouveau créneau économique composé d'une masse critique d'entreprises dont les activités sont orientées vers la commercialisation directe de produits agricoles destinés au marché transfrontalier. Ce marché exceptionnel est une force unique à l'Outaouais qui procure des avantages concurrentiels à sa filière agroalimentaire. Le savoir-faire, l'expertise et l'accompagnement des différents acteurs du milieu ainsi que les projets et stratégies qui soutiennent la transformation et la commercialisation de produits agroalimentaires offrent une atmosphère propice au développement du créneau. Malgré son effet levier structurant pour l'ensemble de l'Outaouais, ce créneau en émergence est toutefois confronté à des défis importants. L'analyse d'études de cas de territoires transfrontaliers qui ont mis en place des initiatives associées à la commercialisation agroalimentaire a démontré les bénéfices que pourrait engendrer l'accentuation de la coopération entre l'Outaouais et les régions ontariennes voisines. Les barrières réglementaires qui freinent l'accès au marché frontalier pour les produits carnés et alcoolisés est un enjeu propice pour amorcer une coopération transfrontalière que ce soit dans la réalisation d'une étude commune, la mise en place d'une activité d'échange avec les Ontariens ou encore pour sensibiliser les gouvernements aux enjeux frontaliers commerciaux vécus entre l'Outaouais et l'Ontario. Les études de cas ont également démontré l'importance de mettre en place des outils mutualisés pour consolider les différents maillons de la filière agroalimentaire (regroupement de l'offre, transformation et distribution) et consolider le positionnement des produits de l'Outaouais sur le marché ontarien. L'intégration du caractère durable et multifonctionnel de l'agriculture dans les stratégies transfrontalières est également un élément sur lequel il faut miser pour innover et créer des avantages comparatifs.

En somme, si plusieurs conditions propices au développement du créneau sont en place, d'autres restent à instaurer afin de valoriser pleinement son potentiel. Rappelons que le présent article s'inscrit dans une démarche de valorisation instituée par les acteurs régionaux afin

d'alimenter les connaissances sur ce créneau et orienter les actions à prioriser sur le territoire. Pour ces acteurs, la valorisation de ce créneau apparaît comme l'une des avenues sur laquelle il faut miser pour stimuler le développement et l'innovation de l'Outaouais. ■

## BIBLIOGRAPHIE

- <sup>1</sup>Ces deux parties s'appuient sur les études suivantes : Doucet, Chantale (2014). *Étude d'étalonnage : comparaison des dynamiques agricoles et agroalimentaires de trois régions transfrontalières; pistes de réflexion pour l'Outaouais*, Rapport réalisé par Projets Territoires pour la Table agroalimentaire de l'Outaouais et ses partenaires, 78 pages; Doucet, Chantale (2013). *Étude de tendances et d'opportunités. Commercialisation des produits agroalimentaires en contexte transfrontalier. Région de l'Outaouais*, Rapport réalisé par Projets Territoires pour la Table Agroalimentaire de l'Outaouais et ses partenaires, 82 p.
- <sup>2</sup>Créneaux d'excellence. Site du ministère de l'Économie, innovation et Exportation : <https://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/creneaux-dexcellence/>
- <sup>3</sup>Reitel, Bernard et Patricia Zander (2004). Espace transfrontalier. 3 pages. *Hypergeo*, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article207> consulté le 9 septembre 2013.
- <sup>4</sup>Gallaud, Delphine, Michel Martin, Sophie Reboud et Corinne Tanguy (2012). Proximités organisationnelle et géographique dans les relations de coopération : une application aux secteurs agroalimentaires, *Géographie, économie, société*, 2012/3 (Vol. 14), P.261 à 285.
- <sup>5</sup>Malatest & Associates (2013). *2011 NCR Household Origin-Destination Survey. Summary of Results*, 150 p.
- <sup>6</sup>Statistique Canada, Recensement 2011.
- <sup>7</sup>Alimentation juste (2012). *L'Accès aux aliments sains et aux aliments locaux – Planification et zonage*, <http://www.justfood.ca/foodforall/fr/weblinks/laccess-aux-aliments-planification-et-zonage/> consulté le 4 octobre 2013.
- <sup>8</sup>MAPAQ - Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction du développement des marchés extérieurs et Bureau du Québec à Toronto. (2012). *Regard sur le marché de l'Ontario –Toronto*.
- <sup>9</sup>Gouvernement du Québec et de l'Ontario (2011 – mise à jour du document de 2009). *Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario*, 103 p.
- <sup>10</sup>Statistique Canada, Recensement 2001 et 2011, compilation Doucet, 2013
- <sup>11</sup>MAPAQ (2014). *Portrait de la relève agricole au Québec 2011. Gouvernement du Québec*, 55 p. + annexes.

---

<sup>12</sup>Doucet, Chantale (2015 – à paraître). Valorisation des spécificités agricoles régionales par les acteurs publics territoriaux : des mouvements ascendant et descendant jonchés d’embuches, *L’entrepreneuriat public : soutenir l’innovation bioalimentaire*, ouvrage sous la direction de M.J. Fortin et Mario Handfield, Université du Québec à Rimouski.

<sup>13</sup>Mettan, Nicolas (2003). Enjeux et perspectives de la coopération transfrontalière dans le domaine de l’aménagement du territoire : l’exemple de la Suisse romande, *Revue d’Économie Régionale & Urbaine* 5/ 2003 (décembre), p. 951-972

<sup>14</sup>Gouvernement du Canada (2008). *L’émergence des régions transfrontalières entre le Canada et les États-Unis. Récolter la promesse et la valeur publique des relations régionales transfrontalières*, Rapport final, 82 p.

