

Cette revue est une publication conjointe de l'Université du Québec à Chicoutimi, de l'Université de Sherbrooke, de Valorisation-Recherche Québec, de la Fondation de l'Entrepreneurship et du ministère des Régions

Comité de direction

Marc-Urbain Proulx
Paul Prévost

Édition et mise en page

Esther Cloutier

Impression

Imprimerie ICLT inc.

Graphisme

Clémence Bergeron

Comité de lecture et de rédaction

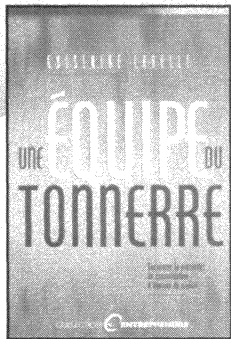
André Joyal, *UQTR*
Anne Gilbert, *U. Ottawa*
Bernard Pecqueur, *U. Grenoble*
Bernard Planque, *U. Aix-Marseille*
Bruno Jean, *UQAR*
Denis Martel, *U. Sherbrooke*
Germain Desbiens, *Fondation de l'entrepreneurship*
Gilles Paquet, *U. Ottawa*
Gilles Saint-Pierre, *U. Sherbrooke*
Hubert Wallot, *TELUQ*
Jean Desrochers, *U. Sherbrooke*
Jean-Paul Riverin, *Ministère des Régions*
Jean-Pierre Collin, *INRS-Urbanisation*
Jean-Pierre Dupuis, *HEC Montréal*
Juan-Luis Klein, *UQAM*
Louis Dussault, *UQAC*
Luis Guay, *U. Laval*
Louis Jacques Fillion, *École HEC*
Marielle Tremblay, *UQAC*
Mario Carrier, *UQAT*
Marguerite Mendell, *U. Concordia*
Maurice Beaudin, *U. de Moncton*
Nicole St-Martin, *U. Sherbrooke*
Olivier Crevoisier, *U. Neuchâtel*
Paul-Arthur Fortin, *Consultant senior*
Pierre Hamel, *U. Montréal*
Rachid M'Rabet, *ISCAE, Casablanca*
Réjean Landry, *U. Laval*
Robert Whealand, *U. New Orleans*
Serge Côté, *UQAR*



La Corse, une expérience de décentralisation originale.....	5
André Torre	
Décentralisation et responsabilisation	11
Vincent Lemieux	
L'approche territoriale : clé d'une décentralisation réussie.....	17
Guy Massicotte	
La décentralisation en milieu urbain : l'arrondissement ou le quartier ?	25
Yvon Leclerc et Jacques Fiset	
La pratique du développement durable dans les Éco-quartiers.....	31
Geneviève Cloutier et Pierre Hamel	
La décentralisation des politiques publiques en matière d'emploi	39
Jean-François Simard	
Les alliances locales pour l'emploi	45
Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Mylène Tremblay	
Veille stratégique et innovation	53
François Brouard	
La micro-finance informelle à Brazzaville	61
Ruffin-Willy Mantsie	
Université du Québec et modernisation de l'enseignement de la chimie.....	69
Denis Bussièrès et Daniel Maltais	
Les entrepreneurs et les extrapreneurs	77
Krasmer-Mobiank Kipoutou	
DOSSIER	
Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés au Québec	83
Marc-Urbain Proulx	
CHRONIQUE DU LIVRE	93
LECTURES SUGGÉRÉES.....	95

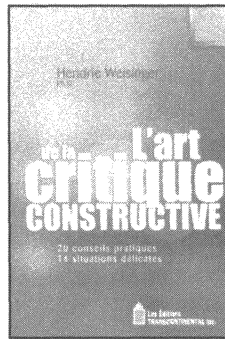
COLLECTION  **ENTREPRENDRE**

Pour vous supporter dans votre gestion courante...



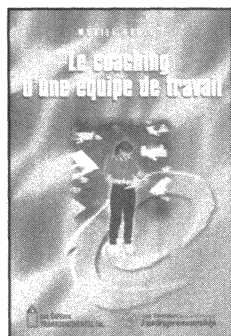
À quoi reconnaît-on une organisation performante ? À la synergie de ses équipes de travail. Décuplez la puissance de vos équipes dans des contextes de réorganisation, de fusion et d'acquisition. Il n'en tient qu'à vous d'essayer !

Prix régulier : 27,95 \$
Ghislaine Labelle



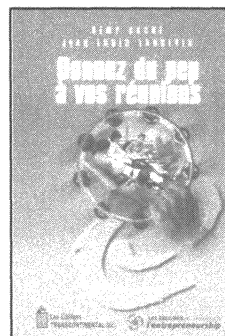
Considérant qu'elle peut détruire et entraîner des tensions importantes entre individus, la critique peut aussi être hautement stimulante. Ce livre vous aidera à rendre efficaces vos interventions dans le meilleur intérêt de tous.

Prix régulier : 19,95 \$
Hendrie Weisinger



Découvrez le rôle de «coach» en parcourant cet ouvrage qui propose des stratégies concrètes, réalistes et applicables au quotidien ainsi qu'une foule d'exercices et de questionnaires pertinents. Exercez plus efficacement votre leadership au sein de votre équipe !

Prix régulier : 24,95 \$
Muriel Drolet



Transformez vos réunions en un moment attendu et apprécié. Ajoutez quelques recettes simples et efficaces à votre savoir-faire d'animateur. Pour que les réunions d'équipe deviennent un événement !

Prix régulier : 21,95 \$
Jean-Louis Langevin et Rémy Gagné

JE DÉSIRE RECEVOIR (cochez les titres) :

Montant total selon votre choix du ou des volume(s) sélectionné(s) ci-haut(s) : _____

TPS (7%) : _____

Port et manutention : Jusqu'à 100 \$ = 4,03 \$ _____
Plus de 100 \$ = 6,61 \$ _____

Total : _____

MODE DE PAIEMENT :

Facturez-moi **Ci-joint un chèque**

Facturez sur ma carte de crédit **Visa** **Mastercard**

N° : _____ Date d'exp. : _____

Signature : _____

VOICI MES COORDONNÉES :

Nom : _____

Fonction : _____

Entreprise : _____

Adresse : _____

Ville : _____ Province : _____

Code postal : _____

Téléphone : _____

Télécopieur : _____

Courriel : _____

Pour consulter la liste complète des produits de la collection *Entreprendre* : www.entrepreneurship.qc.ca

Éditorial

La décentralisation

Le débat sur la décentralisation gouvernementale revient à l'agenda politique cet automne 2003 alors que le nouveau gouvernement désire consulter les élus en régions avant de revoir les modalités de gestion publique de l'État québécois. Déjà, la réflexion est commencée ici et là. On l'active d'abord dans plusieurs agences publiques centrales comme les ministères, commissions, comités et offices. Ensuite, les agences plus ou moins décentralisées telles que les corporations, directions, conseils et bureaux se préparent au débat. Et finalement, on réfléchit à cet enjeu de la décentralisation dans les regroupements nationaux des multiples acteurs locaux, MRC et régionaux qui œuvrent dans divers secteurs d'activités publics tels que la santé, l'éducation, la culture, le développement. D'une manière disjointe, on élabore des diagnostics, on soulève des pronostics et on formule évidemment des recommandations sous la forme de thérapeutiques.

Les aviseurs, conseillers, démarcheurs et autres défenseurs d'opinions et d'intérêts spécifiques sont nombreux dans le vaste secteur public. Généralement, les positions réciproques divergent aussi de manière considérable. Un tel contexte de compétition entre divers intérêts corporatistes bien défendus possède certes des vertus, notamment celle d'éclairer convenablement le législateur. Il génère cependant un certain nombre de vices. Parmi ces derniers, il va sans dire que le ralentissement ou le freinage du processus décisionnel national est sûrement le plus néfaste en considérant la réforme locale et régionale jugée nécessaire.

Car la difficulté de prendre une décision satisfaisante face à tous les intérêts opposés et défendus auprès du réformateur explique largement pourquoi la réforme locale et régionale a piétiné, multiplié les

retards et avancé très lentement au cours des quatre dernières décennies largement marquées par la bonne volonté réformatrice des gouvernements successifs. C'est ce qui explique en grande partie le désir très actuel d'un retour en arrière dans le dossier des fusions municipales. Par contre, des éléments concrets de réforme ont fait progresser considérablement les affaires locales et régionales au Québec. Pensons notamment à la réforme de la fiscalité municipale, à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, au décret sur l'uniformisation des territoires en 1988, à la création des centres locaux de développement et, évidemment, à la réforme des agglomérations urbaines. De cette trajectoire pavée de succès, d'échecs et de demi-succès dans la réforme locale et régionale, nous pouvons retenir un certain nombre de conditions qui facilitent le législateur, notamment la présence active d'un table interministérielle de travail au sein du Conseil exécutif.

Selon une perspective locale et régionale, le grand nombre et la diversité des intérêts en cause plaident pour l'élaboration collective d'une position commune globale à soumettre aux autorités gouvernementales de Québec. Une telle position pouvant faire consensus deviendrait le chien de garde du cheminement réformateur du gouvernement. À cet effet de position commune, il revient aux différents acteurs des milieux locaux et régionaux concernés d'instaurer un Forum québécois des territoires afin de préparer cette position commune articulée dans un esprit de respect des intérêts de chaque partenaire. Les modalités organisationnelles d'un tel mécanisme de concertation nationale de la société civile organisée aux échelles territoriales sont à définir par les partenaires à associer dès le départ. À notre avis, le leadership initial doit nécessairement venir des fédérations municipales, locales et régionales actives à l'échelle québécoise.

Paul Prévost
Université de Sherbrooke

Marc-Urbain Proulx
Université du Québec à Chicoutimi



déjà plus loin

L'Université de Sherbrooke se distingue par l'importance qu'elle accorde à la formation pratique et à l'innovation dans la recherche. Sise au cœur des Cantons-de-l'Est, elle offre une qualité de vie exceptionnelle aux quelque 5000 membres de son personnel et à plus de 30 000 étudiantes et étudiants.

Maîtrise en gestion du développement des coopératives et des collectivités (45 crédits)

Financement pour activités créditées réalisées à l'étranger

ORIENTATIONS

- Gestion des coopératives
- Coopération et gestion du développement local
- Coopération et gestion du développement international

Cheminement cours
avec intervention-essai dans le milieu
ou
Cheminement recherche avec soutenance
de mémoire

IRECUS : INSTITUT DE SAVOIRS

- Institut de recherche et d'enseignement pour les coopératives de l'Université de Sherbrooke (IRECUS)
- Chaire Desjardins de coopération et développement du milieu
- Partenariats nationaux et internationaux

ADMISSION

À temps complet à Sherbrooke
À temps partiel à Longueuil

RENSEIGNEMENTS

IRECUS

Faculté d'administration
Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
Téléphone : (819) 821-7202
Sans frais : 1 800 267-8337
Longueuil : (450) 670-4090
irecus@adm.usherbrooke.ca



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

www.USherbrooke.ca/irecus

La Corse, une expérience de décentralisation originale pour la France

André Torre ¹

Institut national de la recherche agronomique

La France n'a pas une grande habitude, ni une grande expérience, des politiques de décentralisation et se distingue nettement sur ce point de ses plus proches voisins : l'Allemagne (avec les Landers), l'Italie (qui a accordé une autonomie importante à de nombreuses régions, dont la Sicile et la Sardaigne) ou l'Espagne (avec les Canaries ou les Baléares). Au contraire, l'État français possède une tradition centralisatrice bien établie qui constitue même un des socles de la République. La loi fondamentale affirme les principes d'unité et d'indivisibilité de la République. L'unification des langues, des coutumes et des économies locales a constitué l'une des constantes de la République française, en particulier avec les mesures prises par les pères de l'école publique qui a longtemps constitué le vecteur principal de la propagation d'une norme de pensée et de comportement au niveau national, ainsi que de la diffusion de la langue française jusqu'au fin fond des zones les plus reculées du territoire. Cette attitude est d'autant plus compréhensible que le territoire français s'est constitué par adjonctions successives et que ses frontières sont longtemps restées mouvantes, y compris à la fin du XIX^e siècle qui a vu, par exemple, le retour de l'Alsace et de la Lorraine dans le giron allemand.

Dans l'ensemble des 22 régions françaises encore dépositaires de peu de compétences, la Corse constitue un cas tout à fait intéressant en matière de décentralisation.

Pourtant, la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire a commencé à se faire sentir aux pouvoirs publics dès les lendemains de la Seconde Guerre mondiale. Avec la planification apparaît un souci pour l'aménagement, mais c'est surtout dans les années 1960 que se fait jour une véritable préoc-

cupation pour les questions de décentralisation, avec la prise de conscience que la richesse nationale se concentre dans la région parisienne : c'est l'époque de « Paris et du désert français », pour reprendre le titre d'un célèbre ouvrage de J.F. Gravier.

Cette préoccupation, De Gaulle sera l'un des premiers hommes politiques à la défendre et à vouloir la mettre en application. Mal lui en prend : c'est en 1969 qu'il démissionne de la présidence de la République à la suite de l'échec du référendum en faveur de la décentralisation dans lequel il s'était

totallement engagé. Il n'a pas été suivi par sa majorité, et en particulier par les grands dirigeants des partis au pouvoir, dans sa vision décentralisatrice. L'héritage jacobin sur lequel s'est construit la France contem-

poraine est resté bien vivant. Les tentatives de décentralisation vont alors rester modestes, à l'exception de la Loi Defferre de 1982 qui attribue le statut de collectivités locales aux régions, ce qui signifie une élection au suffrage universel et des compétences élargies. Les transferts de compétence et de souveraineté restent limités. Pourtant, aujourd'hui, la question de la décentralisation revient dans les débats et le gouvernement Raffarin a entrepris la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'acquisition de compétences par les régions françaises.

Dans l'ensemble des 22 régions françaises encore dépositaires de peu de compétences, la Corse constitue un cas tout à fait intéressant en matière de décentralisation. Si elle s'est longtemps caractérisée par des conflits de souveraineté et une tendance massive à la désertification, la réapparition plus récente

d'une revendication autonomiste, puis nationaliste, les conflits qui s'en sont suivis et les avancées en matière de décentralisation et de statuts régionaux ont fait de la région corse un véritable laboratoire d'expériences avec ses échecs (souvent éclatants), ses avancées (souvent modestes) et ses succès (parfois bien réels, comme dans les cas de la viticulture ou du développement des activités culturelles). C'est à ce titre qu'il faut comprendre la place importante qu'elle occupe dans les textes législatifs ainsi que dans les médias, qui parlent volontiers de « question corse », plus que par ses performances économique (la plus faible production des régions françaises) ou démographique (la plus petite population) qui restent extrêmement modestes.

La revendication nationaliste a toujours été présente en Corse, et les mouvements en faveur d'une autonomie n'ont jamais cessé leur activité de résistance.

Dès le début, les relations entre la Corse et la France ne sont pas simples : achetée à la République de Gènes en 1768, la Corse a fait jusqu'alors essentiellement l'objet d'une colonisation et d'échanges commerciaux sur ses côtes, alors que le centre de l'île, très montagneux et donc difficilement accessible, est géré par les clans locaux et vit d'une économie agricole organisée autour de la culture de la châtaigne. Pour autant, les élites sont fortement italianisées, et il est de bon ton de faire ses études à Rome ou à Gènes (les langues italienne et corse étant assez proches), puis de servir dans les armées des principautés italiennes ou du Pape. L'arrivée des Français, qui ont une conception de leur mission colonisatrice bien plus étendue que celle de Gènes (limitée au commerce), va se faire dans la violence. Les Corses refusent cette domination, s'organisent, lèvent une armée et livrent une guerre aux bataillons français, guerre qui se termine par une défaite finale et la reddition des troupes corses.

S'ensuit une période d'installation lente de la puissance française qui se trouve rapidement confrontée par ailleurs à d'autres problèmes, en particulier avec la Révolution française. Les élites corses se partagent entre l'Italie (plus proche géographiquement) et la

France, apprennent à parler cette nouvelle langue et trouvent leur chemin à Paris. Le meilleur exemple en est Napoléon qui, devenu Empereur de France, n'accordera pas d'attentions spécifiques à sa Corse natale, en bon héritier politique des jacobins.

L'État français va progressivement installer ses structures dans toute la Corse, qui devient un Département français, et imposer, avec beaucoup de difficultés et de mesures de rétorsion la langue française. Les Corses, majoritairement ruraux et exploitant des terres peu fertiles, vont continuer à s'expatrier, d'abord en Amérique du Nord ou du Sud, puis dans les colonies françaises, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Ils fournissent un gros contingent de douaniers, de militaires, de fonctionnaires et d'administrateurs, et reviennent au pays pour prendre leur retraite. Ceux qui restent en Corse vivent difficilement, un peu oubliés des pouvoirs publics nationaux et bénéficiant de l'argent envoyé par la diaspora. Le choc majeur va provenir de la Première Guerre mondiale qui décime l'essentiel des hommes (il suffit de regarder les monuments funéraires dans les villages corses). À titre de récompense de cet engagement, les survivants bénéficient d'emplois réservés dans l'administration française et quittent l'île. Il s'ensuit une désertification massive qui se produit beaucoup plus tôt que dans les autres régions françaises. La Corse s'endort et rate le coche de l'industrialisation...

Dépeuplée, sous-équipée, difficile d'accès, économiquement sous-développée, la Corse ne bénéficie pas de beaucoup d'atouts après la Seconde Guerre mondiale pendant laquelle elle est redevenue une province italienne suite à l'invasion des troupes de Mussolini. C'est, de manière indirecte, la Guerre d'Algérie qui va lui redonner une nouvelle énergie. L'indépendance de l'Algérie, en 1962, en chasse les colons qui avaient fait fortune en cultivant la vigne et en vendant leur vin en France : naît alors l'idée de transplanter en Corse la viticulture caractéristique des plaines de la Mitidja. Les pouvoirs publics accordent aux colons venus d'Algérie des avantages exorbitants en matière d'accession à la propriété, de prêts et de mise en valeur des terres, des avantages qui sont refusés aux résidents auxquels on a préalablement racheté ces terres à faible prix. Le

mécontentement devient important dans la population locale et entraîne une renaissance de la revendication autonomiste. Elle va connaître un premier épisode sanglant en 1975, alors que l'implantation d'une viticulture de masse de type colonial se révèle déjà un échec, avec l'occupation d'une cave viticole de colons par des militants. Les policiers vont payer de leur vie l'assaut donné aux insurgés.

La revendication nationaliste a toujours été présente en Corse, et les mouvements en faveur d'une autonomie n'ont jamais cessé leur activité de résistance, passant de l'affirmation d'une identité propre à la recherche de liens privilégiés avec l'Italie. Très minoritaire, elle se réactive dans les années 1960 sous l'impulsion de l'arrivée des colons, mais également à une période de renaissance des luttes de libération nationales. Les années 1970 voient l'apparition de mouvements autonomistes puis nationalistes qui ne tardent pas à recourir à la force pour affirmer leurs revendications : plasticages spectaculaires en Corse et sur le Continent, enlèvements, menaces à l'encontre des non-Corses sont le lot de mouvements qui ne seront pourtant jamais aussi extrémistes que ceux du Pays Basque ou d'Irlande et répugneront généralement à faire couler le sang. À côté de ces mouvements apparaît, dans la société civile, la revendication d'une réappropriation des racines : reconnaissance et enseignement de la langue corse, réévaluation du patrimoine culturel, en particulier musical, retour au pays, volonté de reconquête de l'intérieur du territoire. La traduction politique en sera l'affirmation d'une identité locale, la demande de reconnaissance des spécificités de la Corse et l'affirmation de la légitimité d'un rattrapage historique important en matière d'infrastructures.

Les années 1970 voient l'apparition de mouvements autonomistes puis nationalistes qui ne tardent pas à recourir à la force pour affirmer leurs revendications.

La réponse des pouvoirs publics à cette revendication va se faire en plusieurs temps. Au début des années 1960, la Corse est généralement considérée comme une zone sans grand intérêt dont les rivages sont

seulement débarrassés de la malaria depuis le passage des Américains en 1943. On envisage au mieux d'en faire une colonie de peuplement afin de combattre l'indolence bien connue de la population locale. Après la Guerre d'Algérie et l'arrivée des colons, l'intérêt augmente, avec l'espoir de la mise en place d'une viticulture de masse : hélas, le recul de la consommation de vin de table, les faibles performances des terres et le refus des autochtones d'adhérer à ce modèle ruinent bien vite cette aspiration et acculent les nouveaux arrivants à la faillite, souvent frauduleuse. Le nouveau contexte politique et social puis la montée des postures identitaires vont toutefois conduire à une série d'évolutions institutionnelles qui feront passer la Corse, en quelques années, du rang de simple Département à celui de région pilote en matière de décentralisation et d'expérimentation des nouveaux statuts.

La première étape est la création de la région corse. En effet, jusqu'en 1972, la Corse est toujours rattachée à la région PACA (Provence Alpes Côte d'Azur, qui comprend en particulier les villes de Marseille et de Nice). Elle obtient alors un statut de « région programme » et devient la 23^e Région française. La seconde étape consiste en l'instauration de la bi-départementalisation en 1975. Sont ainsi tout d'abord créés deux Départements, respectivement nommés Haute Corse (préfecture : Bastia) et Corse du Sud (préfecture : Ajaccio), ce qui entraîne un dédoublement des services de l'État concernant l'agriculture, les routes, les logements ou tout simplement l'accueil des personnes. C'est le signe d'un premier accroissement du nombre de fonctionnaires, dont les salaires vont bientôt constituer la première source de revenus de l'île. L'étape suivante se produit en 1980. Après quelques années marquées par une intensification des luttes en faveur de l'autonomie, la création d'un mouvement clandestin de libération (le Front de libération nationale de la Corse) et un accroissement des attentats contre les intérêts de l'État français et des particuliers dont les installations menacent le littoral, une vieille revendication est gagnée : la création d'une université qui est installée au cœur historique de la Corse, à Corte, et fait entrer la région corse dans le droit commun. Durant la même période, les plans d'aménagement et de développement de l'île, qui font suite à une

kyrielle de rapports plus ou moins circonstanciés, se succèdent avec des succès très mitigés.

Ces évolutions se font dans un strict cadre constitutionnel et marquent simplement un début de reconnaissance d'une région un peu oubliée jusque là par Paris. Il en va tout autrement des évolutions institutionnelles ultérieures, qui vont sortir la Corse du droit commun et constituer des innovations institutionnelles incontestables dans le paysage français. Elles se feront en trois temps, respectivement en 1982, 1991 et 2001. En effet, la situation en Corse, et les relations entre la Corse et les pouvoirs publics (qui ont autorisé en 1974 l'enseignement de la langue corse), continuent à se dégrader tout au long des années 1970, marquées par une entrée croissante de leaders autonomistes dans la clandestinité et par une radicalisation des mots d'ordre de lutte. À l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, en 1981, un statut particulier est promis et sera accordé en 1982. La région corse bénéficie alors de pouvoirs élargis et la première Assemblée de Corse est élue au suffrage universel en août 1982. En 1988 est défini un deuxième statut, dit « statut Joxe », du nom du ministre qui l'a négocié. En 2000, à l'instigation de Lionel Jospin, un troisième statut, connu sous le nom de « processus de Matignon », est mis en place et voté en décembre 2001 par l'Assemblée nationale.

En 1980, une vieille revendication est gagnée : la création d'une université qui est installée au cœur historique de la Corse, à Corte, et fait entrer la région corse dans le droit commun.

Le statut de 1982 sort la Corse du régime administratif des régions et la transforme en Collectivité territoriale. Elle est dotée d'une Assemblée de 61 conseillers élus au suffrage universel qui désignent un Président de région et ont la possibilité, comme les Départements d'outre-mer, de saisir le premier ministre de propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires. La Collectivité se voit attribuer des compétences élargies concernant les domaines de l'éducation et de la formation, de la communication, de la culture et de l'environnement, de l'aménagement et de l'urba-

nisme, de l'agriculture, du logement, des transports, de l'emploi et de l'énergie; elle est également munie de différents Offices, qui sont des établissements publics en charge du développement agricole et rural, des questions hydraulique et des transports, avec des moyens propres et des possibilités de recrutement. La Corse est à l'époque la seule région française à disposer d'un pareil dispositif, mais elle est rapidement rattrapée par le statut commun des autres régions françaises, en particulier en matière électorale ou de transfert des compétences.

Le statut de 1982 sort la Corse du régime administratif des régions et la transforme en Collectivité territoriale.

Il faut attendre 1991, avec le statut Joxe, dont les caractéristiques rappellent celles mises en place pour la Polynésie en 1984, pour assister à de nouvelles avancées institutionnelles. Les années 1980 sont marquées par l'entrée des nationalistes dans la vie politique : ils participent aux élections et deviennent une force qui va représenter jusqu'à 25 % des électeurs, sans que la violence connaisse de ralentissement notable. Le statut de 1991, qui vise à redonner à la Corse une « avance » institutionnelle et à la conforter dans sa spécificité, la dote d'une organisation inédite et restée à ce jour sans équivalent en France métropolitaine. La nouvelle constitution, de type parlementaire, se caractérise avant tout par la création d'un exécutif doté d'un président et de six conseillers responsables devant l'Assemblée et couvrant les domaines économiques, sociaux et culturels. Cet exécutif, issu de la majorité régionale, est nommé par le président de la Collectivité et joue un peu le même rôle que le Premier ministre et son gouvernement auprès du président de la République, en France. Les Offices, maintenant présidés par les conseillers, sont maintenus, et même augmentés par la création d'un Office de l'environnement, mais la principale avancée au plan économique réside dans la création d'une Agence de développement économique qui a pour mission d'aider et de planifier le développement local. Les nationalistes et les autonomistes restent toutefois peu satisfaits de ce nouveau statut, car l'avancée la plus fondamentale, ou du moins la plus attendue, proposée par le

gouvernement et votée par l'Assemblée nationale, est refusée par le Conseil constitutionnel qui la juge contraire à la Constitution de la France : il s'agit de la notion de peuple corse (composante du peuple français).

Les années 1990 sont des années de plomb, marquées par la lutte fratricide entre les différentes factions nationalistes, par l'assassinat du préfet Erignac en 1998 et par la difficulté à trouver des solutions pour la Corse. Le régime de la Collectivité se met lentement en place avec le recrutement de nombreux nouveaux fonctionnaires territoriaux, sans que la situation économique de l'île connaisse d'amélioration spectaculaire. À la suite d'une grève générale qui dure plusieurs mois, le gouvernement Juppé décide, en 1996, de la création d'une zone franche pour l'ensemble de la région corse. Elle se caractérise en particulier par une exonération totale d'impôts sur les bénéfices pour les sociétés pour une période de cinq années.

On peut retenir trois grandes phases d'évolution, mais également de résistance aux changements de nature institutionnelle proposés par les différents gouvernements.

Les années 2000 semblent d'ores et déjà plus fertiles en événements, qu'ils soient provoqués par ces contingences locales ou qu'ils résultent des évolutions institutionnelles en marche au niveau national. On peut retenir trois grandes phases d'évolution, mais également de résistance aux changements de nature institutionnelle proposés par les différents gouvernements.

- La première phase concerne ce qu'on appelle couramment le processus de Matignon, opération initiée sous la responsabilité de Lionel Jospin à partir de 2000. Devant le caractère instable de la situation politique et économique, des rencontres ont été initiées, qui associent les représentants élus des différentes sensibilités politiques de la région corse (dont les nationalistes) et les représentants de l'État. Ce processus, dont on attendait des résultats importants, a certainement déçu dans sa

conclusion. Mais il a eu le mérite de faire dialoguer les élus (et la population) corses et de leur faire prendre des positions communes en matière de développement, la question économique devenant maintenant centrale. Les solutions proposées par l'Assemblée de Corse n'ont pas toutes été acceptées, loin s'en faut, comme le montrent les exemples d'une possibilité de délégation législative ou du caractère obligatoire de l'enseignement de la langue corse, mais pour la première fois s'est exposée une vision commune du développement à venir, refusant en particulier une option de tourisme de masse et demandant une protection accrue du littoral. Le nouveau statut de janvier 2002, qui s'en est suivi, prévoyait une suppression des deux Départements au profit d'un mandat plus clair de la Collectivité, qui bénéficie maintenant d'un pouvoir réglementaire limité, ainsi qu'une décentralisation des nouvelles compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection du patrimoine et du développement économique. Les avancées étaient censées se faire en deux étapes : la première, modeste, en 2002, la seconde, beaucoup plus importante, en 2004, avec un nouveau passage devant l'Assemblée nationale.

Les électeurs refusent, lors du scrutin du 6 Juillet 2003, la poursuite du processus d'autonomisation de la région corse, à une faible majorité.

- L'arrivée de la Droite au pouvoir à la suite de la réélection de Jacques Chirac à la Présidence de la République en avril 2002 est venue changer quelque peu cette donne avec la volonté clairement affichée du gouvernement Raffarin de relancer le processus de décentralisation au niveau national. Cette volonté s'est traduite, après la tenue d'états généraux de la décentralisation, par la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui introduit un changement fondamental dans la Constitution française : si la France est toujours une République indivisible, laïque, démocratique et sociale, il apparaît dorénavant que « son organisation est décentralisée », ces avancées institutionnelles bénéficiant à l'ensemble des régions

françaises. En particulier, le caractère déterminant des Collectivités territoriales est affirmé (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer), ainsi que la possibilité pour certaines d'entre elles (les régions) de procéder à des expérimentations institutionnelles qui seront étendues à l'ensemble de la communauté nationale si elles sont jugées concluantes. Par ailleurs, sont envisagés des transferts de compétences entre l'État et les Collectivités territoriales ainsi qu'un système de péréquation destiné à éviter que la décentralisation ne se fasse au détriment des régions les moins bien dotées. Enfin, la possibilité d'un référendum régional est inscrite dans la Constitution, les électeurs pouvant être consultés sur des questions relatives à l'avenir de leur région. C'est un nouvel acte de la décentralisation qui se met en place, longtemps après les lois de 1982.

- La troisième phase consiste en une proposition de nouvelle évolution institutionnelle pour la Corse, qui va être refusée par les Corses eux-mêmes. Le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, partisan de la décentralisation, reprend le dossier où l'avait laissé le gouvernement Jospin et, en dépit des résistances d'une partie de la majorité, conduit de nouvelles discussions avec les élus locaux qui l'amènent à proposer la tenue d'un référendum, conformément à la nouvelle loi de mars 2003. Les électeurs corses sont appelés à voter sur une nouvelle réforme de l'organisation institutionnelle de la Corse devant conduire à la suppression des deux Départements au bénéfice de la Collectivité unique, qui assurera les compétences dévolues aux trois assemblées. Pour ne pas trop froisser les susceptibilités des élus départementaux, on a cependant conservé deux conseils territoriaux, correspondant aux anciens conseils départementaux,

mais dont les attributions seront plus faibles, puisque la Collectivité conservera la haute main sur le régime des aides aux entreprises et l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la région. Ces précautions vont se révéler inutiles, tout autant que les efforts du gouvernement ou du Président de la République en faveur du oui, qui bénéficie également du soutien des principaux partis politiques nationaux ainsi que des mouvements nationalistes corses. Les électeurs, peut-être troublés par une évolution institutionnelle complexe (on supprime les deux Départements après les avoir dédoublés quelques années auparavant), refusent, lors du scrutin du 6 Juillet 2003, la poursuite du processus d'autonomisation de la région corse, à une faible majorité (51 % de non contre 49 % de oui).

Ainsi, voici donc la Corse repartie dans ses évolutions complexes et parfois contradictoires, alors que le processus de décentralisation amorcé au niveau national s'engage de manière peu favorable : à l'échec du référendum dans l'île, il faut ajouter le récent recul du gouvernement sur le transfert des compétences aux régions dans l'éducation nationale. La France reste un pays difficile à réformer, profondément jacobin, et les Corses, qui ont fini par prendre des habitudes bien françaises, restent eux aussi méfiants quant aux possibilités de décentralisation...

Note

- 1 André Torre est directeur de recherches en économie à l'INRA (Institut national de la recherche agronomique). Son thème principal de recherche concerne l'analyse des relations de proximité entre acteurs économiques et sociaux, des relations qu'il étudie soit sous l'angle des échanges de technologie entre firmes innovantes, soit à partir de l'analyse des conflits autour des usages différents de l'espace et de la terre.

Décentralisation et responsabilisation

Vincent Lemieux
Université Laval

Dans un chapitre de l'ouvrage sur la décentralisation gouvernementale, paru sous la direction de Marc-Urbain Proulx, la décentralisation était évaluée par rapport à un certain nombre de critères, dont celui de la responsabilisation¹. Nous voudrions reprendre cet exercice huit ans plus tard dans le contexte nouveau créé par le changement de gouvernement, survenu en avril 2003, pour montrer que la responsabilisation est le critère principal de la décentralisation, et que c'est la décentralisation politique qui satisfait le mieux à ce critère.

Nous montrerons également qu'il y a des obstacles à la responsabilisation et nous ferons, pour finir, quelques commentaires sur le projet de régionalisation du nouveau gouvernement libéral.

Les critères d'évaluation de la décentralisation

Les organisations décentralisées se caractérisent par leur statut, leurs compétences, leurs sources de financement et leur autorité. À chacune de ces attributions correspondent des critères qui servent à évaluer la décentralisation².

1) Le **statut** des organisations décentralisées est défini principalement par leur relation au centre dont elles dépendent à des degrés divers. Dans la déconcentration, ou décentralisation administrative, les organisations administratives sur le territoire ne sont que des bureaux très dépendants de l'organisation centrale des ministères. Dans la délégation, ou décentralisation fonctionnelle, les organisations décentralisées sont des organismes autonomes qui dépendent un peu moins du centre. C'est le cas, par exemple, des régions régionales de la santé et des services sociaux. Dans la dévolution, ou décentralisation politique,

les instances décentralisées sont dirigées par des élus (provinciaux, municipaux, scolaires) encore moins dépendants du centre. Enfin, dans la privatisation, ou décentralisation structurelle, les organisations décentralisées sont des entreprises totalement autonomes ou partiellement autonomes (quand elles font l'objet de la sous-traitance) par rapport au centre.

La responsabilisation est le critère principal de la décentralisation, et c'est la décentralisation politique qui satisfait le mieux à ce critère.

- 2) Les critères d'évaluation de la décentralisation qui découlent du statut des organisations décentralisées sont ceux de l'**imputabilité** et de la **responsabilité**. L'imputabilité consiste à rendre des comptes au centre, alors que la responsabilité consiste à répondre aux attentes de la base. La responsabilisation, quant à elle, signifie l'accroissement de responsabilité envers la base qui est entraînée par la décentralisation. On estime généralement que c'est dans la décentralisation politique que cet accroissement est le plus grand.
- 3) Les **compétences** qui sont attribuées aux organisations décentralisées renvoient à des secteurs d'activité et aux fonctions à être remplies dans ces secteurs. Les compétences des bureaux déconcentrés des ministères et des organismes autonomes sont généralement unisectorielles, comme celles des organisations privatisées. Au contraire, les organisations décentralisées dirigées par des élus ont généralement des compétences dans plusieurs secteurs d'activité (les commissions scolaires faisant exception à cet égard). L'exercice des compétences est souvent

évalué selon le critère de l'**efficacité**, c'est-à-dire de l'atteinte des objectifs fixés, mais aussi selon le critère de la **coordination** dans la poursuite des différents objectifs. Comme nous le notions dans notre chapitre de 1995, l'efficacité et la coordination dépendent de la capacité qu'ont les organisations décentralisées de régler les problèmes dans les secteurs d'activité où elles ont des compétences. Ce qui renvoie aux deux autres attributions des organisations décentralisées, les sources de financement et l'autorité.

La responsabilisation signifie l'accroissement de responsabilité envers la base qui est entraînée par la décentralisation.

- 4) Les **sources de financement** varient selon le statut des instances décentralisées. Les bureaux déconcentrés des ministères n'ont pas de sources de financement autonomes, les organismes dits autonomes ou bien n'en ont pas ou n'ont que des sources autonomes limitées, alors que la privatisation entraîne un financement autonome. Enfin, les sources autonomes de financement sont toujours plus grandes dans la décentralisation politique que dans la décentralisation administrative ou dans la décentralisation fonctionnelle (à l'exception des entreprises publiques).

L'utilisation des sources de financement par les organisations décentralisées pour la production de biens et services est généralement évaluée selon les critères de l'**efficacité** et de l'**équité**. L'efficacité consiste à produire une quantité donnée de biens ou de services au plus bas coût possible, alors que l'équité consiste en des contributions ou des répartitions concernant ces biens et services qui tiennent compte des ressources et des contraintes des différentes catégories de la population. En ce sens, l'équité est un facteur d'égalisation.

Ces deux critères sont très discutés, encore plus que les quatre précédents. Certains prétendent que la décentralisation permet moins d'efficacité que la centralisation, alors que d'autres pensent le contraire. Comme l'a montré Jacques Des-

biens³, cela dépend des secteurs d'activité concernés. Quant à l'équité, c'est une valeur que plusieurs considèrent comme menacée par la décentralisation politique. Celle-ci créerait des inégalités dans l'accès aux biens et services dont profiteraient les localités ou les régions les mieux nanties.

- 5) La décentralisation comporte finalement un transfert d'**autorité**, qu'il s'agisse de la sélection de ceux qui dirigent les organisations décentralisées ou de l'exercice de l'autorité par ces dirigeants. Les détenteurs d'autorité dans les bureaux déconcentrés des ministères sont sélectionnés par les dirigeants de ces ministères, mais ils ont l'autorité d'appliquer des lois, règlements ou résolutions. Dans les organismes autonomes, les détenteurs d'autorité sont sélectionnés ou bien par le centre ou bien par la base, et ils peuvent adopter des résolutions, en plus d'appliquer des lois ou règlements. Il en est de même des organisations privatisées. Dans la décentralisation politique, les dirigeants sont sélectionnés par la base et l'exercice de l'autorité s'exprime par l'adoption de lois ou de règlements (dans les États fédérés), ou de règlements (dans les municipalités), avec en plus des résolutions.

Les sources autonomes de financement sont toujours plus grandes dans la décentralisation politique que dans la décentralisation administrative ou dans la décentralisation fonctionnelle.

Ces organisations ont aussi l'autorité d'appliquer certaines lois ou certains règlements adoptés par les paliers supérieurs de gouvernement. On peut évaluer la sélection des détenteurs d'autorité et l'exercice de l'autorité selon les critères de la **participation** et de la **représentativité**. La participation réfère au nombre et à la qualité de ceux qui prennent part à ces processus, alors que la représentativité réfère au caractère représentatif des participants par rapport à l'ensemble des acteurs qui sont concernés par les lois, règlements ou résolutions adoptés ou mis en œuvre.

Le caractère fondamental de la responsabilisation

Comme nous l'avons déjà noté, c'est dans la décentralisation politique que la responsabilisation envers la base a le plus de chances de se produire. Cette responsabilisation consiste dans le fait, pour les dirigeants, de présenter des solutions qui répondent aux attentes des publics auxquels ils sont redevables des ressources qu'ils utilisent dans la production des biens et services qui sont de leur compétence. C'est surtout au moment des élections que les dirigeants doivent répondre à ces attentes. Dans la mesure où elle permet cet exercice de la responsabilité, la décentralisation politique peut être considérée comme le moyen par excellence de la responsabilisation.

