

Sous la direction de
Serge Côté,
Juan-Luis Klein
et Marc-Urbain Proulx

LE QUÉBEC DES RÉGIONS :

VERS QUEL DÉVELOPPEMENT?

Tendances et débats
en développement régional

GRIDEQ - GRIR

Sous la direction de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx

Le Québec des régions : vers quel développement?

Caroline Andrew
André Belley
Omer Chouinard
Serge Côté
Louis Dussault
André Gagné
Christiane Gagnon
Madeleine Gauthier
André Joyal
Pierre-André Julien
Philippe Langevin
Alain Laramée
Alain Lavallée
Bernard Létourneau
Benoît Lévesque
Jean Lorrain

Denis Maillat
Marguerite Mendell
Bruno Montour
Jean-Louis Paré
Michel Perron
Normand Perron
Bernard Planque
Marc-Urbain Proulx
Laurent Richard
Vincent Sabourin
Carol Saucier
Diane-Gabrielle Tremblay
Bernard Vachon
Solange Van Kemenade
Suzanne Veillette

Actes du colloque de la section développement régional de l'ACFAS 1995 tenu à l'UQAC du 22 au 24 mai 1995.

Ce livre est publié par le GRIDEQ et par le GRIR.

Tendances et débats en développement régional

La collection Tendances et débats en développement régional est publiée par le GRIDEQ, le plus souvent en coédition et sous le patronage du Réseau du développement régional.

Ce deuxième numéro de la collection est édité par le GRIDEQ, en collaboration avec le GRIR.

Les propos tenus dans cet ouvrage n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Révision et édition

Jean Larrivée

Traitement de texte

Esther Cloutier, GRIR

Annie Tremblay, GRIDEQ

Conception de la page couverture

Richard Fournier

Distribution

GRIDEQ

300, allée des Ursulines

Rimouski (Québec)

G5L 1A3

418-724-1440

418-724-1441

418-724-1847 (télécopieur)

Internet : grideq@uquebec.ca

Comité de lecture

Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx

Données de catalogage avant publication (Canada)

Association canadienne-française pour l'avancement des sciences. Section Développement régional. Colloque (1995 : UQAC)

Le Québec des régions : vers quel développement? : actes du Colloque de la Section Développement régional de l'ACFAS 1995 tenu à l'UQAC du 22 au 24 mai 1995.

(Tendances et débats en développement régional)

Comprend des réf. bibliogr.

Publ. en collab. avec : GRIR.

ISBN 2-920270-60-5

1. Aménagement du territoire - Québec (Province) - Congrès. I. Andrew, Caroline, 1942-. II. Côté, Serge, 1945-. III. Klein, Juan-Luis. IV. Proulx, Marc-Urbain. V. Université du Québec à Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec. VI. Université du Québec à Chicoutimi. Groupe de recherche et d'intervention régionales. VII. Titre. VIII. Collection.

HT395.C32Q84 1996

307.1'2'09714

C96-940481-6

Tous droits réservés

© 1996

Université du Québec à Rimouski (GRIDEQ)

Présentation

Lancée à Rimouski en 1993, la section de développement régional du Congrès annuel de l'ACFAS (Association canadienne-française pour l'avancement des sciences) organise un colloque annuel qui permet de faire le point sur les préoccupations des scientifiques québécois qui s'intéressent aux réalités locales et régionales.

Le colloque attire chaque année de nouveaux visages et favorise le partage d'une expertise qui ne cesse de s'enrichir. Les projets de recherche émergent ici et là; les équipes s'animent; les articles et les ouvrages se multiplient. Toute cette vitalité vient appuyer un dynamisme certain qui se manifeste dans les institutions d'enseignement supérieur : mise en route en septembre 1996 de deux nouveaux programmes de 3^e cycle (UQAR-UQAC et Université Laval), nouvelle chaire d'enseignement et de recherche sur les petites collectivités à l'UQAT, nouveau programme d'administration publique régionale (UQAR-ENAP), projet de maîtrise à l'Université de Moncton ainsi que consolidation des programmes de 2^e cycle en place depuis deux décennies.

La section de développement régional du Congrès de l'ACFAS est un lieu privilégié pour diffuser les résultats des travaux récents et pour débattre des enjeux théoriques et méthodologiques qui marquent l'évolution de la recherche. Le GRIDEQ (Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec) a pris en 1994 l'initiative de recueillir les principales contributions au colloque annuel et de les rassembler dans une nouvelle collection appelée «Tendances et débats en développement régional» qui s'adresse aux analystes d'ici et de l'étranger, aux experts gouvernementaux, aux agents de développement et évidemment à un public étudiant friand de connaissances nouvelles.

Pour le Congrès de l'ACFAS tenu en 1995 à Chicoutimi, le GRIR (Groupe de recherche et d'intervention régionales) a proposé comme sujet de colloque «L'avenir du Québec des régions». L'adoption de ce thème intégrateur a évidemment été influencée par la conjoncture. Le Québec scrute intensivement les divers choix de société qui s'offrent aux États modernes de l'an 2000. Dans

cette démarche, les localités et les régions ne veulent pas être en reste. Les habitants des régions sont préoccupés de la qualité de leur cadre de vie. On constate sous plusieurs formes une montée des revendications locales et régionales. Le Québec des régions s'affirme vigoureusement et réclame le respect de ses particularités. Toute réflexion sur l'avenir doit prendre acte de la diversité régionale qui se manifeste dans l'ensemble national québécois.

Près de cent communications ont été présentées dans la vingtaine d'ateliers et les deux tables rondes du colloque de mai 1995. De nombreux thèmes ont été traités allant des mobilisations sociales et des pratiques innovatrices au développement local et à l'action communautaire en passant par l'insularité, les petites collectivités, la maîtrise de l'information, l'impact de l'immigration, l'ouverture sur l'économie mondiale, la place des jeunes, le rôle de l'enseignement supérieur, le financement des initiatives, l'essaimage industriel, l'entrepreneurship, etc. Parmi les contributions soumises sous forme écrite, vingt-quatre ont été retenues pour publication dans le présent ouvrage. Chaque texte apporte un éclairage différent sur la réalité régionale complexe du Québec d'aujourd'hui et de demain.

Marc-Urbain Proulx
Serge Côté
Juan-Luis Klein

	Page
L'essaimage : une stratégie délibérée de développement économique André Belley, Louis Dussault et Jean Lorrain	163
Pour une nouvelle approche de la recherche sur la maîtrise socio-spatiale des NTIC..... Alain Laramée	173
Les organismes de concertation régionale : instrument de développement ou arène politique du Québec des régions Vincent Sabourin	185
Conseils régionaux en France : forces et faiblesses..... Philippe Langevin	203
L'inégalité d'accès aux études supérieures : des enjeux stratégiques pour le développement régional..... Michel Perron, Suzanne Veillette et Laurent Richard	215
 Troisième partie Le développement local : une voie d'avenir	
Développement local, districts industriels et milieux innovateurs : mode ou tendance de fond? Diane-Gabrielle Tremblay	241
Identité et développement des milieux insulaires Serge Côté	259
Les élus municipaux, blocages ou accélérateurs du développement local.. Caroline Andrew	275
Mettre le territoire en état de produire : le rôle des facteurs sociaux, culturels et environnementaux dans la démarche de développement local Bernard Vachon	285
Le développement économique local : vague de fond ou vaguelettes isolées? André Joyal	303

Le développement local, revu et corrigé : récit d'une douce illusion dangereuse	321
Mario Polèse	

Quatrième partie Expérimentation et prospective : vers de nouvelles stratégies?