## NOTES

<sup>a</sup>Chantale Doucet est consultante chercheuse. Le présent article est un condensé de deux études réalisées pour le milieu. Une recherche doctorale sur les dynamiques territoriales en agriculture est également venue bonifier l’analyse.

<sup>b</sup>Les acteurs régionaux qui ont participé à cette démarche sont la Table agroalimentaire de l’Outaouais, le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec, le ministère de l’Économie, de l’Innovation et des Exportations, la Conférence régionale des élus de l’Outaouais, Emploi Québec Outaouais. Développement économique Canada et la Ville de Gatineau ont également été des partenaires financiers importants pour la réalisation de l’étude d’étalonnage.

<sup>c</sup>Les statistiques de cette partie sont tirées principalement des recensements agricoles qui ont lieu à tous les cinq ans.

<sup>d</sup>Ce recensement s’adressait à l’ensemble des agriculteurs et agricultrices du Québec âgé de moins de 40 ans et possédant au moins 1 % des parts d’une entreprise agricole.

<sup>e</sup>Il n’existe pas de statistiques au Québec qui rassemble ces pratiques. Diverses sources ont donc été utilisées pour répertorier ces entreprises.

<sup>f</sup>Par exemple, une boucherie ou un restaurant qui vendent uniquement sur place ne sont pas répertoriés dans la liste à moins que leurs produits soient également commercialisés chez d’autres détaillants. De même, les entreprises agricoles qui vendent leur produit uniquement à la ferme sont également exclues. Elle recèle toutefois un potentiel important pour développer le créneau.

<sup>g</sup>Mentionnons tout de même la présence de la Commission de la capitale nationale (CCN), une société d’État du gouvernement du Canada dont le mandat de conservation et d’embellissement de la région de la capitale du Canada couvre les territoires d’Ottawa et de Gatineau ainsi que les municipalités limitrophes.

---

## Chronique du livre

---

**Daniel Cohen, *Le monde est clos et le désir infini*, Albin Michel, 2015, 224 p.**

Daniel Cohen, économiste et directeur du département d'économie de l'École normale supérieure de Paris (ENS, rue d'Ulm), traite dans cet ouvrage de la question de croissance économique sous les angles anthropologique, historique, sociologique, économique et managérial. Le monde postindustriel où la nouvelle économie numérique domine et installe un modèle productif à coût zéro, totalement disruptif, et où la croissance se fait rare dans plusieurs pays, crée tout sauf un univers rassurant et tolérant. Il entretient l'insécurité économique, la peur du lendemain et fini par ruiner les idéaux qu'il est censé exalter. Il commence par analyser les sources de la croissance, s'intéresse à l'avenir de cette croissance, puis propose de repenser le progrès en se basant sur celui des pays scandinaves, notamment le Danemark.

Il pose et répond à la question : « Pourquoi la richesse ne parvient-elle pas à libérer les humains des problèmes matériels ? » Selon lui, on peut distinguer deux niveaux de réponses, même si elles sont en définitive profondément imbriquées. Celles qui se situent au niveau des individus dont la structure du désir, l'aspiration au bonheur. Et celles qui se jouent au niveau de l'organisation sociale, qui peuvent aggraver ce mal. L'extraordinaire malléabilité du désir humain crée l'habitude aux circonstances et la peur de descendre en dessous d'un point d'attente, lui-même en constante adaptation donne un résultat désespérant : la peur de manquer reste toujours aussi prégnante.

Quelles que soient les précautions, selon lui elle tarabuste toujours les individus. En effet, s'ils cherchent à s'enrichir pour se mettre à l'abri du besoin, ce nouvel état devient vite une nouvelle référence, et tout doit être recommencé. Toute richesse est toujours relative puisqu'elle est rapportée à un point de référence qui évolue avec la prospérité et les voisins (le souci obsessionnel des humains de se mesurer avec les autres). Selon l'auteur, les conséquences de cette poursuite infinie

de la richesse conduiront l'humanité inlassablement vers des catastrophes écologiques sans précédents.

Pour l'auteur, l'humanité a échappé au krach prévu le 13 novembre 2026, le jour où la croissance démographique aurait submergé les continents grâce à la transition démographique, laquelle a brutalement réduit le taux de fécondité féminine. Une nouvelle ère a ainsi été ouverte, interprétée comme le passage du règne de la quantité à celui de la qualité des enfants. Pour rendre les désirs humains compatibles avec la préservation de la planète, une nouvelle transition est devenue impérative, semblable à la transition démographique qui avait permis d'accomplir le passage de la quantité à la qualité des biens matériels.

Il arrive à montrer que tant que la croissance matérielle restera la seule modalité dont disposent les sociétés modernes pour lutter contre le chômage et faire rêver à un avenir meilleur, il est difficile de penser qu'elles y renonceront. Mais comme le ressort de la croissance économique est l'intensification du travail et le risque climatique, un triangle infernal se met en place. Chômage et précarité d'un côté, tension psychique et écologique de l'autre... le piège est imparable. Elle crée une société composée de dépressifs qui deviennent incapables de projeter dans l'avenir et de s'entendre sur les mesures nécessaires pour éviter un krach planétaire.

Pour éviter cela, le Danemark est un pays souvent donné en exemple d'une transition heureuse vers la société postindustrielle. C'est l'exemple d'une société où les gens font confiance et à eux-mêmes et à leurs institutions. La société danoise est dynamique, les associations fleurissent, le volontariat est élevé et le travail source de satisfaction.

Espérons vivement l'avènement de cette transition...

**Thierno Diallo**  
**Professeur de sciences économiques, UQAC**

## 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)