Le caractère fondamental de la responsabilisation apparaît dans le fait qu'elle est sous-jacente à chacun des autres critères de la décentralisation. Ainsi, l'**imputabilité** des organisations décentralisées par rapport à leur centre est fondée sur la responsabilité que les dirigeants du centre éprouvent par rapport à leur base. Par exemple, si les élus municipaux demeurent imputables par rapport au ministre des Affaires municipales et au gouvernement du Québec, c'est parce que ceux-ci représentent la population du Québec dans son ensemble et sont responsables envers elle.

C'est dans la décentralisation politique que la responsabilisation envers la base a le plus de chances de se produire.

L'**efficacité** des organisations décentralisées est mesurée par rapport aux objectifs qui leur sont imposés ou qu'elles se donnent. En démocratie représentative, ces objectifs doivent être acceptables à la base puis être atteints le mieux possible. Il y a là un motif important de responsabilisation pour les dirigeants élus, qui se trouvent plus ou moins condamnés à l'efficacité.

Quant à la **coordination**, elle assure que les différentes productions de biens et services sont compatibles entre elles. On pense au développement écono-

mique par rapport à la protection de l'environnement, ou encore à l'utilisation pour fins de loisirs municipaux de certains équipements scolaires. Cette coordination nécessaire repose sur la responsabilisation des dirigeants envers le public, considéré de façon globale plutôt que dans ses divisions sectorielles. À cet égard, la décentralisation politique, la seule à être vraiment multisectorielle, est un meilleur gage de coordination responsable que les autres modalités de décentralisation.

L'**efficience** a elle aussi son fondement dans la responsabilisation. Elle répond aux attentes de la population sur l'utilisation optimale des ressources financières transmises aux dirigeants. Ces attentes sont d'autant plus grandes qu'il y a responsabilité fiscale, c'est-à-dire que les ressources utilisées proviennent en grande partie de la base de l'organisation décentralisée, ce qui ne peut se produire qu'en décentralisation politique.

Pour ce qui est de l'**équité**, on peut la considérer, au même titre que la coordination, comme un critère horizontal plutôt que vertical. C'est surtout pour les grandes organisations décentralisées, comme les États fédérés, que la responsabilisation est source d'équité. Seules, elles ont les moyens de répondre aux attentes de leur population ou d'une partie d'entre elle par une certaine égalisation des ressources, alors que les organisations municipales ne peuvent aller très loin sur le chemin de l'équité.

Il apparaît évident que la responsabilisation est sous-jacente à la **participation**. C'est parce qu'ils veulent responsabiliser leurs dirigeants, au moment des élections ou dans la prise de décision, que des citoyens participent à ces processus.

Il en est de même de la **représentativité**, qui ajoute à la participation le fait que des acteurs de différentes catégories sociales ou de différents milieux prennent part aux processus électoraux et aux processus de prise de décision. Ils manifestent ainsi que l'appel à la responsabilisation n'est pas monopolisé par des acteurs plus intéressés que d'autres à la composition et au fonctionnement des organisations décentralisées.

Les obstacles à la responsabilisation

Les considérations précédentes doivent être complétées par d'autres portant sur les obstacles à la responsabilisation des dirigeants dans les organisations décentralisées. Ces obstacles n'ont pas manqué d'être signalés par les spécialistes de la décentralisation. On peut les regrouper en cinq catégories.

Premièrement, il y a l'obstacle de la dilution de la responsabilité par une sectorialisation excessive. La situation actuelle au Québec illustre bien cet obstacle avec les réseaux municipaux, scolaires et socio-sanitaires qui sont décentralisés de façon parallèle, sans beaucoup de liaisons entre eux. À ces réseaux s'ajoutent des organisations décentralisées fonctionnellement, par voie de délégation, dans le secteur du développement économique, du tourisme, de l'environnement, de la culture, etc. La responsabilisation des dirigeants locaux ou régionaux s'en trouve diluée, aucune catégorie d'entre eux n'ayant à prendre charge de l'ensemble des attentes des publics.

On peut se demander, au Québec, s'il ne faudrait pas opter pour la région ou la sous-région (les MRC ou les villes-centres) comme lieu principal de la décentralisation politique.

Deuxièmement, l'étagement des organisations décentralisées, du palier supérieur au palier inférieur, peut être vu comme un autre obstacle à la responsabilisation. Si l'on considère que le gouvernement du Québec est décentralisé par rapport à celui d'Ottawa, il n'y a pas moins de quatre paliers de décentralisation sur le territoire québécois : le palier dit national, le palier régional qui correspond aux régions administratives, le palier sous-régional qui est celui des MRC et des commissions scolaires (avec un découpage territorial différent dans les deux cas), et le palier local qui est celui des municipalités locales, certaines d'entre elles correspondant à des sous-régions ou même à des régions (c'est le cas de Laval et de Montréal). Cet étagement est lui aussi une source de dispersion de la responsabilisation, même si certains font valoir qu'il a l'avantage pour les citoyens de chercher à obtenir à un palier des

biens et services qu'ils ne réussissent pas à obtenir à un autre palier. De même qu'on se demande, en France, si l'on ne devrait pas opter pour la région ou pour le département comme palier principal de la décentralisation politique, on peut se demander, au Québec, s'il ne faudrait pas opter pour la région ou la sous-région (les MRC ou les villes-centres) comme lieu principal de la décentralisation politique.

Troisièmement, la responsabilisation des dirigeants des organisations décentralisées par rapport à leurs publics est aussi limitée par des interventions du centre, davantage commandées par le principe de supériorité que par le principe de serviabilité⁴. C'est ainsi que le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher, en Grande-Bretagne, a réduit la capacité de taxation des municipalités les plus dépensières sous le prétexte qu'elles n'étaient pas suffisamment efficaces⁵, considérant en somme que c'était lui, davantage que les gouvernements municipaux en question, qui était le lieu de la responsabilisation en ce domaine.

Quatrièmement, comme il arrive souvent, ces prétentions du centre avaient en Grande-Bretagne une dimension partisane. Les municipalités les plus dépensières étaient pour la plupart tenues par les travaillistes, adversaires du gouvernement conservateur en place. De même, aux États-Unis, sous le président Reagan, le réaménagement dans les subventions accordées aux États fédérés a eu pour effet, selon Wolman, de favoriser les milieux ruraux, plus favorables au parti du président qu'à ses adversaires démocrates. Là encore, le centre à Washington se considérait comme plus responsable que les États décentralisés par rapport à la population.

Le projet de régionalisation du nouveau gouvernement libéral consiste dans la création, au palier régional, de conférences régionales des élus.

Cinquièmement, la responsabilisation est aussi limitée par une faible participation et une faible représentativité des citoyens qui s'intéressent aux processus électoraux et aux processus de prise de décision dans les organisations décentralisées. Les

dirigeants élus peuvent alors adopter et mettre en œuvre des mesures qui répondent surtout aux attentes de leurs entourages et des groupes d'intéressés les plus puissants, sans qu'il y ait responsabilisation de la part des élus par rapport à l'ensemble des citoyens.

C'est à la lumière des considérations que nous avons faites sur la responsabilisation et sur les obstacles qu'elle comporte que nous ferons quelques réflexions, pour finir, sur le projet actuel de régionalisation du nouveau gouvernement libéral à Québec.

Le projet actuel de régionalisation du gouvernement libéral

Le projet de régionalisation du nouveau gouvernement libéral consiste dans la création, au palier régional, de conférences régionales des élus qui regrouperaient, dans chacune des régions, des élus municipaux, les préfets des MRC, les députés provinciaux et les députés fédéraux. Ces conférences remplaceraient les conseils régionaux de développement (aussi nommés conseils régionaux de concertation et de développement) et auraient, comme ces conseils, des fonctions de coordination. Au moment où nous terminons cet article, soit à la mi-août 2003, les compétences, les sources de financement et l'autorité des conférences régionales des élus restent à déterminer. Nous pouvons quand même faire quelques remarques sur ces conférences comme instruments de responsabilisation ainsi que sur les obstacles qu'elles devront surmonter à cette fin.

En principe, étant donné que les conférences seront dirigées par des élus territoriaux, elles auront plus de chances de travailler à une coordination responsable envers toute la population que ce pouvait être le cas dans les conseils régionaux, dirigés par des « nommés » de nature sectorielle. C'est du moins ce qu'on peut espérer.

Par contre, on peut se demander si la présence des députés provinciaux et fédéraux dans les conférences régionales ne comporterait pas le risque, non pas tellement de considérations partisans, mais de préoccupations propres aux paliers supérieurs dans le fonctionnement des conférences régionales. Il serait

sans doute préférable que les élus provinciaux et fédéraux forment un comité à l'intérieur des conférences régionales, qui serait consultatif par rapport à elles, au même titre que les comités sectoriels qui pourront être créés dans le secteur du développement économique, du tourisme, de l'environnement, de la culture, etc.

À l'heure actuelle, les conférences régionales d'élus qui sont projetées apparaissent davantage comme un nouveau projet de régionalisation que comme un progrès sur la voie de la décentralisation politique.

On peut s'interroger également sur la place que tiendront les élus scolaires dans les conférences régionales. Il n'y aura pas de véritable coordination régionale si elle n'inclut pas le secteur scolaire, de même d'ailleurs que le secteur socio-sanitaire. Répétons que la responsabilisation des dirigeants est plus grande quand elle est multisectorielle plutôt que découpée en secteurs. Dans le domaine scolaire comme dans le domaine socio-sanitaire, on peut souhaiter que des comités des conférences régionales se préoccupent de la coordination à opérer et des voies d'avenir de la décentralisation dans ces domaines.

À l'heure actuelle, les conférences régionales d'élus qui sont projetées apparaissent davantage comme un nouveau projet de régionalisation, plus ou moins opposé à celui du gouvernement précédent, que comme un progrès sur la voie de la décentralisation politique. Dans le mandat donné aux conférences régionales, il serait désirable qu'on leur demande de réfléchir sur l'avenir de la décentralisation politique, et en particulier sur la répartition des compétences, des sources de financement et de l'autorité entre les paliers local, sous-régional et régional, à partir de l'expérience des élus en ces matières.

Ce qui nous amène à conclure, comme nous le faisons dans notre chapitre de 1995, en disant que la décentralisation politique à venir aura plus de chances de réussir si elle s'inspire des sentiers déjà parcourus plutôt que des trottoirs dessinés d'avance par les planificateurs.

Notes et références

- 1 Lemieux, V. (1995), « Participation et démocratie », in M.-U. Proulx (sous la dir. de), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, p. 57-63.
- 2 Lemieux, V. (2001), *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 50-52.
- 3 Desbiens, J. (1995), « Les économies d'échelle dans les services municipaux au Québec », in M.-U. Proulx (sous la dir. de), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, p. 65-86.
- 4 Lemieux, V. (1997), *La décentralisation*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, p. 44-49.
- 5 Wolman, H. (1988), « Understanding Recent Trends in Central-local Relations: Centralisation in Great Britain and Decentralisation in United States », *European Journal of Political Research*, p. 425-435.

L'approche territoriale : clé d'une décentralisation réussie

Guy Massicotte
Mouvement Territoire et Développement
Université du Québec

Le potentiel de développement de chaque milieu est déterminé à la fois par le contexte dans lequel il se trouve et par la volonté des acteurs qui l'habitent. Les acteurs, à vrai dire, sont influencés par le contexte, tout en contribuant à le façonner.

Rien n'est moins exact qu'une vision linéaire de l'histoire où chaque territoire passerait par les mêmes phases de développement et où chacun serait condamné à subir les mêmes décalages avec ses voisins. Les transformations ne s'enclenchent pas toujours au même rythme et ne suivent pas toujours les mêmes séquences. Les avancées rapides et les avant-gardes, les reculs et les retards se déplacent dans l'espace au gré des changements de contexte et de l'action des milieux ¹.

Le contexte général de développement s'est profondément transformé au cours des dix ou vingt dernières années. Le pilotage stratégique des directions supérieures des grandes entreprises et des gouvernements exerce toujours une influence sensible, parfois décisive, sur les milieux, mais ces derniers ont aussi des capacités d'action stratégique propres. Ces capacités vont bien au-delà de l'attraction des investissements privés des grandes firmes ou de l'investissement des gouvernements dans des infrastructures publiques.

Il en est ainsi parce qu'il existe d'autres sources d'activité économique que les grandes entreprises et le secteur public. Le phénomène des petites et moyennes entreprises a été reconnu, depuis assez longtemps déjà, comme un vecteur essentiel du

développement économique et le rôle du milieu comme facteur favorable à l'éclosion et au progrès des PME est également assez bien connu. On lira, à cet égard, le classique de Pierre-André Julien, *Le développement régional. Comment multiplier les Beauce au Québec* ².

Il existe toutefois des transformations majeures dans le contexte de production des biens et des services qui accroissent encore davantage l'importance des entreprises locales et régionales et qui intensifient la valeur stratégique des relations entre le milieu et le développement. L'analyse de ces caractéristiques exigerait de plus amples explications, mais retenons quelques facteurs déterminants pour les relations entre le milieu et le développement : la concurrence, l'innovation et l'interdépendance des secteurs d'activités.

Ces transformations appellent, à leur tour, des ajustements aux politiques publiques. Elles se manifestent par leur adaptation à la diversité des situations locales, par une plus grande attention aux perspectives locales et régionales, par une plus grande ouverture à la décentralisation, voire par une plus grande sensibilité aux interdépendances entre les différents secteurs de l'activité. Ces transformations, toutes louables soient-elles, ne vont pas assez loin. Il faut un renforcement net des cadres locaux et régionaux d'action politique. Ils constitueront, cependant, des vecteurs puissants de développement à trois conditions : qu'ils soient bien arimés aux dynamiques territoriales de développement, qu'ils mobilisent l'ensemble des acteurs de

**Le contexte général de
développement s'est profondément
transformé au cours des dix ou
vingt dernières années.**

la société civile et qu'ils mettent en œuvre une vision territoriale de développement.

Évolution du modèle dominant

Nouveau contexte de développement : concurrence, innovation, interdépendance

La concurrence est de plus en plus vive, non seulement entre les grandes entreprises, mais aussi entre les petites et les moyennes. Il n'y a plus de marchés protégés, non seulement à cause du libre-échange, mais aussi parce que les moyens d'information et de communication permettent aux consommateurs de trouver le produit qu'ils recherchent au meilleur prix, où qu'il se trouve sur la planète. L'innovation est devenue le facteur déterminant, non seulement parce que les entreprises doivent sans cesse offrir de nouveaux produits et de nouveaux services, mais parce qu'elles doivent le faire à des coûts de plus en plus bas et dans des délais de plus en plus courts. Mais l'interdépendance entre les entreprises demeurent une variable clé parce que toute entreprise a besoin d'un cadre de vie de qualité, d'intrants de plus en plus sophistiqués, de moyens de transport et de communication évolués, de connaissances et d'expertises de pointe, de main-d'œuvre compétente et du soutien d'une base économique locale forte où elle peut prendre appui pour conquérir des marchés extérieurs.

Tout cela appelle des stratégies locales et régionales de développement qui sont directement à l'encontre de la plupart des stratégies privilégiées jusqu'à maintenant, même si des efforts importants ont été faits pour tenter d'adapter les politiques et les pratiques existantes en donnant plus de place aux milieux.

Adaptation des approches sectorielles et de développement par le haut

Les approches de développement par le haut sont sectorielles, ce qui ne veut pas dire qu'une approche par le bas soit nécessairement intersectorielle ou qu'une approche par le haut ne puisse pas être intersectorielle. Mais force est de constater que, dans le modèle actuel de soutien au développement, les politiques publiques sont sectorielles. Évidemment,

les stratégies des grandes entreprises sont également sectorielles, mais dans leur cas, il est difficile d'imaginer qu'il puisse en être autrement, encore qu'elles soient beaucoup plus sensibles que par le passé à leur arrimage avec le milieu dans lequel elles s'insèrent.

La concurrence est de plus en plus vive, non seulement entre les grandes entreprises, mais aussi entre les petites et les moyennes.

L'observation des politiques publiques est révélatrice de la prééminence des logiques sectorielles : agriculture, forêt, mines, industrie, éducation, santé, culture, etc. Autant de secteurs qui ont leur propre ministère, leurs propres budgets, leurs propres programmes. Même le municipal, voire le régional sont traités à la mode sectorielle.

L'observation des politiques publiques est également révélatrice d'une tendance assez forte à la centralisation, même si les gouvernements ont fait des efforts d'adaptation à la diversité des situations locales et à la vision des milieux et de décentralisation, à tout le moins de déconcentration. Il importe, à cet égard, d'apporter quelques éclaircissements.

Les gouvernements reconnaissent de plus en plus la diversité des situations dans chaque secteur. Dans le domaine municipal, par exemple, le gouvernement a reconnu un statut particulier à la métropole et aux grandes agglomérations, tout en établissant plusieurs types de MRC; pour les universités, le ministère de l'Éducation reconnaît de plus en plus les particularités des universités en région; dans chaque domaine de l'activité, on pourrait ainsi donner des exemples d'adaptation des politiques publiques à la diversité des situations vécues sur le territoire. Mais il faut bien voir que ces ajustements s'inscrivent dans la logique sectorielle, ils constituent des adaptations du cadre d'action sectoriel.

Les gouvernements aussi reconnaissent l'importance des initiatives et des pouvoirs locaux. Ils sont souvent en mode de réception de projets. Le dernier *Rendez-vous national des régions* représente sans doute le *nec plus ultra* de ce modèle de comporte-

ment. Pendant des semaines, les milieux ont préparé des demandes à l'endroit de l'État, des demandes qui se sont ensuite traduites par des engagements gouvernementaux. Le gouvernement ne décide plus seulement sur la base de sa propre vision. Il s'appuie sur la vision des acteurs du terrain, mais c'est toujours lui qui décide.

Il est vrai, aussi, que les gouvernements sont de plus en plus sensibles à la nécessité de décentraliser des pouvoirs et des moyens à l'échelle locale et régionale. Dans la foulée du *Rendez-vous national des régions*, des expériences de décentralisation sont prévues et au moins un projet régional de décentralisation a été accepté en Mauricie³.

Il existe aussi dans les politiques publiques des tentatives d'élargir le cadre purement sectoriel. On voit bien que le développement industriel dépend de la main-d'œuvre, qui dépend elle-même de l'éducation et de la qualité de vie; que l'innovation dépend de la recherche; que la santé dépend de l'environnement et vice versa, que les profits de l'exploitation des ressources naturelles devraient être réinvestis dans les milieux qui les exploitent; que les politiques de développement devraient encourager l'émergence de secteurs forts, où un milieu peut se démarquer par ses capacités d'action à même de se renforcer les unes les autres.

Le gouvernement ne décide plus seulement sur la base de sa propre vision. Il s'appuie sur la vision des acteurs du terrain, mais c'est toujours lui qui décide.

Les gouvernements ont bougé dans ce sens au cours des dernières années. La stratégie d'innovation du gouvernement canadien reconnaît cette interdépendance du cadre de vie, de l'éducation, de la recherche, des capacités d'innovation et de développement à l'échelle des milieux⁴. Au Québec, l'approche des ACCORD, pour *Action concertée de coopération régionale de développement*, bien qu'elle soit sous l'égide de la Société générale de financement et centrée sur le développement économique, manifeste une certaine ouverture intersectorielle en proposant comme objectifs : « de contribuer au développement

global de la région en lui permettant de se positionner avantageusement dans l'environnement économique mondial » et

*d'augmenter l'activité économique de la région (croissance de l'emploi, augmentation de la capacité de recherche & développement, accroissement du contenu technologique des entreprises, innovation, ajout de nouvelles entreprises et de nouveaux services, développement des infrastructures)*⁵.

D'autres démarches de politiques publiques vont dans le même sens. Mentionnons, par exemple, le rapport de la commission de l'Éducation de l'Assemblée nationale qui reconnaît comme allant de soi les relations entre l'éducation et le développement⁶.

Il y a donc du changement à la fois dans l'adaptation aux particularités locales, dans l'attention aux priorités locales et régionales, dans le transfert aux milieux de pouvoirs et de moyens, voire dans la voie de pratiques intersectorielles, mais beaucoup reste à faire.

La vision gouvernementale domine toujours. Les choix sont faits à ce niveau et c'est là que se concentre aussi l'essentiel des pouvoirs et des moyens d'action collectifs. Les logiques sectorielles demeurent encore par trop prééminentes et par trop immédiatement centrées sur le développement économique au sens restreint du terme. Dans un contexte où le développement endogène prime, c'est la société qui, le plus souvent, engendre le développement économique et non l'inverse, comme on a trop tendance à le croire, et c'est à l'échelle des sociétés locales et régionales que les capacités d'action économiques et autres doivent se construire.

Les transformations du contexte global de développement conduisent ainsi à une remise en question radicale des cadres d'action collectifs.

Valorisation des cadres d'action politiques locaux et régionaux

On ne peut pas aborder la question des cadres d'action politiques locaux et régionaux en faisant

abstraction des problèmes reliés à la géographie même du territoire québécois, notamment la très grande concentration dans la métropole et la dispersion sur un immense territoire de la population. Mais, à la limite, ce phénomène ne fait qu'accentuer une réalité maintenant universelle, soit que le développement s'inscrit dans des réalités locales diversifiées dont la diversité même constitue le principal atout compte tenu de l'importance de l'innovation, de la concurrence et de l'interdépendance des facteurs de développement.

C'est à l'échelle des sociétés locales et régionales que les capacités d'action économiques et autres doivent se construire.

Il existe une problématique de développement dans la grande région montréalaise et il en existe d'autres sur le territoire qui sont elles-mêmes assez diversifiées. La géographie a commandé deux types de structures administratives et politiques, au-delà du palier proprement municipal : les régions administratives et les MRC. On pourrait penser que les premières sont trop grandes et les autres trop petites pour être vraiment efficaces, mais la question, à vrai dire, n'est pas là. Dans les deux cas, les gouvernements ont fait des efforts sérieux pour adapter ces cadres au terrain. De nouvelles régions administratives, par exemple, ont été créées et les cadres de MRC ont été assouplis pour tenir compte de la diversité des situations géographiques. Mais il reste qu'il s'agit toujours d'un quadrillage institutionnel imposé par le haut et qui ne découle pas directement des dynamiques locales et régionales. Il faut reconnaître qu'il serait du reste impossible d'aménager un cadre institutionnel qui serait exclusivement tributaire des logiques endogènes. Un cadre commun, qui obéit à certaines règles communes, est bien sûr indispensable, et c'est en respectant cette contrainte qu'il faudra chercher des solutions.

En même temps que des politiques favorisent l'adaptation des structures à la diversité des situations, elles ne favorisent pas nécessairement pour autant les pratiques intersectorielles. Un bon exemple en est certainement la politique de la ruralité qui cohabite

maintenant avec les contrats de villes, en isolant la réalité rurale et la réalité urbaine. Dans les deux cas, il faut reconnaître la volonté gouvernementale à la fois de prendre en compte la vision de développement et les priorités des acteurs locaux et d'adapter l'action aux particularités locales, tout en enfermant l'action et les dynamiques locales dans des cadres sectoriels surimposés.

Un autre aspect du cadre d'action politique concerne la place de la société civile par rapport aux structures représentatives dépendantes du suffrage universel. Là encore, les institutions québécoises ont été aménagées suivant toutes sortes d'éléments de souplesse prévoyant la participation des citoyens à la gouvernance des institutions comme la santé (régions régionales, conseils d'administration des établissements), l'éducation primaire et secondaire (commissions scolaires), les collèges et les universités (conseils d'administration), les structures de développement, comme les CRCO et les CLD, sans compter leur participation par le truchement de mécanismes variés de consultation et de concertation dans plusieurs secteurs d'activités : culture, environnement, ruralité, jeunesse, vie communautaire, etc.

Le développement s'inscrit dans des réalités locales diversifiées dont la diversité même constitue le principal atout.

Il existe là aussi une tendance à la diversification, à la souplesse, mais la réponse n'est pas nécessairement dans l'intensification de la diversité et de la souplesse. Elle réside plutôt dans l'institution et le soutien à des structures bien arrimées aux dynamiques territoriales de développement qui mobilisent l'ensemble des acteurs de la société civile et qui mettent en œuvre une vision territoriale de développement.

Des cadres d'action adaptés aux dynamiques naturelles : vers une politique territoriale

Il est impossible de créer autant de cadres formels qu'il y a de situations vécues. On peut très bien imaginer, cependant, que les acteurs du terrain puissent se servir différemment des cadres existants.

Mais il faudrait, pour cela, que des leaderships naturels émergent des territoires et que les politiques gouvernementales les reconnaissent et les appuient; qu'au lieu de diviser pour régner, elles unissent pour mieux développer. Au lieu d'enfermer l'éducation dans la logique éducative, la santé dans la logique sanitaire, la ville dans la logique urbaine et la campagne dans la logique rurale, il faudrait une politique territoriale qui encourage les pouvoirs et les initiatives qui existent à l'échelle des territoires et qui vise à intégrer ces différentes perspectives dans une vision intégrée de développement.

Il faut laisser à chaque milieu la capacité d'initiative nécessaire pour instituer des lieux de mobilisation et de développement territorialisés.

Même le ministère des Régions, dont la mission devrait être de valoriser la perspective territoriale et l'intégration sectorielle, épouse trop souvent les fractures institutionnelles entre le régional et le municipal, l'urbain et le rural, tout en privilégiant une vision économique du développement, en opposant parfois le social à l'économie, au lieu de promouvoir plus nettement qu'une société dynamique engendre la prospérité économique.

Il est certain qu'on ne peut pas faire table rase des cadres établis : les CRCDD, les MRC, les municipalités, les CLD, les commissions scolaires, etc. sont autant d'institutions qui sont là pour rester. Mais le leadership, la capacité de mobiliser et d'agir ne sont pas uniformément répartis entre ces institutions et ne sont pas non plus répartis de la même façon d'un territoire à l'autre. Il faut laisser à chaque milieu la capacité d'initiative nécessaire pour instituer des lieux de mobilisation et de développement territorialisés. Ce sera tantôt un CRCDD, tantôt une MRC, tantôt une ville centre.

Une politique territoriale respectueuse des dynamiques naturelles n'établirait pas *a priori* le rôle de chaque institution par rapport à la stratégie territoriale de développement. Elle laisserait chaque territoire s'organiser selon les forces et les capacités

d'action locales, en le soutenant et en minimisant les contraintes sectorielles.

Il faudrait, en fait, distinguer le soutien à des institutions, qui conserveraient leur mission propre, du soutien au développement, qui devrait être enraciné dans des dynamiques d'acteurs correspondant à la réalité de chaque milieu. Ces lieux d'initiative, de mobilisation, de réflexion et d'action stratégiques auraient des bases territoriales variées, adaptées aux réalités du terrain, tout en valorisant une vision de développement appropriée aux capacités et à la volonté de chaque milieu. Mais ils devraient tout de même valoriser une vision citoyenne et territoriale du développement.

Une vision citoyenne du développement

Dans la foulée des réflexions de Claude Béland et d'Yvon Leclerc, il faut nettement privilégier une vision citoyenne du développement⁷. Il y a là une double implication.

Premièrement, le développement prend sa source dans la société, dans une société citoyenne. La clé du développement repose sur des citoyens instruits et en santé, bénéficiant d'un cadre de vie agréable, riche et sécuritaire, adhérant à des valeurs communes et à une vision partagée du développement. Deuxièmement, les institutions, les organisations et les entreprises sont des moyens pour mettre en valeur les ressources humaines et naturelles d'un territoire. Chacun doit jouer son rôle dans une vision intégrée et partagée du développement. La primauté de la société sur chacun des secteurs de développement et la primauté des citoyens sur la société doivent être à la base et à la source d'une vision citoyenne du développement.

Une telle vision est susceptible de réconcilier l'opposition apparente entre le pouvoir émanant du suffrage universel et celui de la société civile. Le suffrage universel est le garant de la légitimité qui engage les citoyens mais, dès lors qu'il se veut rassembleur et mobilisateur, il doit s'appuyer sur tous les éléments de la société civile, organisés ou non. Dans une logique de service, il est toujours concevable de gérer les citoyens comme des individus, mais dans une logique de développement, où chacun doit apporter sa contribution selon ses ressources à l'élaboration et

à la mise en œuvre d'une stratégie commune, l'autorité émanant du suffrage universel doit œuvrer dans une perspective de partenariat, voire de complicité avec tous les acteurs du milieu.

En fait, les autorités élues, notamment les élus municipaux, sont dans une position unique et très avantageuse pour exercer le leadership nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie territoriale de développement. Le facteur critique d'une action réussie réside dans leur capacité de mobilisation de tous les acteurs de la société civile, bien souvent dans un territoire qui déborde les frontières formelles de leur territoire officiel. Montréal et Québec sont à même d'exercer cette influence dans leur région métropolitaine, *a fortiori* les villes centres dans leur territoire respectif dans l'ensemble du Québec.

Le facteur critique d'une action réussie réside dans leur capacité de mobilisation de tous les acteurs de la société civile, bien souvent dans un territoire qui déborde les frontières formelles de leur territoire officiel.

Une vision territoriale du développement

Une vision territoriale du développement devrait s'affranchir de trois limites : celle des secteurs, celle des cadres tout faits d'action politique et celle des distinctions parfois trop stériles entre société civile et légitimité politique émanant du suffrage universel.

Une vision territoriale de développement repose sur la mise en valeur d'un milieu en enrichissant et en actualisant son potentiel. Elle devrait se traduire par la mise en œuvre de quelques objectifs et la mobilisation des acteurs et des ressources du milieu autour de ces objectifs. Ces stratégies tranchent dans les secteurs : non pas la forêt, mais la transformation de certaines espèces, non pas le maritime, mais les techniques aquicoles, non pas l'aluminium, mais la création de produits dérivés à valeur ajoutée, non pas le tourisme, mais la mise en valeur d'un patrimoine naturel ou culturel particulier, tout en débordant ces secteurs, en puisant, dans les autres domaines de

l'activité, les ressources et les moyens de construire le développement autour d'objectifs prioritaires. Compte tenu du contexte général de développement, ces stratégies devraient, du reste, mettre l'accent sur les conditions de base du développement économique : un cadre de vie attrayant et sécuritaire, des services sociaux et sanitaires de premier ordre, la formation des personnes, les capacités de veille, de recherche et de développement, le soutien à la concertation, etc. Des acteurs forts et bien outillés sauront repérer les créneaux porteurs, les méthodes et les techniques appropriées.

L'enjeu est que la primauté soit donnée à une vision territoriale qui transcende les secteurs plutôt que d'enfermer le territoire dans une logique de secteurs qui le découpe et l'étouffe.

Il n'existe pas, pour ce faire, de cadres d'action politiques valables *a priori*. Il ne faut pas chercher à adapter les dynamiques locales et régionales aux structures, mais bien l'inverse, soit utiliser les structures les plus appropriées compte tenu de la vision territoriale qui émerge d'un milieu et des objectifs de développement qui lui donnent corps. Ce sera tantôt le CRCD, tantôt une MRC, tantôt une ville centre. Non seulement faut-il éviter les formules uniques pour chacun des territoires, mais on doit encourager la diversité des lieux d'action stratégique à l'échelle des territoires : le CRCD pourra être porteur d'une vision territoriale pertinente à l'échelle de la région, et une ville centre à l'échelle de son territoire d'influence à elle, et les deux pourront très bien cohabiter, voire se renforcer mutuellement. L'enjeu est que les forces du milieu utilisent les structures plutôt que l'inverse, et que la primauté soit donnée à une vision territoriale qui transcende les secteurs plutôt que d'enfermer le territoire dans une logique de secteurs qui le découpe et l'étouffe.

Enfin, tout en reconnaissant la légitimité ultime de l'élu, rien ne se fera sans la participation active des citoyens. Tantôt la vision et la stratégie seront portées par les élus; dans ce cas, elles devront être inclusives et mobilisatrices; tantôt elles seront animées par des groupes d'acteurs, mais elles devront alors

s'inscrire dans la solidarité et la complicité avec les élus.

Pour une politique et une approche territoriales

Il ne suffit plus aux instances locales et régionales de revendiquer les atouts de développement. Il ne suffit pas, non plus, aux gouvernements supérieurs d'adapter leurs politiques et leurs programmes à la diversité des situations vécues sur le terrain. La décentralisation est indispensable mais n'est pas suffisante si les milieux eux-mêmes n'ont pas les capacités et les moyens nécessaires pour assumer le plein développement de leurs ressources. Même dans les heures les plus sombres d'une communauté comme Murdochville, l'impuissance des gouvernements supérieurs, comme celle, du reste, des entreprises elles-mêmes, est cruelle à constater. Rien n'a été fait pour prévenir l'évolution désastreuse, pourtant inscrite dans la logique historique d'une ville mono-industrielle, et rien, semble-t-il, ne peut être fait pour l'avenir.

Seule une politique territoriale favorisant la prise en charge du milieu par les milieux eux-mêmes serait une contribution efficace et pertinente de la part des gouvernements, à condition qu'elle s'affranchisse des découpages tout faits pour épouser et soutenir les dynamiques naturelles qui s'expriment sur le territoire.

Le contexte général du développement appelle à une prise en main des milieux eux-mêmes et à la mise en œuvre de stratégies qui mobilisent l'ensemble des acteurs et des ressources d'un milieu autour d'une vision intégrée et partagée. Le développement économique doit être considéré comme la résultante d'une vision sociale de développement. Une vision où les entreprises, comme les institutions et les organisations en général, sont des acteurs à mobiliser autour d'un projet global de développement. Tous les citoyens, toutes les instances de la société civile, en fait, doivent mettre la main à la pâte, même si les autorités politiques dont la légitimité découle du suffrage universel restent les mieux placées pour exercer le leadership indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies gagnantes. Leur

action peut et doit déborder les frontières juridiques de leur circonscription. Bien des villes sur le territoire du Québec ont les ressources et les bases politiques, sociales, économiques et culturelles pour assumer ce leadership dans leur territoire en s'appuyant sur des alliances, des complicités, des partenariats avec les autres acteurs concernés.

La décentralisation est indispensable mais n'est pas suffisante si les milieux eux-mêmes n'ont pas les capacités et les moyens nécessaires pour assumer le plein développement de leurs ressources.

La rencontre d'une véritable politique territoriale émanant des gouvernements supérieurs et d'un leadership audacieux des instances politiques locales et régionales, dans des configurations ouvertes et variables, collées aux dynamiques locales et régionales, bref, une approche territoriale du développement, est la seule clé possible d'une décentralisation réussie, d'une décentralisation qui se traduise par la mise en valeur de tout le potentiel de tous les territoires du Québec.

Notes et références

- 1 Voir l'étude de S. Côté et M.-U. Proulx (2002). *L'économie des régions périphériques du Québec et son renouvellement actuel*, INRS Urbanisation – Culture et société et Institut canadien de recherche sur le développement régional, octobre, 152 p.
- 2 Québec (1997), Les Éditions de l'IQRC, 142 p.
- 3 Gouvernement du Québec (2003). *Plan d'action pour un Québec meilleur. Suivi du Rendez-vous national des régions : le gouvernement du Québec va de l'avant avec le projet-pilote de régionalisation de la Mauricie*, 19 février.
- 4 Voir le compte rendu du Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage des 18 et 19 novembre 2002. Gouvernement du Canada et Conference Board of Canada. *Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage. Sommaire*, 145 p. Version PDF, 151 p.
- 5 Site Web du ministère des Régions : <http://www.mreg.gouv.qc.ca>.
- 6 Commission de l'Éducation (2003). *Mandat d'initiative sur les fluctuations des clientèles scolaires*, rapport, mars, 31 p.
- 7 Leclerc, Y. et C. Béland (2003). *La voie citoyenne. Pour renouveler le modèle québécois*, Montréal, Éditions Pluri-média, 299 p.

www.vrm.ca

Le **réseau**
interuniversitaire
d'études urbaines
et régionales



Les **thématiques VRM**

- Politique de la ville
- Société
- Économie et emploi
- Développement local
- Aménagement et planification
- Environnement
- Histoire urbaine et régionale

Les **produits VRM**

- Publications et recensions
- Modélisation économique et géopolitique
- Bibliographies thématiques
- Actes de colloques et de séminaires
- Répertoire de la recherche au Québec
- Répertoire de sites Internet

www.vrm.ca

La décentralisation en milieu urbain : l'arrondissement ou le quartier ? Le cas de la ville de Québec

Yvon Leclerc ¹ et Jacques Fiset ²

Le rapport de force entre une administration gouvernementale centralisée et des administrations locales qui réclament plus de responsabilités a, pour ainsi dire, toujours existé. Il faut reconnaître, cependant, que ce rapport a lentement évolué, chez nous, depuis la Révolution tranquille et que le point de départ a été la création du ministère de l'Éducation. Car, aussi longtemps que l'élite scolarisée se concentrait dans les officines du gouvernement central et qu'elle alimentait le doute sur la capacité des acteurs locaux et des élus municipaux à assumer des missions d'intérêt public, le gouvernement leur accordait des miettes de responsabilité. Exception faite des grandes villes, et encore.

Mais depuis, le système d'éducation a fait sentir ses effets (Lévesque, 2003 : 170 ³). L'*empowerment* des individus se manifeste dans les organisations locales, dans la vie communautaire et dans la vie politique. Plus personne n'oserait prétendre que la science et la connaissance se concentrent uniquement dans l'administration centrale. À Québec comme à Ottawa. On n'y fait pas moins ni plus d'erreurs que dans les organisations locales. Les missions de service public sont repensées et on cherche à les redistribuer aux échelons les plus efficaces.

Un engagement gouvernemental : la décentralisation

De son côté, le gouvernement élu le 14 avril dernier, à Québec, s'est engagé à procéder à une décentralisation importante de responsabilités et de moyens vers les élus municipaux. Son programme propose la

Le gouvernement élu le 14 avril dernier, à Québec, s'est engagé à procéder à une décentralisation importante de responsabilités et de moyens vers les élus municipaux.

création de la Conférence régionale des élus où se retrouveraient les préfets des municipalités régionales de comté (MRC), les maires des villes de centralité et les députés de l'Assemblée nationale. Bien que le mandat de ces conférences régionales ne soit pas encore défini, il faut en saluer l'intention et appuyer la démarche qui s'inscrit dans le cours normal de l'évolution de nos sociétés occidentales.

Des questions se posent relativement à la mise à place de ces conférences régionales. Par exemple, qu'advient-il de la Politique de soutien au développement local et régional ? Les lois municipales actuelles ne devront-elles pas être modifiées substantiellement pour accueillir les mandats de décentralisation ? D'autres questions concernent la *Loi sur*

l'aménagement et l'urbanisme et les amendements successifs pour permettre à la MRC de remplir sa mission. Aussi longtemps que la MRC assurait l'élaboration et la révision du schéma d'aménagement, elle agissait avant tout comme un organisme de concertation qui visait le rapprochement rural urbain. Mais dès lors que la MRC devrait assumer la responsabilité du développement, la procédure actuelle de prise de décision, la répartition des quote-part ainsi que le processus d'imputabilité ne devront-ils pas être revus en fonction de la ou des nouvelles responsabilités qui lui seraient accordées ?