Communautés d'adhésion et insertion dans les réseaux mondiaux.....	339
Alain Lavallée	

La migration comme stratégie d'insertion sociale des jeunes : rapide bilan des connaissances	361
Madeleine Gauthier	

Loisir, qualité de vie et migration régionale chez les jeunes : cadre théorique de recherche	371
Jean-Louis Paré	

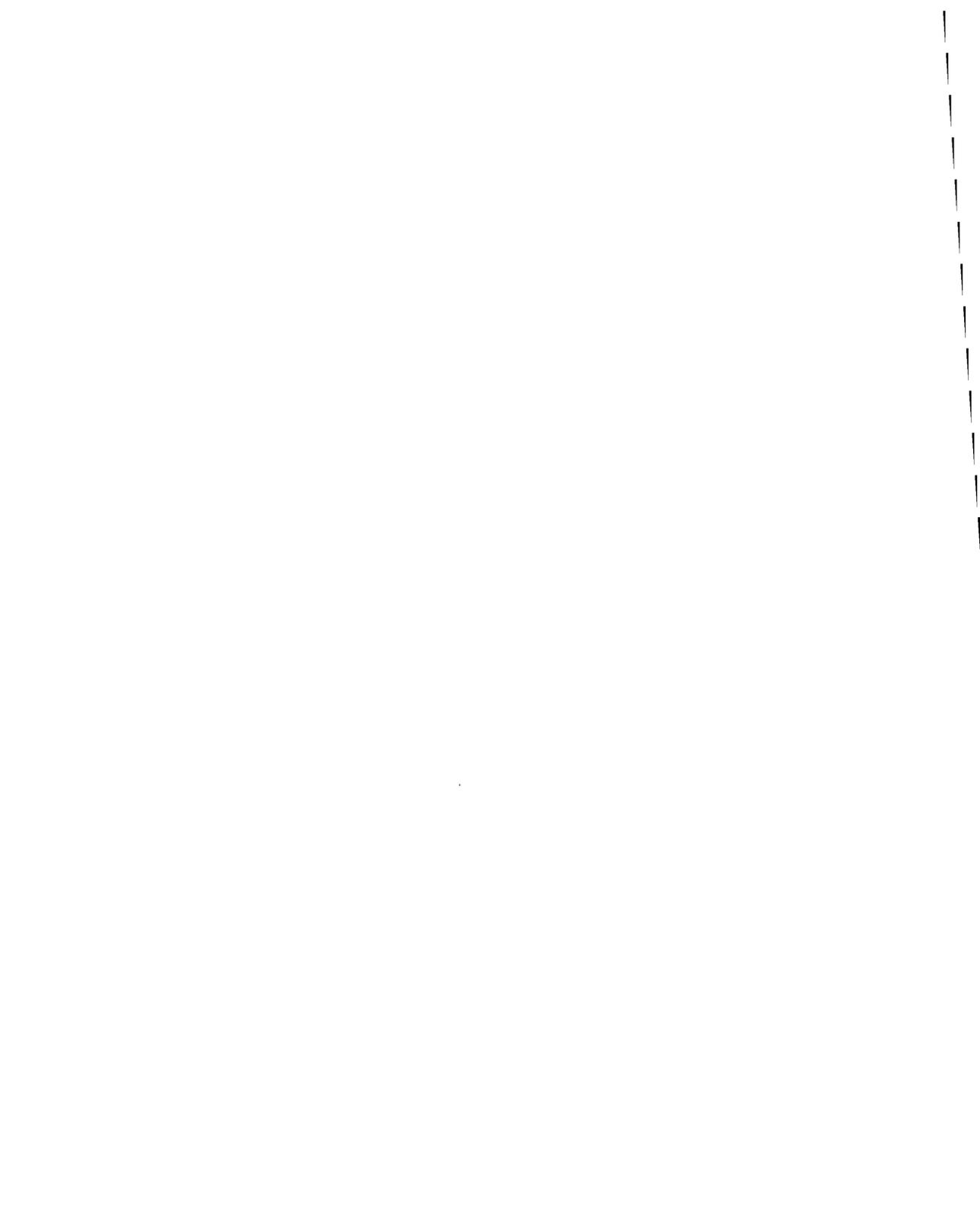
La métairie publique, modèle de développement local et forestier.....	397
Bernard Létourneau	

La création et l'aménagement de parcs nationaux : voie de développement local viable pour les petites communautés?	411
Christiane Gagnon et Marie-José Fortin	

L'organisation territoriale et la gestion du développement régional.....	425
André Gagné	

Première partie

**Les régions : un contexte propice
au développement?**



Développement local, mutation économique et dynamique spatiale

Bernard Planque¹

L'objectif de cette contribution est de formuler quelques interrogations : en commençant par refonder rapidement la notion de développement local dans sa généralité et dans le contexte contemporain, quelles sont les incidences possibles des principales mutations qui transforment le système de production de biens et de services à la fin du XX^e siècle sur les dynamiques territoriales dans les pays industrialisés² ?

Du développement au développement local, quelques réflexions générales

«- Bien sûr, on les a eus, dit père. Et retenez la leçon : à savoir que la nature n'est pas nécessairement du côté des gros bataillons. La nature est avec l'espèce qui possède sur les autres une avance technologique. Pour le moment, c'est nous.

Il nous fixa d'un oeil sévère.

- J'ai dit : pour le moment. Quelles que soient nos réussites, ne les laissez jamais vous monter à la tête. Nous avons encore beaucoup de chemin à faire, beaucoup, beaucoup de chemin...»³

La première section souligne les principales caractéristiques, conditions et étapes d'un processus de développement économique.

La seconde section cherche à montrer en quoi l'introduction de la dimension locale du processus de développement comporte des ajustements nécessaires dans l'analyse, des dimensions et des contraintes supplémentaires.

Le processus de développement

Il est ici question de développement économique, même si, on le verra, des dimensions non économiques au sens étroit du terme interviennent très fortement pour déclencher et/ou permettre le processus de développement économique.

François Perroux, dans une définition célèbre et désormais classique, opposait la croissance économique, conçue comme une mesure synthétique de l'augmentation de la valeur ajoutée sur une certaine période et sur un certain ensemble, au développement économique, vu comme l'ensemble des transformations structurelles (économiques, sociales, technologiques, organisationnelles, culturelles) qui permettent la croissance économique. On peut prolonger un peu cette définition en soulignant que le terme de «développement» peut désigner un état (un «niveau») des structures procurant un certain niveau de vie aux populations concernées ou bien un processus permettant à long terme à ces populations d'améliorer leur niveau de vie. C'est au processus que nous allons nous intéresser.

Pour essayer de resituer ce processus, qui affecte une partie de l'humanité depuis quelques dizaines de siècles, on peut partir d'une historiette imaginaire et volontairement simplificatrice, mais qui a le mérite de souligner quelques bifurcations essentielles, quelques pré-conditions fondamentales pour la réalisation du processus qui a conduit les sociétés «développées» à un niveau de richesse matérielle et de complexité que nos lointains ancêtres n'auraient sans doute pas pu imaginer et dont pourtant, au travers de quelques innovations et de quelques bifurcations, ils sont à l'origine⁴.

Imaginons un instant deux groupes de ces lointains ancêtres des temps pré-néolithiques, installés chacun sur un certain territoire et condamnés par la nature de leur biotope à se nourrir exclusivement dans un premier temps du produit de leur pêche (P) par exemple.

	Groupe A	Groupe B
Population en t_0	100 h	100 h
Minimum vital	100 P	100 P
Capacité de production maximum en t_0	100 P	110 P
Capacité d'épargne	0	10 P

Il est clair que, si rien ne change dans les données ci-dessus, le groupe A est forcé de consacrer quotidiennement l'intégralité de son énergie, de sa force de

travail à la quête de la pitance du jour sous peine de voir ses membres mourir de faim.