Il s'agit là d'un immense chantier puisque chaque région et chaque MRC ont leurs particularités. Il s'agit quand même d'un beau risque, car le découpage territorial des MRC s'est acquis une reconnaissance identitaire aujourd'hui peu contestée. Il faut aussi composer avec une tendance qui émerge de

l'évolution des dernières années et qui semble s'imposer : transformer la MRC en une seule administration municipale. Une ville, une MRC. C'est le cas de la MRC Rouyn-Noranda et de celle des Îles-de-la-Madeleine, et ce scénario se discute dans de nombreuses autres MRC.

En milieu urbain

Dans les grandes villes, la situation a évolué plus rapidement qu'à l'échelon de la MRC. L'audace et la volonté politique ont défini le calendrier des événements. Il faut reconnaître au gouvernement précédent un courage politique certain pour avoir fusionné d'un trait de plume les villes des communautés urbaines de Montréal et de Québec et pour avoir radicalement changé le paysage urbain des sept autres agglomérations urbaines de plus de 100 000 habitants que compte le Québec.

Et comme, au Québec, on ne fait jamais les choses comme ailleurs, les fusions ne pouvaient pas se faire ici comme à Toronto ou à Winnipeg. Chaque chose a son contraire et comme le mot « défusion » n'existait pas, on l'a inventé. La résistance des citoyens de certaines villes fusionnées a été et est encore très forte, malgré les exemples probants comme Laval et Beauport qui sont nés de fusions antérieures qui ont porté fruit.

Là encore, des questions se posent. La résistance des « défusionnistes » ne pourrait-elle pas conduire à l'invention de villes qui seraient mieux arrimées sur les besoins de leurs citoyens et citoyennes ? Se pourrait-il que cette résistance ne soit que l'expression de la volonté des contribuables de jouer un rôle plus grand dans l'évolution de leur milieu de vie ? Se pourrait-il que les résidents de Ville St-Laurent ou de Beauport souhaitent exercer une plus grande part de responsabilité dans les affaires de leur cité ?

Mieux encore, se pourrait-il que la résistance de certains citoyens des villes fusionnées produise une sorte de point de rencontre entre la capacité de gestion des communautés locales qui composent ces villes et la décentralisation des responsabilités qui leur seraient confiées ? Pour tenter de répondre à ces

questions, nous avons examiné le cas de la ville de Québec.

La ville de Québec

Rappelons que la nouvelle ville de Québec est composée des treize municipalités qui formaient auparavant la Communauté urbaine de Québec. Ce qui ne veut pas dire que la ville soit divisée en treize arrondissements, car les villes de la communauté urbaine comptaient des populations de taille très inégale.

L'arrondissement

La nouvelle ville est maintenant subdivisée en huit arrondissements qui visent l'équilibre de la population entre chaque arrondissement et pour une raison toute simple : l'arrondissement se veut d'abord une partie ou une division géographique de la ville où se trouvent des services d'usage fréquent, ce qui évite à ses résidents de se déplacer sur des distances importantes. On pense, par exemple, aux bibliothèques, aux équipements de loisirs, à l'émission des permis, etc. En somme, l'arrondissement rend la vie plus facile aux contribuables.

Par contre, en examinant la carte des arrondissements de la ville, on constate rapidement que cette aire de service est encore un peu désincarnée. Les repères qui servent à enraciner le sentiment d'appartenance des populations locales n'ont pas encore forgé une identité, une personnalité propre à l'arrondissement. Par exemple, l'arrondissement de la Cité inclut des quartiers aussi différents que le Vieux Québec, Saint-Jean-Baptiste, Montcalm, Cap-Blanc, Saint-Roch, Saint-Sauveur ou Saint-Sacrement. Qui-conque connaît un tant soit peu la ville de Québec conviendra qu'il y a un monde de différences entre ces quartiers de la même ville et du même arrondissement. Pour forger un sentiment d'appartenance à un tel arrondissement, il faudra beaucoup plus que la distribution des services de la ville; les résidents devront vivre des occasions de se côtoyer, de se mobiliser, de célébrer des moments heureux ou malheureux, bref, il faudra que ces personnes apprennent à construire ensemble leur arrondissement. Ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

Le quartier

En réalité, l'arrondissement constitue un regroupement de quartiers, de milieux de vie. À Québec, les huit arrondissements comptent 37 quartiers. Nous nous attarderons à l'un d'eux, le quartier Saint-Sauveur, pour illustrer la différence entre l'arrondissement et le quartier.

L'examen de la carte du quartier fait apparaître toute l'importance de son histoire et de son évolution. Remontons le temps jusqu'au régime français où le quartier n'était au fond qu'un lieu de transit du cheptel de la ferme de la congrégation des Récollets. Le troupeau longeait la rivière Saint-Charles qui serpente le territoire d'est en ouest pour se rendre paître dans les pâturages de la plaine qui se situait au bas de la Côte Saint-Sacrement. Ce sentier est devenu aujourd'hui la rue Saint-Vallier, artère vitale du quartier.

Les habitants du secteur perçoivent les limites de leur quartier comme s'il était entouré de barrières érigées par la géographie. Plus psychologiques que réelles, ces barrières n'en donnent pas moins l'effet de frontières urbaines. À Saint-Sauveur, ces limites commencent, à l'est, par le boulevard Langelier construit vers les années 1880 pour servir de coupe-feu entre les quartiers Saint-Roch et Saint-Sauveur à la suite des feux qui avaient dévasté le secteur en 1866. On avait donc rasé un pâté de maisons pour faire le boulevard (comme Haussmann, à Paris, à la même époque !). Faut-il s'étonner que le boulevard soit perçu comme un mur par les habitants des quartiers Saint-Roch et Saint-Sauveur ?

En réalité, l'arrondissement constitue un regroupement de quartiers, de milieux de vie. À Québec, les huit arrondissements comptent 37 quartiers.

Au sud, c'est la falaise qui délimite la haute de la basse-ville; à l'ouest, c'est la rue Saint-Sacrement et au nord, la rivière Saint-Charles. On note l'importance des voies de transport routier, fluvial ou ferroviaire dans la construction de l'esprit de quartier.

Au fil des ans et des constructions domiciliaires, six milieux de vie sont apparus et se sont concrétisés autour de quelques pôles principaux dont la paroisse, l'église, la caisse populaire et l'épicerie ou le magasin général. C'est à travers l'évolution de ces milieux de vie que s'est forgée et se forge encore l'identité d'un quartier. Par exemple, de six écoles primaires on est passé à trois, toutes situées dans l'axe de la rue Saint-Vallier. Des six caisses populaires, il en reste deux, situées dans le même axe. On a fermé des paroisses pour n'en garder que deux dont celle de Saint-Sauveur, la plus ancienne. L'activité commerciale s'est peu à peu concentrée le long de la rue Saint-Vallier, cœur historique du quartier. Si bien que l'esprit de clocher se transforme tout naturellement en esprit de quartier, surtout lorsqu'on passe d'une génération à l'autre.

Depuis une vingtaine d'années, l'identité du quartier se bâtit aussi autour de citoyens de toute origine et de tout statut social qui se mettent à rêver leur quartier, à se donner une vision de ce qu'il devrait être, à le trouver beau et agréable à vivre.

Ce sentiment d'appartenance a mis plusieurs décennies à se modeler. Il s'est forgé dans les rapports de la vie quotidienne, dans la mobilisation autour de causes communes, dans l'opposition à des décisions provenant de la ville ou du gouvernement central, etc. Et depuis une vingtaine d'années, l'identité du quartier se bâtit aussi autour de citoyens de toute origine et de tout statut social qui se mettent à rêver leur quartier, à se donner une vision de ce qu'il devrait être, à le trouver beau et agréable à vivre. Le quartier est donc un lieu de mobilisation citoyenne pour la défense comme pour la promotion des intérêts de ses habitants.

Le Conseil de quartier

C'est ici que le quartier devient un espace à considérer dans une perspective de décentralisation. On ne réfère pas seulement à la décentralisation de services municipaux, mais à toute action, décision ou programme qui concerne la qualité de vie du milieu.

Pour bien comprendre, il est important de faire un bref retour sur l'esprit de la démocratie municipale.

D'abord, le Code municipal et la *Loi des cités et villes* sont des lois dites permissives. Entendre par là que tout ce qui est permis est dans la loi et ce qui n'est pas dans la loi est défendu. On réalise l'ampleur du pouvoir de l'Assemblée nationale sur les administrations municipales ! Les grandes villes, heureusement, disposent de plus de moyens mais pas vraiment de plus de latitude.

Ensuite, la démocratie municipale, outre l'élection à tous les quatre ans, se résume à un exercice d'opposition. Si un groupe de citoyens s'oppose à une décision municipale, la loi prévoit l'ouverture du registre et, à terme, la tenue d'un référendum. Rien, par contre, n'existe pour permettre aux contribuables qui souhaitent la réalisation de projets touchant la vie de leur quartier de les faire valoir. Dans le monde municipal, la démocratie de participation existe donc pour s'opposer et non pour permettre d'avancer des idées ou de déposer des projets.

C'est un parti politique, le Rassemblement populaire, qui eut l'idée de proposer un mécanisme de construction plutôt que d'opposition. Ce mécanisme, c'est le *Conseil de quartier*. Son rôle ? Mener des consultations sur quelques sujets précis comme les règlements de zonage et les projets municipaux d'immobilisation (quand on sait à quel point le béton peut forger ou briser la vie d'un quartier). Mais le rôle le plus significatif et le plus original consiste à offrir aux citoyens et aux citoyennes un *pouvoir d'initiative* sur tous les aspects de la vie du quartier susceptibles d'en améliorer la qualité.

Le rôle le plus significatif et le plus original du Conseil de quartier consiste à offrir aux citoyens et aux citoyennes un pouvoir d'initiative sur tous les aspects de la vie du quartier susceptibles d'en améliorer la qualité.

Il est important de noter que le Conseil de quartier est un organisme à but non lucratif, soutenu financièrement par la ville, et que ses membres sont élus

par l'assemblée générale annuelle des résidents du quartier qui pourrait même décider de ne pas se doter d'un conseil de quartier. Quant au conseil d'arrondissement, il est formé exclusivement des conseillers municipaux du secteur.

On peut donc considérer que le Conseil de quartier est un dispositif de participation citoyenne qui offre aux habitants du quartier un pouvoir d'initiative qui leur permet d'agir sur les besoins, les problèmes, les solutions du milieu, sans limitation des secteurs d'activité (économie, culture, environnement, loisirs, sécurité, etc.).

L'effet premier de la mise en place du Conseil de quartier a été de donner confiance aux contribuables dans l'administration municipale parce que la ville respecte les avis du Conseil de quartier dans une proportion de 95 %. Les habitants du quartier sentent qu'ils ont leur mot à dire sur des décisions qui concernent leur environnement de vie et peuvent faire des suggestions et ne s'en privent pas. Par exemple, ce sont eux qui ont demandé les patrouilles à pied dans certaines rues, la présence de brigadiers scolaires à certaines heures, la pose de signaux d'arrêt ou le changement de sens de certaines rues, etc. Des décisions qui appartiennent bien davantage aux résidents qu'aux fonctionnaires de la ville, si compétents soient-ils.

L'analyse des priorités établies dans plusieurs autres quartiers de la ville vont dans le même sens que celles des habitants du quartier Saint-Sauveur. On s'y préoccupe d'abord de la paix, de la quiétude et de la sécurité du quartier. On veut un quartier où il fait bon vivre. On s'inquiète de la vie des enfants et de l'accès aux écoles, des personnes âgées et de l'accès aux soins de première ligne; on livre la lutte à des activités illégales comme les piqueries et la prostitution de rue; on fait des suggestions à la ville sur l'environnement physique du quartier, les loisirs, l'aménagement de parcs et de coins de verdure, etc. On relève aussi de l'analyse de ces priorités que si la ville accepte, dans une proportion si élevée, les suggestions des conseils de quartier, c'est avant tout lié au fait que les assemblées générales choisissent de s'occuper de responsabilités qui concernent la vie

du quartier et ne cherchent pas à régler les problèmes de la ville ou des autres quartiers.

Une idée heureuse et à retenir de l'expérience des conseils de quartier concerne l'élaboration d'un *Plan de quartier*⁴. La réalisation d'un plan de quartier constitue l'instrument de choix de participation à la démocratie municipale. Le plan exige la mobilisation des habitants du quartier. On rappelle l'histoire et l'évolution du quartier afin de construire l'avenir en respectant le passé. On élabore ensuite le plan en établissant les priorités et en faisant les arbitrages pour en fixer l'ordre de réalisation. C'est ainsi que le Plan triennal d'immobilisation de la ville et de l'arrondissement est fortement influencé par le plan de quartier.

Conclusion

Les maires de Québec et de Montréal annonçaient, à la mi-août, un vaste plan d'humanisation de l'administration municipale afin de décourager les nostalgiques de l'époque où l'Hôtel de ville se situait sur la rue voisine. Dans les deux villes, les arrondissements seront des lieux de services de proximité qui auront pour effet de décongestionner l'administration centrale de la ville. Appliqué systématiquement, le principe de subsidiarité devrait conduire à délocaliser dans les arrondissements le plus grand nombre possible de services qui touchent directement la qualité de vie des gens. Que les centralisateurs se le tiennent pour dit !

Pour nous, humaniser l'administration municipale signifie une chose et son contraire. D'abord, l'administration centrale ne devrait conserver aucun service de proximité qui serait mieux servi dans l'arrondissement et dans le quartier. L'arrondissement et le quartier, c'est la première ligne, là où vit le citoyen. La répartition des missions doit en tenir compte. *A contrario*, les arrondissements et les quartiers ne devraient pas assumer des responsabilités qui auraient pour effet de faire renaître la concurrence effrénée qui a stérilisé le développement de nos grandes villes.

La capacité d'action des individus et des communautés locales est aujourd'hui plus grande que jamais. Les villes qui misent sur les forces des

habitants de leurs quartiers partent gagnantes, car l'*empowerment* des individus et des communautés constitue l'ingrédient premier du développement harmonieux et dynamique d'un milieu. Le Conseil de quartier répond bien à cette condition.

***A contrario*, les arrondissements et les quartiers ne devraient pas assumer des responsabilités qui auraient pour effet de faire renaître la concurrence effrénée qui a stérilisé le développement de nos grandes villes.**

Malgré tout, il n'est pas évident que des conseils de quartier puissent se mettre en place dans tous les quartiers d'une ville. Les nouveaux quartiers urbains ne favorisent pas toujours les échanges et la vie communautaires. Le développement de ces zones résidentielles valorise plutôt un modèle à solutions individuelles. C'est par les résultats obtenus dans les quartiers plus anciens que les nouveaux quartiers découvriront l'efficacité de la voie citoyenne. Plusieurs quartiers de Québec se sont dotés d'un conseil de quartier et s'en portent très bien. Québec est toutefois la seule ville à favoriser la mise en place de conseils de quartier et l'élaboration du plan de quartier. Nous croyons que ce modèle de développement urbain pourrait aussi faire des heureux dans d'autres villes du Québec.

Notes et références

- 1 Yvon Leclerc est chargé de projet au siège social de l'Université du Québec et ex-président de l'Association des centres locaux de développement (CLD) du Québec. Il vient de publier, avec Claude Béland et plusieurs collaborateurs, *La Voie citoyenne, pour renouveler le modèle québécois*. Plusieurs chapitres de cet ouvrage traitent de la décentralisation.
- 2 Jacques Fiset est aujourd'hui directeur général du CLD de Québec après avoir été durant huit ans vice-président du Comité exécutif de la ville de Québec.
- 3 Lire à ce sujet B. Lévesque (2003), in *La Voie citoyenne, pour renouveler le modèle québécois*, Montréal, Éditions Plurimédia, février.
- 4 Cette idée a été élaborée et rodée par une urbaniste de la ville de Québec, madame Nathalie Prudhomme.

COLLECTION  **ENTREPRENDRE**

25%
DE RABAIS

Récipiendaire du prix
du livre d'affaires 2003



Prix du livre d'affaires

LA CULTURE ENTREPRENEURIALE

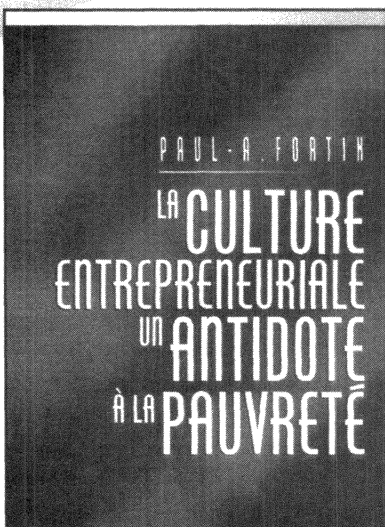
Un antidote à la pauvreté

De Paul-Arthur Fortin
248 pages • 2002

«L'écart entre les riches et pauvres a encore augmenté. Le problème, c'est pas les riches, mais plutôt les pauvres, qui n'ont pas appris à créer de la richesse...»

Paul-Arthur Fortin propose de poursuivre le projet inachevé de la Révolution tranquille. Pour ce faire, il identifie trois acteurs clés :

- le gouvernement, qui doit privilégier l'initiative locale et régionale ;
- les élus locaux, auxquels il faut confier les rênes du développement économique et social ;
- l'école, qui doit servir de tremplin aux attitudes et aux valeurs entrepreneuriales.



Choisir l'entrepreneurship, c'est donner à l'ensemble du Québec un passeport vers la prospérité. C'est, ultimement, choisir d'être maître chez nous.

MODE DE PAIEMENT

- Facturez-moi Ci-joint un chèque
 Facturez sur ma carte de crédit
 Visa Mastercard

N° : _____

Date d'expiration : _____

Signature : _____

JE DÉSIRES RECEVOIR

- La culture entrepreneuriale


Prix régulier : 29,95 \$

Prix spécial : 22,46 \$ + transport et taxes = 28,06 \$

Pour consulter la liste complète des produits de la collection *Entreprendre* :

www.entrepreneurship.qc.ca

Retournez-nous cette feuille par la poste ou par télécopie au (418) 646-2246

 **LES ÉDITIONS DE LA FONDATION DE
l'entrepreneurship**
www.entrepreneurship.qc.ca

160, 76^e Rue Est, bureau 250, Charlesbourg (Québec) G1H 7H6
Téléphone : (418) 646-1994 poste 222 Sans frais : 1 800 661-2160 poste 222
Télécopieur : (418) 646-2246 Courriel : editions@entrepreneurship.qc.ca

Le développement durable en pratique : l'exemple des Éco-quartiers à Montréal

Geneviève Cloutier et Pierre Hamel ¹
Université de Montréal

Introduction

Le thème du développement durable fait maintenant partie de la culture sociale et politique des pays occidentaux. À la suite de l'action des mouvements verts et d'une prise de conscience collective à l'égard de l'importance des enjeux environnementaux en ce qui a trait à l'avenir des sociétés contemporaines, un consensus s'est dégagé aussi bien à l'échelle locale, régionale que nationale. Il est nécessaire de passer à l'action d'une manière diversifiée pour atteindre à long terme les objectifs inhérents au programme d'un développement durable. C'est dire qu'une majorité d'acteurs sociaux et politiques sont d'accord pour intervenir d'une manière ponctuelle sur une multitude d'objets et de choses que nous associons à la nature en modifiant leurs attitudes et leurs pratiques passées – avec un souci de mieux respecter les équilibres écologiques ou en essayant de les restaurer – en l'absence d'un modèle éprouvé qui garantirait à moyen terme l'atteinte des objectifs globaux et ultimes du développement durable. En d'autres mots, même s'il est difficile d'entrevoir pour le moment comment il sera possible à long terme d'assurer à la fois une plus grande justice sociale et la protection de l'environnement pour l'ensemble de la planète, il est néanmoins nécessaire de passer à l'action et de modifier nos habitudes de vie en commençant par ce qui est plus près de nous.

C'est le cas des résidus domestiques qui constituent une part importante des déchets que produisent les sociétés industrielles avancées reposant sur la consommation de masse. L'enjeu de la gestion de ces

résidus se situe autant du côté des ressources non renouvelables mises à contribution dans la production industrielle que du côté des effets négatifs des déchets déversés dans l'environnement et qui résultent à la fois de la production et de la consommation. La réduction, la réutilisation et le recyclage peuvent alors être combinés et fournir les bases d'un modèle d'intervention qui engage la responsabilité des entreprises, des ménages et des gestionnaires publics.

À Montréal, même si la collecte sélective qui permet de mettre en œuvre le recyclage est passée dans les mœurs, celle-ci demeure insuffisante par rapport aux objectifs que veut atteindre le gouvernement du Québec. De plus, une hausse anticipée des coûts de la collecte sélective à l'été 2002 a soulevé plusieurs questions concernant l'efficacité et la pertinence du système de recyclage en vigueur. Est-ce qu'il ne faudrait pas repenser de fond en comble les pratiques actuelles

**Il est nécessaire de passer à l'action
d'une manière diversifiée pour
atteindre à long terme les objectifs
inhérents au programme d'un
développement durable.**

de gestion ? Quel rôle jouent les Éco-quartiers sur ce plan ? Qu'est-ce qui peut permettre d'améliorer le recyclage des résidus domestiques sur le territoire de Montréal, mais aussi dans les autres villes du Québec ?

Afin de répondre à ces questions, nous avons analysé l'an dernier le fonctionnement des Éco-quartiers à Montréal à partir d'une double approche qualitative et quantitative². C'est une partie des résultats provenant de cette étude que nous présentons dans les pages qui suivent. Ainsi, nous commençons par situer les Éco-quartiers et leur mandat dans leur contexte. Ensuite, nous considérons les principaux obstacles qui limitent encore le recyclage de nos jours. Cela nous conduit à examiner une approche

différente qui est celle mise en place par la ville de Guelph en Ontario. Enfin, nous considérons les caractéristiques sociodémographiques des quartiers urbains montréalais afin de mieux cerner les défis qu'ils représentent pour des acteurs communautaires comme les Éco-quartiers.

À la lumière des changements de mentalité qui sont survenus ces dernières années en matière d'environnement et de recyclage, et étant donné la responsabilité accrue des municipalités à cet égard, il nous est apparu utile de rendre compte des initiatives qui ont été mises de l'avant à Montréal grâce aux Éco-quartiers. Ces initiatives engagent l'administration municipale, mais aussi les citoyens et les organismes communautaires qui interviennent sur les questions environnementales. Il s'agit là d'une forme de partenariat dont nous mesurons encore mal les incidences, et ce, tant pour les administrations municipales que pour les autres catégories d'acteurs engagés dans ces projets.

Une structure décentralisée de soutien technique à la collecte sélective

L'efficacité des systèmes de recyclage des résidus domestiques des pays industrialisés dépend actuellement de la participation des ménages aux activités du tri. En effet, les administrations municipales comptent essentiellement sur la volonté et sur la disposition des ménages à participer au programme afin d'accroître leur performance sur ce plan. Toutefois, nous savons que cette participation est conditionnée par certains facteurs. La diffusion de l'information sur les façons de faire et les raisons de recycler sont notamment primordiales pour encourager l'adhésion de la population au système de collecte sélective et pour rendre le système opérationnel et efficace³.

Afin de mettre en place les conditions favorables à l'adhésion de la population à la collecte sélective, la Ville de Montréal a mis sur pied, au milieu des années 1990, un réseau d'intervenants locaux ayant pour mission d'assister les ménages dans leurs tâches de collecte sélective. Divers organismes de quartier (des groupes communautaires, des YMCA, une association étudiante, etc.) se sont vu accorder un mandat d'Éco-quartier élaboré par l'administration muni-

pale pour travailler à sensibiliser les résidents des quartiers de l'ancienne ville de Montréal à l'amélioration de leur cadre de vie.

L'efficacité des systèmes de recyclage des résidus domestiques des pays industrialisés dépend actuellement de la participation des ménages aux activités du tri.

Le réseau des Éco-quartiers qui fut alors mis sur pied ne se consacrait pas exclusivement à l'amélioration des 3R (réduction, réutilisation, recyclage) de la gestion intégrée des matières résiduelles. Les organismes voyaient également à l'amélioration de la propreté, à l'embellissement et à l'amélioration du patrimoine végétal des quartiers. Mais l'objectif prioritaire de la programmation Éco-quartiers était, au moment de sa mise en place, de poursuivre l'implantation du système de collecte sélective à domicile, entamée en 1989 à Montréal, et ce volet est, encore aujourd'hui, celui qui fait l'objet du plus grand nombre d'interventions auprès de la population. Le personnel des Éco-quartiers fournit aux ménages le matériel de soutien conçu par l'administration municipale pour la collecte sélective. Il explique également à la population, à l'aide de brochures, d'activités spéciales et de tournées dans les écoles, par exemple, comment et pourquoi le tri effectué au début de la chaîne de vie des résidus est de première importance pour la suite du processus de récupération.

En appelant à la contribution des intervenants locaux pour la sensibilisation et l'éducation de la population, l'administration montréalaise a favorisé l'implantation d'une gestion décentralisée des matières résiduelles. La structure décentralisée des Éco-quartiers contribue d'ailleurs à faciliter l'adhésion de la population aux activités de recyclage. Le travail des 51 Éco-quartiers⁴ de l'ancienne ville aura permis d'étendre le programme de récupération des matières recyclables en bordure de rue, qui est passé d'un taux de desserte de 24 % en 1994 à une desserte presque générale en 2002⁵. De plus, alors que le taux de matières récupérées s'établissait à 10 % à Québec, où il n'existe pas d'équivalent aux Éco-quartiers, il atteignait 18 % à Montréal en 2000.

Des obstacles à l'augmentation de la récupération

Cependant, bien que les ménages qui participent aux activités de recyclage soient aujourd'hui plus nombreux, et malgré le fait que le taux de récupération atteint par l'ancienne ville de Montréal soit plus élevé en comparaison à celui des autres grandes villes québécoises, il semble que le programme montréalais de collecte sélective ne suffise pas à l'atteinte de l'objectif de récupération que s'est donnée l'administration montréalaise. Cette dernière souhaitait atteindre un taux de récupération de 40 % en 2000. À cette date, moins de la moitié de l'objectif avait été atteint. Plusieurs facteurs ont contribué et contribuent encore à freiner la progression du taux de récupération à Montréal, et même partout au Québec, cela malgré le fait que le taux de participation des ménages au recyclage a augmenté en 2002 par rapport à 2001 dans le cas de l'ancienne ville de Montréal. Dans l'ensemble des quartiers, « près de 62 000 tonnes de papier, de verre, de métal et de plastique recyclables ont été recueillies en 2002, contre 57 800 tonnes en 2001, une hausse de 7,3 % »⁶.

En appelant à la contribution des intervenants locaux pour la sensibilisation et l'éducation de la population, l'administration montréalaise a favorisé l'implantation d'une gestion décentralisée des matières résiduelles.

Comme il a été mentionné précédemment, l'information diffusée aux ménages concernant les façons de faire le tri et ce que ce tri permet de réaliser conditionne leur participation à la collecte sélective. Dans ce contexte, il importe de faciliter l'action des ménages pour encourager leur adhésion au recyclage. Un espace domiciliaire restreint, l'accès compliqué aux infrastructures de collecte sélective, la nécessité de posséder un bac de recyclage sont, par exemple, des contraintes physiques propres aux milieux urbains denses qui peuvent freiner l'augmentation des matières récupérées. Plus généralement, la disparité des équipements de recyclage entre les régions complique la tâche des résidents. Ces der-

niers doivent en effet se demander si tel plastique, bien que marqué du cercle de Moebius (symbole identifiant les matériaux recyclables), peut être recyclé dans leur région. Les cartons de lait sont recyclables à Montréal, par exemple, mais ils ne le sont pas à Québec ni à Sherbrooke. Cette situation complexifie le tri et oblige les municipalités à faire un rappel constant des consignes. Le manque de débouchés pour certains produits explique à la fois la disparité des équipements entre les régions et la stagnation du taux de récupération.

La difficile augmentation du taux de récupération et les récentes hausses anticipées des coûts de la collecte invitent à s'interroger sur la pertinence de maintenir le système de collecte sélective tel qu'on le connaît actuellement.

Aussi, les frais de la collecte étaient jusqu'à récemment presque entièrement assumés par les municipalités et leurs contribuables qui accomplissent déjà une grande partie du service de récupération en triant les résidus. Les entreprises à l'origine de la mise en marché des matières n'étaient pas tenues de payer pour leur récupération. Cette situation inéquitable décourageait certains ménages. Néanmoins, depuis l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec du projet de loi 102, en décembre 2002, les entreprises qui produisent des matières recyclables sont tenues d'assumer une partie des coûts de la collecte sélective.

Les programmes municipaux de recyclage peuvent par ailleurs se révéler inadéquats lorsqu'ils ne tiennent pas compte des caractéristiques de la population à laquelle ils s'adressent. En effet, plusieurs programmes négligent de s'adapter au contexte social, alors même que certains facteurs sociodémographiques, tels que la connaissance du français ou de l'anglais ainsi que la capacité de lire la documentation écrite dans l'une de ces deux langues, ont une influence sur la participation des ménages à la collecte sélective⁷.

La difficile augmentation du taux de récupération partout au Québec et les récentes hausses anticipées

des coûts de la collecte à Montréal invitent à s'interroger sur la pertinence de maintenir le système de collecte sélective tel qu'on le connaît actuellement.

Privilégier la facilité ?

À l'été 2002, les arrondissements de la nouvelle ville de Montréal, qui sont chargés d'octroyer les contrats pour la collecte des matières résiduelles, apprenaient que les coûts de ces contrats allaient augmenter considérablement. Les entrepreneurs en charge de la collecte des matières résiduelles à Montréal expliquent cette hausse des coûts par l'augmentation de la desserte et, par conséquent, du volume de matières à collecter (l'augmentation du volume de matières était évaluée à plus de 40 % dans certains arrondissements) et par l'augmentation du prix du diesel, des assurances et des salaires des employés, depuis les derniers contrats signés en 1998⁸.

La hausse annoncée des coûts de la collecte, qui devaient doubler dans plusieurs arrondissements, a soulevé la question de la responsabilité de la facture du programme montréalais de collecte sélective ainsi que celle de l'efficacité de ce programme. Est-ce à la municipalité et à ses contribuables à payer les coûts de la collecte sélective ? Y aurait-il des moyens plus efficaces de récupérer les matières et de limiter la pollution ? Les arrondissements avaient jusqu'au mois d'avril 2003 pour établir de nouveaux contrats de collecte sélective, et cette date butoir a stimulé la recherche de nouvelles façons de procéder dans la plupart de ces arrondissements

Certaines villes nord-américaines et européennes ont récemment mis au point des systèmes faisant le pari de faciliter l'action des ménages pour assurer un meilleur tri et, ainsi, réduire les quantités de résidus à éliminer tout en diminuant les coûts de la gestion des matières résiduelles. La ville de New York a notamment décidé de cesser, depuis l'été 2002, la collecte sélective du plastique en raison du faible nombre d'acheteurs pour cette matière sur le marché actuel. L'administration new-yorkaise a ainsi jugé qu'il était plus rentable de mettre de côté la récupération du plastique et de privilégier l'incinération de cette matière jusqu'à ce que le prix de la ressource augmente.

Pour sa part, la ville de Guelph en Ontario, qui compte environ 50 000 habitants, a adopté en 1995 un système de tri simplifié des matières résiduelles, unique en Amérique du Nord, qui gagne chaque année en popularité. Le programme de Guelph, appelé « sec-humide », requiert des ménages qu'ils séparent leurs résidus liquides (les matières putrescibles) de leurs résidus solides (les ordures ménagères et les matières recyclables). Ce système n'exige ainsi qu'un tri minimal des matières. La sélection des déchets qui peuvent être récupérés se fait par la suite dans un centre de tri, de façon mécanisée.

Certaines villes nord-américaines et européennes ont récemment mis au point des systèmes faisant le pari de faciliter l'action des ménages pour assurer un meilleur tri.

Cette méthode, par le geste simplifié qu'elle requiert, assure une participation accrue des ménages sur le territoire de Guelph. Ce faisant, elle permet d'y traiter quatre fois plus de résidus que le système de collecte sélective avec bac de recyclage⁹. Ce système nécessite toutefois d'importantes dépenses en infrastructures pour assurer le tri mécanisé des matières et il met de côté l'objectif de responsabilisation des ménages inhérent à la collecte sélective.

Le lent changement des habitudes

Le système « sec-humide » tel qu'il est appliqué à Guelph pourrait sans doute permettre d'augmenter le volume de matières collectées à Montréal ou ailleurs au Québec. Cependant, il évacuerait complètement l'idée de responsabilisation des consommateurs inhérente à la collecte sélective de même que la notion d'éco-civisme dont les Éco-quartiers font la promotion à Montréal. Le geste du tri des matières résiduelles constitue, d'une certaine façon, une tâche supplémentaire pour les ménages, mais il favorise une prise de conscience et une mobilisation en ce qui a trait à la consommation des ressources.

En effet, bien que le processus de changement des habitudes préconisé par des organismes comme les Éco-quartiers soit plutôt lent et qu'il exige d'impor-

tantes dépenses permettant d'assurer un soutien technique aux ménages, il s'inscrit dans une démarche de développement durable. Le principe du programme, qui prévoit qu'un organisme local bien implanté dans le quartier assume la transmission des informations et la sensibilisation constante à l'importance de recycler et de bien trier les matières, poursuit l'objectif d'instaurer une nouvelle culture de responsabilisation des résidents envers leur environnement. D'ailleurs, la structure décentralisée du programme Éco-quartier favorise, dans les faits, une meilleure connaissance des caractéristiques de la population de chaque quartier et facilite la mobilisation de cette population. Les observations des Éco-quartiers ont notamment permis à l'administration municipale de modifier son matériel de soutien de façon à mieux rejoindre les groupes de population ne lisant pas le français (en utilisant des pictogrammes pour donner les consignes du tri) et de faciliter la tâche à ceux qui sont limités dans leur mobilité (en rendant les bacs de recyclage plus faciles à transporter).

La structure décentralisée du programme Éco-quartier favorise, dans les faits, une meilleure connaissance des caractéristiques de la population de chaque quartier et facilite la mobilisation de cette population.

Cependant, la programmation montréalaise est encore peu adaptée aux réalités sociodémographiques des différents quartiers de l'ancienne ville de Montréal. Les organismes Éco-quartiers n'ont actuellement pas les ressources ni la latitude leur permettant d'agir en fonction des besoins et des spécificités de la population qui habite les districts auxquels ils sont associés. Les interventions des Éco-quartiers sont déterminées par une convention établie avec l'administration municipale qui s'applique à l'ensemble des quartiers. Par conséquent, elles ne sont pas toujours « calibrées en fonction des réalités locales »¹⁰. Les attentes du programme sont les mêmes envers toutes les composantes de la population, alors que cette population présente des disparités évidentes. En ce sens, la structure décentralisée des Éco-quartiers n'est pas mise à profit pour faci-

liter l'adaptation du programme de collecte sélective au milieu local.

Vers une gestion améliorée

Dans ce contexte, la prise en compte des caractéristiques spécifiques de la population des différents quartiers montréalais par le programme Éco-quartier permettrait de mieux diffuser les informations concernant les modalités et les objectifs de la collecte sélective et elle enverrait aux ménages le message que l'administration municipale comprend les besoins de la population. Une telle reconnaissance pourrait, à son tour, encourager l'adhésion des ménages aux exigences de la collecte sélective et renforcerait l'efficacité de la coproduction du service de gestion des matières recyclables par l'administration municipale et les ménages. De plus, les quartiers où les caractéristiques sociodémographiques sont les plus indicatrices d'une faible intégration culturelle, ceux qui comptent notamment une forte proportion d'individus ne connaissant ni le français ni l'anglais, gagneraient à voir leurs ressources augmenter et les objectifs du programme mieux adaptés à leur contexte. Cette adaptation pourrait permettre aux Éco-quartiers de contribuer à une forme d'intégration civique des ménages dans les quartiers ciblés.

Ainsi, certains changements dans la façon de diffuser le message permettraient aux Éco-quartiers de mieux atteindre leur cible. Dans le même sens, la substitution des bacs de recyclage à poignées par des sacs de plastique transparent faciliterait la tâche des ménages. En effet, l'utilisation de sacs de plastique comme contenants de matières recyclables pourrait rendre plus facile le transport des matières récupérées par les ménages, tout en requérant moins d'espace de rangement à l'intérieur des logements. Les sacs de plastique pourraient être particulièrement utiles dans les quartiers à forte densité et où se concentre une proportion élevée de personnes âgées.

Par ailleurs, il semble que les ménages plus nombreux réussissent à réaliser certaines économies d'échelle, faisant en sorte que les quantités de matières recyclables qu'ils produisent sont moins importantes que celles de ménages d'une seule personne. On pourrait envisager de réduire la fréquence

de la collecte sélective dans les quartiers ou même sur les rues des arrondissements où ces ménages se retrouvent en forte proportion. Une telle diminution de la fréquence de la collecte permettrait aux arrondissements concernés de réduire la facture rattachée à cette activité.

Il serait également possible de prévoir une façon d'approcher les propriétaires d'immeubles à logements multiples afin de les encourager à mieux superviser les activités du tri et à assurer aux locataires les outils dont ils ont besoin pour le faire adéquatement. Ces immeubles sont souvent ceux où la qualité du tri effectué laisse le plus à désirer. Une diminution de la taxe de prélèvement des ordures pour les propriétaires de ces immeubles pourrait ainsi constituer une forme de rétribution et favoriser leur travail actif à ce chapitre.

Dans une optique où elle serait mieux adaptée et renforcée, la formule des Éco-quartiers pourrait s'avérer fort pertinente et elle pourrait être appliquée au sein des autres grandes villes québécoises. En effet, la structure décentralisée du programme montréalais pourrait servir à faciliter la rencontre des objectifs provinciaux de réduction des matières résiduelles (récupérer 65 % des matières résiduelles) dans des villes comme Québec, Gatineau et Saguenay, par exemple.

D'autant plus que certaines mesures ayant permis de renforcer l'efficacité et l'efficacité du recyclage dans différentes régions européennes et canadiennes seront dorénavant appliquées au Québec. C'est le cas notamment du partage de la facture de la collecte sélective entre les secteurs privé et public. En France et en Allemagne, par exemple, les gouvernements exigent des industriels qu'ils assument la gestion de la récupération des déchets d'emballages ménagers de même qu'une grande partie de ses coûts. Ainsi, depuis le début des années 1990, les entreprises allemandes qui produisent et distribuent des matériaux d'emballage sont obligées de récupérer et de recycler les emballages qu'elles ont mis en circulation. Une telle obligation a d'ailleurs encouragé ces industriels à se regrouper et à innover dans la mise au point de procédés de tri et de recyclage.

Plus près de chez nous, le gouvernement ontarien a adopté, au mois de juin 2002, un projet de loi prévoyant que les entreprises liées à la production d'emballages versent aux municipalités une compensation financière équivalant à 50 % des coûts des programmes de collecte sélective. Et depuis le mois de décembre 2002, au cours duquel a été adopté le projet de loi 102, c'est au tour du gouvernement québécois d'exiger des entreprises de ce secteur qu'elles assument jusqu'à 50 % des coûts nets de la collecte sélective. Cette nouvelle mesure législative allégera le fardeau des municipalités. Elle représente également un premier pas vers une reconnaissance de la responsabilité des entreprises dans la récupération des matières.

Certains changements dans la façon de diffuser le message permettraient aux Éco-quartiers de mieux atteindre leur cible.

Ce partage plus équitable de la facture de la collecte a favorisé l'innovation des entreprises dans la recherche de nouvelles pistes en matière de recyclage dans plusieurs pays européens. Conjugué à une bonification des supports offerts aux ménages, le paiement partagé de la facture de la collecte sélective devrait en augmenter l'efficacité au Québec.

Conclusion

En dépit du fait que le développement durable fasse l'objet d'un consensus de plus en plus large au sein des sociétés occidentales, et malgré qu'il existe de nombreuses expériences réussies en matière de recyclage des résidus domestiques, nous constatons que les habitudes de vie et les comportements sociaux prennent plusieurs années, voire plusieurs décennies à changer. Récemment, lors d'une entrevue avec un journaliste de la presse écrite, le responsable de la ville de Montréal en matière d'environnement soulignait que le recul du recyclage en 1999 s'expliquait par le manque de publicité¹¹, ce qui a été corrigé dans les années subséquentes par l'administration municipale. Par la suite, le conseil municipal a également voté un nouveau règlement afin de favoriser le recours au recyclage par les ménages montréalais.

L'addition de ces deux mesures expliquerait, selon lui, l'augmentation de 36 % du recyclage entre 1999 et 2000 sur l'ensemble du territoire de l'ancienne ville de Montréal.

En passant en revue les activités des Éco-quartiers, nous avons constaté que ces derniers jouent un rôle important dans tous les quartiers urbains en matière de sensibilisation à l'environnement et au recyclage. Pour autant, les ressources mises à la disposition de ces groupes ne sont pas suffisantes pour leur permettre d'être en mesure de tenir compte et de s'adapter aux spécificités tant socioculturelles que sociodémographiques de plusieurs quartiers montréalais. Il en résulte une efficacité plus faible de leur action.

Nous pouvons nous réjouir de l'adoption récente au Québec de mesures dont pouvaient se prévaloir depuis quelques années les administrations locales dans différents pays d'Europe et dans certaines régions canadiennes, tel le partage de la facture de la collecte sélective entre le secteur public et le secteur privé, puisque ces nouvelles dispositions devraient avoir des effets positifs en termes d'amélioration de la collecte sélective à l'échelle locale. En même temps, ces mesures doivent faire partie d'un ensemble intégré. Des approches ciblées en fonction des types de ménages et d'immeubles demeurent nécessaires, comme cela pourrait être envisagé auprès des propriétaires d'immeubles à logements multiples.

Il n'en reste pas moins que l'action des ménages au quotidien autour du recyclage n'est pas une action négligeable, même si elle n'est pas suffisante en soi.

Depuis que les Éco-quartiers ont été mis sur pied à Montréal au milieu des années 1990, la ville de Montréal a fait l'expérience des possibilités et des limites de la participation des ménages aux activités de tri et de recyclage. Si nous pouvons effectuer un bilan positif de l'action de ces groupes à plus d'un titre, il n'en reste pas moins que leur action pourrait mieux s'adapter aux caractéristiques et aux différences des quartiers urbains montréalais.

En outre, même si le recyclage s'avère un élément important dans la problématique du développement durable, il n'existe pas d'une manière isolée. La collecte sélective qui s'adresse aux ménages des milieux urbains s'inscrit dans un ensemble de pratiques de gestion destinées à traiter les résidus domestiques d'une manière conforme à la problématique du développement durable et à transformer en profondeur les valeurs, les comportements et les pratiques sociales à l'égard de l'environnement. À cet effet, nous devons comprendre que le développement durable défini en termes de justice sociale, d'équilibre écologique et de protection de l'environnement va bien au-delà de la collecte sélective. Il engage des choix de sociétés que ne peuvent faire les ménages à eux seuls. Une responsabilisation des entreprises et des gouvernements supérieurs est également requise. Il n'en reste pas moins que l'action des ménages au quotidien autour du recyclage n'est pas une action négligeable, même si elle n'est pas suffisante en soi.

Pour l'instant, notre intention était de montrer que celle-ci peut s'inscrire dans un plan local de développement durable à condition que les groupes engagés dans sa mise en œuvre disposent des ressources nécessaires à leur action. En ce sens, et en dépit des difficultés qu'ils ont eues à surmonter jusqu'à maintenant, les Éco-quartiers de Montréal constituent un exemple d'innovation en matière d'action collective qu'il nous apparaît utile de mieux connaître et dont pourraient s'inspirer d'autres villes au Québec.

Notes et références

- 1 Geneviève Cloutier a fait sa maîtrise en urbanisme à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal. Pierre Hamel est professeur au département de sociologie de l'Université de Montréal. Ses recherches en cours portent sur les enjeux métropolitains, les mouvements sociaux et la démocratie locale.
- 2 Cloutier, G. (2002). *L'influence des caractéristiques socio-démographiques et civiques sur l'efficacité de la collecte sélective à Montréal*, mémoire de maîtrise, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.
- 3 Rumpala, Y. (1999). « Le réajustement du rôle des populations dans la gestion des déchets ménagers », *Revue française de science politique*, vol. 49, n^{os} 4-5, p. 601-630.

-
- 4 Le Programme fait en sorte que les 51 districts électoraux de l'ancienne ville de Montréal sont desservis par un intervenant Éco-quartier. Cependant, en réalité, 37 organismes étaient mandataires du Programme en 2001-2002.
 - 5 Ville de Montréal (2001). *Gestion des matières résiduelles. Bilan 2000*, Services des travaux publics et de l'environnement, Division de l'environnement.
 - 6 Côté, C. (2003). « Le recyclage en hausse à Montréal », *La Presse*, mercredi 15 janvier, p. A9.
 - 7 En 2000, les quartiers de Montréal où l'on enregistrait les plus importantes quantités de matières récupérées à la collecte sélective se distinguaient par leurs proportions plus élevées d'individus ayant fait des études universitaires et connaissant le français et l'anglais. Cloutier, G. (2002), *op. cit.*, p. 84.
 - 8 Corriveau, J. (2002). « Montréal est engagé dans une course contre la montre », *Le Devoir*, mercredi 7 août, p. A1 et A8.
 - 9 Le taux de récupération est de 58 % à Guelph. Site Internet du système « wet-dry » : http://www.city.guelph.on.ca/pdf/wd_factsht.pdf
 - 10 Sénécal, G. et al. (2001). *Évaluation des retombées socio-économiques du programme Éco-quartier de la Ville de Montréal en 2000*, INRS-Urbanisation, Culture et société, p. 36.
 - 11 Côté, C., *op. cit.*, p. A9.

La décentralisation des politiques publiques en matière d'emploi au Québec : vers de nouvelles perspectives de recherche

Jean-François Simard ¹
Université Laval

Après un demi-siècle de diffusion massive des sciences sociales au Québec, tout particulièrement dans les vastes champs des relations industrielles et de la sociologie qui ont abondamment traité du travail à travers sa quadruple fonction de production, de rémunération salariale, d'intégration sociale et d'innovation technologique; plus de quatre décennies après la tenue du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) qui a vraiment lancé la réflexion sur la décentralisation des politiques publiques; et après 40 ans de sciences régionales et de sociologie du développement qui ont singularisé la région dans sa spécificité socio-démographique et ses besoins socio-économiques, force nous est de constater que la question de la décentralisation des politiques publiques en matière d'emploi demeure un chantier scientifique relativement vierge au Québec. Cela est d'autant plus surprenant que la dernière décennie a vu naître une floraison d'organisations régionales et locales œuvrant à cette tâche.

Cet article propose une réflexion épistémologique sur la question de l'emploi. Il en appelle à une refondation de la décentralisation des politiques publiques de l'emploi comme objet de recherche davantage enraciné dans l'historicité québécoise. Pour ce faire, trois grands défis nous incombent : assumer la dialectique de l'objet – car on qualifie en effet de dialectique toute pensée qui se montre sensible à ses propres contradictions – comprendre le déficit structurel de l'emploi qui perdure entre nos régions et expliquer les particularités émergentes du modèle québécois.

Premier défi : assumer la dialectique de l'objet

La décentralisation des politiques publiques comme sujet d'étude recèle une dualité idéologique et une ambiguïté terminologique dont le politique et le chercheur doivent maîtriser les paramètres. À prime abord, vouloir décentraliser une politique publique, c'est vouloir décentraliser la *res publica*. Autrement dit, c'est avoir l'intention de subtiliser *quelque chose* au *public*, une *chose* qui, par définition, appartient à la collectivité nationale pour le remettre entre les mains d'une collectivité régionale. Il s'agit en soi d'un projet révolutionnaire, parce qu'il remet en cause un ordre politique établi au fil des siècles. De fait, l'idée de la décentralisation va à contresens historique de l'idée de l'État-nation parce que cette dernière s'est lentement construite aux dépens des pouvoirs régionaux et des villes-républiques.

Dans ce champ de recherche s'affronte, ou du moins cohabite en quête d'un équilibre souvent précaire, la logique de la région par rapport à celle de l'État-nation. Le trait d'union entre les deux pôles de ce même continuum s'incarne à travers la notion clé de notre cadre conceptuel : la décentralisation. Politologues, sociologues, administrateurs publics et juristes ont défini la décentralisation jusqu'à plus soif. L'objectif de cet article n'est pas d'en faire une recension exhaustive, mais plutôt d'attirer l'attention sur la fonction subversive de l'idéologie de la décentralisation. Car, en effet, abordé dans une perspective de gouvernance, la question de la décentralisation, qui d'ailleurs s'appuie sur le paradigme de la subsidiarité,

**Trois grands défis nous incombent :
assumer la dialectique de l'objet,
comprendre le déficit structurel de
l'emploi qui perdure entre nos régions
et expliquer les particularités émergentes
du modèle québécois.**

postule une meilleure cohésion entre l'éthique politique et la gestion administrative lorsque le pouvoir de décision est situé à proximité du lieu d'action. Ainsi, la décentralisation a comme base constitutive de son discours une opposition systémique à l'État dans sa dimension totalitaire.

La région – elle aussi concept extensible et riche de sens, qui a donné lieu à une kyrielle de définitions – est ici vue comme un espace de médiation idéal entre l'acteur et le planificateur gestionnaire. Les dimensions du dialogue (mobilisation des acteurs individuels et institutionnels qui composent la société civile), d'adaptation (respect de l'identité locale) et de flexibilité (rejet des politiques mur à mur) sont également inhérentes au concept de décentralisation. Mentionnons enfin que cette dernière est aussi associée à une démocratie participative, partenariale et parfois corporative largement étayée dans la littérature. La décentralisation repose sur un apprentissage de la manière de vivre ensemble et un processus de socialisation politique qui valorise les approches horizontales du territoire, plutôt que les approches sectorielles et la logique des filières de l'État².

Ainsi posée, la logique de la décentralisation se heurte à celle de l'État-nation. D'abord, parce que cette dernière renvoie à la culture démocratique de la représentation dont l'un des grands fondements est l'imputabilité, lui-même originaire du concept anglais d'*accountability*. Déjà présente dans la *Magna Carta* et largement à l'origine de la révolution américaine, la question est universellement la même : devant qui répond-t-on de la gestion des deniers publics ? Penser l'opérationnalisation de notre objet réfère inévitablement à une question de légitimité. On ne peut conceptualiser la décentralisation en faisant l'économie d'une réflexion sur les modes de régulation politique d'une gouvernance locale intégrant les fonctions d'imputabilité.

La dynamique de la décentralisation postule aussi le dépassement traditionnel de la négation du local dans le modèle de développement économique keynésien instauré chez nous surtout depuis la Révolution tranquille. Un présupposé normatif, plutôt négatif, a longtemps affecté la région comme espace de vie économique. Dans cette perspective, le local se pré-

sente comme une autre notion clé de notre cadre conceptuel. Dans la foulée de la Deuxième Guerre mondiale, la conception territoriale référait presque exclusivement à l'espace national. Le local était associé, dans l'imaginaire collectif des décideurs publics, à un monde dépassé, en retard sur la modernité administrative et source de résistance aux changements sociaux³.

La décentralisation repose sur un apprentissage de la manière de vivre ensemble et un processus de socialisation politique qui valorise les approches horizontales du territoire, plutôt que les approches sectorielles et la logique des filières de l'État.

La montée du discours sur la décentralisation repose sur le double postulat que le développement local devient plus important dans le nouvel environnement économique que dans l'ancien et que le local dont il est maintenant question s'est renouvelé du point de vue de l'originalité et de la vitalité des liens sociaux qui le structurent⁴. À cet égard, mentionnons également que, dans sa dimension opératoire, la décentralisation des politiques de l'emploi se caractérise souvent par une valorisation de l'*a priori* social de l'activité économique – économie sociale. L'économiste Hirschman⁵ a démontré clairement que la logique du développement échappe souvent à l'analyse économique conventionnelle en soulignant l'importance des effets de liaisons, ces mécanismes sociaux générateurs et mobilisateurs d'énergie, de capital et d'esprit d'entreprise pour expliquer la croissance. En bref, l'idéologie de la décentralisation répond à une révolution conceptuelle du local comme lieu de planification et de régulation de l'action socio-économique.

La décentralisation suppose aussi que l'espace national soit composé de sous-ensembles d'appartenance identitaires et territoriaux définis en fonction d'un certain nombre d'indicateurs que la géographie sociale a contribué à développer (géomorphologie, densité de la population, histoire locale, etc.). Elle s'inscrit dans un processus politique, animé par une vision pluraliste de la société par lequel les groupes

d'intérêt de différentes natures négocient, dans un rapport de force, l'équilibre du pouvoir pour en : « arriver à l'idéal politique aristotélicien : un ordre négocié qui crée l'unité à partir de la diversité »⁶. Alors que l'État nation se pense comme un phénomène social total, comme un tout culturellement homogène, irréductible à la simple addition de ses constituantes, dont l'intégrité territoriale et l'autorité ne sont pas négociables. Le célèbre manifeste de l'abbé Sieyès (1748-1836) résume bien cette conception : « La nation existe avant tout, elle est à l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même »⁷. Penser la décentralisation, c'est aussi se demander jusqu'où pousser l'autonomie politique et fiscale d'une région sans pour autant briser l'esprit national. À n'en pas douter, la question de la décentralisation est au cœur de l'actuelle mutation de la conception de l'État-nation.

**L'idéologie de la décentralisation
répond à une révolution conceptuelle
du local comme lieu de planification et
de régulation de l'action
socio-économique.**

Les politiques de l'emploi et la question du travail ne sont pas à l'épreuve de ces considérations de philosophie politique. À titre d'exemple, nous savons que le seuil de pauvreté varie substantiellement d'une région à l'autre du Québec. Dans ce contexte, des leaders régionaux pourraient-ils réclamer, au nom de la reconnaissance de la spécificité de leur territoire, une variation interrégionale du salaire minimum, sans pour autant nier à l'État son rôle d'assumer l'équité et la justice entre les régions et les travailleurs de ces mêmes régions ? Serait-ce là un recul ou un progrès social ? Derrière la question de la décentralisation s'en cache une autre, celle de la citoyenneté, qui exige théoriquement l'égalité devant la loi (*isocratia*).

La décentralisation des politiques de l'emploi soulève de nombreuses questions d'éthique politique. Jusqu'où peut-on pousser l'autonomie d'une région eu égard à ses besoins particuliers en matière de formation, de perfectionnement et de requalification de sa main-d'œuvre, dans un même espace d'éducation nationale ? Jusqu'où peut-on transférer

la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques en matière d'emploi, de soutien à l'entrepreneuriat local, à l'immigrant investisseur, au développement des parcs industriels, sans dislocation de la logique nationale du marché du travail ? Les interactions nombreuses et complexes entre le développement local et des problèmes tels que la réinsertion professionnelle, l'employabilité des travailleurs peu qualifiés, la reconversion des vieilles unités industrielles – souvent localisées sur des sols qu'elles ont lourdement contaminés – et la lutte à la pauvreté dans les quartiers défavorisés font de la décentralisation des politiques publiques de l'emploi un enjeu scientifique d'une très grande pertinence sociale. La qualité de l'emploi influence directement la qualité du capital social que l'on peut observer dans une communauté. La relation symbiotique entre le travail et certaines municipalités mono-industrielles est l'exemple le plus radical de cette coexistence. La difficulté de Murdochville de survivre à la fermeture de Noranda en offre une contemporaine et triste illustration.

L'approfondissement de nos connaissances au chapitre de cette relation toute particulière qui s'instaure entre la gouvernance locale et la question de l'emploi doit se concevoir non seulement dans le continuum centralisation/décentralisation, mais aussi se penser dans le continuum interventionnisme/libre arbitre du marché. À cet égard, cette question de l'emploi souffre encore de l'absence d'analyses socio-économétriques rigoureuses qui pourraient nous éclairer sur les retombées effectives de l'intervention de l'État et des collectivités régionales (*Political hand*) sur le marché du travail⁸. L'élaboration d'indicateurs locaux quant aux politiques de l'emploi constitue un autre axe de recherche qui attend les spécialistes.

**Deuxième défi : expliquer le déficit
structurel interrégional de l'emploi**

Un facteur d'ordre structurel devrait inciter les spécialistes des relations industrielles, de la sociologie du travail et des sciences régionales à s'intéresser, encore plus qu'ils ne l'ont fait maintenant, à la question de la décentralisation des politiques publiques en matière d'emploi. Il s'agit de la disparité

interrégionale du taux de chômage qui perdure entre plusieurs régions du Québec et la moyenne nationale, malgré une décennie relativement bonne au niveau de la création d'emplois.

Après plus de dix ans de croissance du Produit intérieur brut (PIB) québécois et une résorption globale du taux de chômage, qui est passé de 14 % à 8 %, entre 1993 et 2002, plusieurs régions du Québec affichent encore un taux de chômage supérieur à 10 %. Cela est notamment le cas de la Mauricie (11,6 %), de l'Abitibi-Témiscamingue (10,1 %), de la Côte-Nord (12,3 %), de la Gaspésie-Ile-de-la-Madelaine (15,8 %) et du Centre du Québec (10,1 %); alors qu'une région comme celle de Chaudière-Appalache affiche un taux de chômage de 6,1 % (compilation de l'Institut de la statistique du Québec, février 2002).

Comment expliquer ce phénomène au moment même où le Québec, dans son ensemble, a atteint un sommet historique quant à son taux d'emploi en 2002 en dépassant la barre des 60 % ? Après une décennie d'expansion économique, notamment caractérisée par une montée significative de notre production destinée à l'exportation, la main invisible d'Adam Smith, le principe du *trickle down* américain, la théorie des pôles satellitaires de développement d'Higgins, Martin, Reynauld et les bienfaits du *Welfare State* auraient pourtant eu amplement le temps de faire sentir leurs effets jusque dans la périphérie des régions dites périphériques. À cette question, certains esprits empressés pourraient répondre que, lorsqu'elles auront rejoint une économie de deuxième et troisième transformation, les régions à fort taux de chômage retrouveront la voix de la prospérité. Mais ces derniers ne feraient que déplacer le problème. Pourquoi ces régions n'y sont-elles pas encore parvenues ? Y aurait-il une culture de la différence qui explique la difficulté de leur rattrapage économique ? Quoi qu'il en soit, un nombre grandissant d'auteurs plaide pour « un enrichissement de nos connaissances et pour le renouvellement du cadre général de la géo-économie québécoise »⁹. La double approche du libre marché et de l'État-providence a subi l'épreuve du temps. Plusieurs acteurs locaux sont ainsi tentés de résorber le déficit structurel de l'emploi de leur collectivité par le

déploiement d'une stratégie locale caractérisée par une décentralisation asymétrique des politiques de l'emploi.

Après plus de dix ans de croissance du Produit intérieur brut (PIB) québécois et une résorption globale du taux de chômage, plusieurs régions du Québec affichent encore un taux de chômage supérieur à 10 %.

Malgré un taux de chômage qui avoisine le seuil psychologique des 10 %, nous nous berçons encore dans la douce illusion de la fin du chômage à court terme. Emploi-Québec prévoit d'ailleurs que plus de 600 000 emplois seront disponibles d'ici 2006. Cependant, rien ne permet d'espérer une réduction de l'écart structurel interrégional du taux de chômage. À moyen terme, les stratégies endogènes de création d'emplois resteront d'une incontournable actualité.

Troisième défi : comprendre la spécificité du modèle québécois

L'essentiel de la littérature internationale qui traite de la décentralisation des politiques de l'emploi aborde généralement cet objet de recherche sous l'angle d'un transfert de juridiction et de responsabilités administratives de l'État fédéral central vers ses entités fédérées¹⁰. Cette littérature a largement bénéficié des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à travers le programme LEED (*Local Economic Employment Development*)¹¹. Mais ces travaux, quoique d'une richesse exceptionnelle, ne tiennent pas compte de la réalité politique québécoise qui, bien que d'appellation nationale, n'a que les attributs constitutionnels d'une législature provinciale. Malgré son statut, le Québec a poussé plus loin que la plupart des pays de l'OCDE ses tentatives de décentralisation et de régionalisation de l'emploi. Au cours des dernières années ont émergé un certain nombre d'organisations de services dans une perspective de partenariats entre l'État et les communautés locales (*Enabling State* et *empowerment* local) pour relever le défi de la création d'emplois. Mentionnons notamment les

Carrefours jeunesse-emploi (CJE), les centres locaux de développement (CLD), les centres locaux d'emploi (CLE), les corporations de développement économique communautaire (CDEC), les sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi (SOLIDE) et les comités des partenaires du marché du travail.

Ces institutions participent à différents processus de régulation politique qui ne sont pas à proprement parler de la décentralisation. Certaines organisations comme les CLE relèvent davantage d'un mouvement de déconcentration – ce système dans lequel le pouvoir de décision est exercé par des agents opérant sur place mais soumis à l'autorité centrale. Cette perspective se confirme dans la *Convention de performance et d'imputabilité* d'Emploi-Québec (2002, p. 19) dans laquelle on peut lire qu'« Emploi-Québec élabore et propose ses cibles de résultats à partir des orientations gouvernementales et ministérielles ». Comme leur nom l'indique, les comités des partenaires du marché du travail relèvent pour leur part d'une démarche de concertation et de partenariat, tandis que les SOLIDE se caractérisent davantage par une entente administrative. Les CJE, les CDEC et les CLD s'inscrivent dans un processus de décentralisation administrative. Ceux-ci sont dirigés par des conseils d'administrations élus au cours d'assemblées générales annuelles par des collègues électoraux représentant divers secteurs de la société civile (mouvements coopératifs, patronaux, ouvriers, agricoles, etc.) Contrairement aux CLE, le financement de ces organisations n'est pas exclusivement tributaire de l'État.

Au cours des dernières années ont émergé un certain nombre d'organisations de services dans une perspective de partenariats entre l'État et les communautés locales pour relever le défi de la création d'emplois.

De nombreuses questions se posent sur l'efficacité de telles organisations de services. Sont-elles trop nombreuses ? Y a-t-il complémentarité ou duplication dans l'action ? Un modèle québécois est-il en train de naître ? Ces organisations auraient-elles besoin d'une marge de manœuvre encore plus grande de la

part de l'État ? Quels sont les nouveaux transferts de compétences réclamés ? Quelle est la contribution effective de ces institutions au regard du développement économique local, et tout particulièrement de la création de l'emploi ? Qu'y ajouterait la décentralisation ? Quels sont les indicateurs socio-économiques qui permettraient une telle évaluation ? Quelle est la participation de la société civile dans l'élaboration des stratégies locales de création d'emploi ? Y décèle-t-on l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance locale ? Comment les chambres de commerce et le patronat local cohabitent-ils avec cette apparente démocratisation du développement économique local ? Comment les grands mouvements syndicaux réussissent-ils à dépasser le strict intérêt corporatif de leurs membres et à représenter l'ensemble du mouvement ouvrier ? En quoi la décentralisation des politiques publiques de l'emploi est-elle plus sensible au vieillissement de la population et au déclin démographique – pour ne nommer que ces facteurs – qu'une approche dite centralisée ?

Malgré la contribution de certains auteurs¹², la littérature scientifique fournit encore peu de réponses circonstanciées à ces interrogations. Bien que dans leur quête constante et compréhensible de légitimité, des acteurs politiques aient pu faire l'économie d'une telle rationalisation, d'un point de vue scientifique il est difficile de tirer quelle que conclusion que ce soit quant à l'impact objectivement repérable de telles structures, faute de démonstrations probantes. Voilà autant de chantiers d'investigation qui se présentent aux chercheurs.

Conclusion

Le discours scientifique dominant de la fin des années 1990 sur la question de l'emploi a pu avoir un effet démobilisant auprès de la recherche scientifique. Comme si la question de l'emploi était réglée pour de bon. Alors que Rifkin¹³ prophétisait la fin du travail, que Boyer et Durand¹⁴ postulaient la fin du compromis social fordiste, et que Castel¹⁵ soutenait la fin du salariat comme principal mode de régulation socio-économique, la question de la création de l'emploi aura pu, un certain temps, perdre tout attrait comme objet de recherche. Comme y

faisait référence Angers¹⁶, ces discours avaient en commun de proposer une forme de *malthusianisme* du salariat. Conséquemment, ces approches ont débouché sur des réflexions portant sur la répartition des heures de travail disponible plutôt que sur la création proprement dit de nouveaux emplois¹⁷. Néanmoins, le travail rémunéré demeure un fondement de la cohésion communautaire pour laquelle les sciences sociales seront longtemps interpellées. Dans leur grille d'analyse, celles-ci ne peuvent rester captives de modèles de pensée importés d'ailleurs.

La décentralisation des politiques de l'emploi doit donc se penser à l'aune de nos récentes expériences collectives.

Jacques Grand'Maison¹⁸ nous rappelle qu'« on ne peut faire du neuf durable si on efface les traces des chemins parcourus ». Dans sa tentative de *reengineering* de l'État, le nouveau gouvernement du Québec ne doit pas immédiatement succomber à la tentation du *tabula rasa*, si fréquente dans nos choix sociaux. Il y a ici convergence entre l'approfondissement de la connaissance scientifique et l'*ethos* politique. La décentralisation des politiques de l'emploi doit donc se penser à l'aune de nos récentes expériences collectives, dans une mise à distance de notre héritage social et par le biais d'une évaluation critique de nos actions et de leurs retombées.

Notes et références

- 1 L'auteur est Ph.D. en sociologie. Il a été ministre du gouvernement Landry. Il est présentement chargé de cours en relations industrielles à l'Université Laval.
- 2 Teisserenc, P. (1994). *Les politiques de développement local, approche sociologique*, Paris, Économica, coll. Collectivités territoriales.
- 3 Dumont, F. (1966). *Le pouvoir dans la société canadienne-française*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- 4 Lévesque, B. (1999). « Développement local et économie sociale : éléments incontournables du nouvel environnement », *Économie et Solidarités*, vol. 30, n° 1, p.111-126.
- 5 Hirschman A. (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- 6 Morgan, G. (1989). « Intérêt, conflit et pouvoir », in *Images de l'organisation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 213.
- 7 Emmanuel Joseph, dit l'abbé Sieyès. (1982) (1789). *Qu'est-ce que le tiers État ?*, Paris, Presses universitaires françaises, p. 67.
- 8 De Koning, J. (2001). « Comment rendre les politiques actives du marché du travail plus efficaces ? Le rôle des organisations, de la mise en œuvre et de l'allocation optimale dans la politique active du marché du travail », in OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- 9 Proulx, M.-U. (2003). « Observer la nouvelle géographie », in Y. Leclerc, Y. Béland et al., *La Voie citoyenne, pour renouveler le modèle québécois*, Éditions Plurimédia, coll. Économie et Humanisme, p. 47.
- 10 OCDE (1998). *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces : la gestion locale*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- 11 OCDE (1999). *Decentralising Employment Policy. New Trends and Challenges*, Paris, The Venice Conference.
- 12 Favreau, L. (1999). *Décentralisation du service public de l'emploi et initiatives locales : l'expérience québécoise*, Université du Québec à Hull, Chaire en développement communautaire.
- 13 Rifkin, J. (1996). *La fin du travail*, Québec, Éditions du Boréal.
- 14 Boyer, R. et J.P. Durant (1994). *L'après-fordisme*, Paris, Syros.
- 15 Castel, R. (1994). *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.
- 16 Angers, F.A. (1994). « Le plein emploi serait-il la solution au problème de la pauvreté ? » *L'Action nationale*, vol. LXXXIV, n° 3, mars, p. 306.
- 17 Gorz, A. (1988). *Métamorphose du travail*, Paris, Galilée.
- 18 Grand'Maison, J. (2003). *Questions interdites sur le Québec contemporain*, Montréal, Fides, p. 75.

La lutte pour l'emploi et les alliances locales : le cas de Dominion Bridge à Lachine, Montréal

Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein, Mylène Tremblay
CRISES - Université du Québec à Montréal

Le 10 septembre 1998, la Dominion Bridge de Lachine déclare faillite. Près de 300 travailleurs perdent leur emploi. Un mois après la fermeture, suite à l'effort conjugué du syndicat et de la communauté locale, Dominion Bridge est rachetée par Au Dragon Forgé, une entreprise de Terrebonne spécialisée dans les structures d'acier et les métaux ouvrés.

Il est fréquemment affirmé que les activités économiques dépendent uniquement des lois du marché. L'analyse de l'évolution récente d'une entreprise montréalaise – Dominion Bridge – nous montre que ces lois peuvent être influencées par la collectivité. L'étude de la mobilisation pour sauver les emplois de la Dominion Bridge nous permet de mettre en valeur l'apport de l'action sociale dans le maintien des activités productives d'une entreprise dans le but de sauver des emplois. Cette étude s'insère dans un programme de recherche plus large qui concerne les changements dans l'action collective syndicale, et notamment les actions que les syndicats mènent dans le but d'assurer la viabilité du développement économique au niveau local¹.

En attirant l'attention sur l'apport des actions collectives syndicales, nous ne prétendons pas démontrer que les lois du marché peuvent être toujours et constamment détournées par des stratégies sociales volontaristes. Notre analyse n'a pas cet objectif. Toutefois, elle met en lumière la capacité des organisations sociales, voire des mouvements sociaux, d'influencer les acteurs publics et privés dans l'évaluation des facteurs qui président à leur prise de

décision en ce qui concerne la localisation des activités productives.

Récit d'une mort annoncée

En 1994, la section locale 2843 du Syndicat des Métallos, membre de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), s'inquiète du fait que les nouveaux propriétaires de la Dominion Bridge sont plus soucieux de réaliser des profits à court terme que d'honorer de façon satisfaisante les contrats de la société. Les Métallos font alors appel au service Urgence-Emploi du conseil régional de la FTQ².

Le service Urgence-Emploi a vu le jour le 2 mars 1992. Agissant à titre de conseiller auprès de syndicats affiliés à la FTQ, Urgence-Emploi

aide ces derniers à prévenir les licenciements collectifs et les fermetures d'entreprises (une démarche préventive pour le maintien et la sauvegarde de l'emploi) ou les appuie, dans le cas de licenciements ou de fermetures, pour mettre sur pied des comités de reclassement (démarche de réintégration à l'emploi). Dans cette mesure, ce service illustre les changements du mouvement syndical en ce qui concerne les rapports avec l'employeur et montre l'importance que ce mouvement accorde à la conservation des emplois. Il s'agit d'un outil qui apporte une aide cruciale aux syndicats locaux qui veulent analyser l'état de santé de leur entreprise.

Selon la méthode développée par Urgence-Emploi, tout diagnostic d'une entreprise indiquant des signes de dévitalisation servirait de base à la réalisation d'un plan d'action pour assurer une relance des activités

L'étude de la mobilisation pour sauver les emplois de la Dominion Bridge nous permet de mettre en valeur l'apport de l'action sociale dans le maintien des activités productives d'une entreprise dans le but de sauver des emplois.

de l'entreprise. Dans le cas de Dominion Bridge, le plan d'action qui fut établi permettait au syndicat local d'identifier des pistes d'intervention et des actions à appliquer, de concert avec les dirigeants de l'entreprise, pour tenter d'éviter la fermeture de cette dernière.

De 1994 à 1998, malgré le diagnostic réalisé par le syndicat local et les discussions avec les dirigeants de la Dominion Bridge, la situation de l'entreprise se dégrade lentement. Les propriétaires font fi des propositions syndicales. Ils adoptent une stratégie défensive reposant sur un optimisme de façade lié à l'impact imminent que devait avoir la signature de contrats alors en négociation. Mais, malgré l'expectative de ces contrats, les actionnaires et le conseil d'administration de la Dominion Bridge sont divisés sur l'orientation et la gestion immédiate de l'entreprise. Le syndicat est mis au courant de la situation tendue qui prévaut à la direction. En avril 1998, à cause de l'accumulation des licenciements, le syndicat convoque les médias. Il rend publique la situation prévalant dans l'usine. Aux yeux du syndicat local, la crise de leadership mettait en péril l'avenir de la compagnie.

L'évolution de la crise donne raison au syndicat, dans les mois qui suivent, et la Dominion Bridge est

confrontée à d'insurmontables problèmes de liquidité. Le 11 août 1998, l'inévitable se réalise : la Dominion Bridge se place sous la protection de la *Loi sur les faillites*.

Selon la méthode développée par Urgence-Emploi, tout diagnostic d'une entreprise indiquant des signes de dévitalisation servirait de base à la réalisation d'un plan d'action pour assurer une relance des activités de l'entreprise.

Alliance avec la communauté et création d'un Comité de relance

En août 1998, pressentant la fermeture de l'entreprise, le syndicat local s'associe à une corporation de développement économique communautaire, à savoir Transaction pour l'emploi. Cette corporation regroupe les forces économiques et communautaires des anciennes villes Lasalle, Lachine et Saint-Pierre. L'analyse de la situation conduit la directrice de Transaction pour l'emploi et les leaders du Syndicat local des Métallos de la Dominion Bridge à s'entendre sur la formation d'un Comité de relance qui regrouperait une diversité d'acteurs impliqués dans le développement de la communauté.

Organisations membres du Comité de relance de la Dominion Bridge

- Syndicat des Métallos (section locale 2843 de la FTQ)
- Conseil du travail du Montréal métropolitain
- Transaction pour l'emploi
- Société de développement des artères commerciales de Lachine
- Chambre de commerce du sud-ouest de l'île de Montréal
- Regroupement des gens d'affaires de Lachine
- Commission scolaire Marguerite-Bourgeois
- Cégep André-Laurendeau
- Ville de Lachine
- Députés fédéral et provincial
- Organisation locale du PQ

Les représentants du Comité de relance, sous le leadership du syndicat local, esquissent les premiers éléments d'une opération de relance des activités de la Dominion Bridge. Dans un premier temps, la stratégie élaborée consiste à mobiliser les ressources syndicales. Ces dernières sont composées des travailleurs de l'entreprise. Ils représentent la clé du succès pour sensibiliser, à partir de manifestations publiques, la population et les gouvernements.

Dans un deuxième temps, le Comité rallie à sa cause des intervenants locaux des milieux politique, communautaire et privé. Le journal local est ciblé. Les militants se donnent pour mission d'informer la population locale par la distribution de feuilles volantes expliquant les tenants et aboutissants de la bataille opposant les travailleurs aux dirigeants de l'entreprise.

L'alliance entre le syndicat local et les différents secteurs de la communauté est facilitée par le travail de Transaction pour l'emploi et par le caractère hautement symbolique de la Dominion Bridge. Rappelons que l'ancienne ville de Lachine s'est construite autour de cette entreprise. La majorité des résidents ont eu au moins un membre de leur famille, un voisin ou un ami qui y ont travaillé.

Le fort sentiment d'appartenance de la ville à l'entreprise explique certainement pourquoi le Comité de relance a réussi à mobiliser, sur une large base, une diversité de représentants. D'autant plus que cette région de l'île de Montréal connaissait depuis une dizaine d'années une vague importante de fermetures d'usines³. La collectivité se trouvait donc, une fois, de plus affectée par de nouvelles pertes d'emplois.

Pour se faire entendre et comprendre : l'action politique

Dans cette lutte pour l'emploi, une décision clé prise par le syndicat local a été d'agir sur les preneurs de décisions, notamment les gens d'affaires. Le syndicat local avait peu d'outils pour les mobiliser. Par contre, par l'intermédiaire d'autres grands preneurs de décisions, des ministres et des chefs syndicaux, ils pouvaient espérer faire bouger le milieu des affaires.

La directrice de Transaction pour l'emploi a contacté rapidement les principaux élus locaux des trois paliers de gouvernement. Ces derniers ont accepté de rejoindre les rangs du Comité de relance. Tant le maire de Lachine que les députés provincial et fédéral ont joué un rôle important au sein du comité. La directrice de Transaction pour l'emploi a réussi à harmoniser les actions prises par le syndicat local aux ressources regrouppées au sein du comité local.

Le syndicat local a quant à lui exercé des pressions sur l'appareil syndical. Dans un premier temps, un travail de sensibilisation a été fait auprès de l'agent de développement du Fonds de solidarité chargé du dossier de la Dominion Bridge. Une première analyse interne indiquait que la relance de l'entreprise serait vouée à l'échec. Les représentants du syndicat local ont alors décidé de faire des pressions auprès de la haute direction et du Fonds de solidarité et de la centrale FTQ.

La jonction entre les deux pôles d'action – communautaire et syndical – a permis d'interpeller directement les gouvernements provincial, via Lucien Bouchard et Bernard Landry, et fédéral, par l'intermédiaire de Jean Chrétien, Martin Cauchon et Paul Martin. Les membres du comité ont pu rencontrer le ministre fédéral des Finances, Paul Martin, à 24 heures d'avis, et, à deux reprises, le Vice-premier ministre de l'époque, Bernard Landry.

Les militants se donnent pour mission d'informer la population locale par la distribution de feuilles volantes expliquant les tenants et aboutissants de la bataille opposant les travailleurs aux dirigeants de l'entreprise.

Le 2 septembre 1998, le Comité de relance organise une première manifestation. Celle-ci est un succès et se traduit par une excellente couverture médiatique. Cette action n'empêche toutefois pas l'inévitable : le 10 septembre, tel qu'indiqué précédemment, la compagnie déclare faillite. Le syndicat local l'apprend par la voie des journaux. L'atmosphère est alors extrêmement tendue. Les travailleurs licenciés effectuent une opération essoufflante de piquetage devant l'usine, sur une durée de douze semaines, afin

d'empêcher la saisie des équipements, de l'inventaire et des pièces ouvrées des contrats en cours. Ils s'y relaient sans relâche, sept jours sur sept. Dès 5 heures du matin, plusieurs d'entre eux sont sur place. « Mieux vaut se pointer à l'usine comme à l'ordinaire que de rester chez soi à broyer du noir », jugent-ils (entrevues). Pour les travailleurs de la Dominion Bridge, il ne s'agit pas d'une simple grève pour réclamer de meilleures conditions de travail ou de meilleurs salaires. C'est d'une fermeture dont il est question, entraînant une perte durable d'emplois.

Tant le maire de Lachine que les députés provincial et fédéral ont joué un rôle important au sein du comité.

La semaine suivante, une autre manifestation est organisée. Elle regroupe des sympathisants et des ouvriers de la Dominion Bridge. Ces derniers bloquent l'accès d'un petit pont reliant Lachine à Ville Lasalle. Les députés provincial et fédéral qui siègent au Comité de relance avaient parallèlement convoqué les médias pour une conférence de presse. Les dirigeants syndicaux profitent de cette conférence pour diriger la manifestation là où se déroulait le point de presse. La visibilité souhaitée auprès des médias électroniques est atteinte.