Le groupe B, quant à lui, se trouve dans une situation en apparence assez peu différente, en réalité beaucoup plus ouverte en termes de potentiel de développement. Sa capacité d'épargne, son petit «surplus» de dix poissons par jour constitue peut-être la première des pré-conditions d'enclenchement du processus.

Cette capacité d'épargne offre une marge de manoeuvre, une possibilité de choix d'affectation d'une partie de l'énergie disponible dans le groupe à autre chose qu'à la production du pain quotidien.

Dans les sociétés qui ont disposé de cette marge de manoeuvre et qui ont connu par la suite un mode de développement économique, une bifurcation majeure a été prise dans le choix d'affectation de la capacité d'épargne, une **bifurcation proprement culturelle**. Ces sociétés ont «choisi» d'orienter ce surplus vers la réalisation d'un **investissement**, vers la création de biens de production, vers le démarrage du processus d'accumulation capitalistique. Nous reviendrons un peu plus bas sur ce «choix» et sur les alternatives possibles et leurs conséquences. Pour l'instant, suivons quelque temps la démarche vraisemblable de notre groupe B.

On peut imaginer qu'un jour, un membre du groupe B ait observé que, parfois, des poissons s'enfermaient dans des entrelacs de racines et que, dans ces cas-là, leur pêche était beaucoup plus aisée et plus fructueuse. On peut imaginer aussi que cet observateur perspicace ait un jour, utilisant pour se nourrir le «surplus» évoqué, l'idée de reproduire un entrelacs de racines et qu'il **invente** ainsi la première nasse, l'ancêtre du filet, réalisant la première **innovation technologique** incorporée dans un bien de production susceptible d'accroître considérablement la **productivité de son travail**, la capacité de production du groupe et donc sa capacité d'épargne.

L'innovateur pourrait susciter des émules et son innovation être copiée par quelques camarades; on perçoit bien les conséquences économiques possibles d'une telle diffusion de la technologie. Imaginons plutôt que, doté de sa première nasse, notre innovateur ait en quelque sorte inventé aussi l'esprit d'entreprise et que, fort de son expérience et de son savoir-faire, il propose aux autres pêcheurs de fabriquer pour eux, en échange des poissons qu'ils pourraient épargner, de nouvelles nasses, peut-être des nasses de plus en plus perfectionnées, solides et efficaces. Apparaît ici une première forme de **division du travail**, de **spécialisation des tâches** et de **échange marchand**.

Il est clair que le processus ainsi engagé peut être cumulatif, que l'augmentation conséquente de la capacité d'épargne est potentiellement porteuse

de nouvelles innovations, de nouveaux investissements et d'une **diversification** de l'économie lorsque certains éléments du groupe peuvent utiliser leur énergie pour chercher d'autres sources de nourriture, se dotent d'outils propres à capturer du gibier, etc...

Notons que la généralisation des échanges liée à la diversification du système de production et à l'approfondissement de la spécialisation des tâches/ division du travail tend à l'augmentation de l'**interdépendance** économique et sociale des membres du groupe, interdépendance qui suppose des formes de **coopération** des membres entre eux, des coopérations dont la régulation peut être assurée par divers moyens : «marché», contrainte, entente, etc... des formes nouvelles d'organisation collective de la société qui correspondent à des formes de «**solidarité**» objective parfois plus ou moins acceptées librement par les membres du groupe, parfois imposées par la contrainte, par les plus forts aux plus faibles.

Avant d'examiner la suite possible de événements, revenons un instant sur la «bifurcation culturelle» soulignée un peu plus haut. L'histoire des groupes humains montre que, dans un très grand nombre de cas, disposant d'un «surplus» (c'est-à-dire n'étant pas en permanence dans un état de famine endémique), ces groupes n'ont pas fait le «choix» technologique, mais ont orienté la plus grande partie de leur capacité d'épargne dans d'autres directions, religieuses, artistiques, ludiques ou, jusque dans certaines sociétés contemporaines, purement ostentatoires⁵. Sans faire montre d'anthropocentrisme, nous sommes bien forcés de constater que si ces «choix», liés à des systèmes autres de représentation du monde, sont éminemment respectables, ils ont été traités avec une grande cruauté par l'histoire du monde qui a progressivement éliminé ou fortement marginalisé les civilisations ainsi fondées.

Des Aborigènes d'Australie⁶ aux Indiens d'Amérique, en passant par les multiples groupes africains et probablement de nombreuses peuplades européennes dès la période néolithique, tous ont impitoyablement été éliminés, laminés ou intégrés par les civilisations fondées sur un «choix» plus ou moins fortement technologique; pour d'impérieuses raisons de concurrence interterritoriale sur lesquelles nous reviendrons.

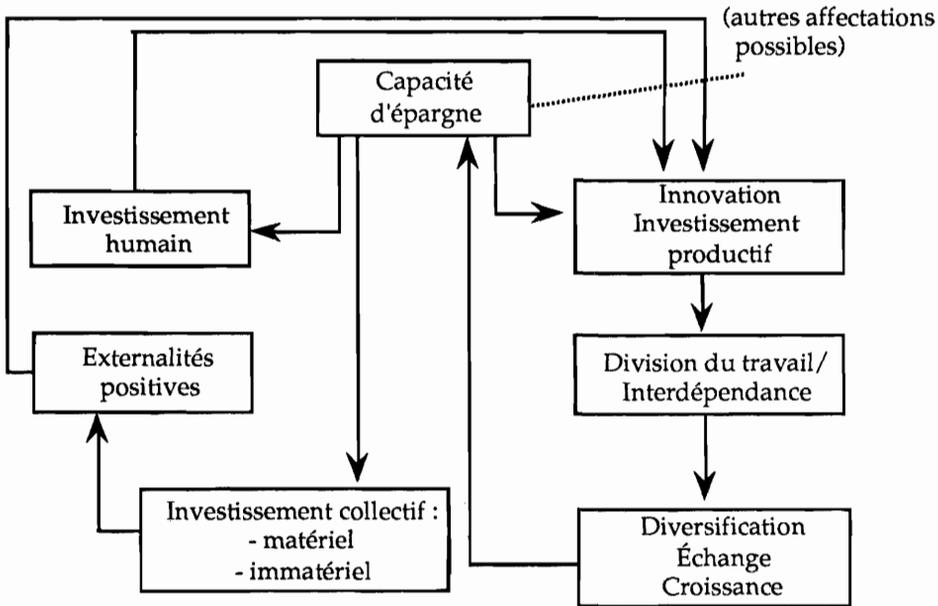
Revenons à notre groupe B qui aurait, lui, fait le «choix» technologique. L'augmentation et la diversification de la production (la croissance économique) permises par les premiers éléments du développement (transformation des structures technologiques, économiques et de la division du travail) peuvent entraîner (ou rendre possibles) la réalisation de nouvelles conditions essentielles

du développement. Encore ici, l'orientation de l'affectation de la capacité d'épargne est déterminante pour l'effectivité du processus de développement.