La plus importante manifestation a lieu le 17 septembre. Les travailleurs et sympathisants sont convoqués par le syndicat local et le Comité de relance devant l'usine. Deux autobus de la Commission de transport de Montréal attendent les manifestants : destination, le pont Mercier. Ce dernier a une double valeur symbolique. Il a été construit à partir d'infrastructures de métal produites à la Dominion Bridge en 1948-1949. Le pont rappelle aussi les événements entourant la crise autochtone du début des années 1990.

Vers 10 heures du matin, une centaine de manifestants débarquent sur le pont Mercier. Pour attribuer à ce geste un sens historique, nombre de manifestants se parent de foulards. Ils bloquent une voie de l'autoroute, en direction sud durant 45 minutes dans le but d'attirer l'attention des médias pour exercer des pressions sur les gouvernements. Pendant cette

occupation du pont, les manifestants distribuent des feuilles volantes expliquant la cause du conflit. La police provinciale intervient. Les manifestants repartent donc en autobus, en direction cette fois du bureau du ministre fédéral des Finances et député de Lasalle-Émard, Paul Martin.

Implication de ministres et du Fonds de Solidarité

Le cumul d'actions menées par le mouvement de mobilisation pour sauver les emplois de la Dominion Bridge commence à porter fruit. Le blocage du pont Mercier fait mouche dans l'opinion publique. Plusieurs élus se font alors entendre. Les ministres Paul Martin et Bernard Landry se montrent déterminés à appuyer et à faciliter tout projet d'acquisition de la Dominion Bridge par une autre entreprise. Parallèlement, le Fonds de solidarité de la FTQ, fortement sollicité par la direction des Métallos, et ce dès le début de la crise, décide de s'impliquer dans la relance de l'usine.

L'implication du Fonds de solidarité dans le dossier constitue un point tournant pour le déblocage de la crise. Il est vrai que cette intervention s'inscrit tout naturellement dans la mission première de l'organisme, mais celui-ci avait refusé au départ de s'impliquer dans le sauvetage de l'usine. Cependant, après plusieurs démarches et négociations avec les entrepreneurs qui se montrent intéressés par le rachat de la Dominion Bridge, une proposition viable de rachat venant d'une PME crée des espoirs. Le Fonds de solidarité s'associe alors avec la firme Au Dragon Forgé, une entreprise familiale de Terrebonne, pour remettre en opération l'usine de Lachine. Les dirigeants d'Au Dragon Forgé sont disposés à investir 6 à 10 millions de dollars pour redémarrer les opérations. Le Fonds en injectera près de 8 millions. Un seul problème reste à résoudre : le dossier de contamination des terrains de la Dominion Bridge, laquelle contamination est considérée comme lourde. Le gouvernement finit par accorder une aide financière afin de réaliser les travaux de décontamination. L'heureux dénouement est annoncé en conférence de presse par le Comité de relance le 12 novembre 1998, soit trois mois après le début de la mobilisation syndicale.

Action collective et développement local

Le développement local est défini comme l'ensemble des initiatives mises de l'avant par des acteurs locaux pour dynamiser le marché local. Ces initiatives locales reposent fondamentalement sur une mobilisation de ressources internes et externes à la communauté dans le but de créer des emplois afin de générer de la richesse. Les défenseurs les plus progressistes du développement local se donnent aussi pour objectif de travailler à une redistribution équitable de l'emploi et de la richesse au niveau local afin d'assurer une amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de la population.

Parmi l'ensemble des initiatives de développement, celles visant le développement entrepreneurial privilégient habituellement une stratégie de création de nouveaux emplois. L'analyse du cas de la Dominion Bridge montre qu'il est non seulement possible mais très souhaitable d'adopter une stratégie complémentaire de protection et de croissance du bassin d'emplois d'un territoire local. Comment ? En créant des outils, des mesures ou des mécanismes propices au maintien en activité et à la croissance de l'emploi au sein de moyennes et de grandes entreprises locales⁴.

Un point de vue bien partagé par les courants dominants de la science économique affirme que les entreprises désuètes n'ont pas à être aidées et qu'elles sont vouées à disparaître. Selon cette logique de pensée, les lois du marché, plus particulièrement de la concurrence, jouent en faveur d'un renouvellement naturel du tissu économique. Les bonnes activités remplaceraient naturellement les mauvaises, selon un principe similaire à celui en œuvre dans la sélection naturelle des animaux ou des plantes. Les cycles économiques feraient en sorte que dix emplois perdus dans l'économie en déclin seraient remplacés par dix emplois ou plus dans l'économie en émergence. Selon cette façon de penser, toute intervention proactive en matière de développement de l'emploi devrait principalement dédier les ressources publiques ou privées aux projets visant le renouvellement des bassins d'entreprises. Il s'agit uniquement d'appuyer l'émergence et le développement de nouvelles entreprises au détriment d'actions d'assistance d'entre-

prises obsolètes, lesquelles finiraient de toute façon par disparaître.

De 1900 à 1970, l'évolution cyclique de l'économie des pays développés concordait avec ce raisonnement. En gros, les crises, comme celle des années 1930, permettaient de nettoyer le paysage entrepreneurial. La crise des années 1930 s'est traduite par un renouvellement des secteurs moteurs, lequel a favorisé une longue période de croissance connue sous le nom des « Trente glorieuses ».

Le développement local est défini comme l'ensemble des initiatives mises de l'avant par des acteurs locaux pour dynamiser le marché local.

Dès le début des années 1980, une nouvelle dynamique est en place. Il devient beaucoup plus difficile de créer des emplois et il faut de plus en plus de ressources pour générer des emplois bien rémunérés et présentant de bonnes conditions de travail. Dans ce nouveau contexte, l'emploi devient un bien rare. Cette situation pousse à un double effort d'innovation : un premier, centré sur l'innovation économique, issu d'entrepreneurs appelés à renouveler les pratiques entrepreneuriales ; un deuxième, issu de promoteurs du développement local, faisant appel à l'innovation sociale pour faciliter le maintien en activité d'entreprises obsolètes. Tant les premiers que les deuxièmes bousculent les façons de faire des derniers en invitant à revoir les façons d'entreprendre ou de développer le territoire.

La lutte pour le maintien des emplois à la Dominion Bridge s'inscrit dans un contexte de redéfinition des pratiques d'intervention en matière de développement économique local. Elle constitue un exemple du refus manifesté par des intervenants du sud-ouest de Montréal de voir le bassin d'emploi de leur territoire se transformer progressivement en bassin de personnes sans emploi.

L'étude des mobilisations découlant d'une douzaine de situations de fermetures d'usines et l'analyse en profondeur du cas de relance de la Dominion Bridge nous permettent de dégager quelques constats sur les

mesures à prendre pour protéger les bassins d'emplois⁵.

Un premier constat a trait à la dynamique économique qui s'implante à partir des années 1980. Les études que nous avons menées indiquent qu'aucune grande entreprise, de l'ancienne ou de la nouvelle économie, n'est protégée contre un licenciement collectif d'importance ou n'est à l'abri d'une fermeture.

Nous avons rencontré des cas de fermeture d'une filiale d'une multinationale alors que sa technologie était à la fine pointe de l'innovation, que ses travailleurs étaient très qualifiés, que la productivité d'ensemble était élevée et que le marché pour les produits réalisés était en demande : le cas de l'usine Philipps à Saint-Jérôme. Malgré tous ces facteurs, l'usine ferme. Pourquoi ?

L'étude des mobilisations découlant d'une douzaine de situations de fermetures d'usines et l'analyse en profondeur du cas de relance de la Dominion Bridge nous permettent de dégager quelques constats sur les mesures à prendre pour protéger les bassins d'emplois.

Dans le cas de Philipps, les raisons invoquées par les dirigeants de l'entreprise fermée sont simples. L'usine cesse ses opérations car les capacités de production de la multinationale sont telles qu'il lui devient impératif de fermer une ou plusieurs de ses unités mondiales. Il le faut, non pas parce que les usines ne sont pas rentables, mais parce que le taux global de profit n'est pas assez élevé pour les actionnaires.

Les turbulences que nous observons présentement dans les secteurs de pointe de l'économie québécoise (aéronautique, pharmaceutique, informatique, télécommunications, etc.) vont d'ailleurs dans ce sens. En optant pour une rationalisation, les impératifs financiers de rendement forcent une réduction du plancher de production à partir d'une concentration des entreprises et d'une réduction du nombre de filiales.

Dans le cas de la Dominion Bridge, la situation de fermeture tenait moins à un problème de surcapacité de production qu'à un problème de mauvaise gestion d'une usine acquise par des entrepreneurs ayant des compétences, mais pas celles nécessaires pour relever le défi qu'ils s'étaient donnés. Lorsque le désir de profit à très court terme l'emporte sur le désir de stabilisation d'un taux de profit moyen à long terme, la grande entreprise, comme unité de production, devient un actif géré uniquement en fonction de sa valeur financière de revente. Pour les principaux actionnaires de la Dominion Bridge, la liquidation des avoirs est rentable. Pour les travailleurs, la population locale et le réseau économique régional, une telle pratique signifie des pertes économiques et surtout des coûts sociaux importants.

Évidemment, les cas de fermetures d'entreprises désuètes dont les facteurs de production sont d'une autre époque et le bassin d'emplois déqualifié, ou les cas de fermetures d'entreprises dont les facteurs de production sont en voie d'obsolescence sont plus facilement prévisibles. Les outils développés par certaines centrales syndicales, dont la FTQ, permettent aux syndicats locaux d'établir relativement facilement, sans recourir à des ressources importantes, des diagnostics sur l'état de santé de leur entreprise. De là il devient envisageable, si la situation est comprise à temps et que les conditions le permettent, de mettre en place des mécanismes de redressement.

En résumé, les fermetures peuvent affecter tout aussi bien des entreprises en santé que des entreprises malades ou en voie de l'être. Ces fermetures peuvent être contrées lorsque le syndicat local voit venir le coup ou lorsqu'il se mobilise dès l'annonce de la fermeture autour d'un plan de relance.

Bien sûr, toutes les mobilisations ne mettent pas en scène les mêmes mécanismes d'action pour assurer la survie de l'entreprise. Nos travaux indiquent qu'il n'y a pas de recette unique ni de victoire assurée. Ils font état aussi d'une différence importante entre des situations de fermeture d'entreprises publiques et d'entreprises privées. Nous n'élaborerons toutefois pas sur ce point.

Les mobilisations étudiées révèlent la présence de deux processus complémentaires d'action. Un premier tient à la mobilisation du milieu syndical par le syndicat local. Il importe que ce dernier assume un leadership fort et qu'il établisse rapidement un diagnostic clair et un plan d'action proactif et non pas passif. Le pire scénario que nous avons rencontré est celui de représentants de syndicats locaux qui espèrent que les choses vont s'arranger d'elles-mêmes, que la situation va revenir à la normale par les actions menées par le dirigeant de l'entreprise.

En résumé, les fermetures peuvent affecter tout aussi bien des entreprises en santé que des entreprises malades ou en voie de l'être.

Dans certains cas, le dirigeant de l'entreprise menacée de fermeture est en mesure de redresser la situation. Dans nombre d'autres cas, il tente le maximum, mais il est rapidement dépassé par la situation. À ce moment, il est souvent trop tard pour d'autres interventions. La fermeture devient alors inévitable et les chances de rachat, pas toujours évidentes.

Le cas de la Dominion Bridge indique que, même lorsque la faillite est déclarée, il est possible de trouver une voie positive de sortie de crise. Toutefois, toutes les entreprises ne présentent pas le même profil, en termes d'actifs ou de potentiel, que celui retrouvé chez l'ex Dominion Bridge.

Une fois le leadership du syndicat local bien ancré et la mobilisation des ressources syndicales suffisamment amorcée par le syndicat local, nous avons observé, dans nombre de cas, le besoin d'élargir la mobilisation à d'autres acteurs locaux, dont des ressources extérieures à la communauté affectée par la fermeture. Nos études montrent que la mobilisation de ressources syndicales par le syndicat local n'est pas gagnée d'avance et que souvent, le succès de cette dernière dépend de la capacité des acteurs syndicaux de gagner l'appui de ressources externes. Ainsi, la participation du Fonds de solidarité dans une activité de relance d'entreprise n'est pas automatique. La mission du Fonds répond certes à des objectifs syndicaux, mais elle tient aussi compte

d'impératifs économiques. Le rendement des actifs du Fonds doit être positif.

Le syndicat local peut aider sa cause et faciliter la participation de fonds syndicaux en assurant à ces derniers l'implication financière des paliers gouvernementaux dans la relance de l'entreprise en situation de fermeture. L'exemple de la Dominion Bridge est éclairant, comme le fut aussi celui de l'usine Kenworth à Sainte-Thèsèse. Le fait que les gouvernements aient été sensibilisés puis impliqués dans le projet de relance facilite grandement la participation de fonds privés ou de fonds syndicaux. L'injonction de fonds publics dans la relance de ces deux entreprises est une condition importante pour que se mette en place un montage financier gagnant.

Ce dernier point ouvre la voie au constat suivant : la mobilisation de ressources syndicales ne suffit pas pour relancer les activités d'une entreprise en très grande difficulté. Cette mobilisation a tout à gagner en élargissant ses bases pour inclure des ressources communautaires, institutionnelles, publiques et privées. Dès lors, la grande leçon de notre étude tient au fait que, sur le long terme, et en fonction de la nouvelle compétitivité économique, les syndicats locaux ont intérêt à développer des alliances avec d'autres acteurs locaux, dont les élus des trois paliers de gouvernement. Cette mobilisation peut impliquer le réseau des organismes communautaires, le réseau institutionnel, les commerçants et les entrepreneurs locaux. Elle peut aussi bénéficier du support de la population et des médias locaux ou nationaux.

Le cas de la Dominion Bridge indique que, même lorsque la faillite est déclarée, il est possible de trouver une voie positive de sortie de crise.

Conclusion

Quels apprentissages dégager des actions collectives vouées à la sauvegarde d'emplois ? Un premier apprentissage tient certes au continu travail de vigilance et à la nécessité d'innover au plan des modalités d'intervention lorsque des acteurs entendent réagir de façon proactive aux turbulences créées par

le marché. Vigilance et innovation ne vont pas de soi; sans leadership fort, point d'espérance de victoire, comme l'enseigne l'étude du cas de la Dominion Bridge. Dès lors, les communautés disposant d'un bassin d'emplois manufacturiers important ont tout à gagner à établir des passerelles de communication entre leurs milieux d'intervention de façon qu'au moment opportun, des fronts communs et des alliances puissent rapidement mettre à la disposition de la communauté les outils nécessaires pour faire face à une crise de l'emploi.

Un deuxième apprentissage, révélé par les actions menées par les Métallos de la Dominion Bridge, tient au fait que les problèmes et les solutions en matière de création et de maintien des emplois ont certes une dimension technique, mais avant tout ils ont une dimension sociale et humaine. Dès lors, il est possible d'intervenir sur les problèmes, car les solutions ne sont pas inexorablement hors de portée.

Enfin, pour les acteurs du développement local, il apparaît clairement que la mobilisation de ressources représente un curriculum d'aptitudes et de compétences incontournables. Acquérir du savoir-faire en la matière est une opération continue qui se construit au jour le jour. Ce travail de construction dépasse largement le cadre d'une lutte pour la relance d'une entreprise. Il permet aussi à une communauté de se doter d'outils de prévention et de mécanismes efficaces de réaction. Ce faisant, globalement, la capacité d'action d'une communauté sur elle-même augmente. Cette capacité d'action devient ou forme un capital socio-territorial, lequel constitue une configuration propice au développement local.

Les problèmes et les solutions en matière de création et de maintien des emplois ont certes une dimension technique, mais avant tout ils ont une dimension sociale et humaine.

Notes et références

- 1 Pour les principaux résultats de ce programme de recherche, voir : Fontan, J.-M. et J.-L. Klein (1999). *Pour un meilleur rapport de force, les alliances locales (les luttes syndicales ne se gagnent plus seules)*, Montréal, Fonds de solidarité FTQ, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et Service aux collectivités de l'UQÀM, 30 p.; Fontan, J.-M. et J.-L. Klein (2000). « Mouvement syndical et mobilisation pour l'emploi : renouvellement des enjeux et des modalités d'action », *Politique et société*, vol. 19, n° 1, p. 79-102; Klein, J.-L. et J.-M. Fontan (2002). *Syndicats et communautés dans la gouvernance locale : une recherche exploratoire sur Montréal, Recherches sociographiques* (sous presse).
- 2 Les éléments présentés dans cette section reprennent les grandes lignes de la monographie réalisée par Mylène Tremblay sur la relance de la Dominion Bridge (Tremblay, 2000). Un vidéo produit pour le Fonds de solidarité et la FTQ par André Vanasse décrit la lutte du syndicat local et de Transaction pour l'emploi afin de relancer l'usine (Vanasse, A. 2001. *Unis pour sauver des emplois : la lutte à la Dominion Bridge (1994-2000)*, Les productions Bonsaï, Fonds de solidarité FTQ et Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, vidéo de 42 minutes.). Les informations sur la CDÉC de LaSalle-Lachine sont disponibles sur le site : <http://transaction-emploi.qc.ca:9880/mission.htm>. Sur le service urgence emploi, voir l'information présentée dans le portail de la FTQ : www.ftq.qc.ca/ftq_en_region/montreal/suite.asp?aid=1822.
- 3 Mentionnons, entre autres, le cas des fermetures des entreprises Jenkins Valve, Valmet, GE et Sulzer.
- 4 Une telle stratégie, adoptée par exemple par une Corporation de développement économique communautaire – le Regroupement pour la relance de l'économie et de l'emploi du sud-ouest de Montréal –, permet de cibler des interventions auprès des entreprises manufacturières de 50 employés et plus de son territoire (voir la page Web du RESO : www.resomtl.com).
- 5 La première étude a été effectuée de 1998 à 1999. Elle a bénéficié d'un financement de la Fondation d'éducation et de formation économique du Fonds de solidarité de la FTQ. La deuxième est présentement en cours. Elle bénéficie d'un financement du Centre national de recherche en sciences humaines du Canada.

La veille stratégique, un outil pour favoriser l'innovation au Canada

François Brouard ¹
Eric Sprott School of Business, Carleton University

Introduction

Face aux défis posés par la complexité grandissante, les changements rapides, les incertitudes de plus en plus nombreuses, diverses actions doivent être prises et le sont pour améliorer le fonctionnement des organisations et l'atteinte de leurs objectifs à l'ère de l'information et de l'économie du savoir. Comme l'adaptation aux changements de l'environnement est une nécessité de tous les instants pour faire face à une concurrence de plus en plus vive au niveau international, l'identification des changements le plus efficacement possible est un problème de gestion méritant une étude plus approfondie.

Les nouvelles réalités économiques nécessitent de nouveaux modes d'apprentissage afin de faire ressortir les connaissances utiles aux entreprises pour affronter l'environnement changeant. Divers leviers existent pour améliorer l'apprentissage collectif d'une organisation. L'un de ces leviers, la veille stratégique, permet de créer de l'information structurante. La veille stratégique peut se définir comme un processus informationnel par lequel une organisation se met à l'écoute de son environnement pour décider et agir dans la poursuite de ses objectifs. Ainsi, la veille stratégique réalisée par les organisations leur permet de favoriser l'innovation.

L'objectif de cet article est de définir la veille stratégique, de présenter les composantes de celle-ci, c'est-à-dire la veille technologique, la veille commerciale, la veille concurrentielle et la veille sociétale, de souligner son rôle, de décrire le processus de veille stratégique et de faire état des travaux de

recherche effectués dans le domaine au Canada. Pour conclure, des pistes de recherche et d'action sont esquissées afin d'inciter les décideurs gouvernementaux et ceux du monde des affaires à prendre aujourd'hui des moyens pour construire l'entreprise de demain. La suite du présent texte se divise en trois grandes parties. La première présente une description de la veille stratégique. La deuxième fait un survol des travaux de recherche portant sur la veille stratégique. La troisième identifie des pistes de recherche et d'action.

Description de la veille

Définition de la veille stratégique

Il y a lieu de souligner la prolifération de termes et la confusion terminologique, tant en français qu'en anglais, quand il est question de décrire la veille stratégique. Cette confusion provient aussi de

La veille stratégique peut se définir comme un processus informationnel par lequel une organisation se met à l'écoute de son environnement pour décider et agir dans la poursuite de ses objectifs.

l'utilisation de termes qui représentent simultanément deux éléments, soit le processus de la veille et le résultat de ce processus. L'expression « veille stratégique » est suggérée pour décrire le processus,

et l'expression « intelligence de l'entreprise » est suggérée pour décrire le résultat final de ce processus; les expressions anglaises *environmental scanning* et *business intelligence* sont utilisées pour décrire respectivement le processus et le résultat.

Afin de mieux cerner et définir la veille stratégique, certaines caractéristiques ou dimensions de ce concept sont retenues : la finalité, l'objet, le processus et l'environnement. La finalité correspond à l'objectif

poursuivi et est liée à l'action et aux décisions à prendre. L'objet représente les changements sous observation et sous analyse. Des pôles ou des sujets particuliers constituent l'objet du processus de la veille stratégique. Il peut s'agir d'identifier les changements d'un ou de plusieurs pôles tels la technologie, les produits et procédés, les concurrents, les clients, les fournisseurs et les tendances lourdes de la société. Le processus correspond à la transformation nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

Une méthodologie est généralement associée au processus de veille stratégique. L'environnement, tant externe qu'interne, comprend l'ensemble des facteurs qui entourent le cycle de la veille stratégique.

S'appuyant sur les quatre caractéristiques identifiées, le concept de veille stratégique se définit comme un processus informationnel par lequel une organisation se met à l'écoute de son environnement pour décider et agir dans la poursuite de ses objectifs.

Types et rôles de la veille

Peu importe sous quel angle la veille stratégique est abordée, l'enjeu central demeure la survie de l'entreprise qui est menacée par l'incertitude créée dans l'environnement. La prise de décisions pour assurer cette survie est au cœur des activités de veille. La veille sert principalement quatre fonctions : 1) appuyer la prise de décisions stratégiques, 2) servir d'avertissement (radar) pour les occasions et les menaces, 3) évaluer les compétiteurs et les suivre, 4) appuyer la planification stratégique et sa mise en œuvre. Quatre types de veille peuvent être soulignés, soit la veille technologique, la veille concurrentielle, la veille commerciale et la veille sociétale. La veille stratégique englobe l'ensemble des veilles particulières. Chaque type de veille permet de combler des besoins particuliers. Le tableau 1 illustre les quatre types de veille et leurs axes de surveillance selon les sujets privilégiés et les forces du modèle de Porter (1982)².

Tableau 1 - Axes de surveillance selon les différents types de veille

Types de veille		Axes de surveillance	
		Sujets privilégiés	Forces de Porter (1982)
V e i l l e s t r a t é g i q u e	Veille technologique	- Acquis scientifiques et technologies - Systèmes d'information - Matériaux, produits et procédés	Produits substitués
	Veille concurrentielle	- Stratégie des concurrents - Clients	Concurrents directs et concurrents potentiels Clients
	Veille commerciale	- Clients et marchés - Fournisseurs et main-d'œuvre	et fournisseurs
	Veille sociétale	- Environnement économique - Environnement socioculturel - Environnement politique et juridique - Environnement écologique - Démographie	

Processus de la veille stratégique

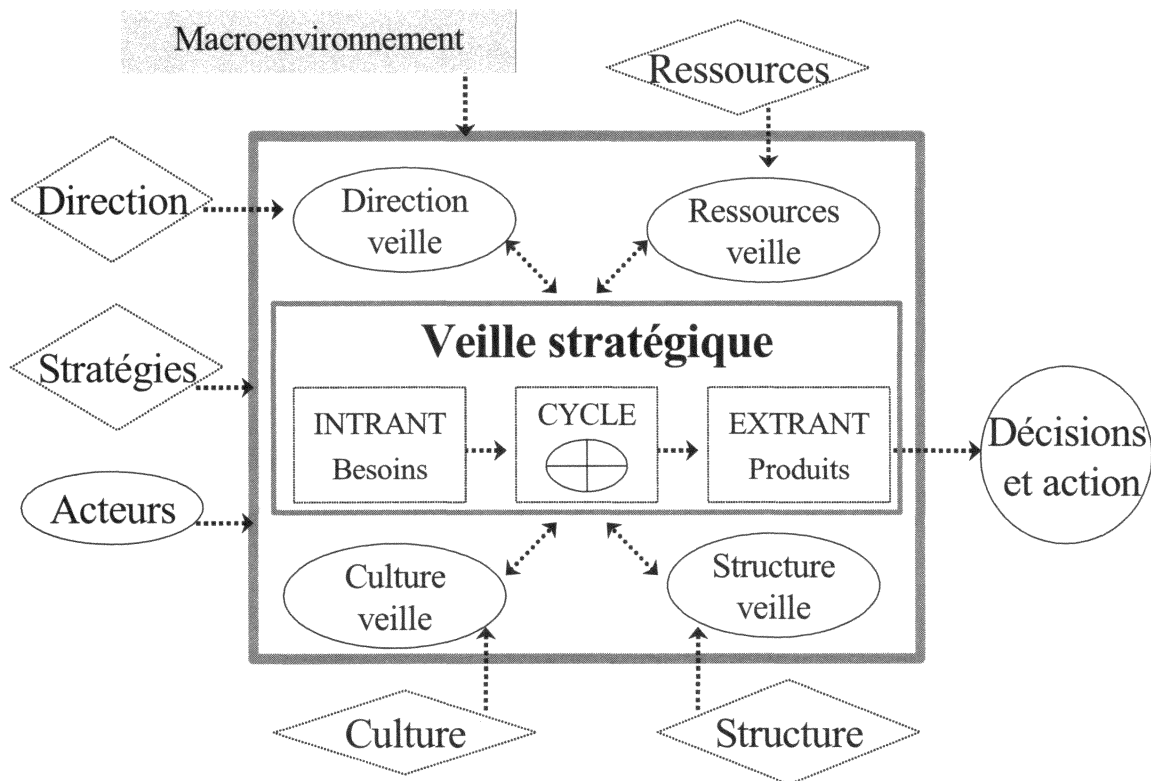
Le processus de la veille stratégique peut se décrire comme un système. Ce système se compose lui-

même de sous-systèmes. Ces système et sous-systèmes de la veille stratégique sont influencés par des flux d'information provenant du macro-environnement, des acteurs et de l'organisation elle-

même. Le macro-environnement se compose des dimensions démographique, économique, technologique, politique, juridique, écologique, géophysique et socioculturel. Les acteurs ou détenteurs d'enjeux (*stakeholders*) identifiés sont les clients, les fournisseurs (incluant les bailleurs de fonds), les employés, les syndicats, les partenaires, les concurrents, les gouvernements, les médias, les groupes de pression et les réseaux. L'environnement interne de l'organi-

sation correspond à ses ressources, à sa culture, à ses stratégies, à sa direction et à sa structure. Les dimensions de l'environnement interne ont une influence sur des sous-systèmes liés aux ressources, à la culture, à la direction et à la structure de la veille. La figure 1 illustre les systèmes du processus de la veille stratégique et les influences qui les affectent.

Figure 1 - Processus de la veille stratégique et flux



© 2002, François Brouard

Le système principal du processus de la veille stratégique se décompose en trois éléments, soit les intrants, le cycle et les extrants. Les intrants correspondent aux nombreux besoins manifestés par les utilisateurs. Le cycle de la veille stratégique est abordé par la plupart des auteurs, qui regroupent le processus de l'intelligence en quelques phases seulement. Il importe de souligner l'aspect continu et perpétuel du cycle qui s'apparente à une spirale, et l'aspect dynamique des différentes phases du cycle. La figure 2 illustre les quatre phases du cycle retenu,

soit la planification, la collecte, l'analyse et la diffusion. Les extrants correspondent aux produits orientés vers les décisions et l'action. Selon les phases du cycle de la veille stratégique, ces produits peuvent être des données, de l'information ou des connaissances.

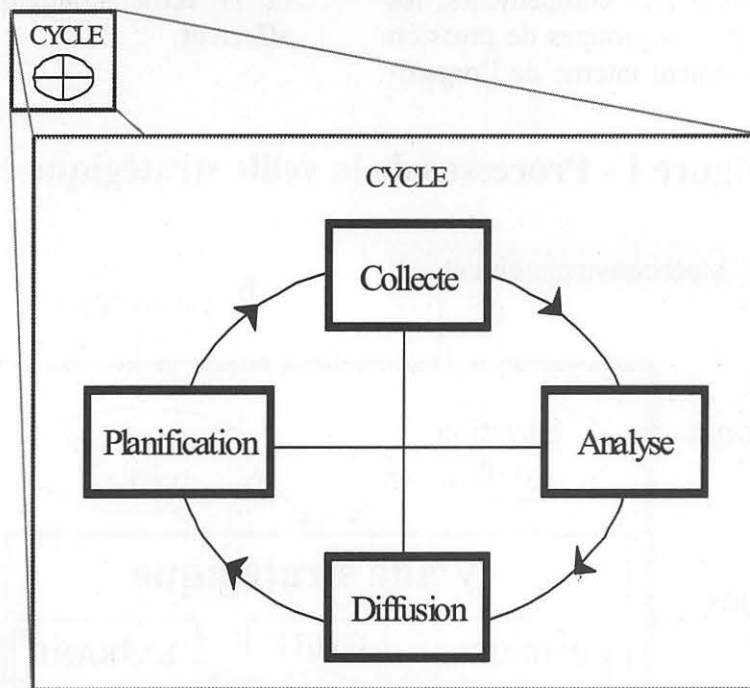
Travaux de recherche portant sur la veille

Il existe peu d'études portant sur les pratiques de veille stratégique au Canada. Cela peut s'expliquer par la jeunesse de ce domaine d'étude et par

l'absence de cadre conceptuel généralement reconnu relativement à la veille stratégique. Cette section identifie certains travaux de chercheurs s'intéressant

spécifiquement à la veille stratégique au Canada, sans vouloir décrire en détail les résultats de chaque étude.

Figure 2 - Cycle de la veille stratégique



© 2002, François Brouard

Recherches empiriques au Canada

Les chercheurs proviennent essentiellement de deux champs disciplinaires, soit les sciences de l'information et les sciences de la gestion. Les travaux en sciences de l'information et bibliothéconomie préoccupent les chercheurs de l'Université de Toronto, de l'Université de Montréal et de l'Université McGill :

- Auster et Choo, de l'Université de Toronto, s'intéressent aux comportements de veille stratégique des chefs de la direction d'entreprises dans les secteurs des télécommunications et de l'édition.
- À l'Université de Montréal, Bergeron étudie les pratiques de veille stratégique dans de grandes organisations ainsi que les politiques gouvernementales de soutien à la veille stratégique en comparant les pratiques dans plusieurs pays. Il a

d'ailleurs examiné le programme québécois des centres de veille concurrentielle.

- Bouthillier et Shearer, de l'Université McGill, s'intéressent aux logiciels de traitement de l'information axés sur les besoins liés au processus de veille.

Les travaux en sciences de la gestion suscitent l'intérêt de chercheurs de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR), de l'Université Laval, des HEC de Montréal, de l'Université d'Ottawa et de l'Université Carleton :

- L'Université du Québec à Trois-Rivières constitue le pôle le plus important en veille stratégique au Canada et les chercheurs s'intéressent en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME). Les travaux touchent la veille technologique et le développement d'outils de travail. Deux candidats

au doctorat en administration de l'UQTR complètent actuellement leur thèse sur le thème de la veille stratégique : Dumas se penche sur l'implantation d'une cellule de veille marketing dans le secteur de l'hôtellerie et nous nous intéressons au développement d'un outil diagnostique des pratiques de veille stratégique des PME.

- Dans le cadre d'une thèse de doctorat à l'Université Laval, Audet analyse la veille stratégique chez les PME québécoises et les relations avec la performance. Deux étudiants des HEC de Montréal ont rédigé leur mémoire de maîtrise sur la veille stratégique : Dufresne examine les relations entre les activités de veille compétitive et la stratégie d'opérations dans le secteur pharmaceutique, tandis que Boucher s'intéresse aux pratiques de veille marketing dans les PME du secteur des technologies de l'information.

La veille stratégique contribue notamment à améliorer la qualité des produits et services et à créer un avantage concurrentiel pour l'entreprise.

- L'Université d'Ottawa compte sur Calof pour étudier divers aspects de la veille stratégique, autant dans les grandes entreprises et les PME que dans le secteur public. Calof a d'ailleurs participé à l'étude du CNRC-ICIST sur les pratiques de veille dans l'industrie canadienne de la technologie. Sous sa supervision, Haskins *et al.* ont examiné la dimension de l'éthique dans les pratiques de veille.
- L'Université Carleton compte sur l'auteur du présent article pour étudier divers aspects de la veille stratégique, en particulier les PME et le développement d'outils diagnostiques.

L'Université Carleton possède également une expertise avec un centre sur la sécurité et l'intelligence (The Canadian Centre of Intelligence and Security [CCISS]), unité de recherche de la Norman Paterson School of International Affairs (NPSIA).

Publications de conseils en veille par des Canadiens

Parmi certaines autres publications offrant un survol de conseils par des Canadiens sur des méthodes, outils et pratiques de veille stratégique, notons, à titre d'exemples, le compte rendu d'un colloque, une bibliographie, des outils et des guides pratiques. Il existe également un certain nombre de publications avec une orientation davantage professionnelle pour faire connaître les bases de la veille stratégique ou soulever certains problèmes, par exemple aux plans de la formation et de l'organisation des veilles sectorielles ou régionales.

Pistes de recherche et d'action

Compte tenu de l'état des connaissances d'un phénomène relativement nouveau, la veille stratégique doit faire l'objet d'une attention plus soutenue, notamment par une sensibilisation des dirigeants et le développement des pratiques. Par l'apprentissage, la veille stratégique favorise l'anticipation, l'action et l'innovation. La veille stratégique contribue notamment à améliorer la qualité des produits et services et à créer un avantage concurrentiel pour l'entreprise. Étant donné l'état de la connaissance relative à la veille stratégique, il y a toutefois lieu de suggérer certaines pistes de recherche et d'action³.

Pistes pour les gouvernements

- Développer une politique nationale de veille s'adressant aux entreprises.
- Investir dans le développement de la veille stratégique.
- Favoriser, avec une aide financière, l'implantation dans les entreprises de pratiques de gestion stratégique de l'information, dont la veille stratégique.
- Placer au premier plan les volets stratégiques dans le développement économique.
- Examiner les politiques publiques, notamment les règles fiscales, pouvant favoriser les pratiques de gestion, dont la veille stratégique.

- Améliorer les systèmes d'information nationaux en dressant un inventaire du capital de connaissances des gouvernements, des collectivités et des entreprises.
- Encourager la création et le maintien des initiatives de veille stratégique (par exemple, centres de veille sectoriels ou régionaux).
- Encourager l'implantation de portail de veille.
- Recruter du personnel ayant une expertise en gestion stratégique de l'information, de la connaissance et de la veille stratégique.
- Encourager les pratiques d'étalonnage des pratiques de gestion, dont la veille stratégique.
- Fournir de l'aide financière pour les programmes de formation spécialisée destinées à améliorer les pratiques de gestion innovantes, dont la veille stratégique.
- Investir dans l'industrie de l'information et le réseau des bibliothèques.

Pistes pour les universités et instituts de recherche

- Développer des programmes de formation orientés vers la gestion et la veille stratégique.
- Modifier les programmes universitaires en gestion pour intégrer des cours portant sur la veille stratégique.
- Organiser des activités de transfert de connaissances, par exemple des conférences, des séminaires, des colloques, etc.
- Étudier les besoins et comportements informationnels des PME.
- Supporter les travaux de recherche dans le domaine de la veille stratégique.

- Promouvoir la diffusion d'information.
- Développer un cadre conceptuel de la veille stratégique.

Pistes pour les entreprises

- Participer à des activités de sensibilisation de leur personnel aux activités de veille stratégique.
- Reconnaître l'importance de développer des avantages concurrentiels.
- Communiquer constamment leurs besoins et leurs désirs aux universités et centres de recherche.
- Développer des produits et systèmes d'information après une étude des besoins.
- Reconnaître que l'information est une ressource essentielle qui fait appel à des compétences spécifiques.
- Recruter des ressources humaines compétentes en gestion de l'information.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la veille stratégique permet à l'entreprise de mieux connaître son environnement. Selon Pateyron ⁴ :

Seule une approche innovante, alliant veille stratégique, réflexion et imagination, en rupture par rapport aux démarches traditionnelles, peut conférer un avantage majeur : il s'agit en quelque sorte, pour l'entreprise, de redéfinir les règles du jeu et de faire évoluer les conditions du marché en sa faveur.

Notes et références

- 1 Membre du corps professoral à la Eric Sprott School of Business, François Brouard s'intéresse notamment, dans le cadre de ses recherches, aux PME, à l'entrepreneuriat et à la veille stratégique. Il enseigne en comptabilité financière et en fiscalité. Comptable agréé de formation, il termine actuellement un doctorat en administration (DBA) à l'Université du Québec à Trois-Rivières. Sa thèse porte sur le développement d'un outil diagnostique des pratiques de

veille stratégique des PME. François Brouard fait également partie de la nouvelle unité de recherche en entrepreneurship à la Eric Sprott School of Business, Carleton University à Ottawa.

2 Porter, M.E. (1982). *Choix stratégique et concurrence*, Paris, Economica, 426 p.

3 Bergeron, P. (2000). *Veille stratégique et PME : comparaison des approches gouvernementales de soutien*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, collection Gestion de l'information, 440 p.

4 Pateyron, E. (1998). *La veille stratégique*, Paris, Économica, 212 p. (p. 187).



Centre d'entrepreneuriat et d'essaiage
Université du Québec à Chicoutimi

555, boul. de l'Université
Chicoutimi (Québec) Canada
G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011,
poste 5308 ou 2454
Téloc.: (418) 545-5012
cee-uqac@uqac.ca
www.uqac.ca/~cee-uqac

CEE-UQAC Côte-Nord
Édifice du Cégep de Sept-Îles
175, rue de la Vérendrye
Sept-Îles (Québec) Canada
G4R 5B7
Tél.: (418) 968-8387
Téloc.: (418) 968-5414

Le CEE-UQAC promouvoit l'esprit entrepreneurial
et la création d'entreprises auprès de toute la
communauté universitaire. Le CEE-UQAC fait
également la promotion et le soutien aux activités
de développement entrepreneuriales
au Saguenay-Lac-Saint-Jean et sur la Côte-Nord.

Le CEE-UQAC c'est :

Promotion et sensibilisation à l'entrepreneuriat

Multi-conférences
Concours Idée d'affaires
Standards d'information
sur l'entrepreneuriat
Ateliers d'information et de perfectionnement

Développement d'activités de recherche et d'intervention pratiques

Bourses de recherche et d'intervention
en entrepreneuriat

Encadrement en création et démarrage d'entreprises

Concours Création et démarrage d'entreprises
Évaluation et développement de votre idée d'affaires
Services de gestion-conseil

Stages internationaux

Programme de stages technologiques



Canada Économique
Développement



et ses autres partenaires régionaux

Programme de Maîtrise

M B A

POUR CADRES

Un programme adapté aux cadres en exercice.