Ces deux conditions supplémentaires peuvent être résumées par deux formes d'investissement :

- l'**investissement humain** dans la formation des plus jeunes par la transmission des savoirs et du savoir-faire, condition majeure pour la perpétuation des processus d'innovation. Ce type d'affectation de la capacité d'épargne ne va pas de soi et demande des conditions sociales, politiques et culturelles spécifiques;
- l'**investissement collectif matériel** (dont l'accumulation et l'entretien au fil des générations successives sont naturellement un élément vital de l'efficacité économique globale, même si, parfois, dans les pays développés et très «équipés» nous prenons l'habitude d'en perdre la conscience) dans les infrastructures qui **aménagent le territoire** du groupe en rendant plus performant l'ensemble du système de production et l'**investissement collectif immatériel** dans les services collectifs qui fluidifient les relations et les échanges complexifiés; *in fine*, l'investissement collectif immatériel dans la recherche vient relancer la capacité d'innovation. L'ensemble des investissements collectifs produit des **externalités positives** qui participent fortement à la dynamique du système. En résumé, le cheminement suivi par notre groupe B pourrait être schématisé de la façon suivante :

Schéma 1 : Le processus de développement



Ce cheminement a sans doute permis aux membres du groupe B une amélioration sensible de leur niveau de vie, probablement ce groupe a-t-il connu une croissance démographique et... Qu'en est-il du groupe A?

Concluons avec Jane Jacobs, «*Prosperity is a prerequisite*»⁷. Un pré-requis, certes, mais pas une condition suffisante, comme va le confirmer la prise en compte de la dimension territoriale des phénomènes économiques.

Le développement local

L'introduction de ce petit vocable, «local», d'apparence insignifiante, ouvre à une démultiplication du degré de complexité, à une augmentation du niveau de contrainte et à une difficulté accrue de réalisation du processus de développement.

L'introduction du territoire c'est aussi celle, fondamentale, de la **concurrence interterritoriale**.

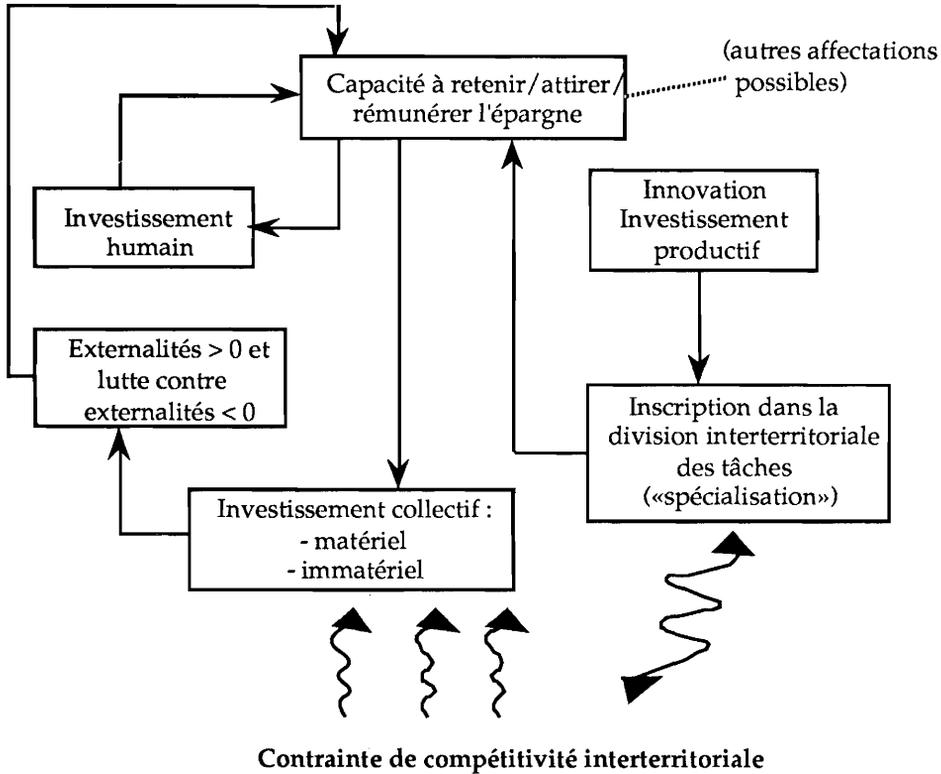
Terminons en avec notre petite histoire des groupes A et B en supposant leurs territoires contigus par exemple. On imagine assez facilement quelques scénarios possibles quant à l'évolution des relations entre les deux groupes et leurs territoires. Depuis le scénario «impérialiste» (B, à l'étroit, manquant de ressources naturelles par exemple, envahit A), avec sa variante esclavagiste si fréquente dans l'histoire, avec la possibilité de génocide de A, ou d'expulsion vers des terrains «périphériques» misérables (Indiens d'Amérique par exemple); jusqu'au scénario d'émigration plus ou moins volontaire de A vers B que nous connaissons bien, non seulement sur le plan international des pays pauvres vers les plus riches, mais aussi à l'oeuvre dans les processus de désertification des zones difficiles, corollaires du processus de métropolisation dans les pays développés.

Si les phénomènes interterritoriaux ont sans doute toujours existé, il est manifeste qu'ils prennent dans la période contemporaine des formes nouvelles, avec probablement un niveau jamais atteint dans l'histoire de concurrence interterritoriale économique⁸ qui impose à chacun des territoires d'être **globalement compétitif** par rapport à l'ensemble des autres s'il doit connaître et/ou poursuivre un processus de développement.

L'introduction du territoire, de la dimension «locale», c'est l'introduction de la concurrence interterritoriale; en d'autres termes, c'est dire que, pour se développer, il ne suffit pas de devenir plus efficace que par le passé au travers des processus résumés ci-dessus, mais qu'il faut désormais mettre en place des modes d'organisation de ces processus, ou de certains d'entre eux, au moins aussi efficaces que ceux à l'oeuvre dans d'autres territoires; cette contrainte complique singulièrement le problème; surtout si on considère les conditions d'un développement local durable.

Il faut repartir du point de départ et se poser la question de l'influence de l'ouverture (concurrence) territoriale sur la capacité d'épargne pointée comme première pré-condition du développement. Il est clair que, dans un monde ouvert, dans une économie dont on répète à satiété – et avec raison – qu'elle se mondialise et se globalise de plus en plus, le problème n'est plus principalement de pouvoir dégager une capacité locale d'épargne, mais de rendre le territoire local capable de retenir et/ou d'attirer et donc de **rémunérer une épargne disponible quelque part**, localement ou non. La «rémunération» doit s'entendre au sens très large du terme, incluant la sécurité et la viabilité du capital investi; c'est cette capacité de «rémunération globale» qui, en dernière analyse est la clef du développement local; il est clair qu'elle dépend d'un grand nombre de facteurs et de la combinaison de ces facteurs.

Schéma 2 : Développement local



Les grandes tendances de mutation du système productif

Pour en venir au contexte contemporain, les mutations du système productif sont naturellement profondes, complexes, multidimensionnelles, parfois contradictoires. Ces mutations peuvent être vues comme des bouches d'interactions réciproques et permanentes, peut-être en accélération, entre évolutions économiques et financières, organisationnelles et sociales, technologiques et scientifiques.

On ne cherche pas à répondre à la question de savoir dans lequel de ces domaines principaux trouver l'«origine», la «cause», l'«explication» des évolutions de l'ensemble. Ce débat ne peut que tourner court dans un système complexe. Il semble que l'on peut repérer, sinon la cause ultime, du moins les moyens nécessaires aux autres transformations majeures, dans la sphère scien-

tifique et technique, tout particulièrement dans ce qu'il est convenu d'appeler la révolution informatique et dans l'explosion corrélative des moyens de télécommunication et de transport.

Si elles ne les provoquent pas exclusivement, ces innovations technologiques figurent en premier rang des moyens qui rendent possibles cinq axes majeurs de mutation :

1. **La mondialisation** des échanges, des marchés et de la concurrence, des normes de qualité, l'alignement par le haut en termes de délais, de service après-vente, de performance, de rapport qualité/prix, en termes de la combinaison productive (organisation X technologie) entraîne pour une variété toujours plus grande de biens et de services que la compétitivité s'entend désormais globalement, à l'échelle de la planète et non plus à des échelles locales ou nationales.
2. **La flexibilisation et l'automatisation** des processus de production et de distribution et l'intensification de la concurrence par la différenciation qu'elle entraîne. Concurrence qui vient s'ajouter à la compétition par les coûts et les prix, la compétitivité-prix pouvant apparaître dans un nombre croissant de domaines comme une condition toujours nécessaire mais non plus suffisante.
3. **L'accélération** des progrès technologiques et scientifiques, dans les domaines «centraux» de l'informatique et des télécommunications, mais aussi dans tous ceux qu'ils innervent et transforment. Cette accélération a de multiples incidences parmi lesquelles :
 - une montée de l'incertitude sur les choix technologiques et organisationnels peu ou pas réversibles;
 - une forte hausse générale de l'intensité capitaliste des combinaisons productives dans un grand nombre de secteurs, industriels et tertiaires (les équipements doivent être amortis et renouvelés rapidement). Cette évolution entraîne souvent une élimination des emplois peu qualifiés, une baisse globale de l'emploi et une augmentation relative de la part des emplois plus qualifiés, «adaptables»;
 - une envolée des dépenses de RD nécessaires pour rester «dans la course».

L'accélération ne touche pas seulement la création de technologie compétitive; elle est manifeste dans le raccourcissement du cycle de vie des produits, mais aussi dans l'évolution des marchés de plus en plus volatils et difficilement prévisibles au-delà du très court terme, marché influencés, informés, formés et déformés par les médias immédiats au premier rang desquels on trouve les réseaux de télévision, mais aussi les autres supports, grand public ou professionnels, servis par les réseaux de télécommunication, les «autoroutes télématiques»...

Cette incertitude accrue par l'accélération générale est l'une des motivations de l'extension du «juste à temps» et de la chasse aux stocks dans les entreprises.

Cette accélération du temps est certes porteuse de transformation interne des organisations directement productives; elle est aussi porteuse de changements dans leurs modes d'articulation avec leur environnement.

4. **L'«environnementalisation»** : ce néologisme cherche à souligner l'idée selon laquelle les organisations productives, pour satisfaire aux exigences accrues de réactivité et d'adaptabilité face aux fluctuations technologiques et des marchés seraient de plus en plus fortement dépendantes de leur environnement, tout particulièrement en termes d'infrastructures efficaces et en termes de moyens de collecte et de traitement des informations⁹. Dans cette optique, il faut insister sur le rôle des services aux entreprises, publics et privés, dans le tri à effectuer dans la masse croissante des flux d'information potentiellement disponible pour en extraire rapidement la quintessence utile : l'information «appropriée»¹⁰. Cette «environnementalisation» peut entraîner que la qualité de l'organisation externe aux producteurs (organisation territoriale globale : système public, infrastructures, services...) soit de plus en plus une composante essentielle de leur compétitivité.

5. **La réticulation**¹¹ : une très abondante littérature récente souligne la montée en puissance des stratégies de «réseaux», de coopération entre acteurs multiples tentant en commun d'amortir des investissements d'innovation (RD par exemple), de production de sous-ensembles (motorisation dans l'industrie automobile, par exemple) ou d'implantation sur des marchés, ou, dans certains cas, de maîtriser l'ensemble d'un processus d'innovation (c'est-à-dire de la conception à l'exploitation marchande). Ces stratégies visent sans doute à élaborer des réponses aux problèmes posés par les quatre grandes tendances, évoquées ci-dessus.

Dans un précédent travail, j'ai proposé une typologie fonctionnelle des réseaux d'innovation (RI) qui est brièvement rappelée ci-dessous et qui distingue principalement des **RI monofonctionnels** et des **RI multifonctionnels**¹².

Mille typologies d'un ensemble aussi vaste et aussi mal connu de formes d'organisation possibles (entre le «marché» et la «hiérarchie» sont concevables¹³. Sans préjudice d'autres typologies possibles (notamment selon des critères organisationnels¹⁴, il n'est pas inutile, pour clarifier et ordonner quelque peu l'«objet» «RI» d'opérer une classification «fonctionnelle» des RI par rapport aux processus d'innovation dans lesquels ils interviennent.

Dans cette optique, on peut distinguer :

1. **Des RI monofonctionnels** clairement centrés sur l'une des principales fonctions (ou «étape») qui, ensemble, constituent les processus d'innovation techno-économique.

Parmi les réseaux monofonctionnels, les plus couramment observés sont peut-être ceux qui se situent aux deux extrémités aval et amont des processus d'innovation (RD et commercialisation), mais d'autres fonctions peuvent être coordonnées sur la base de partenariats :

- **les partenariats de recherche-développement** qui associent sur une base contractuelle des entreprises éventuellement concurrentes par ailleurs, et d'autres types d'organisations (pouvoirs publics, universités, CEE par exemple) dans une coopération dont le terme et les modalités sont généralement fixés *a priori* selon un cahier des charges qui, s'il ignore le détail du produit final, fixe les règles de comportement et de partage des coûts et des bénéfices de chaque partie de façon relativement précises¹⁵;
- **les partenariats de diffusion et de commercialisation** du nouveau produit qui prennent souvent la forme de *joint-ventures* ou de création de filiales communes, notamment lorsque le détenteur d'une technologie ou d'un produit nouveau a besoin d'accéder à un marché inconnu de lui et cherche donc des «actifs complémentaires»¹⁶, cherche à s'approprier une ressource qu'il ne possède pas comme un réseau de distribution sur un marché étranger, par exemple;
- **des partenariats de transfert de technologie**. Les formes les moins simples de réseaux d'innovation monofonctionnels (c'est-à-dire des

formes qui contiennent quelques éléments de multifonctionnalité) ressortent du type réseau de transfert/exploitation de technologie¹⁷ : un produit ou une technologie nouvelle, mais existante est transférée pour être adaptée et exploitée sur de nouveaux marchés. Les transferts sont établis au travers de procédures d'«accords de licence»¹⁸, d'accords de brevets ou d'accords de dossiers techniques aux termes desquels les parties collaborent pour mettre ensemble au point les modifications nécessaires à la technologie initialement détenue par l'une pour la rendre exploitable par l'autre sur le nouveau marché. Il y a bien dans ce type de cas une phase limitée de coopération étroite, contractuellement encadrée (même si la relation de confiance réciproque est souvent nécessaire) suivie d'une «coopération» plus lâche lorsque l'un exploite le nouveau produit sur le marché et que l'autre perçoit des royalties;

- **d'autres types de réseaux monofonctionnels** peuvent se former entre partenaires divers pour assurer, par une mise en commun de moyens et/ou de compétences, l'achèvement de tel ou tel moment particulier du processus d'innovation.

2. Des RI multifonctionnels : par opposition aux RI monofonctionnels qui participent à un moment, à une fonction spécifique du processus d'innovation techno-économique, on situe des RI multifonctionnels qui associent pour l'ensemble du processus (et souvent pour des ensembles de processus d'innovation interreliés se succédant dans le temps) un grand nombre de «partenaires». Ces RI multifonctionnels sont ceux souvent décrits dans la Silicon Valley ou dans quelques autres véritables technopoles et autres districts industriels, ceux au sein desquels il n'y a plus seulement coopération contractuelle pour l'appropriation d'une ressource utile à un processus d'innovation, mais une véritable interaction multilatérale créatrice du processus même d'innovation permanente.

Clairement les réseaux «monofonctionnels» associent des partenaires dont la localisation peut être quelconque s'ils savent gérer leur collaboration contractuelle à l'aide de transports rapides et de télécommunications fiables et performantes.