La personne cadre développe ses qualités
de gestionnaire par l'étude de cas concrets
et le travail en équipe, ce qui lui permet d'élaborer
de nouvelles stratégies dans le contexte
de la fluctuation et de la mondialisation des marchés.

Conditions d'admission

Expérience comme cadre
d'au moins quatre ans et posséder
un Baccalauréat en gestion ou maîtrise
ou expérience professionnelle exceptionnelle.



Université du Québec à Chicoutimi

Alain Bouchard
Dép. des sciences économiques et administratives
555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 2434 Téléc.: (418) 545-5012
Alain_Bouchard@uqac.quebec.ca
www.uqac.ca

Maîtrise en gestion des organisations

LES DÉFIS

- Créer de nouvelles entreprises
- Affronter une concurrence mondiale
- Innover pour améliorer la performance organisationnelle

LE PROGRAMME

Trois orientations : Entrepreneurship, international
et innovation

Deux profils : professionnel (stages)
et scientifique (mémoire)

LA CLIENTÈLE: La Maîtrise en gestion des organisations
s'adresse aux gens désireux de développer leurs
connaissances et habiletés afin de devenir acteurs du
changement et permettre à leur organisation de se
développer.

Renseignements supplémentaires

545-5011, poste 5282

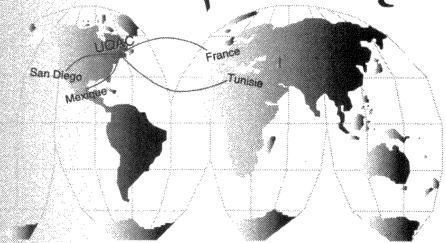
Formulaires de demande d'admission disponibles
par la poste ou en vous adressant au secrétariat de la
Maîtrise ou au Bureau du registraire.



Université du Québec à Chicoutimi

555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 5282 Téléc.: (418) 545-5012
www.uqac.ca

Baccalauréat en administration des affaires réinventé



- Découvrez le monde avec nous
- Démystifiez la mondialisation
- Apprivoisez la diversité culturelle
- Visez l'excellence, relevez vos défis
avec le nouveau BAA
- Obtenez simultanément le Diplôme de BAA
et celui de l'Université
de San Diego en Californie (une première
au Canada et au Québec)



Université du Québec à Chicoutimi

Module des sciences de l'administration
555, boul. de l'Université, Chicoutimi (Québec) G7H 2B1
Tél.: (418) 545-5011, poste 5236 Téléc.: (418) 545-5012
www.uqac.ca

Entrepreneuriat tontinier et affectation des ressources financières : cas de la microfinance informelle brazzavilloise

Rufin-Willy Mantsie ¹
Université Marien Ngouabi

Introduction

L'Entrepreneuriat informel recouvre plusieurs formes. Nous nous intéressons à la petite activité marchande qui fait l'activité économique quotidienne de nombre de ménages et des commerçants de détail des marchés de Brazzaville.

Le constat de départ est que les acteurs sont presque tous partie prenante dans les pratiques informelles d'épargne. Cependant, leurs activités sont longtemps demeurées tributaires du commerce de détail ou du petit entrepôt. On s'interroge sur le financement qui doit soutenir leur croissance.

Comment les acteurs économiques exerçant en milieu brazzavillois affectent-ils les ressources financières résultant des pratiques informelles de la finance dénommées tontines ? Existe-t-il d'autres procédés d'affectation de nature à pérenniser leurs activités et à en susciter la croissance ?

La littérature à cet effet ne fait pas défaut et met en lumière le dynamisme de ces activités en matière de collecte de l'épargne. Mayoukou (2001) ² soutient la nécessité des institutions dynamiques pour supporter les aspirations des apprenants. Bekolo-Ebe (1989) ³ et Lelart (1993) ⁴ relèvent l'importance et le rôle de ces pratiques en Afrique.

Le secteur informel canalise une épargne financière considérable (Dirat, 2001) ⁵. Pourquoi, par exemple, nombre d'acteurs économiques du secteur informel n'ont-ils pu faire passer leurs activités de l'étalage au

kiosque, puis du petit entrepôt à la grande surface depuis tant de décennies ?

Les enquêtes menées révèlent que cet état de choses est dû aux comportements des opérateurs qui développent une aversion pour le risque. Ils s'accrochent aux pratiques de routine les mettant à l'abri des aléas du futur.

Dans un premier temps, nous présenterons le contenu des pratiques des tontines en milieu brazzavillois avant d'aborder la pratique d'affectation en milieu informel et de relever le biais résultant de l'enquête. Enfin, nous essaierons de faire quelques propositions pour sortir le système informel de son état de reproduction à l'identique.

Typologie et contenu de l'épargne tontinière

La tontine désigne une association ou une mutuelle financière dans laquelle certaines personnes s'engagent à verser une somme d'argent à intervalles fixes. À chaque tour, la mise réunie est versée à un membre. À cela, il convient d'associer en pratique quelques innovations.

À en croire Bekolo-Ebe, analysant le système tontinier camerounais, cinq types de tontines peuvent être représentatifs du système camerounais : les tontines simples avec caisse de prêt, avec caisse de prêt et de secours, avec enchères non capitalisées et avec enchères capitalisées.

Le marché brazzavillois ne pratique que les deux premiers types de tontines. Parmi ceux-ci, la plus répandue est la tontine simple.

La tontine de type simple

Cette forme de tontine est représentative de l'échantillon que l'on rencontre sur le marché brazzavillois.

En s'appuyant sur les travaux de Bekolo-Ebe, nous décrivons ainsi le fonctionnement du système de la tontine simple :

Soit N le nombre de participants à la tontine. N détermine aussi le nombre de versements et de la durée du cycle :

- $i = 1$ à N , marque l'ordre des participants à percevoir à la 1^{re} période du cycle les versements collectés;
- s est la somme périodiquement versée par chaque participant;
- S_{ik} , le solde à la période k du participant i .

Avant que le participant i ne perçoive la mise à la 1^{re} période ($k < i$), il a réalisé k versements. Il est créancier du système pour un montant ks . Arrive le terme pour toucher les gains à la période i . Il perçoit s , le montant des versements périodiques de chaque participant, c'est-à-dire Ns . Dès cet instant il est créancier de Ks et débiteur de Ns . Son solde est alors $Ks - Ns$ et la situation de son solde est :

$$S_{ik} = \begin{cases} Ks & \text{si } k < i \\ Ks - Ns & \text{si } k \geq i \end{cases}$$

Le participant i est « prêteur » net pendant les $j-1$ premières périodes et « emprunteur » pendant $N-i+1$ périodes subséquentes puisque $K < N$. À la fin de la tontine, chaque participant ayant apporté sa contribution et perçu son tour disposera d'un solde nul : $S_{iN} = 0$.

Ici se pose le problème d'ordre de passage des participants. Cependant, il faut souligner que la mise collectée par les participants et la gestion qu'ils en font sont déterminantes par rapport à l'intégration du

temps et de toutes les considérations économiques qui peuvent en résulter.

Que devient l'affectation des ressources financières des tontines si l'on tient compte du temps ? N'y a-t-il pas à ce niveau un aspect souvent occulté dans la recherche des meilleurs mécanismes d'allocation des ressources tontinières ou d'intégration de la finance informelle à la finance formelle ?

Il nous paraît essentiel d'asseoir une stratégie sur l'inégalité $K < N$ qui devient une variable fondamentale pour améliorer les mécanismes d'affectation des ressources financières du secteur financier informel.

Que devient l'affectation des ressources financières des tontines si l'on tient compte du temps ?

Contenu de la tontine Brazzavilloise

On relèvera l'existence de deux types de tontines : la tontine simple ou mutualiste et la tontine commerciale.

Les tontines mutuelles

Elles se composent de deux volets, dont une tontine organisée par un membre médiateur censé discipliner le fonctionnement de la tontine, et une tontine sans organisateur.

La tontine mutuelle avec organisateur présente le même principe que la tontine simple. L'élément confiance est la règle, car il arrive que certains participants veuillent percevoir la mise avant d'autres. Le problème de fixation de l'ordre des bénéficiaires se règle dès l'entrée.

La tontine sans organisateur a la particularité d'être un regroupement de mutualistes sur la base d'une confiance particulière : celle de se rencontrer régulièrement à tour de rôle chez l'un des membres. Hebdomadairement ou mensuellement, les membres de la tontine se regroupent, chacun apportant sa part de contribution pour constituer un fonds immédiatement versé à un membre bénéficiaire.

Il s'agit d'une pratique d'épargne dans laquelle les participants ne se connaissent pas forcément. Au centre de la tontine se trouve un acteur ambulant chargé de collecter les différents versements.

Le membre dispose d'une carte auprès du collecteur ou d'une page sur laquelle on enregistre ses versements qui, du reste, ne sont pas nécessairement fixés à l'avance.

La théorie économique nous enseigne que le processus de développement est un phénomène de longue période.

En fait, le collecteur, qui est le « banquier », se charge de collecter quotidiennement certaines sommes auprès des membres qui, bien souvent, sont des commerçants, afin de les leur restituer en fin de mois, moyennant rémunération.

De toutes ces pratiques, nous retenons que le système financier informel draine des sommes importantes destinées à financer les activités du secteur informel. Cependant, la question qui se pose est de savoir quelle affectation optimale en font les praticiens de l'informel lorsqu'ils opèrent leurs choix d'allocation des ressources financières. Ces choix sont-ils neutres sur le déroulement de leurs activités ?

La théorie économique nous enseigne que le processus de développement est un phénomène de longue période. Pour le susciter, il est souhaitable que les acteurs économiques privilégient les opérations de longue période par rapport à celles de court terme. L'objet de la théorie financière est de préciser la nature des choix, les modalités de gestion optimale des moyens financiers de l'entreprise en vue de maximiser sa richesse et aussi celle des apporteurs de capitaux que sont les actionnaires et les créanciers.

Soulignons que, dans le cas de la microstructure informelle, il y a souvent un apporteur principal de capitaux, sinon un nombre restreint d'« actionnaires » qui sont en fait ses « créanciers ».

L'entreprise désirant pérenniser son action doit non seulement gérer le cycle d'exploitation, mais également réaliser un calcul économique de longue période en privilégiant l'accroissement de sa capacité de production.

Mécanismes d'affectation des ressources financières des tontines

Le processus d'affectation des ressources financières résultant des activités informelles renvoie à l'allocation et, donc, à la destination finale des fonds collectés. Ces fonds sont importants et avoisinent des montants souvent inattendus puisque les détenteurs préfèrent en conserver l'anonymat.

Ressources tontinières : l'importance des fonds collectés

Déjà à la fin des années 1970, U Tun Wai (1977)⁶ affirmait qu'environ 72 % des crédits pratiqués en Afrique et en Asie provenaient de ces activités, 63 % pour le cas du Moyen-Orient.

Plus récemment, dans le cas du Congo-Brazzaville, Dirat a mentionné l'importance des ressources financières que canalise ce système. Sur un échantillon de 375 micro-entreprises, l'auteur a estimé à 20 619 770 000 CFA le volume d'épargne mobilisée annuellement par les tontines mutuelles et à 7 705 152 .000 F. CFA pour le cas des tontines commerciales (mobikisi) officieuses par 22 tontiniers sur l'ensemble des marchés de Pointe-Noire.

Présentation des résultats de l'enquête

L'enquête a porté sur une population de 703 commerçants de détail ayant une assise fixe (table ou entrepôt) sur la place de Brazzaville. De plus, ces agents participent assez souvent (trois fois au moins) aux tontines mutuelles et/ou commerciales.

Un questionnaire a été élaboré et auto-administré. Cette méthode présente l'avantage d'observer la nature des réponses avancées et de discuter avec les répondants pour préciser certains points afin d'obtenir des réponses compréhensibles. On ne tient pas compte du lieu de l'enquête (au travail ou à domi-

cile). Toutefois, il est arrivé de déposer le questionnaire auprès de certaines personnes et de le retirer quelques jours plus tard.

Il ressort de l'enquête que le processus d'affectation des ressources financières des tontines oriente les fonds collectés vers plusieurs utilisations qui sont, prioritairement :

- les achats de marchandises; les stocks (38,79 %);
- les besoins de base (18,81 %);
- les fonds de départ (13,56 %);
- les investissements (13,02 %);
- la constitution d'une encaisse de précaution (8,41 %);
- autres (7,41 %).

L'acquisition des marchandises constitue le poste majeur d'affectation des fonds résultant des tontines. Ce poste de court terme ne constitue pas une formation du capital, mais le renouvellement du cycle des affaires.

Il ressort de l'enquête que le processus d'affectation des ressources financières des tontines oriente les fonds collectés vers plusieurs utilisations.

À ce niveau, on peut souligner que l'attachement des acteurs au « renouvellement des stocks » contient un fondement psychologique. Cela a trait au fait que, pour le commerçant, la capacité de renouveler son stock est un signal de viabilité ou d'une saine gestion.

Ainsi, le rapprochement des postes « Achats de marchandises » et « Encaisses de précaution » pour renouvellement des stocks montre que 47,2 % des acteurs affectent leurs ressources tontinières à l'acquisition des valeurs d'exploitation, donc à l'actif circulant.

Les « besoins de base », avec 18,81 %, portent sur l'acquisition de biens de première nécessité tels que l'alimentaire, le financement de l'éducation et les

frais d'écolage, la santé, etc. Il s'agit en fait de la couverture des besoins fondamentaux.

Le poste « Investissements », avec 13,56 %, présente la particularité de financer aussi bien le court que le long terme.

En effet, les acteurs économiques affirment que les réparations ou l'aménagement de leur stand se fait sur la base d'une constitution de fonds pour ce genre d'investissements courts. Cependant, ces investissements portent aussi sur la réalisation de certaines constructions de type familial ou destinées à la location, ou encore de baraques en banlieue. Ces biens immobiliers ont une double signification économique. Soit ils portent sur une opération de diversification, soit ils représentent un financement durable lorsque le tontinier tente de réaliser le passage de l'étalage à une structure plus durable telle que l'entrepôt.

Le poste « Fonds de départ » (13,02 %) représente une opération ponctuelle qui marque le début d'une activité. Il peut s'agir d'un nouveau créneau ou d'une opportunité dont il faut financer le lancement.

Le poste « Autres » (7,41%) porte sur un effet social dont il faut financer la réalisation. Il s'agit des cérémonies de baptême, des retraits de deuil, des mariages, de la construction de caveaux, etc. La sociologie congolaise voudrait que ces opérations se réalisent avec éclat, bien que leurs coûts soient souvent prohibitifs. De ce fait, le recours à la tontine constitue une solution aux éventualités d'une absence de liquidité.

Le poste « Fonds de départ » représente une opération ponctuelle qui marque le début d'une activité.

Les mécanismes d'affectation des ressources financières des tontines contiennent des germes d'une autoreproduction dont la croissance, si elle existe, ne peut qu'être éphémère.

Quoi qu'il en soit, tous ces postes sont, exception faite des ressources affectées aux investissements

(13,56 %), des postes d'affectation de court terme dont la portée sur la croissance est très limitée. Quelles en sont les causes ?

Une difficulté qualitative : le niveau de capital-connaissances

La structure de l'échantillon par niveau d'instruction révèle que, sur 703 agents enquêtés, 23 ont une formation universitaire, soit 3,27 % de l'échantillon.

On y compte 1,56 % d'hommes et 1,71 % de femmes. En ce qui concerne la scolarité, 16,92 % ont le niveau du collège et 11,12 % ont atteint le niveau du lycée. En somme, 28,44 % des répondants disposent d'une formation de niveau secondaire. La population moins scolarisée ou analphabète atteint un pourcentage proche de la moitié de l'échantillon (43,81 %). Cette dernière, associée aux agents de niveau primaire (24,48 %), atteint un pourcentage de 78,25 %, ce qui peut expliquer la qualité de l'affectation des ressources financières collectées.

Notons que, si leur poids est considérable dans la structure des participants aux tontines et par niveau d'instruction (78,25 %), cela n'est pas le cas dans l'affectation qu'ils font des fonds collectés. Les dépenses d'investissement sont quelque peu délaissées comparativement aux choix qu'opèrent les acteurs économiques de niveau lycée ou universitaire.

Pour s'en convaincre, relevons que les acteurs non alphabétisés et ceux de niveau primaire affectent prioritairement les ressources des tontines à des fins d'achats, respectivement à hauteur de 52,92 % et de 63,72 % du total des participants. Cependant, seuls 10,71 % des non-alphabétisés et 14,53 % de ceux du niveau primaire affectent leurs fonds en dépenses d'investissement qui ne représentent que 13,02 % du total des fonds collectés.

En revanche, les participants du niveau lycée ou universitaire, bien qu'affectant aussi en majorité les fonds collectés aux achats (69,13 % et 95,65 %), atteignent respectivement 50,61 % et 78,26 % du nombre total des participants qui affectent leurs ressources en dépenses d'investissement.

passage du comportement des financements courts à celui des financements longs impose une rationalisation des mécanismes d'affectation financière qui ne peut se faire sans acquisition des connaissances.

Rationaliser l'affectation par l'intermédiation et la formation

Partons du circuit de l'intermédiation financière pour montrer qu'il est possible de rationaliser les mécanismes d'affectation des ressources financières collectées par le secteur informel. Ce circuit comprend, d'un côté, les agents en capacité de financement et, de l'autre, ceux ayant besoin de financement et les banques servant d'interface.

Ce circuit de l'intermédiation se fonde sur la gestion du temps. Si nous admettons que les participants, tout comme l'organisateur de la tontine, sont temporairement agents en capacité de financement, il est possible de les assimiler au circuit classique de l'intermédiation. La question qui se pose alors est de savoir comment les y intégrer pour parvenir à des possibilités de financements longs.

Une première approche est d'envisager une intégration par le biais du tontinier organisateur. Ce dernier peut, en effet, de par sa position, procéder à des arbitrages ou au choix des périodes de redistribution des fonds ($K < N$). Une seconde approche serait d'intéresser tous les participants. De même, il est souhaitable, comme nous l'avons mentionné, de diffuser l'information financière pour susciter de meilleures options dans l'affectation des ressources financières.

Intermédiation et processus d'affectation : le rôle du tontinier organisateur

La finance informelle ne manque pas de dynamisme, l'importance des fonds collectés en témoigne. Ce qui achoppe, c'est le processus d'affectation qui se confine en des comportements, certes logiques pour ces acteurs, mais limitant l'expansion des affaires.

Partons du schéma financier (figure 1) de la finance informelle et imaginons un organisateur des tontines

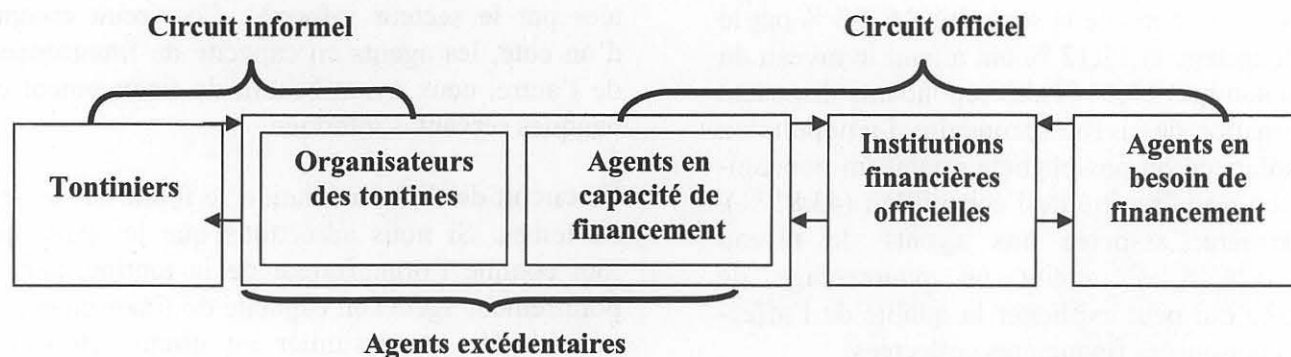
à même de placer en banque, suivant certaines échéances, les ressources financières collectées.

L'organisateur peut servir d'interface entre les deux entités économiques officielle et informelle. En envisageant le cas de la tontine mutuelle dans laquelle N personnes (en équivalent périodes) apportent des fonds, l'organisateur de la tontine peut procéder à

une sorte de « rétention » des fonds et les placer en banque sur un mois ou deux, sans entraver le bon fonctionnement de la tontine.

En posant N=14 personnes et pour une mise de 100 000 francs, chaque membre, à tour de rôle, doit recevoir la somme de 100 000F x 14 équivalant à 1 400 000 francs.

Figure 1 - Intégration du circuit financier informel à la finance officielle



À la première levée, si l'organisateur ne reverse pas les fonds levés à un participant, il devient emprunteur net pour un montant équivalent. Tous les participants demeurent prêteurs nets, aucun d'entre eux n'ayant touché la mise. L'information demeure acquise à l'organisateur qui peut la diffuser ou la façonner. Il peut donc procéder à la rétention pendant N-3, N-2 ou N-1 périodes. Pendant ce temps, en s'appuyant sur l'exemple d'une rotation à N-2 périodes, les montants levés puis retenus vont correspondre à 1 400 000F x (N-2). Pour N=14, on aura : 1 400 000F x (14-2) = 16 800 000 francs.

L'accumulation de ces fonds est un processus, de sorte que l'organisateur peut, dans ce système de paiement anonyme, effectuer des placements mensuels auprès des institutions financières. À terme, il sera capable de restituer à chaque participant sa part de fonds (1 400 000 F) et récupérer en même temps les intérêts mensuels.

Si nous partons d'un taux d'intérêt annuel de 6,5 %, les placements mensuels correspondant à 12 mois seront de :

$$1\,400\,000 (1,065) + 1\,400\,000 (1,065)^{11/12} + 1\,400\,000 (1,065)^{5/6} + \dots \dots + 1\,400\,000 (1,065)^{1/12} = 17\,386\,119,22.$$

Le différentiel par rapport aux placements sera de 586 119,22 F correspondant aux intérêts des placements sur 12 mois.

Ce biais constitue un canal de rapprochement des systèmes tontiniers informel et formel. Bien évidemment, d'autres mécanismes peuvent être envisagés. Pour cela, les tontiniers doivent disposer de certaines informations dont l'usage nécessite une éducation, voire un apprentissage.

L'attribut de l'apprentissage

On convient que, parmi les facteurs limitant le processus de formation de l'épargne dans les pays africains, il y a, entre autres facteurs, le taux d'alphabétisation et l'absence d'initiation aux mécanismes économiques et financiers. Comment donc s'accoutumer aux dits mécanismes sans un minimum d'éducation et de connaissances ?

Les supports informationnels et éducatifs abondent. Cependant, il faut voir que l'apprentissage se fait aussi par l'expérience et donc par un processus de répétition et de tâtonnement où l'acteur économique apprend à forger ses outils en se confrontant avec d'autres acteurs. Par là, il apprend à réduire sa marge d'erreurs.

La pratique du marché lui procure cette éducation qui fait tant défaut dans la prise de risque par les acteurs économiques analysés. Il faut donc susciter ce processus par la mise en place d'un cadre institutionnel susceptible de permettre aux acteurs économiques d'échanger et donc de mesurer les coûts de leurs décisions : se tromper et réaménager son calcul économique. Tel est le fondement de la vie économique. Comment pourrait-on calculer, acheter, transformer, prévoir, décider sans processus d'apprentissage ?

Le marché est un processus de découverte. Aussi, le passage des pratiques mécanistes de l'informel aux choix décisionnels de long terme ne peut se faire si ces acteurs se confinent dans la routine en prétextant la nécessité d'un besoin de liquidité. Le marché est une institution, personne ne l'a inventé. À l'instar du langage, il s'est développé et peut tout aussi rendre de meilleurs services à l'économie informelle et à l'espace socio-économique brazzavillois.

Ce cadre doit s'appuyer essentiellement sur la réalisation de la matière première qu'est l'information, et cela, aussi bien dans le processus de son acquisition que dans sa gestion

On conçoit assez aisément que les actrices principales des tontines que sont les femmes (47 %) sont des agents à très grand déficit d'information, ce qui semble être la source de toutes les difficultés qu'elles rencontrent dans leurs activités, notamment celles qui leur permettraient de s'affranchir des comportements de court terme au profit du long terme et qui s'apparenteraient au passage du virtuel à l'actuel.

Conclusion

On peut arguer que la raison d'être des tontines est une fin de liquidité et non d'accumulation (Mayou-

kou, 2000)⁷ et, à ce titre, elles obéissent à la logique particulière de reproduction des transactions informelles.

Cependant, il faut croire que ce système n'est pas nouveau et fonctionnait déjà depuis la période d'avant les indépendances. Ce qui a probablement changé, c'est sa façon d'être une épargne de précaution, de transaction et de financement informel à court terme.

Sur ce long processus, la dynamique de l'entrepreneuriat tontinier peut être qualifiée de boom qui, de notre point de vue, ne répond plus exclusivement à un besoin de liquidité, mais à une rationalité interne conforme au jeu du marché.

Comment pourrait-on calculer, acheter, transformer, prévoir, décider sans processus d'apprentissage ?

Au regard des pratiques tontinières camerounaises, une pluralité d'expériences est rapportée. Ces pratiques sont proches de la réalité congolaise qui, il nous semble, est appelée à évoluer pour servir des fins de développement

L'entreprise, fut-elle informelle, est un centre de prise de décision et doit, à ce titre, se transformer. Cela ne peut se faire sans véritable stratégie dans les choix financiers qu'elle opère. La micro-entreprise informelle congolaise devrait s'y conformer pour sa transformation et créer une dynamique nouvelle aussi bien sur le marché du crédit que sur celui des transactions courantes. Cela ne se fera pas sur la base des transactions courtes, mais sur celles relevant des comportements de longues périodes. Peut-on procéder autrement ?

Notes et références

- 1 Rufin-Willy Mantsie est enseignant-chercheur à l'Université Marien Ngouabi, faculté des sciences économiques.
- 2 Mayoukou, C. (2001). *Système de microfinance et apprentissage entrepreneurial en Afrique subsaharienne et à Madagascar*, communication aux VIIe Journées scientifiques du réseau entrepreneuriat à l'Île Maurice, juillet.

-
- 3 Bekolo Ebe, B. (1989). « Le système des tontines : liquidité, intermédiation et comportement d'épargne », *Revue d'économie politique*, vol. 99, n° 4, juillet-août. N.R. en sciences économiques de l'Université d'Orléans mai.
 - 4 Lelart, M. (1993). « Tontines, innovations et développement », in B. Ponson et J.L. Schaan, *L'esprit d'entreprise : aspects managériaux dans le monde francophone*, John Libbey Eurotex.
 - 5 Dirat, J.R (2001). *La micro finance et la formation de l'entrepreneuriat : le cas du Congo*, thèse pour le Doctorat
 - 6 U Tun Wai (1977). *A Revisit to Interest Rates outside the Organised Money Markets of Underdeveloped Countries* Banca Nazionale del lavoro, septembre.
 - 7 Mayoukou, C. (2000). « La micro finance en Afrique Centrale : état des lieux et perspectives », *Technique financières et développement*, nos 59-60, juillet-octobre.

La modernisation de l'enseignement de la chimie dans le réseau de l'Université du Québec : réflexion sur un projet de collaboration

Denis Bussières ¹, Université du Québec   Chicoutimi
Daniel Maltais ²,  cole nationale d'administration publique

Introduction

Une expérience de collaboration entre huit professeurs œuvrant dans cinq constituantes universitaires du réseau de l'Université du Québec (UQ) : l'UQAC (Chicoutimi), l'UQAM (Montréal), l'UQAR (Rimouski), l'UQTR (Trois-Rivières) et la TÉLUQ (Télé-université) a été r alis e à l'initiative du professeur Guy Collin ³ de l'UQAC. Elle a eu lieu de mai 1999 à avril 2001 et visait à moderniser l'enseignement de la chimie dans les programmes de premier cycle dans le réseau de l'Université du Québec (UQ), lequel se heurtait essentiellement à deux problèmes majeurs. La première problématique est la difficulté intrinsèque de l'apprentissage de la chimie, la deuxième étant le manque de ressources humaines dédiées à l'enseignement de la chimie dans la plupart des constituantes de l'UQ. Plus précisément, on notait:

- le peu d'admissions aux programmes en région et un nombre important d'abandons et d'insuccès, en particulier à l'UQAM;
- l'érosion marqu e du corps professoral en chimie, discipline pourtant essentielle au support et au développement de plusieurs autres champs d'études dont l'environnement, les pâtes et papiers, les ressources renouvelables, l'océanographie, etc.;
- l'isolement relatif des départements de chimie à l'intérieur même de leur université;
- l'émergence et l'explosion du développement des technologies de l'information et des communications (TIC), donc de nouveaux outils disponibles pour l'enseignement, favorisant la collaboration

entre des ressources professorales géographiquement dispers es.

Rassemblement des acteurs et objectifs

L'initiateur du projet commença par recruter les participants pour ensuite les réunir, une fois l'avant-projet accept e par l'administration du réseau de l'UQ. Cette première rencontre a permis à chacun de faire connaissance et de découvrir les intérêts des autres participants.   partir de ces constats, il fut propos e de développer le projet FODAR-Chimie qui :

- faciliterait l'apprentissage et l'appropriation des concepts théoriques en chimie par les étudiants;
- permettrait à des professeurs dispersés dans le réseau de l'UQ de collaborer à une œuvre collective et pédagogique;
- rendrait accessible un plus grand nombre de professeurs en chimie du réseau de l'UQ à l'ensemble des étudiants de chimie;
- favoriserait l'appropriation des TIC par les professeurs et les étudiants de chimie, ces technologies offrant des possibilités considérables en ce qui concerne la compréhension et la diffusion des connaissances aux étudiants;
- mettrait à la port e des étudiants toute la richesse d'information que recèle l'Internet sur les connaissances en chimie.

Compte tenu de la diversité des expertises, il a été convenu que le groupe concentrerait ses efforts sur le développement de deux cours de trois crédits (deux

volets). Les huit professeurs ont été associés à l'un ou l'autre des deux volets suivants du projet :

- A. la conception et la réalisation d'outils d'apprentissage du cours cinétique chimique (un professeur de l'UQAC, un professeur de l'UQTR et un professeur de l'UQAR);
- B. la conception et la réalisation d'outils d'apprentissage de la chimie organique (deux professeurs de l'UQAM, un professeur de l'UQTR et un professeur de l'UQAR).

Le professeur de la TÉLUQ a agi comme conseiller en matière de multimédia pédagogique et a été impliqué plus particulièrement dans le projet sur la cinétique chimique.

L'initiateur du projet commença par recruter les participants pour ensuite les réunir, une fois l'avant-projet accepté par l'administration du réseau de l'UQ.

Mentionnons qu'au départ, la plupart des personnes associées au projet utilisaient déjà largement les TIC dans leur pratique d'enseignement. Ainsi, chacune d'elles avait déjà développé ses propres outils de façon parallèle et indépendante. En fait, le projet FODAR-Chimie venait appuyer et encourager la production d'outils, mais surtout leur mise en commun. Du coup, le projet permettait d'assurer la pérennité et le développement des programmes de chimie offerts dans les constituantes concernées, en particulier en région où les clientèles sont peu nombreuses. L'UQAM y voyait pour sa part un moyen de retenir davantage d'étudiants dans ses programmes.

La réalisation du projet

Au début du projet, les professeurs ont dû partager de l'information tant sur leurs compétences respectives que sur leur intérêt à travailler et à utiliser les TIC. Cela donna rapidement lieu à des échanges entre les professeurs rattachés à l'intérieur de chacun des deux volets du projet et facilita le partage d'idées et les apports constructifs de chacun.

Il faut comprendre que le partage d'informations et d'outils pédagogiques n'est ni évident ni fréquent chez les professeurs. Malgré une matière commune, les outils pédagogiques que développe un professeur portent en quelque sorte son « empreinte », laquelle s'appuie sur son bagage spécifique d'expertise et d'expérience, ses propres champs d'intérêt et ses propres préoccupations, ce qui explique en partie que les outils pédagogiques soient rarement partagés et difficilement « interchangeables ». Il n'est donc pas étonnant de trouver de nombreux ouvrages portant sur une même matière, en l'occurrence la chimie, qui la présentent de manières différentes, et de constater qu'un professeur choisira l'ouvrage de référence pour ses étudiants en fonction de sa propre approche.

Au début du projet, les professeurs ont dû partager de l'information tant sur leurs compétences respectives que sur leur intérêt à travailler et à utiliser les TIC.

Cette période d'échanges initiale a inauguré le démarrage des deux volets mentionnés plus tôt. Chacun des volets devait être réalisé par une petite équipe de professeurs volontaires qui s'est rapidement mise à la tâche. Même si, fondamentalement, l'objectif premier des deux équipes était le même, à savoir la modernisation de l'enseignement de la chimie, l'approche adoptée par chacune d'elles a été différente, au moins au cours de la première année. À l'UQAM, l'objectif spécifique était de mettre à la disposition des étudiants du matériel en ligne, de créer des exercices, des applications qui permettraient aux étudiants, fort occupés par ailleurs, de pouvoir accéder en tout temps à des outils de formation pédagogique complémentaires. À l'UQAC, la démarche a été différente puisqu'elle visait d'abord à développer des outils utilisables par le professeur pour améliorer et moderniser son enseignement. Ce qui est intéressant, c'est qu'au cours de la seconde année du projet, chaque équipe s'inspira de l'approche de l'autre. Ainsi, lors de la seconde année, l'UQAM développa des outils pédagogiques pour le professeur en format *PowerPoint*, alors que l'UQAC réalisa des exercices avec corrigés et des outils interactifs pour les étudiants. On peut donc affirmer que l'émulation des

deux équipes s'est vraiment réalisée durant cette deuxième année. Finalement, bien qu'inattendue, une troisième réalisation a vu le jour, soit le développement d'un outil multimédia permettant de visualiser les mouvements internes d'une molécule. Si, en apparence, cette réalisation s'éloignait quelque peu des objectifs de départ, elle allait contribuer au développement d'autres cours, notamment à l'UQAC.

Il est utile de noter que les participants ne se sont rencontrés qu'à quelques reprises pour la réalisation de tout le projet. Ce n'est qu'à la fin, soit après les deux ans qu'a duré le projet, qu'une réunion générale de tous les participants a eu lieu. Donc, tout au long du travail, le courriel et le téléphone ont été les principaux outils de communication.

L'outil de modélisation de mouvements moléculaires qui a été réalisé a servi de prétexte pour le développement de matériel pour le cours de chimie théorique que l'on a aussi déposé sur un site Web.

Chacune des deux équipes a été complètement libre d'adopter sa propre démarche de fonctionnement interne, et chaque participant avait à organiser son travail localement, en fonction de la nature de ses responsabilités et de son environnement organisationnel immédiat. Pour ce qui est du volet A, trois professeurs ont participé à sa réalisation en se partageant le travail : ainsi, alors que le travail du professeur de l'UQAC s'est davantage concentré sur les outils multimédias en support à l'enseignant, celui du professeur de la TELUQ a porté essentiellement sur le développement complémentaire d'un outil multimédia animé. Quant au volet B, les deux professeurs de l'UQAM ont davantage travaillé ensemble en se partageant les tâches axées sur le support aux étudiants et en mettant régulièrement en commun les portions accomplies.

Les résultats obtenus

Dans le cadre du volet A, un cours complet de trois crédits a été adapté sous un format électronique; les notes de cours incluant tableaux, graphiques et équations ont été élaborées et rendues disponibles

sur un site Web⁴. Ce site comprend donc les notes de cours avec problèmes résolus pour 12 chapitres, ce qui correspond à environ 200 pages (papier). De plus, ces documents ont servi de base à la production de présentations de format *PowerPoint™* correspondant à chaque chapitre. S'inspirant des travaux de l'autre équipe, l'équipe rattachée au volet A a également développé et mis sur le site Web des exercices et des quiz avec solutions. L'outil de modélisation de mouvements moléculaires qui a été réalisé a servi de prétexte pour le développement de matériel pour le cours de chimie théorique que l'on a aussi déposé sur un site Web⁵. Un des professeurs a même poursuivi le travail entrepris en adaptant ses notes pour les cours de thermochimie⁶ et d'introduction à la physique atomique et nucléaire⁷.

Pour ce qui est du volet B, l'équipe a développé une série d'exercices et de problèmes avec les solutions pour chacun des 13 chapitres du cours de base en chimie organique, le tout disponible à partir d'une plateforme *WebCT™*⁸. La deuxième année, plus de 600 diapositives sous format *PowerPoint™* ont été réalisées pour appuyer l'enseignement des professeurs du cours de chimie organique⁹. Tout ce matériel a également été rendu disponible sur support CD-ROM pour permettre une plus grande flexibilité en classe et en faciliter la diffusion auprès des étudiants. Encouragés et très stimulés par ces résultats, le même travail a été entrepris pour le second cours de chimie organique.

Les participants considèrent que l'apport des TIC, très présentes dans le développement des outils pédagogiques réalisé dans le cadre du projet, leur a permis de progresser, comme professeurs.

L'analyse de l'expérience du point de vue des professeurs qui y ont participé¹⁰

Les participants considèrent que l'apport des TIC, très présentes dans le développement des outils pédagogiques réalisé dans le cadre du projet, leur a permis de progresser, comme professeurs, en permettant notamment d'aller plus rapidement et plus

loin dans la matière, de raffiner les explications et d'améliorer la démonstration et la compréhension de certaines parties plus complexes. Certains ont même souligné la valeur promotionnelle des outils développés auprès des étudiants et des étudiantes du niveau collégial, une clientèle potentielle du programme de chimie offert par leur université.

Il ressort en outre des discussions avec les professeurs participants que trois éléments principaux ont contribué plus directement à l'atteinte des objectifs et au succès du projet. Premièrement, les qualités et les compétences de la personne en charge du projet apparaissent comme un ingrédient de base. On fait référence à son leadership, à son dynamisme communicatif, au respect et à la confiance mutuelle qu'elle a su promouvoir. La clarté des résultats attendus des participants fut le deuxième élément mentionné : les objectifs du projet étaient très explicites et chacun connaissait précisément ce qu'on attendait de lui. Enfin, le troisième élément concerne un mode de fonctionnement qui laissait toute la souplesse et la marge de manœuvre nécessaires à la réalisation des activités prévues.

Par ailleurs, les professeurs participants ont signalé que certains aspects du projet auraient pu être renforcés. Ainsi, plusieurs auraient voulu une meilleure diffusion des résultats, en particulier auprès de collègues non participants. Ce faisant, on aurait pu mieux les sensibiliser au projet et à ses objectifs, susciter leur intérêt et, dans certains cas, contrer le scepticisme ou le peu d'ouverture que certains collègues ont pu manifester. Dans le même ordre d'idées, on aurait trouvé intéressant que le projet suscite davantage d'échanges entre les participants et qu'il donne lieu à l'organisation d'un colloque ou d'un forum pour favoriser les échanges entre professeurs de chimie, susciter des maillages, etc.