Les réseaux «multifonctionnels» semblent pour l'instant n'émerger et ne fonctionner efficacement que dans certains types de territoires, de «milieux» dont ils sont la marque et le produit, dans ces «milieux innovateurs» (MI) dont le GREMI (Groupe de recherche européen sur les

milieux innovateurs) cherche à définir les modalités de constitution, de fonctionnement et d'articulation. L'une des caractéristiques majeures de ces MI est d'avoir forgé au cours du temps une «convention»¹⁹ particulière permettant une régulation souple des relations interorganisationnelles, une «convention» génératrice d'une relative confiance que peuvent s'accorder les partenaires. Cette «confiance» agirait largement comme un moyen de réduction importante des coûts de transaction qu'implique une gestion rigidement contractuelle des relations dans les domaines essentiellement dynamiques et incertains de l'innovation et de l'adaptation permanente à la demande et aux marchés qu'exige l'économie contemporaine. Il n'est évidemment pas exclu, les télérelations prenant chaque jour plus d'emprise et augmentant rapidement leur niveau de performance, qu'à terme des «conventions» déterritorialisées puissent se faire jour.

Chacune de ces cinq tendances se trouve dans une boucle d'interaction avec l'informationnalisation du système de production et avec la montée en puissance relative des activités tertiaires et quaternaires qu'elle entraîne.

Si l'on admet que ces quelques tendances lourdes liées à la révolution informatique résument à grands traits les évolutions (par ailleurs infiniment complexes et sans doute irréductibles à ce grossier balisage) du système de production à la fin du XX^e siècle, comment pourraient-elles affecter la «tectonique des territoires», pour emprunter l'expression chère à Claude Lacour²⁰?

Vers quels types de dynamiques territoriales?

Dans une contribution aux travaux de la DATAR sur le thème «Territoire et Prospective», Pierre Veltz soutient la thèse d'un passage «*de la géographie des coûts à la géographie des compétences et de l'organisation*»²¹, d'une amplification des disparités territoriales de développement et d'une métropolisation de plus en plus générale des activités économiques.

On sait depuis longtemps que l'innovation – dans son acceptation la plus large – est au coeur des processus de développement en général et des processus de développement régional en particulier.

Il est possible que les mutations du système productif évoquées ci-dessus, et singulièrement le couple mondialisation/accélération, tendent à durcir encore les conditions de réussite des processus viables (compétitifs) d'innovation. On pourrait

résumer les principales conditions de cette réussite pour une économie territoriale en avançant qu'elle devrait disposer tout à la fois :

- d'un environnement infrastructurel et de services (au sens large, cf. ci-dessus) très performant;
- d'un accès aux technologies les plus «up to date»;
- d'une capacité d'organisation sociale (dans l'entreprise et dans le système qui l'entoure) capable de souplesse, de réactions très rapides, d'adaptabilité; d'un système d'organisation capable d'éviter les blocages (bureaucratiques par exemple) et, globalement, de réduire les coûts de transaction et les marges d'incertitude;
- d'un facteur travail certes qualifié et diversifié, mais aussi, surtout peut-être, ouvert au changement et fortement adaptable;
- d'un réseau de «contacts», d'information, d'observation généralisée très ouvert sur le monde (ou du moins sur les autres parties du monde disposant d'atouts comparables).

Cet argument, ajouté à ceux développés par P. Veltz, pourrait conduire à penser que, inexorablement, les activités de conception-innovation-production (tendant à s'interpénétrer de plus en plus intimement) viendraient continuer à s'agglutiner dans les principales métropoles des pays les plus développés.

Si on en reste au territoire des pays les plus développés, l'observation des tendances de localisation des activités «High Tech» peut préfigurer l'organisation spatiale globale vers laquelle se dirigerait le système. Ces activités sont certes, généralement, des activités plutôt «métropolitaines»; cependant, les coûts de la congestion urbaine les affectent, même s'il est vrai qu'elles ont besoin pour leur fonctionnement des externalités métropolitaines. Par ailleurs, les activités «High Tech», si elles sont effectivement très dépendantes des réseaux d'information, le sont principalement de réseaux spécialisés dans leur propre domaine. C'est la conjonction de ces trois éléments : besoin d'accès aux milieux métropolitains, sensibilité aux coûts de la congestion, dépendance principale par rapport à des réseaux spécialisés, qui les pousse souvent à se constituer en «technopôles» (spontanés ou organisés) situés non au coeur des concentrations urbaines, mais à leur périphérie en des points directement accessibles aux grandes infrastructures de transport et de communication à longue distance et souvent sur des sites laissés relativement vierges par les vagues précédentes d'industrialisation (pour éviter les coûts et rigidités hérités d'une structure spatiale obsolète).

La structure particulièrement qualifiée de main-d'oeuvre dans ce type d'activité a plusieurs conséquences en termes de tendances de localisation.

- La rareté relative des «professionnels» formés nécessaires aux activités à haute technologie et aux activités de type quaternaire donne une «prime» aux régions les mieux dotées en systèmes de formation supérieure diversifiés.
- Cependant, le marché du travail très qualifié est caractérisé par une grande mobilité, éventuellement internationale. Dans le cadre européen, cette mobilité existe déjà assez largement pour les cadres et ingénieurs des activités «High Tech», même si elle demeure beaucoup moins élevée qu'aux États-Unis par exemple.
- La mobilité de ces «professionnels» (et les tendances de localisation des activités qui en ont besoin) est certes orientée par les opportunités strictement professionnelles (c'est-à-dire vers les principales régions métropolitaines), mais pas seulement. Les conditions de vie et de revenu réel jouent aussi un rôle important dans ces professions où la demande de travail tend parfois à excéder l'offre de travail.
- Du point de vue des conditions de vie, il semble que ce soient non seulement les aménités générales de site et de climat qui soient attractives, mais encore les aménités d'environnement culturel et construit. Une région qui, pour une raison ou une autre, véhicule (ou promeut) une image positive en termes de qualité de vie, de zones de loisirs, de vie culturelle, de systèmes d'éducation (pour les enfants notamment), se dote d'un atout certes non suffisant, mais non négligeable au regard des activités en question.
- Du point de vue des conditions de revenu réel, les coûts de la congestion dans certaines zones très urbanisées se traduisent principalement en termes de surcoûts de transports (temps notamment) et de surcoûts du logement qui grèvent le revenu apparent. La concurrence spatiale entre les régions pour l'attraction des «professionnels» et, indirectement, des entreprises pour qui ils sont indispensables, se jouera donc aussi en termes de maîtrise foncière, d'organisation du territoire qui permette à la fois une maîtrise des coûts de la congestion et une bonne accessibilité entre les zones d'habitat, zones de travail spécialisées, milieu métropolitain local et autres milieux riches en potentiel de contacts.

On a tenté de résumer les principaux éléments d'évaluation de l'attractivité vraisemblable (attractivité au sens large : attirer de l'extérieur, mais aussi

donner une probabilité élevée de réussite à des initiatives locales endogènes) d'une région sur des types particuliers d'activité qui préfigurent peut-être les comportements d'une grande partie du système de production qui se forge aujourd'hui.

Il est clair que si ces éléments sont largement «structurels» (hérités de l'histoire), une grande partie d'entre eux reste aménageable. Ces éléments sont dépendants d'une image à imposer et d'une réalité à organiser, notamment (mais pas seulement) sur le plan de l'organisation du territoire régional qui, si elle dépend en partie des structures économiques, détermine en retour pour partie la dynamique économique.

Il est clair aussi que si les économies d'agglomération exercent indubitablement des forces centripètes très prégnantes, dans un contexte de forte concurrence interterritoriale, au moins au sein des espaces développés et équipés, les déséconomies d'agglomération continuent d'exercer des forces centrifuges qu'il ne faut pas sous-estimer et qui donnent leurs chances d'attractivité non pas au «rural profond», mais aux noeuds périphériques équipés («branchés») et moins coûteux que les grandes métropoles centrales.

Dans le même temps où une logique de métropolisation (ou de remétropolisation) du système productif semble s'installer, la mondialisation de la concurrence n'impose pas seulement l'excellence qualitative des produits et services, mais elle impose aussi une compétitivité-prix plus drastique que jamais. Il est vraisemblable qu'une certaine dose de «géographie des coûts» se mêle à la «géographie des compétences et de l'organisation»²².

Pour terminer, on peut présenter très brièvement quelques indices de l'évolution de l'organisation du «territoire productif» français au cours des deux dernières décennies, au cours desquelles les mutations du système productif décrites ci-dessus se sont progressivement mises en place²³.

De nombreux travaux suggèrent que la période contemporaine verrait une reconcentration territoriale des unités de production, particulièrement sur la région parisienne, voire sur les principales métropoles régionales²⁴.

L'équipe du Centre d'économie régionale d'Aix-en-Provence a eu l'occasion d'observer pour la DATAR l'évolution du paysage productif de la France (industrie et services aux entreprises²⁵). Nos conclusions ne confirment pas totalement – du moins sur les 20 dernières années – le diagnostic de «métropolisation» du système (cf. encadré plus bas); selon nos observations, la dynamique spatiale mêlerait

étroitement à la fois une déconcentration générale (quels que soient les types de métiers, de fonctions et de secteurs), un glissement vers certaines régions de l'Ouest et du Sud, et un «filtrage» très sélectif au profit de la région Île-de-France et de quelques métropoles du Sud (Toulouse, Nice, Montpellier) qui, malgré leur taille industrielle modeste, tendraient à un profil fonctionnel de type «parisien».

D'une impressionnante masse de données et de traitements, nous nous sommes efforcés d'extraire quelques indices synthétiques significatifs des grands mouvements de fond qui ont affecté le système productif au cours de deux décennies pendant lesquelles les changements technologiques et organisationnels ont été extrêmement profonds. A l'issue de ce travail, deux éléments apparemment contradictoires retiennent l'attention :

- *D'une part la vigueur et la continuité temporelle des transformations : baisse de l'emploi industriel à partir de 1974, croissance soutenue des services marchands aux entreprises, montée régulière des activités informationnelles, augmentation des niveaux de qualification du travail, éjection progressive des emplois non qualifiés, déconcentration générale de la quasi-totalité des activités en même temps que renforcement qualitatif des spécialisations décisionnelles et informationnelles de l'Île-de-France et, dans une bien moindre mesure, de certaines métropoles régionales.*

Tout au long de la période, les régions de l'extrême Ouest progressent, de même qu'une partie du Sud (Midi-Pyrénées surtout) et, dans une moindre mesure, l'Alsace. Tout au long de la période, le Nord et la Lorraine ne cessent de régresser; Rhône-Alpes, l'Aquitaine, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, régions «informatonnalisées», maintiennent leurs positions relatives; le Grand Bassin parisien progresse en parts relatives, sans réellement modifier son image de «négatif» de la structure francilienne.

- *D'autre part, la très grande stabilité du paysage productif français : le contraste structurel Île-de-France/Province ne cesse de se renforcer; le sud du pays reste relativement peu industrialisé et très «informatonnalisé» par rapport au nord (hors Île-de-France); globalement, les départements métropolitains maintiennent leurs positions et, malgré une légère augmentation relative de leur niveau d'«informatonnalisation», demeurent dans l'ensemble plus proches d'une structure provinciale moyenne que d'une structure «métropolitaine» parisienne; les régions de*

l'Ouest, malgré leur dynamique, demeurent, comme celles du Grand Bassin pari sien, structurées par la disjonction fonctionnelle : sous-encadrées, sous-équipées en activités informationnelles; le Nord et la Lorraine, malgré leurs longues «reconversions», continuent leur régression et, au bout du compte, n'apparaissent guère «restructurées».

Si les tendances observées devaient perdurer, on opposerait dans l'avenir une Île-de-France très «élitiste», concentrant qualitativement les activités les plus informationnelles, décisionnelles, qualifiées et expulsant par un processus de filtrage très sélectif le reste des activités vers la province. L'industrie et les activités qui lui sont liées continueraient de basculer vers l'Ouest et le Sud du pays ainsi que vers l'Alsace; aucune métropole de province n'émergerait réellement en tant que «métropole industrielle», sauf peut-être Toulouse dont la taille industrielle reste cependant bien modeste et la spécialisation sectorielle bien étroite.

Source : C. Alvergne, Y. Lazzeri et B. Planque, **Dynamiques territoriales fonctionnelles du système productif en France (1969-1988)**, Aix-en-Provence, DATAR-CER, 1993.

À chaque époque, la dynamique spatiale de l'économie mêle étroitement des forces contradictoires dont la résultante est bien difficile à prévoir. Dans sa thèse toute récente, et dans un article qui la résume, C. Alvergne examine à la lumière d'une étude empirique minutieuse les scénarios les plus couramment évoqués : celui de la «convergence» néo-classique, celui du «retournement» selon lequel de nouvelles régions épargnées par l'industrialisation ancienne émergeraient en dynamique et celui de la «métropolisation» évoquée ci-dessus²⁶. Elle conclut que la réalité mêle ces logiques divergentes. Quoi qu'il en soit, il est vrai que beaucoup d'arguments peuvent laisser penser que, par rapport à la période «fordiste» où dominait nettement le modèle de la «disjonction fonctionnelle», des forces de regroupement spatial des activités ré-émergent. Cependant, dans le même temps, au sein des pays développés correctement équipés en infrastructures sur d'assez larges portions de leur territoire, les coûts engendrés par les plus grandes

agglomérations (et/ou par l'environnement issu de la vieille industrialisation dans de nombreux cas) peuvent dissuader des volets non négligeables de l'appareil productif et tenter d'y fonctionner dans des conditions internationalement compétitives.

Peut-être, c'est l'une des hypothèses possibles, la tendance à la «réticulation» laisse-t-elle entrevoir un territoire industriel maillé par un réseau de «milieux innovateurs» localisés dans des zones permettant une «environnementation» positive des entreprises tout en leur évitant les surcoûts d'agglomération propres aux plus grandes métropoles. C'est peut-être au prix d'une recomposition de ce type que la compétitivité mondiale des entreprises, des «milieux locaux» et des pays développés pourrait être assurée.

À ce stade, il devient très difficile de conserver le parti-pris de généralité arrêté pour cette contribution, tant les spécificités de chaque territoire sont évidemment variables. On peut tout de même rappeler quelques pistes susceptibles de guider une démarche, une politique réaliste de développement local.

1. La plupart des observations contemporaines s'accordent à penser que les forces socio-économiques actuellement à l'oeuvre ont une incidence spatiale qui, globalement et pour aller très vite, va dans le sens d'une plus forte dualisation du territoire (double processus de «métropolisation»/«désertification»), même si, comme on l'a souligné, d'autres scénarios perdurent de façon plus ou moins importante²⁷.
2. Il est clair que, dans un monde géographiquement très ouvert, la concurrence interterritoriale impose à tout processus de développement local une forte contrainte d'excellence relative (ou de compétitivité globale) qui se manifeste à la fois au travers de la rentabilité relative à long et moyen terme des investissements susceptibles d'être attirés ou suscités dans le territoire considéré (exogène/endogène) et dans l'image de cette rentabilité relative que donne le territoire en question.
3. Le développement local des zones hors périmètres métropolitain ou péri-métropolitain ne peut probablement pas lutter tous azimuts contre les forces évoquées et on peut penser qu'une démarche réaliste doit s'efforcer à une «étude de marché»; à repérer les «créneaux» – qui ne sont pas forcément nombreux – sur lesquels la rentabilité relative invoquée peut éventuellement être assurée; ce qui suppose notamment que ces «créneaux» s'adressent à des marchés solvables.