On a aussi signalé qu'il aurait été utile de prévoir une forme d'évaluation ou de validation externe des outils développés, surtout s'ils sont destinés à une utilisation plus étendue. Dans ce cas, une certaine homogénéité aurait été requise pour s'assurer que les outils soient utilisables par des personnes différentes. Des participants ont souligné que plusieurs d'entre eux devaient prendre ou étaient sur le point de prendre leur retraite. Dans de telles circonstances, il

aurait été préférable de constituer une équipe présentant un meilleur équilibre intergénérationnel, à savoir des professeurs en début de carrière, à mi-carrière et en fin de carrière.

Enfin, plusieurs ont fait remarquer que le développement d'outils pédagogiques exige un investissement très important en temps. Or, les universités de moins grande taille ne disposent souvent pas de la marge de manœuvre nécessaire pour dégager une ressource aux fins d'un projet de cette envergure, alors qu'elles éprouvent tout autant, sinon davantage, le besoin de développer de tels outils. En d'autres mots, les conditions de participation à un tel projet, notamment au chapitre des moyens que les petites universités peuvent mettre à contribution, sont souvent fragiles et difficiles à remplir. Du coup, on convient que ce genre de projet, en rapprochant des constituantes, est une avenue intéressante, car il permet justement de constituer une masse critique de ressources dont ne dispose pas une petite université.

Une analyse du projet du point de vue des modes de collaboration

Parmi les discours à la mode en gestion, il y a celui de la nécessité d'une plus grande collaboration entre des organisations qui ont tendance à travailler « en silo ». Ce discours met l'accent sur l'horizontalité, la concertation et le partenariat en laissant entendre que l'avenir appartiendra aux organisations capables de travailler « en réseau ». Mais en premier lieu, nous devons préciser les différents types ou degrés possibles de collaboration. Pour ce faire, le tableau 1 résume brièvement les points de vue de plusieurs auteurs. L'ordre de présentation de ces modes n'est pas fortuit, la concertation et le partenariat constituant les deux modes de collaboration les plus sophistiqués et les plus exigeants pour les organisations au regard des dimensions retenues. Comme le lecteur peut se rendre compte, la classification repose sur l'évaluation subjective de quelques paramètres contextuels. Cette évaluation peut très bien être différente d'un observateur à un autre pour une même situation de collaboration. Nonobstant cette particularité, cette grille nous permet d'utiliser un cadre commun de discussion et de s'assurer que les termes sont bien définis.

Tableau 1 - Quatre modes de collaboration entre organisations *

	Transfert et échange d'informations	Consultation	Concertation	Partenariat
Pourquoi ?	Faire connaître les services ou produits	Obtenir une validation ou enrichir un processus de réflexion	Assurer la complémentarité des missions, l'harmonisation des stratégies	Offrir de meilleurs services; profiter d'une occasion
Pouvoirs et responsabilités	Inchangés	Inchangés	À respecter	À partager
Convergence d'intérêts	Minimale	À explorer	À expérimenter	À déployer pleinement
Confiance	Minimale	À développer	À renforcer	À consolider
Enjeux et coûts	Faibles	—————→		Élevés
Résultats anticipés	Une meilleure information	Une meilleure compréhension; une réduction de l'incertitude	Moins ou pas de chevauchements; de meilleurs ajustements mutuels	Une production impossible ou problématique sans l'apport de l'autre
Processus en cause	Communication	Compréhension/ Apprentissage	Collaboration étroite	Mise en commun de ressources

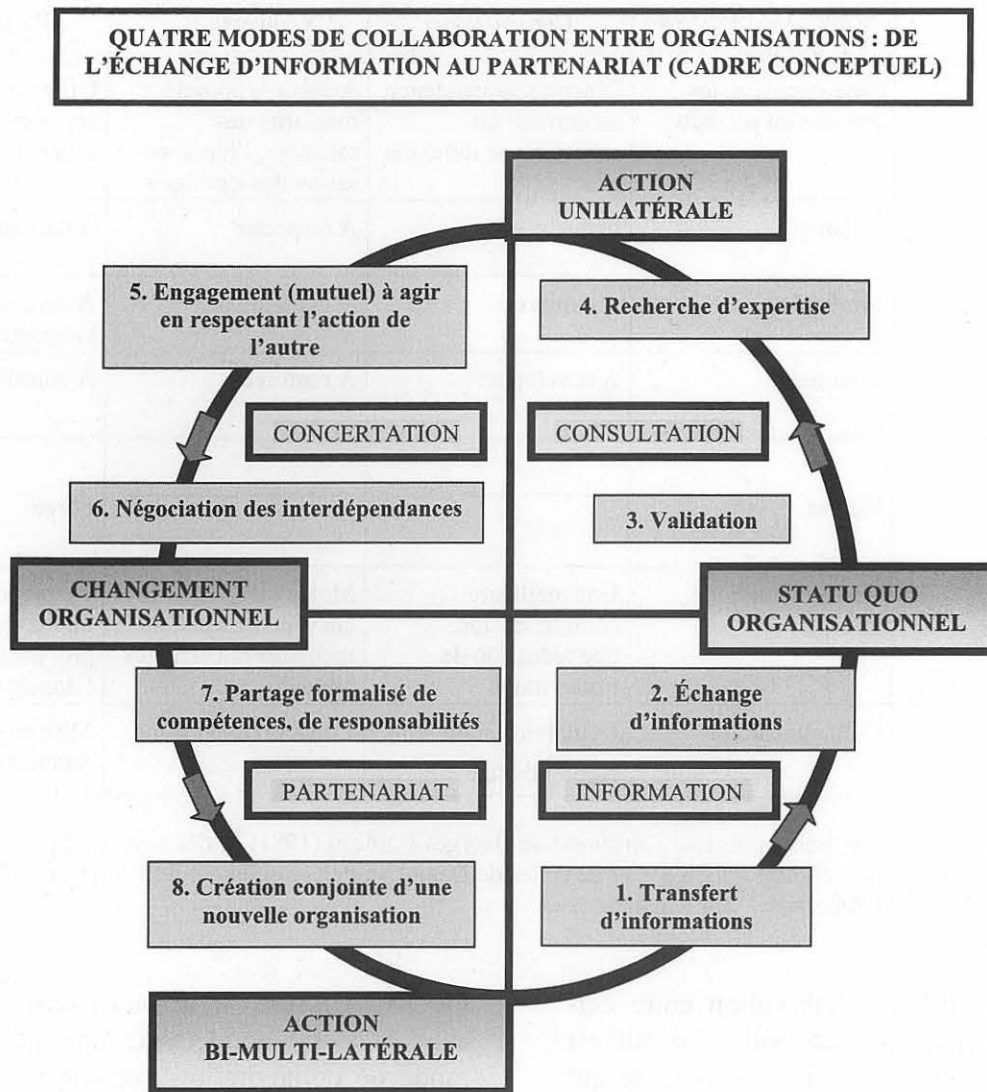
* Ce tableau et le schéma 1 présenté plus loin s'inspirent de Georges Burdeau (1981)¹¹, des notes de Lionel Ouellet et de Marc-André Dionne, ex-professeurs à l'ENAP, et de celles de Daniel Maltais, professeur à l'ENAP, ainsi que d'un avis du Conseil supérieur de l'éducation¹² sur le partenariat.

En fait, l'importance de la collaboration entre certaines organisations n'est pas nouvelle. Ce qui est nouveau, ce sont certains éléments de contexte qui rendent la collaboration plus souhaitable. Ainsi, beaucoup d'organisations n'ont plus les moyens de leurs ambitions et envisagent plus facilement de partager leurs ressources pour réaliser leurs projets. Dans d'autres cas, la nature des problèmes rencontrés fait en sorte qu'il est impossible d'envisager de les résoudre à moins de travailler avec des « partenaires ». Les problèmes qu'essayait de résoudre le projet FODAR-Chimie illustrent bien qu'il y avait dans ce cas précis « matière à collaboration », sinon entre organisations, du moins entre professeurs appartenant à des organisations différentes mais soucieux de développer leur expertise en enseignement de la chimie.

En se référant au contenu du tableau 1 et à celui du schéma 1, et en se rappelant le déroulement du projet

FODAR-Chimie, il apparaît assez clairement que celui-ci correspond essentiellement au deuxième mode de collaboration axé sur la « consultation ». Nous avons en effet signalé plus tôt dans ce texte que les participants venaient d'institutions différentes, que leur rôle respectif fut convenu et que la charge de travail fut distribuée à l'intérieur d'équipes. Nous sommes donc amenés à penser que chaque petite équipe chargée d'un volet fonctionnait, conformément aux distinctions proposées quant aux modes de collaboration, plutôt en mode « concertation ». Les membres des deux équipes avaient des intérêts convergents et s'assuraient de chevauchements minimums en harmonisant autant que possible les tâches à effectuer pour l'atteinte de leurs objectifs respectifs. Durant le déroulement du projet, les pouvoirs et responsabilités de chaque membre d'une équipe étaient respectés et la confiance a pu se développer et se renforcer.

Schéma 1 - Représentation des différents modes de collaboration et de certains paramètres



De plus, chaque équipe s'est inspirée des travaux et réalisations de l'autre équipe pour compléter son travail. Ceci a permis de bonifier les résultats obtenus tout en respectant les compétences, pouvoirs et responsabilités de chacun. Une telle concertation a été possible à l'intérieur des équipes mais, du point de vue de l'ensemble du projet, les travaux et résultats sont tout de même restés très distincts. Il s'agit de se rappeler les remarques des participants sur la non-uniformité des outils développés, les différences de structure et de présentation, le manque de validation du matériel. Pour l'ensemble du projet, nous considérons plutôt que la collaboration est restée au niveau de la consultation entre les participants des deux équipes. Cela a certes contribué au

développement d'une connaissance et d'une confiance mutuelles, ce qui permet d'espérer que des collaborations plus exigeantes, comme une pleine concertation ou un partenariat, se développeront dans l'avenir.

Conclusion

Tout en étant plus fréquentes depuis quelques années, les collaborations entre professeurs œuvrant dans des institutions d'enseignement différentes sont bien en deçà de ce qu'elles pourraient être. Nous avons voulu montrer qu'il était possible de les encourager, notamment dans le domaine de l'ensei-

gnement, en comprenant mieux ce qui peut expliquer le succès d'un projet de collaboration récent entre professeurs provenant de trois universités différentes. Le projet FODAR-Chimie a été réalisé et a atteint ses objectifs avec, en prime, quelques résultats positifs imprévus. Le leadership, le dynamisme et la confiance suscités par le coordonnateur du projet ainsi que la clarté des objectifs visés ont été des ingrédients essentiels à sa bonne réalisation.

Durant le déroulement du projet, les pouvoirs et responsabilités de chaque membre d'une équipe étaient respectés et la confiance a pu se développer et se renforcer.

En référence aux quatre modes de collaboration brièvement présentés dans cet article, il apparaît que le mode qui a caractérisé le fonctionnement des équipes fut celui de la consultation, un mode de collaboration qui a respecté le degré d'autonomie requis des personnes impliquées tout en permettant l'atteinte des résultats recherchés. Qui plus est, ce mode de collaboration a permis à ces personnes de mieux se connaître et d'envisager de collaborer plus étroitement dans des projets subséquents de concertation ou de partenariat. Cette possibilité est d'ailleurs une réalité puisqu'un projet de même nature a été accepté pour 2001-2003. De nouvelles ressources professorales se sont greffées, démontrant du coup la volonté de poursuivre dans le même sens.

Plusieurs projets actuellement en chantier verront leur aboutissement prochain, contribuant ainsi à renouveler la dynamique d'enseignement de la chimie et à rapprocher les constituantes concernées. C'est là un acquis de première importance qui devrait consolider et positionner favorablement le programme de chimie parmi les disciplines offertes dans le réseau de l'UQ.

Notes et références

- 1 Denis Bussières est professeur à l'Université du Québec   Chicoutimi. Il est détenteur d'un Ph.D. en chimie de l'Université of Western Ontario (1985), d'un DESS en administration publique de l' NAP (2003). Ses intérêts couvrent, outre la chimie inorganique et environnementale, l'enseignement et les méthodes pédagogiques utilis es en chimie.
- 2 Daniel Maltais est professeur à l' cole nationale d'administration publique. Il possède un baccalauréat en sciences politiques de l'Université de Montréal (1976), un MBA de l' cole des HEC (1983) et un doctorat en administration publique de l'Université Southern California (1996). Ses intérêts couvrent les nouvelles formes d'organisation gouvernementales, les modes de collaboration entre les organisations gouvernementales et les organisations priv es (avec ou sans but lucratif) et l'administration publique (en particulier sous l'angle de la performance organisationnelle). Ses recherches actuelles portent sur les cabinets ministériels et sur les compétences de gestion des cadres supérieurs gouvernementaux.
- 3 Collin, G. (1999). *Modernisation de l'enseignement de la chimie*, formulaire de présentation des propositions au FODAR, mars.
- 4 www.uqac.ca/chimie/cinetique_chimique/
- 5 www.uqac.ca/chimie/Chimie_theorique/
- 6 www.uqac.ca/chimie/Thermochimie/
- 7 www.uqac.ca/chimie/Physique_atom/
- 8 www.er.uqam.ca/nobel/dep_chim/chi1301/outils/
- 9 www.er.uqam.ca/nobel/dep_chim/Diapos-CHI-1301/Diaporama-CHI1301.ppt
- 10 Nous remercions M. Serge Bonneau qui a consulté les professeurs associés au projet. Cette partie de l'article résume les propos rapportés.
- 11 Burdeau, G. (1981). *Traité de science politique*, tome III : La dynamique politique, vol. II : La dialectique de l'ordre et du mouvement, chap III : De la lutte à la gestion, Paris, LGDJ.
- 12 Conseil supérieur de l' ducation (2002). *Les universités à l'heure du partenariat*, avis au ministre de l'éducation, mai, 114 p.



**REVUE
INTERNATIONALE
P.M.E.**

Volume 15, numéros 3-4, 2002

SOMMAIRE

ARTICLES

PME et technologies de l'information : de la prise de décision à la mise en œuvre

Marie-Christine MONNOYER-LONGÉ

Université de Toulouse et Université Montesquieu, Bordeaux IV

Dans quelle mesure les TIC jouent-elles un rôle stratégique pour les PME ?

Béatrice VACHER

École des mines d'Albi-Carmaux

**Les facteurs de succès de la mise en place d'une communauté virtuelle dans les PME de services :
le cas des petits et moyens cabinets d'experts-comptables**

Michel VÉZINA et Jacques FORTIN

École des Hautes Études Commerciales

Les dirigeants dans le secteur des TIC pensent-ils différemment ?

Biais cognitifs et formation de réseaux dans les PME aux environnements instables

Cécile FONROUGE

Université d'Évry

**Internet, facteur de gains de productivité et de diversification dans les PME :
caractérisation des contextes d'usage**

Serbe AMABILE et Martine GADILLE

Université d'Aix-Marseille III et Université de Nice

NOTE DE RECHERCHE

Le cyberentrepreneuriat : une étude exploratoire

Camille CARRIER, Louis RAYMOND et Anissa ELTAIEF

Université du Québec à Trois-Rivières et Université de Toulouse !

Les extrapreneurs : les entrepreneurs font le développement et les extrapreneurs, le sous-développement

Krasmer-Mobiank Kipoutou ¹
Institut supérieur de gestion
Université Marien Ngouabi

Introduction

Le développement économique a pour agents les entrepreneurs; mais quel est l'agent du sous-développement ? Cette question – apparemment sans intérêt – est lourde de conséquences. En effet, ne pas la poser revient à vouloir ne pas saisir le problème du sous-développement, du développement du sous-développement, et donc du développement des pays sous-développés à sa base.

L'abandon du paradigme du développement pour celui de la lutte contre la pauvreté, l'échec des différentes décennies de développement décrétées par le PNUD, la désarticulation entre pays développés et pays sous-développés, les premiers devenant plus riches alors que les seconds s'appauvrissent de plus belle, les programmes de privatisation des entreprises publiques qui touchent les nombreux pays sous-développés et qui peuvent s'apparenter à une « recapitation » après la décapitation des indépendances, tout cela nous amène à nous demander s'il y a vraiment des entrepreneurs dans les pays considérés comme sous-développés ou économiquement en retard. Si Paul De Bruyne ne trouve dans ces pays que des commerçants et des artisans, et que les entrepreneurs qui s'occupent de l'activité industrielle sont absents ², nous nous interrogeons également si cette énumération est exhaustive et réaliste. Le caractère dépressif ou exothermique des

La théorie des entrepreneurs est une théorie du rôle, de la nature de leur fonction, de leurs origines, des conditions dans lesquelles ils fonctionnent le mieux.

systèmes économiques de ces pays nous amène à dire non.

Les propos d'André Piettre, que nous reprenons ci-après, témoignent de la présence des agents qui, loin de faire le développement, nuisent à son processus :

Si tant d'efforts publics ou tant d'efforts privés, d'intention également généreuse, sont trop souvent restés inefficaces, la raison est qu'ils ne pénétraient pas jusqu'aux causes du mal, presque aux assises et jusqu'à l'esprit du régime. À côté d'investissements parfois contestables, des micro-réalisations ont soulevé d'ancestrales apathies. Car l'assistance ne peut tout faire. Et, il faut bien avouer que ces bénéficiaires n'ont pas toujours répondu à notre aide par d'égal effort. Des dissipation éhontées, des désordres sans nom et d'amères rancœurs excités par quelques ambitieux trop écoutés chez nous risquent de décourager les meilleures volontés. ³

Le caractère dépressif ou exothermique des systèmes économiques des pays sous-développés, la détérioration des termes de l'échange et les dévaluations des monnaies, la désarticulation entre le nord et le sud, les faillites et les privatisations des entreprises publiques au sud, entre autres, militent en faveur de la présence des agents qui, loin de faire du dévelop-

pement, font du sous-développement. Ces agents, nous les appelons les extrapreneurs.

La théorie des entrepreneurs est une théorie du rôle, de la nature de leur fonction, de leurs origines, des conditions dans lesquelles ils fonctionnent le mieux. Nous ne reviendrons pas ici sur ces théories et renvoyons le lecteur redécouvrir les nombreux ouvrages spécialisés et d'économie qui en parlent. Par analogie, la théorie des extrapreneurs peut-être ébauchée en suivant le canevas de ces théories. L'objet de cet article est de faire part aux lecteurs des conclusions auxquelles nous sommes parvenu en étudiant les extrapreneurs, de tenter de sortir l'économie du développement dans cette sorte d'amnésie accommodante dans laquelle elle est cantonnée et de répondre à la question que nous nous sommes posée dès le départ.

Les extrapreneurs aux antipodes des entrepreneurs

L'extrapreneur est un agent qui, occupant la place ou la position de l'entrepreneur, favorise les externalisations pathologiques des ressources au profit de son milieu d'origine, de son réseau de référence ou les pratique pour son seul profit. Il ne dispose pas de base économique, n'a pas de compétences nécessaires, ou il est mis dans l'impossibilité de les éprouver, et ne peut donc pas par conséquent élargir la base de ses actions pour en faire la base du développement économique. Olivier Vallée⁴, qui donne une description parfaite de cet agent singulier, n'est pas allé jusqu'à lui trouver un autre nom. Il n'a pas échappé aux attitudes accommodantes en l'appelant entrepreneur accompagné du qualificatif africain, comme pour distinguer ces derniers des entrepreneurs occidentaux et pour dire qu'ils n'ont pas les mêmes pratiques, les mêmes méthodes et ne peuvent pas donner les mêmes résultats; quand même, il reconnaît que l'entrepreneur en Afrique est en devenir et que le phénomène et la réalité ne se sont pas encore rencontrés dans ce continent.

Le concept d'extrapreneur a été forgé à partir du préfixe extra et du mot entrepreneur pour coller à la réalité de cet agent singulier et tenir compte de ses logiques ou habitudes qui sont en dehors ou au-delà

de celles des entrepreneurs dignes de ce nom. Au rang de ces logiques, nous retrouvons les logiques de notabilité, de quête de statut, de caste, de thésaurisation, de prestige, de promotion dans l'« establishment », de jouissance, de mercenaire du statu quo... qui sont étrangères aux logiques et stratégies de l'entreprise créatrice de richesses et facteur de développement. Toute vie, toute existence, dit André Piettre que nous citons ci-dessus, a un sens dans la double acceptation du terme. Elle a une signification : ainsi parle-t-on d'une vie de savant, d'ingénieur...; et elle a une direction, un déroulement dont on analyse les étapes. En nous basant sur le sens et la signification de l'existence des extrapreneurs, nous pouvons dire que ceux-ci s'identifient à la fin de la bourgeoisie occidentale. Ils commencent par la fin. Ils sont déjà sénescents alors qu'ils n'ont connu ni la pétulance, ni l'intrépidité, ni le volontarisme de la jeunesse et de l'adolescence. Le corollaire d'une telle situation de quête de statut ou de confinement à celui-ci, l'habitus d'innovation, de rationalité, d'amélioration de l'allocation des ressources, de l'observation d'une quelconque éthique sont absents.

Le concept d'extrapreneur a été forgé à partir du préfixe extra et du mot entrepreneur pour coller à la réalité de cet agent singulier et tenir compte de ses logiques ou habitudes qui sont en dehors ou au-delà de celles des entrepreneurs dignes de ce nom.

La science économique connaît les entrepreneurs. Elle connaît également les entrepreneurs et les intrapreneurs dans le contexte de l'occident. Elle vient même de découvrir les non-entrepreneurs dont Hisrich et Peters nous présentent huit portraits types. Il s'agit : du bouillant, de la simple, de la prima donna, du blanc-bec, de la méticuleuse, du ringard, du fourvoyé et de l'inventeur⁵. Mais elle ne connaît pas les extrapreneurs que nous classons néanmoins parmi les non-entrepreneurs et qui peuvent être rapprochés des fourvoyés. Par une sorte de raccourci conceptuel accommodant, elle a eu tendance à assimiler les hommes et les femmes que l'on trouve à la tête de nombreuses structures des pays sous-

développés de façon générale, des pays africains en particulier, d'entrepreneurs. Et on n'est pas étonné que ces contrées soient sous-développées et en sous-développement; alors que, sous d'autres cieux, les entrepreneurs et les entreprises font le développement. Il faut donner raison à Jean-Paul Sartre, qui, en son temps, disait : « malnommer les choses, c'est ajouter aux malheurs du monde ».

L'ignorance des extrapreneurs est d'autant plus inadmissible que la science économique s'est depuis engagée sur l'analyse de l'hétérogénéité du milieu économique, non seulement en distinguant les unités selon leurs dimensions, mais encore en reconnaissant l'extrême diversité des sujets économiques. Cette diversité tient à une différence de rationalité, aux différences d'horizons économiques et de l'inégalité de leur force et de leur influence. En retenant par exemple le critère de rationalité, André Marchal classe les individus en ceux qui sont ultra-rationnels – qui agissent en fonction de la connaissance des lois économiques, de leur expérience des hommes et de l'intuition de l'avenir –; les individus infra-rationnels, qui sont conditionnés par le milieu, esclaves de la mentalité environnante, de la publicité et de la propagande; et enfin les *homines oeconomicis*, qui sont guidés par l'intérêt personnel et le principe de l'économie des forces ⁶.

Avec l'extrapreneur, l'entreprise et l'ensemble de l'économie ne sont que les expressions d'un mode d'administration approprié aux circonstances extérieures.

L'observation de l'extrapreneur permet de dégager, à des degrés plus ou moins élevés, les caractéristiques suivantes : l'absence d'éthique ou le cynisme dont il fait preuve, son fort besoin de statut, d'affiliation, son faible besoin de réussite dans le cadre de l'entreprise, le laxisme dont il fait preuve et sa tendance à diluer le temps ou à fuir les responsabilités, le fait qu'il bénéficie de protections politiques, son vif intérêt pour les honneurs et pour les transactions sans contrepartie, et sa faible capacité de coordination d'où, par exemple, le fait que les conflits ne trouvent pas facilement de solutions en Afrique. Au sujet du laxisme, voici un autre exemple : si ce dernier ne

prend pas de décision, ne tranche pas, tolère beaucoup de choses, c'est pour traduire la réalité de son pouvoir et le fait qu'il est prisonnier du groupe ou des pesanteurs sociologiques.

Les caractéristiques de l'extrapreneur agissent comme autant d'anti-valeurs qui, s'articulant à la chaîne de valeurs d'une entreprise, que ce soit aux activités commerciales, industrielles ou logistiques, annihilent ou inhibent toute possibilité de création de richesses et engagent ou amplifient le processus de dénatura-tion de l'entreprise et, partant, d'avortement du développement.

À l'esprit d'entreprise, l'extrapreneur oppose l'esprit de son milieu d'origine ou de son réseau de référence. Son centre d'intérêt n'est pas l'entreprise.

L'extrapreneur n'est pas animé par l'esprit d'entreprise. Les Africains seraient passés, après les indépendances, de l'esprit traditionnel à l'esprit bureaucratique, faisant l'impasse sur l'esprit d'entreprise. Ainsi, après l'esprit bureaucratique, sont-ils animés aujourd'hui par l'esprit de leur milieu d'origine ou de leur réseau de référence ? D'où le fait qu'ils soient légion, les « entrepreneurs africains », mais installés dans leurs familles, leur administration publique, la politique et la guerre, les organisations internationales, les universités, les hôpitaux, les mosquées, les églises, les orchestres et les terrains vagues. D'où également le fait que leurs conduites possèdent des singularités encore affranchies d'un moule unique de l'intérêt et de la personnalité morale de l'entreprise. Ils sont animés par l'esprit d'extraprise ou par l'ensemble des qualités psychiques qui rendent impossible la réalisation heureuse d'une entreprise et qui ne permettent pas sa consolidation, sa reproduction à l'identique et son développement.

Par leur position, les extrapreneurs en profitent pour réaliser des transferts de ressources de façon pathologique de l'entreprise vers leurs centres d'intérêt ou pour les favoriser. La rapidité avec laquelle ils prennent le pouvoir n'a d'égale que celle avec laquelle ils se livrent aux pratiques d'externalisation pour leur enrichissement personnel ou les favoriser au profit de leur milieu d'origine ou de leur réseau.

L'extrapreneur nous fait penser, par sa position et son comportement, au citoyen de la Grèce antique qui s'adonnait bien à un métier : artisanat, labour des champs, travaux de port; qui participait s'il était riche à des placements financiers; qui faisait travailler les esclaves et plaçait son argent dans les mines; mais dont le véritable centre d'intérêt était ailleurs, en principe du moins. Son vrai centre d'intérêt était à l'agora, à l'éclésià, au théâtre, au gymnase, aux concours et aux jeux. L'avantage que le citoyen de la Grèce antique a sur l'extrapreneur est que ce dernier avait des esclaves, des métèques ou des étrangers domiciliés et des affranchis pour s'occuper des choses économiques.

L'apparition des extrapreneurs est due à l'atrophie du statut de l'entrepreneur, à la dénaturation de leurs stratégies, au non-fonctionnement normal des filières d'accès à la fonction d'entrepreneur, à l'absence de liberté et de démocratie. Ils représentent les candidats entrepreneurs, c'est-à-dire les élites dynastiques, la classe moyenne, les intellectuels révolutionnaires, les administrateurs coloniaux et les leaders nationalistes – ou ceux qui avaient vocation à le devenir ou à l'être, mais dont les stratégies sont fourvoyées ou qui affichent des comportements déviants. Ils sont cooptés par les régimes en place, bénéficient d'une position de rente ou de quasi-rente et où, pour se maintenir, il leur faut reconnaître les dits régimes et leurs réseaux d'accès à la richesse. Ces régimes sont eux-mêmes impliqués dans la fuite des capitaux, l'exploitation des matières premières, comme ils l'étaient jadis dans l'extradition passée des hommes.

En Afrique, l'avènement des extrapreneurs locaux au pouvoir date des indépendances. En effet, à partir de cette période, ceux qui ont pris le pouvoir ont été promus du jour au lendemain à la suite du départ massif des populations expatriées. Ils se sont transformés en colons dans leur propre pays, marginalisant ou excluant la grande majorité des peuples à la prise de décisions et à l'administration de leur pays.

L'Africain n'est pas ontologiquement entrepreneur, dit Olivier Vallée cité ci-dessus. Cela ne procède pas de son milieu social ou de la pauvreté en capitaux de son milieu, mais du fait que l'*homo*

economicus en Afrique a été remis en cause par la colonisation, par sa participation à la fois comme sujet et objet de l'esclavage; les dominations économiques, politiques et culturelles n'ont fait que reproduire le processus et le maintenir dans cette situation.

Les structures à la tête desquelles se retrouvent les extrapreneurs présentent un profil de proie, ce sont des entreprises-choses.

Les structures que les extrapreneurs créent, animent ou dirigent sont organisées de façon à privilégier les pressions extérieures jugées stratégiquement plus importantes : LES EXTRAPRISES. Les extraprisés font de la redistribution ou subissent des externalisations pathologiques de ressources. Les plus efficaces d'entre elles consomment leurs capitaux. En Afrique, par exemple, l'entreprise est créée en réseau et les créateurs mettent en avant leurs responsabilités sociales, familiales ou politiques. La création de ce genre de structures est facile, mais leur maintien en vie et en fonctionnement à sa pleine capacité est par contre très difficile, parce qu'elles sont dépressives, victimes des externalisations pathologiques qui corrodent tout processus de développement ou de reproduction à l'identique. Octave Gelinier qualifie les sociétés sous-développées de sociétés sans entreprise, en réservant ce mot à l'unité qui a un pouvoir de décision autonome⁷. L'extraprise ne dispose pas des moyens d'une stratégie propre.

Le contexte dans lequel les extrapreneurs prolifèrent est celui de l'économie dépendante ou subordonnée. Par le manque de rationalité qui les caractérise, le cynisme dont ils font preuve, les pressions qu'ils subissent, les externalisations pathologiques des ressources ou richesses qu'ils favorisent ou pratiquent donnent aux entreprises un profil de proie, les transforment en machin formé d'un nombre donné de contrats que l'on parasite.

L'extrapreneur détruit les ressources ou les richesses. C'est un agent de dénaturation et de désintégration de l'entreprise qui ne favorise pas la réallocation avantageuse des ressources au niveau du pays. Il fait

de la destruction-destructrice des ressources, qui est à opposer à la destruction-créatrice des ressources que réalise l'entrepreneur.

L'extrapreneur fait de la destruction-destructrice, qui est à opposer à la destruction-créatrice que réalise l'entrepreneur.

Les pratiques d'externalisation pathologiques des ressources qui sont confondues le plus souvent à la mauvaise gestion, même quand elles bénéficient à leurs auteurs, font en fait partie ou relèvent d'un système d'administration favorable aux pressions extérieures, jugées stratégiquement plus importantes. Ce système tend à faire des clientèles, à transformer les opposants éventuels en partisans du pouvoir, à diriger par la corruption ou pour contenter les membres du réseau ou des milieux d'origine des extrapreneurs. Il est comparable au système des avantages financiers, des solidarités, des devoirs réciproques qui prévalaient en Europe féodale pour maintenir les seigneurs en nobles de cour dociles. Ces pratiques vont actuellement au-delà de la mission historique de courroie de transmission ou d'agent d'affaires que Fanon attribue aux classes dirigeantes des pays sous-développés, en participant activement à l'externalisation pathologique des ressources ou des richesses et en défendant par tous les moyens cette position ou le rôle d'interface ou d'intermédiation qui est le leur.

Les interventions des extrapreneurs reproduisent les fondements de la valeur dans les pays sous-développés en général, et en Afrique en particulier : la rareté et la nature subordonnée de l'économie. Ces interventions sont à la base d'un enrichissement privé qui ne se dissémine pas dans la société. Leurs stratégies ou pratiques se calquent sur les projets, les investissements, les dépenses, les ventes ou les contrats de l'entreprise. Elles sont qualifiées également de récupération à la marge, entraînant la dérive par rapport aux systèmes de protection des équilibres monétaires, le non-respect des principes régissant le bon fonctionnement de l'entreprise. Elles donnent lieu aux mécanismes du type transaction sans contrepartie, dépenses onéreuses, surfacturation des achats, sous-facturation des ventes, détournement des fonds

ou des ressources, surpaiement des cadres de direction, etc. qui alimentent la fuite des capitaux et autres évasions fiscales.

L'extrapreneur peut s'entourer de toute une équipe de prétendus collaborateurs. Cette superstructure ne vise pas l'efficacité ou la réalisation des performances économiques, techniques ou commerciales... Ces considérations sont vite marginalisées, battues en brèche pour mettre en avant l'embauche des amis, des parents, des clientèles qui y trouvent une niche écologique pour couler des jours aisés à l'abri des tracasseries financières. Cette superstructure se présente soit sous forme de « népostructure » lorsque l'extrapreneur privilégie ses relations familiales et amicales pour constituer l'équipe de direction, soit sous forme de « ploutostructure » lorsque ce sont les apports en argent ou en capital qui déterminent la composition de l'équipe de direction. Les fonctions liées à ces niveaux restent dominées par des agents qui ne sont pas encore acquis à la nécessité de l'efficacité, de l'utilisation rationnelle des ressources et de la compétence.

Les extrapreneurs font partie des forces de corrosion du développement qui non seulement bloquent ou retardent le développement, mais qui continuent de peser lourdement sur le processus une fois qu'il est en train. Ils sont à la base du développement extraverti qui n'est pas développement, mais développement du sous-développement, selon l'expression bien connue de Samir Amin. Avec eux, les caractères spécifiques du sous-développement – inégalités internes croissantes, distorsion consécutive de l'allocation des ressources, marginalisation et dépendance, etc. – ne sont pas réduits, mais de plus en plus marqués

Avec les extrapreneurs, les entreprises et les États sont perméables, extravertis et leurs fonctionnements adaptés pour répondre aux sollicitations et exigences de l'extérieur. Avec leur présence, les politiques économiques de développement, de redressement et les plans sont voués à l'échec. Les pratiques qui transforment les entreprises en extraprises sont les mêmes qui mettent le pays sur la pente du sous-développement et qui entraînent le développement du sous-développement, qui prend nécessairement

l'allure de périodes de croissance rapide soudainement bloquées, de miracles sans lendemains, de décollages ratés.

Les sociétés sous-développées sont également des sociétés d'extrapreneurs. Les populations de ces sociétés sont réduites à rechercher des niches écologiques auxquelles elles articulent des logiques étrangères et à externaliser ainsi des ressources. Les pratiques d'externalisation des ressources ou des richesses se sont généralisées et banalisées au point où nous pouvons avancer que les sociétés sous-développées ou en sous-développement sont également des sociétés d'extrapreneurs.

L'extrapreneur constitue le prince des facteurs du sous-développement et du développement du sous-développement.

Conclusion

Nous pouvons dire qu'avec les extrapreneurs, les facteurs de sous-développement ont trouvé leur prince. En effet, si de nombreux ouvrages et auteurs parlent du sous-développement, des facteurs de sous-développement, de bourgeoisie non investisseuse et jouisseuse, ils ne vont pas jusqu'à dévoiler cette prétendue bourgeoisie dans son rôle de destruction-

destructrice ni jusqu'à la mettre au centre du processus de sous-développement. En un mot, le prince des facteurs du sous-développement restait dans les coulisses, ou le toréador derrière la muleta.

Notes et références

- 1 Krasmer-Mobiank Kipoutou est docteur ès sciences économiques. Il est assistant à l'Université Marien Ngouabi du Congo-Brazzaville et enseignant permanent à l'Institut supérieur de gestion. En dehors des recherches qu'il mène sur les extrapreneurs, il s'intéresse également à l'entrepreneuriat des activités économiques ou au processus de prise en main des activités économiques par les entreprises aussi bien dans le contexte de l'occident que dans celui des pays sous-développés.
- 2 De Bruyne, P. (1963). *Esquisse d'une théorie de l'administration des entreprises*, Paris, Dunod.
- 3 Piettre, A. (1964). *Les trois âges de l'économie et de la civilisation occidentale*, Paris, Fayard.
- 4 Vallée, O. (1992). *Les entrepreneurs africains*, Paris, Ed. Syros Alternatives du Seuil.
- 5 Hisrich, R.D. et M.P. Peters (1992). *L'Entrepreneurship : lancer, élaborer et gérer une entreprise*, Paris, Economica.
- 6 Marchal, A., cité par R. Barre (1955). *Économie politique*, I, Paris, PUF.
- 7 Gelinier, O. (1972). *L'entreprise créatrice*, Paris, Éditions Hommes et Techniques.

Légitimités et spécificités de chaque échelon territorial au Québec ¹

Marc-Urbain Proulx ²

Centre de recherche sur le développement territorial
Université du Québec à Chicoutimi

La décentralisation gouvernementale devient actuellement un important sujet de débat public au Québec. De fait, il s'agit d'un retour sur un débat abondamment traité depuis 40 ans. Les acquis scientifiques à propos de cette option bien distincte en gestion publique sont nombreux. Plus nombreux encore sont les exposés, allocutions, revendications, promesses et énoncés d'intentions.

À l'analyse des éléments de ce vaste débat, on constate que les positions respectives convergent de plus en plus sur des principes de base tels que la démocratie, la justice sociale, l'efficacité administrative et le développement économique. Tout le monde semble s'entendre sur les vertus de la décentralisation. On en oublie parfois même les vices. Cependant, dans l'optique d'une réforme gouvernementale sinon imminente, du moins fortement désirée, d'importantes confrontations se produisent inévitablement entre les structures potentielles d'accueil des nouvelles responsabilités. Chaque organisation désire bénéficier de la nouvelle manne éventuelle de l'État. D'autant que plusieurs de ces structures voient dans la décentralisation une véritable planche de salut. Certains observateurs font alors judicieusement appel à l'élargissement du débat bien au-delà du corporatisme et du marchandage politique entre démarcateurs afin d'embrasser l'intérêt général de la population. Pour ce faire, il nous faudrait améliorer au Québec le cadre d'analyse institutionnelle globale pour mieux cerner les véritables enjeux de la décentralisation gouvernementale.

**Tout le monde semble s'entendre
sur les vertus de la décentralisation.
On en oublie parfois même les vices.**

À cet effet de cadre global à bonifier, il devient tout à fait pertinent de bien distinguer et positionner nos trois échelons territoriaux dans le Québec infranational, à la lumière de critères scientifiquement reconnus. Le texte qui suit représente un jalon en ce sens. Pour le rédiger, nous utiliserons du matériel emprunté aux diverses perspectives d'analyse ³ formulées en théorie de l'État. Les critères théoriques utilisés nous aideront à distinguer les différentes légitimités associées aux trois échelons territoriaux institutionnalisés au Québec.

Pour effectuer cette application à la réalité québécoise, nous utiliserons par ailleurs des données collectées par quatre enquêtes distinctes ⁴ ainsi que des faits présentés dans la littérature scientifique sur le sujet ⁵. Notre description et notre analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique nous amèneront à souligner une dizaine de spécificités propres à nos trois échelons territoriaux infranationaux (tableau 1).

Légitimité historique

Nous avons, au Québec, des instances publiques locales traditionnelles représentées par les paroisses et les quelques villes fondées sous le régime français. Le changement de régime politique en 1763 ainsi que la croissante nécessité vis-à-vis la construction de chemins entre les lieux ont favorisé l'utilisation

d'aires plus larges (cantons, comtés) pour la gestion publique.

Mais la possibilité d'érection de municipalités locales au Québec trouve son origine réelle dans deux ordonnances livrées en 1840, et surtout dans l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada en 1855. Malgré une bonne résistance de la population de l'époque furent érigées très rapidement plus de 400 municipalités sur le vaste territoire colonisé. Par

la suite, le doublement du nombre de municipalités pendant la seconde moitié du XIX^e siècle démontra clairement la pertinence des autorités locales. C'est ainsi que les municipalités prirent, historiquement, une place très importante dans la gestion publique au Québec. Si bien qu'en 1930, l'échelon local (municipal et scolaire ⁶) représentait le palier gouvernemental le plus important au Québec ⁷ sur le plan des dépenses et des revenus publics.

Tableau 1 - Légitimités des trois échelons territoriaux infranationaux

Territoires/ légitimités	Municipalités	MRC	Régions administratives
Historique	Paroisse	Comtés municipaux	Colonisation
Idéologique	Proximité Qualité de vie	Territorialité Cadre de vie	Régionalisme Niveau de vie
Juridique	1840 – 1870-71 Règlements	1847 – 1979 Règlements	1966 – 1993 Résolutions
Politique	Élus directs	Élus indirects	Désignés et élus
Démocratique	Participation	Participation	Consultation
Fonctionnelle	Biens et services Planification urbaine	Biens et services Aménagement	Gestion des programmes Planification régionale
Financière	Impôt foncier	Quote-parts	Souscriptions
Économique	Reproduction de la main-d'œuvre	Bassins d'emploi Milieux innovateurs	Pôles de croissance Infrastructures régionales

Du point de vue historique, les territoires MRC ancrent leur existence dans la mise en place, dès 1847, de conseils de comtés municipaux. Leur nombre fut en progression constante, passant de 49 en 1847 à 69 en 1901 pour atteindre 76 en 1951. Les éléments du contexte géographique et historique furent inévitablement respectés dans le découpage territorial de ces comtés municipaux. La raison

d'être de ces territoires supralocaux institutionnalisés fut d'offrir une assise territoriale pertinente pour solutionner des problèmes auxquels les maires des municipalités locales membres étaient confrontés. Le forum communautaire représenté par le conseil de chaque municipalité de comté fut, à cet égard, un important lieu de discussions, d'échanges, de confrontations et d'apprentissages pour les maires.

Par conséquent, le remplacement des comtés municipaux par les municipalités régionales de comté (MRC) en 1979 ainsi que la généralisation de cette formule sur tout le territoire québécois habité furent facilement justifiés, malgré l'opposition de certains groupes à la réforme.

En 1930, l'échelon local (municipal et scolaire) représentait le palier gouvernemental le plus important au Québec sur le plan des dépenses et des revenus publics.

La dimension régionale de l'espace québécois fut forgée au fil de la colonisation⁸, elle-même influencée par la géographie du pays. Le premier Conseil d'orientation économique régional (COER) fut formé en 1946 au Saguenay-Lac-Saint-Jean. La formule se généralisa dans tout le Québec au cours des années 1950⁹. Ainsi, les régions dites administratives furent découpées par le gouvernement du Québec en tenant compte de ces réalités géographique et politique, tout en utilisant clairement le critère économique correspondant à l'aire d'influence des pôles de croissance¹⁰. Ces trois critères sont d'ailleurs intimement reliées à l'histoire de l'occupation de la périphérie du Québec puisque cette occupation fut favorisée et contrainte à la fois par les institutions publiques, les réseaux hydrographiques, la présence de ressources productives (forêt, mines, agriculture...) et la présence de places centrales dynamiques. C'est ainsi que les dix régions identifiées par Brouillette¹¹ et reconnues officiellement à partir de 1966 possèdent, pour la plupart, une légitimité historique certaine. Quant aux redécoupages effectués depuis pour obtenir les dix-sept régions d'aujourd'hui, le contexte historique a sûrement influencé à un certain degré les forces en présence.

Légitimité idéologique

Un espace national si vaste, des ressources, des problèmes, des opportunités et des contraintes si différents d'un lieu à un autre ainsi qu'une population relativement faible si dispersée nécessitent inévitablement une approche décentralisée dans la gestion publique. D'une part, l'application du principe d'universalité oblige ce rapprochement entre les adminis-

trateurs et les administrés afin de préserver l'égalité d'accès aux services publics pour tous les citoyens. D'autre part, la finalité de développement culturel, social, écologique et économique, qui est généralement présente dans les politiques publiques, nécessite l'intervention directe sur les ressources réelles disponibles ici et là.

La légitimité des autorités locales s'appuie, sous l'angle idéologique, sur la notion de proximité des citoyens qui permet un meilleur respect des goûts, des préférences et des besoins de ceux-ci par le secteur public. La présence d'un secteur public local vise en principe à assurer un bon niveau de qualité de vie¹² de la population par l'entremise de la consommation collective de biens et services. Cette consommation collective génère, certes, des effets de redistribution de la richesse. Ces effets, positifs pour les uns et négatifs pour les autres, deviennent acceptables pour tous grâce à la solidarité sociale engendrée par ce qu'il est convenu d'appeler le « localisme », c'est-à-dire l'esprit de fraternité qui se développe autour du patrimoine commun, ce que d'aucuns appellent le clocher.

La légitimité des autorités locales s'appuie, sous l'angle idéologique, sur la notion de proximité des citoyens qui permet un meilleur respect des goûts, des préférences et des besoins de ceux-ci par le secteur public.

Pour les territoires MRC, leur légitimité idéologique s'appuie sur le principe de territorialité ou d'appartenance territoriale qui sert pour effectuer leur découpage officiel de 1979 à 1982. L'application de ce principe vise à atténuer la dualité ville-campagne accentuée par l'urbanisation du Québec au cours du XX^e siècle. Cette dualité a causé un certain nombre de problèmes étant donné les domaines de plus en plus nombreux de complémentarité entre les deux réalités, notamment à l'égard de l'organisation du cadre de vie¹³. Le territoire d'appartenance MRC représente dès lors l'assise de solidarité supra-locale qui permet de mieux concilier les interdépendances entre les municipalités locales, urbaines et rurales. De leur côté, les régions administratives ancrent leur légitimité idéologique dans le régionalisme tradition-

nel. Les mésententes politiques qui ont conduit à de nouveaux redécoupages régionaux depuis 1966, la vaste étendue des espaces régionaux et le fort localisme qui s'exprime constamment dans les dossiers régionaux ont cependant limité le renforcement de cette légitimité. Pour l'État, la légitimité idéologique de cet échelon réside principalement dans la double nécessité de respecter les intérêts des clients du secteur public et aussi d'être administrativement efficace dans l'allocation des ressources issues de programmes des gouvernements centraux. En effet, un espace national si vaste, si hétérogène et si peu peuplé nécessite certainement une approche régionalisée dans la définition de la vision, des objectifs, des stratégies et des politiques des différents ministères de l'État. Le but visé par ces interventions concerne le maintien et l'amélioration du niveau de vie de la population¹⁴.

Légitimité juridique

Les affaires municipales, et par extension régionales, furent considérées de juridiction exclusive des provinces par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) de 1867. Le gouvernement du Québec ne tarda dès lors pas à légiférer dans ce domaine par l'adoption en 1870 du Code municipal, et en 1871 par une loi particulière pour les villes. Cette dernière loi fut refondue à plusieurs reprises et sera désignée à partir de 1903 sous le titre de *Loi des cités et villes*¹⁵. Notons que le Code municipal fut entièrement révisé en 1916 afin de mieux préciser les champs de juridiction des municipalités locales et de comtés.

Les municipalités sont ainsi soumises aux mandats, aux lois et aux contrôles du gouvernement du Québec. Elles ont cependant la possibilité d'adopter des résolutions sur les affaires courantes de la corporation municipale telles que la desserte de biens et services à la population. Elles ont aussi un pouvoir réglementaire leur permettant notamment de contrôler l'utilisation de leur sol. Ainsi peuvent-elles se doter de règlements d'urbanisme. Au niveau judiciaire, les municipalités locales peuvent opérer une cour municipale afin d'imposer des sanctions aux contrevenants des règlements d'urbanisme.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) adoptée en 1979 par le gouvernement du Québec prévoit la création des municipalités régionales de comté (MRC) au Québec. Celles-ci sont reconnues par des lettres patentes adoptées par le conseil et par le gouvernement. À l'égard de ses compétences, le conseil MRC peut passer des résolutions et adopter de règlements. Les schémas d'aménagement de chaque territoire MRC possèdent un statut légal et sont ainsi opposables à des tiers. Ils sont appliqués par la Commission nationale de l'aménagement.

Il est à noter qu'aucune instance régionale n'a le pouvoir de réglementer.

Le statut juridique des régions administratives repose sur l'existence de décrets. L'arrêté n° 524 du 29 mars 1966 adopté par le Conseil exécutif leur donna une première légitimité à cet effet. Quelques autres décrets ont, par la suite, permis la mise en place d'organisations publiques régionales, notamment dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la culture, du tourisme, etc. Le décret du 22 décembre 1987 visait, quant à lui, la révision de la carte des régions et le parachèvement de la régionalisation harmonisée des différents ministères québécois sur les 16 aires de gestion de l'État représentées par les régions administratives. La Loi 19 adoptée en juin 1992 a pavé la voie à l'accréditation des conseils régionaux de développement par 16 décrets successifs. Il est à noter qu'aucune instance régionale n'a le pouvoir de réglementer.

Légitimité politique

La légitimité politique des municipalités locales repose sur le conseil municipal. Il est composé d'échevins élus dans leur quartier respectif ainsi que d'un maire élu au suffrage universel direct sur le territoire de la municipalité. Par l'entremise de réunions publiques présidées par le maire, le conseil municipal se réunit au moins une fois par mois.

Pour les MRC, leur légitimité politique repose sur un conseil MRC. Le conseil est composé de maires et d'échevins issus des municipalités membres. Le

nombre d'élus de chaque municipalité est déterminé selon un mode de représentation défini dans les lettres patentes de la MRC. Ce mode est généralement basé sur la dimension de la population. Le conseil MRC est chapeauté par un préfet élu pour deux ans par les membres sur la base de la majorité absolue. Il peut être destitué en tout temps par la même formule. Il s'agit donc d'un gouvernement de deuxième niveau puisque l'imputabilité des décideurs n'est pas directement soumise à la population qui doit subir les conséquences des décisions ¹⁶.

Il faut souligner que, politiquement, les directions régionales des différents ministères sont totalement dépendantes de Québec ou d'Ottawa.

Dans le cas des régions administratives, il existe un Conseil régional de développement (CRD) pour le territoire ainsi que plusieurs conseils sectoriels (tourisme, culture, loisirs...). Les décideurs désignés à ces instances représentent les divers intérêts dans leur secteur d'intervention. Les présidents sont généralement élus par l'assemblée générale des membres. Dans le cas du Conseil régional de développement, sa composition respecte la modalité tiers – tiers – tiers (élus locaux – élus nationaux – élus régionaux) depuis un décret gouvernemental imposé en 1991. Par ailleurs, il faut souligner que, politiquement, les directions régionales des différents ministères sont totalement dépendantes de Québec ou d'Ottawa.

Légitimité démocratique

Les municipalités locales permettent non seulement l'exercice d'une démocratie représentative basée sur l'élection des échevins et du maire, mais aussi d'une démocratie participative. En effet, les citoyens et les groupes locaux ont accès aux assemblées des conseils municipaux afin de défendre leurs intérêts. On considère, en théorie politique, que les multiples et divers groupes locaux compétitionnent entre eux pour l'obtention de faveurs réglementaires et administratives du Conseil municipal. Cependant, les citoyens n'ont aucun pouvoir décisionnel direct (démocratie directe), sauf lorsqu'un référendum est demandé sur une décision importante. Le Conseil municipal peut cependant former des comités et des

commissions consultatifs, constitués de conseillers, de représentants de groupes d'intérêts, de fonctionnaires municipaux, d'experts ou de simples citoyens, afin de les aviser sur des dossiers spécifiques. Il peut aussi former des conseils de quartiers ou d'arrondissements.

Même s'il ne s'avère qu'une instance politique de deuxième niveau, le Conseil MRC possède tout de même d'importantes vertus démocratiques. D'abord, les membres du conseil sont des élus locaux par suffrage. Ensuite, les citoyens et les groupes peuvent participer aux assemblées du Conseil MRC afin d'exprimer leurs besoins et leurs désirs. Finalement, le Conseil MRC peut, de la même manière que les municipalités, constituer des comités ou des commissions ¹⁷ pour consulter sur les enjeux importants ou encore pour administrer des responsabilités. Notons par ailleurs que les quelques 70 commissions scolaires, dont plusieurs épousent le territoire d'une MRC, possèdent chacune un conseil formé d'élus par suffrage.

Les citoyens et les groupes peuvent participer aux assemblées du Conseil MRC afin d'exprimer leurs besoins et leurs désirs.

Au niveau régional, les directions des différents ministères possèdent chacune un décideur désigné par le gouvernement central. Afin de mieux connaître les besoins et les désirs de leurs clients, la consultation s'effectue généralement par l'entremise des conseils régionaux ou, à défaut, par des consultations ad hoc. Les citoyens et les groupes non membres n'ont généralement pas droit d'accès aux séances des conseils régionaux. Des comités de consultation peuvent être formés lorsque le besoin se fait sentir dans un dossier.

Légitimité fonctionnelle

Les municipalités locales peuvent exercer une brochette de fonctions publiques reliées à la desserte de biens et services publics à la population, dans une dizaine de grands champs tels que la sécurité publique, le transport routier, l'hygiène du milieu, l'urbanisme et l'aménagement, les loisirs, la culture, etc.

Ces champs de responsabilités¹⁸ (compétences) leur donnent une légitimité fonctionnelle. Comme pratique de gestion, les municipalités utilisent diverses procédures de planification urbaine.

La légitimité fonctionnelle des MRC repose sur quatre grands champs d'interventions publiques¹⁹. Il y a d'abord la responsabilité de l'aménagement du territoire octroyée au Conseil MRC dès la création de cet échelon territorial. Chaque MRC est ainsi dotée d'un schéma (plan) qui définit les grandes orientations d'affectation du sol ainsi que les priorités pour la mise en place d'équipements et d'infrastructures. Par ailleurs, les territoires MRC servent de plus en plus d'aires pour l'exécution de plusieurs autres fonctions publiques qui nécessitent une assise territoriale plus grande que la municipalité locale. On y retrouve notamment la desserte de biens et services à la population (éducation, services communautaires, déchets...), la desserte de biens et services aux travailleurs (recherche d'emploi, développement de l'employabilité, transport en commun...) et la desserte de biens et services aux entreprises (assistance, capital, promotion industrielle...). Ces nouvelles fonctions publiques MRC s'insèrent graduellement dans une planification territoriale globale qui ouvre progressivement l'aménagement aux impératifs du développement²⁰.

Du côté des régions administratives, leur légitimité fonctionnelle repose sur trois grandes catégories d'interventions publiques²¹. Il y a d'abord la gestion opérationnelle des divers programmes des ministères de l'État central effectuée par des agences publiques et parapubliques régionalisées. Il existe aussi, sur ces territoires, des organisations collectives concernées principalement par l'écoute des besoins du milieu et l'animation du développement socio-économique dans leur domaine d'activités. Finalement, on peut considérer que la recherche de cohérence sectorielle (inter-territoriale) et de la cohérence territoriale (inter-sectorielle) représente une fonction à part entière qui légitimise la région administrative. À cet effet de cohérence, la planification sectorielle et la planification territoriale sont utilisées depuis longtemps afin d'établir, par la concertation des différents acteurs, des grandes orientations stratégiques

dans un sens de coordination des actions fragmentées.

Du côté des régions administratives, leur légitimité fonctionnelle repose sur trois grandes catégories d'interventions publiques.

Légitimité financière

Les municipalités locales possèdent une importante assise fiscale autonome basée sur la perception de l'impôt foncier. Elles peuvent ainsi élaborer des politiques locales dans leurs champs de compétences. Puisque certains services ont des effets de débordement à l'extérieur des limites des municipalités dispensatrices et que les impératifs de redistribution interlocale de la richesse nationale sont toujours présents, le gouvernement offre un certain nombre de subventions (transferts) aux municipalités. Par ailleurs, les autorités locales utilisent de plus en plus la tarification de certains services. Elles tentent aussi de générer des revenus avec les ressources (rivières, bâtiments, équipements...) de leur domaine.

Les petites régions MRC n'ont pas d'assise fiscale autonome. Le financement de leur fonctionnement provient en grande partie de quotes-parts des municipalités membres. Ces cotisations sont généralement déterminées en fonction des tranches de population. Sur cette petite base financière, le conseil MRC peut établir des politiques territoriales dans ses champs de compétences.

Les municipalités locales possèdent une importante assise fiscale autonome basée sur la perception de l'impôt foncier.

La légitimité financière n'existe pas non plus à l'échelon des régions administratives. Bien que les cotisations des membres représentent une petite part du financement des conseils régionaux, force est de constater que la grande partie du financement nécessaire au bon fonctionnement des organisations présentes à cet échelon provient des gouvernements centraux. Afin d'alléger la bureaucratie, les transferts

directs sont de plus en plus utilisés comme modalité de financement des responsabilités régionalisées. Soulignons notamment l'existence de fonds régionaux ciblés qui offrent beaucoup de crédibilité à cet échelon territorial. Néanmoins, peu de politiques régionales sont réellement établies par les organisations régionales. Puisque les cordons de la bourse demeurent entre les mains des bailleurs de fonds à Québec, le degré d'autonomie financière s'avère finalement très faible à cet échelon.

Légitimité économique

La légitimité économique des municipalités locales repose sur leur finalité implicite concernée par la reproduction de la main-d'œuvre. En effet, les spécialistes de l'économie publique locale²² considèrent que les services publics offerts par les autorités locales servent non seulement la cause d'une certaine justice sociale, mais aussi l'accroissement de la productivité de la force de travail tout en réduisant les pressions sur les salaires et en socialisant certains coûts de production. La rentabilité du secteur privé en est ainsi facilitée.

Dans le cadre des MRC du Québec, les CLD, les SADC et autres groupes d'animation et de promotion représentent fort bien le type d'organisations qui légitiment du point de vue économique cet échelon territorial.

Grâce à leur petite dimension territoriale, les MRC représentent de véritables bassins d'emploi, tel qu'entendu par l'OCDE²³ qui propose à ses pays membres l'établissement de programmes spécifiques. En réalité, ce concept sert très bien pour asseoir des mesures actives reliées au développement de l'employabilité des travailleurs. Il sert aussi fort bien pour appliquer concrètement des programmes d'aide aux initiatives visant la création d'emplois. Les territoires MRC ont ainsi, dans le passé récent, servi d'aires de gestion pour plusieurs mesures concernées par l'emploi, initiées par des ministères nationaux et fédéraux (centres locaux pour l'emploi; Développement des ressources humaines Canada).

Le concept de milieux innovateurs²⁴ assure une deuxième légitimité économique aux MRC. Il repose, quant à lui, sur le postulat suivant : la qualité du milieu permet l'émergence et la croissance des activités économiques. Il sert ainsi d'assise spatiale dans les interventions publiques, notamment pour la mise en œuvre de services publics aux entreprises et pour l'application de stratégies d'interaction, de créativité et de synergies.

Dans le cadre des MRC du Québec, les conseils locaux de développement (CLD), les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et autres groupes d'animation et de promotion représentent fort bien le type d'organisations qui légitiment du point de vue économique cet échelon territorial.

Notons aussi que les schémas d'aménagement MRC contiennent de nombreux projets d'équipements et d'infrastructures qui participent directement à la construction de milieux fertiles pour les entreprises.

La légitimité économique des régions administratives a initialement reposé sur le concept de pôles de croissance dont le rayonnement effectif a largement servi à leur premier découpage. Bien que l'idée enthousiasmante de « technopoles » demeure encore très vivace dans les capitales régionales, la légitimité économique des régions s'appuie maintenant beaucoup sur l'existence de dossiers structurants typiquement régionaux. Il s'agit en réalité d'infrastructures régionales de transport, d'équipements régionaux dans la santé, les loisirs, l'éducation, la culture, l'agriculture, etc., de certains services supérieurs spécialisés, notamment dans la R & D (recherche & développement) ainsi que des projets industriels majeurs.

Il va sans dire que la capacité d'attraction régionale d'industries mobiles sur le marché international repose largement sur la présence de pôles dont l'excellence s'avère bien réelle sous l'angle de la main-d'œuvre, du savoir-faire, de l'information, du leadership économique et social et des conditions institutionnelles appropriées pour soutenir les initiatives novatrices.

Spécificités des trois échelons territoriaux

La description des diverses légitimités reliées aux trois échelons infranationaux au Québec nous permet, à l'analyse, de dégager quelques observations intéressantes à l'égard de spécificités propres à ces paliers décentralisés de gestion publique.

- S. 1 **Le caractère historique.** Les paliers municipal et supra-municipal (MRC) plongent leurs racines au milieu du XVIII^e siècle, tandis que les grandes régions représentent une dimension importante de la colonisation du Québec.
- S. 2 **La proximité des citoyens, des travailleurs et des entreprises.** Cette proximité possède en principe un certain nombre de vertus, notamment à l'égard de la perception et du respect des besoins, des goûts et des préférences des clients du secteur public. Les échelons locaux, MRC et régionaux permettent ainsi de rapprocher la gestion publique des citoyens.
- S. 3 **L'interaction entre les individus grâce aux réseaux de proximité.** La communication, l'interaction, les échanges et la densité des relations entre les individus (acteurs, entreprises, décideurs...) engendrent de la solidarité et des synergies sur le territoire.
- S. 4 **L'ouverture démocratique des structures.** Cette spécificité permet, d'une part, la participation des citoyens aux instances décisionnelles. D'autre part, elle offre aux multiples et divers petits groupes l'opportunité de représentation de leurs intérêts sur les conseils.
- S. 5 **La gestion de biens et services publics.** Il s'agit cependant d'une spécificité non exclusive²⁵. Les gouvernements centraux, quant à eux, s'occupent surtout du maintien de l'ordre social (sécurité sociale, assurance chômage, pensions....) et de la régulation de l'économie (politique fiscale, politique d'investissements et politique monétaire).

- S. 6 **L'exécution de fonctions opérationnelles politiquement peu profitables pour l'État.** On reconnaît ici tout le champ de l'application et de la gestion des programmes gouvernementaux, y compris la priorisation des investissements publics. Il s'agit là d'une spécificité à peu près exclusive aux échelons décentralisés.
- S. 7 **La responsabilité de contrôle de l'utilisation du sol.** Ici aussi, il s'agit d'une spécificité non exclusive aux échelons décentralisés²⁶. Toutefois, les autorités municipales ont juridiction sur l'utilisation de leur sol. Des infrastructures, des équipements et des services publics sont alors gérés dans un sens de construction d'un cadre de vie.
- S. 8 **L'impôt foncier.** Les municipalités locales perçoivent l'usufruit généré par l'exploitation du sol comme ressource productive grâce à une fiscalité spécifique. Il s'agit d'un impôt foncier qui s'applique surtout sur la valeur des terrains et des bâtiments. Notons qu'aucune redevance réelle sur la valeur ajoutée aux ressources naturelles (terres, forêts, mines, eau...) n'est perçue par les échelons publics décentralisés.
- S. 9 **La planification territoriale.** Il s'agit de la planification urbaine, l'aménagement du territoire et la planification régionale. Puisque la planification s'avère de plus en plus considérée comme un mode important de régulation économique, les échelons infranationaux au Québec ont inévitablement un rôle important à jouer dans ce qu'il est convenu d'appeler la nouvelle économie émergente.

Afin d'ajouter à ces spécificités qui permettent de distinguer les trois échelons territoriaux présents dans le Québec infranational, terminons en soulignant encore une fois le caractère éclaté et fragmenté du secteur public décentralisé. Il s'agit là d'une spécificité fortement ancrée dans la culture administrative québécoise. Ce type de décentralisation par la multiplication d'agences univocationnelles à divers échelons territoriaux possède plusieurs vertus et aussi quelques vices²⁷.

Conclusion

La description et l'analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique des trois échelons territoriaux décentralisés dans le Québec infranational nous ont permis de mettre en évidence des critères de distinction entre chaque palier de gestion publique. Il existe, de fait, une dizaine de spécificités typiquement territoriales qui représentent des acquis territoriaux distinctifs par rapport à l'État central. Québec possède un État décentralisé à trois échelons qui peut certes l'assister considérablement dans son rôle de régulation dans le contexte de l'économie mondiale²⁸. Le postulat que chérissent plusieurs gouvernements nationaux, notamment l'État québécois récemment doté d'une nouvelle gouverne libérale, concerne l'opportunité de renforcer ce rôle de régulation publique par l'entremise d'une décentralisation gouvernementale ciblée convenablement.

Nous avons au Québec des territoires locaux, MRC et régionaux bien délimités, qui s'emboîtent parfaitement les uns dans les autres. Nous disposons de conseils territoriaux dont les membres sont élus par suffrage ou par des collèges électoraux correspondant aux divers intérêts de la société civile organisée. Nous avons une fiscalité propre basée sur l'impôt foncier. Nous avons des champs spécifiques d'interventions publiques qui concernent l'animation socio-économique, la gestion de programmes élaborés par les gouvernements centraux, la consultation des clients du secteur public, la gestion de biens et services collectifs, la gestion du sol ainsi que la planification urbaine, MRC et régionale.

Il existe une dizaine de spécificités typiquement territoriales qui représentent des acquis territoriaux distinctifs par rapport à l'État central.

Dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activités publiques exercées aux trois échelons territoriaux du Québec, nous avons en réalité d'excellents acquis concrets pour asseoir le débat actuel sur la nécessaire décentralisation gouvernementale. Pour ce faire, cependant, les principes de base devront être clairement établis à la lumière d'un portrait détaillé de la

situation institutionnelle. Il s'agit là, à notre avis, d'une condition *sine qua non* pour que la décentralisation au Québec atteigne réellement ses objectifs démocratiques et économiques.

Les enjeux doivent à cet effet être clairement illustrés. Nous pensons notamment aux nouvelles agglomérations urbaines et à leurs arrondissements, bien sûr. Soulignons aussi les grappes, « clusters », créneaux, vallées, cités ou autres vocables pour désigner les systèmes territoriaux de production (STP) qui n'épousent que rarement les découpages territoriaux officiels, mais qui nécessitent l'intervention publique afin d'y soutenir les initiatives et le développement. Précisons aussi l'enjeu relié au redécoupage de certains territoires institutionnalisés, devenus impératifs actuellement afin de mieux correspondre à la réalité économique, sociale, administrative et politique. Finalement, plusieurs enjeux reliés aux principes de démocratie, d'efficacité, de cohérence, de justice et de durabilité devraient être éclairés convenablement.

Notes et références

- 1 Cet article est une version remaniée du texte publié dans M.-U. Proulx (1995), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, p. 332-339.
- 2 Professeur à l'UQAC et membre du Centre de recherche sur le développement territorial.
- 3 Nous invitons les lecteurs à consulter notamment l'ouvrage de Murry Knuttila (1992), *State Theories : From Liberalism to the Challenge of Feminism*, Fernwood Publishing, Halifax, 179 p.
- 4 Proulx, M.-U. « Appartenance – utilités – fonctions : le cas des petites régions MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 2; Brochu, I. et M.-U. Proulx (1995), « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Administration Publique du Canada*, vol. 38, n° 1; Proulx, M.-U. (1994), *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 529 p.; Jean, N. et M.-U. Proulx, « La dynamique organisationnelle des territoires MRC du Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 45, n° 124, p. 87-1000.
- 5 Voir notamment Baccigalupo, A. (1990), *Systèmes politique et administratif des municipalités québécoises*, Montréal, Agence D'Arc inc., 568 p.

- 6 Les commissions scolaires furent formées dès 1845.
- 7 Voir parizeau, J. (1985), *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, Québec, UMQ, 292 p.
- 8 Beauce et autres régions centrales, sous le régime français; Estrie à la fin du XVIII^e; Laurentides au début du XIX^e; Saguenay-Lac-Saint-Jean (1838); Témiscamingue (1890); Abitibi (1910).
- 9 Voir simard, J.J. (1979), *La longue marche des technocrates*, Laval, Coop. Albert Saint-Martin, 198 p.
- 10 Ministère de l'Industrie et du Commerce (1966), *La division du Québec en régions administratives*, Québec, Gouvernement du Québec.
- 11 Brouillette, B. (1959), « Les régions géographiques et économiques de la province de Québec », in *Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Blanchard*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 65-83.
- 12 Éducation, santé, culture, services sociaux, habitation, services communautaires, loisirs, etc.
- 13 Environnement, transport, loisirs, aménagement du territoire, etc.
- 14 Faible taux de chômage, faible inflation, maintien du pouvoir d'achat des consommateurs...
- 15 Elle deviendra, lors de la refonte de 1977, la *Loi sur les cités et villes*.
- 16 Les territoires MRC sont aussi hôtes de conseils sectoriels (scolaires, services communautaires, développement, ...) et d'agences publiques (emploi, transport en commun, ...).
- 17 Voir Fortin, G. et L. Parent (1983), « Les MRC et leur capacité d'extension », *Études et Documents* n° 38, Montréal, INRS-Urbanisation, 86 p.
- 18 Voir Gravel, R.-J. (1987), *Les institutions administratives locales au Québec*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 94 p.
- 19 Voir Proulx, M.-U. (1992), « Appartenance – Utilités – Fonctions : le cas des petites régions MRC du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, n° 2.
- 20 Voir Proulx, M.-U. (1991), « Aménagement et développement chez les MRC du Québec : mariage ou concubinage ? », *Rapport pour la DGUAT du ministère des Affaires municipales du Québec*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 126 p.
- 21 Voir Brochu, I. et M.-U. Proulx, « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 36, no 4, p. 94-111. Gagnant du prix Roland Parenteau 1996.
- 22 Voir Derycke, P.H. et G. Gilbert (1988), *Économie publique locale*, Paris, Economica, 308 p.
- 23 Organisation de coopération et de développement économique.
- 24 Voir Proulx, M.-U. (1994), « Milieux innovateurs : concept et application », *Revue internationale PME*, vol. 7, n° 1.
- 25 Cette spécificité n'est pas exclusivement locale et régionale puisque certains biens et services (défense, communication, etc.) sont desservis par les gouvernements centraux.
- 26 Le zonage agricole est géré par le gouvernement du Québec depuis la loi de 1978.
- 27 Voir le chapitre 8 de M.-U. Proulx (2002), *L'économie des territoires au Québec*, Québec, PUQ, 336 p.
- 28 Proulx, M.-U. (2003), « Le rôle des territoires dans la régulation de l'économie-monde », à paraître à l'automne dans l'ouvrage collectif du GRIR, *Le GRIR : 20 ans de recherche et d'intervention pour le développement local et régional*.

Christian Vandermotten (sous la direction de) (2002)
Le développement durable des territoires
Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 231 p.

André Joyal
Université du Québec à Trois-Rivières

Ne portez pas attention à l'expression « développement durable », elle ne s'y trouve que parce que l'éditeur croit à tort qu'elle fait vendre plus de copies. En fait, seules quelques contributions parmi les dix-neuf que comprend l'ouvrage se rapportent autant soit peu au développement durable. La plupart des textes traitent bel et bien de la problématique entourant l'organisation des territoires. Retenons qu'il s'agit d'une initiative du dynamique Institut de gestion de l'environnement de l'Université libre de Bruxelles (IGEAT) suite à un colloque tenu en décembre 2001. Voyons, parmi cet ensemble de contributions, celles susceptibles de répondre à votre curiosité. Tout d'abord, un chapitre dû à G. Prevelakis traite, on l'aurait deviné, de la Grèce. Mais avant de faire rêver à la mer et au ciel du même bleu, l'auteur évoque de façon générale une économie qui se déterritorialise en devenant de plus en plus réticulaire et dont les activités se morcellent et se répartissent sur l'ensemble de l'espace mondial. À ses yeux, les évolutions actuelles remettent en cause la validité du modèle territorial occidental. En effet, la technologie qui a assuré la définition, la délimitation et la défense du territoire au XIX^e et au XX^e siècles vient aujourd'hui, selon l'auteur, le combattre. Pour ce qui est de la Grèce, de sous-développée qu'elle était dans les années 1950, elle s'en tirerait relativement bien aujourd'hui. Riche en patrimoine, l'auteur estime qu'elle réussira à mettre en valeur cette nouvelle richesse pour autant qu'elle sache réinterpréter ses mythes fondateurs, c'est-à-dire si elle fait l'effort de réinventer le territoire.

La contribution de Pascal Chauchefoin de l'Université de Poitiers traite de la gouvernance locale.

L'auteur montre comment, autour de ce concept, il est possible de mettre en branle un processus de prospective territoriale. Trois valeurs repères se trouvent ici mises en évidence : le potentiel, les qualités opérationnelles (les liens entre les acteurs locaux) et les facteurs d'ouverture (attractivité, image, compétitivité, etc.). Ainsi, il propose de construire ce qu'il désigne comme étant un dispositif d'intelligence économique territoriale dont la responsabilité consisterait à analyser la dynamique des réseaux productifs. L'auteur souhaite que l'on parvienne à rendre moins étrangères les gouvernances d'entreprises et les gouvernances locales. Le relais est ainsi transmis à l'auteur le plus connu de cet aréopage, soit Henri Capron, professeur à l'Université libre de Bruxelles. Le lecteur trouvera une belle synthèse de l'évolution observée dans les politiques d'intervention régionale. Un tableau de comparaisons sur les changements d'orientation entre les années 1960 et la période actuelle offre un support pédagogique intéressant. Comment ne pas être d'accord avec notre collègue quand il écrit que le recentrage des politiques régionales sur la notion de milieu comme composante vitale des dynamismes régionaux et locaux conduit à voir le territoire non plus comme un support mais comme une ressource. D'autres l'avaient déjà dit et écrit. L'auteur précise que le développement régional est rarement la conséquence de la disponibilité et de l'amélioration d'un seul facteur. En effet, comme il est fait remarquer, une multiplicité de facteurs associés de façon judicieuse s'avèrent un gage de succès.

Dans le chapitre sur la valorisation des territoires écrit en collaboration avec Claire Bellen *et al.*, on se

rapporte aux diverses manifestations en matière d'aménagement, d'organisation d'événements ou de promotion visant à inventer localement de nouveaux usages du territoire dans l'espoir d'y attirer des investisseurs, consommateurs, touristes ou nouveaux résidents. Les auteurs donnent en exemple des agglomérations françaises comme Bordeaux, Lille, Strasbourg, Aix-en-provence, Marseille qui offrent des facilités aux réalisateurs de films, de séries télévisées ou de spots publicitaires. Montréal pourrait se voir ajouté à cette liste. Ils évoquent l'adoption par certaines villes d'une « bulle touristique » avec comme exemple le fameux West Edmonton Mall en Alberta, non loin des Rocheuses.

Terminons avec le chapitre d'Isabelle Bauthier *et al.* sur les impacts des événements sportifs avec comme question : outil de développement territorial ou miroir aux alouettes ? Toute personne ayant déjà été sollicitée pour faire l'évaluation d'un événement serait tentée de répondre : miroir aux alouettes. On connaît la dynamique. Un organisme veut justifier la subvention qu'il demande auprès des pouvoirs publics. Quoi de mieux dans les circonstances qu'une étude montrant des retombées mirobolantes ? Il suffit

d'oublier le principe voulant qu'en habillant Pierre, on risque de déshabiller Paul, car les sous disponibles pour une activité ne le seront plus pour répondre aux attentes d'une autre initiative. En conséquence, il s'agit de savoir si, par exemple, on espère attirer des touristes par des vrombissements de moteurs ou à la place par des activités lyriques aux conséquences bien différentes pour les oreilles des citoyens. Les auteurs estiment, à partir des exemples de la *Rétrospective Magritte* et de l'*Euro 2000* (oui, nous sommes toujours dans un livre devant porter sur le développement durable), contrairement aux idées reçues, que les grands événements n'ont pas nécessairement un impact économique et touristique important.

L'espace manque pour rendre justice à d'autres auteurs, mais le lecteur intéressé pourra consulter le volume en bibliothèque pour autant qu'un esprit bien inspiré se donne la peine de le commander.

André Joyal

Université du Québec à Trois-Rivières

Lectures suggérées

- Arzeni, Sergio, OCDE (1992). *Conférence sur la PME et la globalisation des marchés*, Montréal, mai.
- Attali, Jacques (1999). *Fraternités, une nouvelle utopie*, Paris, Fayard.
- Bhérier, Harold et Luc Desaulniers (2002). *Les groupes intermédiaires et l'organisation des services aux entreprises*, Québec, Groupe d'aide à l'entreprise et au développement économique (GAEDE).
- Bhidé, Amar V. (2000). *The Origin and Evolution of New Business*, New York, Oxford University Press Inc.
- Birch, D.L. (1989). *The Job Generation Process*, Cambridge Mass, MIT Program on Neighborhood and Regional Change, 8.
- Conseil de la coopération du Québec (1999). *Démarrer et gérer une entreprise coopérative*, Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship, 194 p.
- Filion, Louis Jacques (1999). *Tintin, Minville, l'entrepreneur*, Montréal, HEC.
- Fortin, Anne et Paul Prévost (1995). *Virage local : des initiatives pour relever le défi de l'emploi*, Montréal, Les Éditions Transcontinental inc. et les Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship.
- Fortin, Paul-A. (1995). *Devenez entrepreneur – Pour un Québec plus entrepreneurial*, Montréal, Les Éditions Transcontinental inc. et Les Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship, 275 p.
- Fukuyama, Francis (1992). *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion.
- Gasse, Yvon et Aline D'Amours (1993). *Profession entrepreneur*, Montréal, Les Éditions Transcontinental inc et Les Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship, 142 p.
- Girard, Anne Geneviève (1998). *S'associer pour le meilleur et le pire*, Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship, 130 p.
- Hernandez, Émile-Michel (1999). *Le processus entrepreneurial : vers un modèle stratégique d'entrepreneuriat*, Paris, L'Harmattan.
- Julien, Pierre-André (2000). *L'entrepreneuriat au Québec : pour une révolution tranquille entrepreneuriale 1980-2005*, Montréal, Les Éditions Transcontinental inc. et Les Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship.
- Landes, David S. (2000). *Richesse et pauvreté des nations : pourquoi des riches ? Pourquoi des pauvres ?* Paris, Éditions Albin Michel, 758 p.
- Miettinen, Asko (1997). *Decade of Entrepreneurship 1995-2005 in Finland*, Monterey CA, IntEnt Conference.
- Migué, Jean-Luc (1998). *Étatisme et déclin du Québec : un bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Varia.

Paquette, Claude (1999). *L'aventure unique d'un réseau de bâtisseurs. L'expérience du Groupement des chefs d'entreprise du Québec*, Montréal, Les Éditions Transcontinental inc. et Les Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship, 212 p.

Prévost, Paul (1993). *Entrepreneurship et développement local*, Montréal, Les Éditions Transcontinental inc. et Les Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship.

Proulx, Marc-Urbain (2002). *Économie des territoires du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

Reeves, Gino (1999). *Le développement de l'entrepreneurship chez les jeunes comme perspective pour un développement régional endogène : l'intention de devenir entrepreneur des jeunes de troisième secondaire de la région d'Alma*, mémoire de maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski (UQAR).

Pierre Bhérier

Fondation de l'entrepreneurship