4. Si démarche de développement local il y a, celle-ci devrait sans doute se concentrer sur :
- l'amélioration des externalités positives locales spécifiques aux «créneaux» identifiés (par exemple qualité des sites, paysages, environnement pour certains types de tourisms, etc...);
 - la gestion des externalités négatives locales susceptibles d'affecter les acteurs potentiels ou présents du processus de développement local.
5. La gestion des externalités est typiquement affaire collective²⁸. On en revient ici à la notion de solidarité objective entre membres (institutions, entreprises, etc...) d'un groupe dans le processus de développement. Cette solidarité nécessaire ne va pas de soi; querelles de clochers, habitudes, cultures locales, concurrences, etc. s'opposent souvent à sa manifestation. Pourtant l'expérience montre que, parfois, souvent à l'occasion d'une crise subite ou d'une agression économique extérieure, les acteurs de certains territoires, parfois dans les cultures les plus farouchement individualistes (Silicon Valley, Jura Suisse par exemple) parviennent à se doter d'une organisation collective assez largement coopératrice fondée sur une «convention» territoriale, une sorte de «pacte local» de développement²⁹. Par là elles peuvent reconstituer ce que certains nomment des «milieux innovateurs» susceptibles de reprendre ou poursuivre leur développement, non pas sous la forme quasi autarcique que prônait le développement «par en bas»³⁰, mais au contraire grâce à une très large ouverture sur le monde.

Notes

1. Professeur, Dynamique des espaces. Interfaces et transitions, Université Paul Valéry à Montpellier et Centre d'économie régionale, Faculté d'économie appliquée, Aix-en-Provence.
2. L'aspect «Nord/Sud» de la question n'est pas abordé ici.
3. Roy Lewis, *Pourquoi j'ai mangé mon père*, Actes Sud, 1991, p. 33.
4. J. Jacobs, *The Economy of Cities*, New York, Randon House, 1969.
5. B. Glowczewski, *Les rêveurs du désert*, Paris, PLON, 1989.
6. R. Hugues, *La rive maudite*, Paris, Flamaron, 1988.
7. J. Jacobs, *op. cit.*, p. 29.
8. «Mondialisation» et «Globalisation» de l'économie.

9. P. Veltz, *«Logique d'entreprise et territoire : les nouvelles règles du jeu»* dans **Les nouveaux espaces de l'entreprise** de Savy et P. Veltz, édés, Paris, DATAR et Éditions de l'Aube, 1993.
10. B. Planque, *«Note sur la notion de réseau d'innovation»*, **Revue d'économie régionale et urbaine**, nos 3-4 (1991).
11. D. Maillat, M. Quevit et L. Senn, édés, **Réseaux d'innovation et milieux innovateurs**, Neuchâtel, GREMI-IRER-EDES, 1993.
12. B. Planque, **Territorial Innovation «Convention»**. **From Contract Innovation Networks to «Convention» Territorial Innovation Networks**, Bari, International Association of Science Parks, International Workshop, 1991.
13. R.H. Coase, *«La nature de la firme»*, **Revue française d'économie**, 1937.
14. J.C. Perrin, **Réseaux d'innovation : contribution à une typologie**, Colloque Networks of Innovators, Montréal, HEC, mai 1990.
15. A. Jacquemin, M. Lammerant et B. Spinoy, **Coopération entre les entreprises et accords en RD : quelques aspects empiriques**, 1988.
D. Foray, *«The Secrets of Industry are in the air»*. **Industrial Cooperation and the Innovative Firm's Organizational Equilibrium**, Colloque Networks of Innovators, Montréal, HEC, mai 1990.
16. C. Poncet et J. Prades, *«De nouvelles formes de concentration industrielle»*, **Revue d'économie industrielle**, no 50 (1989).
17. J.C. Perrin, *op. cit.*
18. C. Poncet et J. Prades, *op. cit.*
19. R. Salais propose la définition suivante d'une convention : *«une convention, c'est un ensemble d'éléments qui, à tout instant, pour les participants à la convention, vont ensemble et sur lesquels, par conséquent, ils partagent un commun accord. Mais ce commun accord ne procède pas d'une écriture préalable où chaque détail serait explicité et qui reflèterait, de part et d'autre, une rationalité et une intentionnalité identique et consciente d'elle-même. Une convention est un système d'attentes réciproques sur les compétences et les comportements... Les comportements attendus n'ont pas besoin d'être conçus à l'avance, écrits, puis coordonnés pour être obtenus. Là gît la différence de la convention par rapport au contrat, ainsi que sa plus grande généralité...»*
R. Salais, *«L'analyse économique des conventions de travail»*, **Revue économique**, vol. 40, no 2 (1989).
Le terme de «convention» a pu paraître ambigu à certains du fait de son caractère polynimique; c'est bien dans le sens d'un ensemble de «règles» peu ou pas explicites et qui cependant s'imposent qu'il est pris ici; dans le sens d'une «convention» sociale.
20. C. Lacour, *«La tectonique des territoires : entre éclatement et intégration»* dans **Industrie et territoires en France** de C. Dupuy et J.P. Gilly, édés, Paris, La Documentation française, 1993.
21. P. Velts, *op. cit.*, p. 60.
22. Sans vouloir développer ici l'aspect «Nord-Sud» du problème, il semble bien que, de plus en plus, notamment dans certaines activités tertiaires, les entreprises cherchent à jouer un mélange de géographie des coûts et de géographie des compétences, en «délocalisant» des opérations

relativement sophistiquées (programmation, cartographie, systèmes de réservation aérienne...) vers des pays à main-d'oeuvre qualifiée et bon marché.

23. C. Alvergne, Y. Lazzeri et B. Planque, «*Évolution des structures régionales de qualification du travail (1975-1988)*» dans *Industrie et territoires en France*, op. cit.
24. B. Guesnier, «*Recomposition spatiale de l'appareil de production*» dans *Industrie et territoires*, op. cit.
25. C. Alvergne, Y. Lazzeri et B. Planque, *Dynamiques territoriales fonctionnelles du système productif en France (1969-1988)*. Aix-en-Provence, DATAR-CER, 1993.
26. C. Alvergne, *Restructurations productives et dynamiques spatiales. Le cas de la France entre 1969 et 1990*, Université d'Aix-Marseille III, thèse de doctorat, 1995.
C. Alvergne, «*L'organisation spatio-économique au cours des 20 dernières années. Lenteurs et contradictions des évolutions*», RERU, no 1 (1995).
27. P. Veltz, op. cit.
B. Planque, «*Mutations du système productif et dynamiques territoriales*» dans *Dynamique des activités et évolution des territoires* de Guesnier et Boureille, éd., ADICUEER, 1994.
C. Lacour, «*Intégration et éclatement des régions européennes : les défis des inégalités*» dans *Dynamique des activités et évolution...*, op. cit.
28. B. Chevalier, *Planification par projets et organisation territoriale. Initiatives locales : une démarche de développement*. Thèse de doctorat en sciences économiques, 1989.
29. O. Crevoisier, *Industrie et région : les milieux innovateurs de l'Arc jurassien*, Neuchâtel, EDES, 1993.
D. Maillat et al., op. cit.
GREMI, *Politiques technologiques au niveau local*, 1992.
B. Planque, *Territorial Innovation «Convention»...*, op. cit.
30. Friedmann et Weaver, *Territory and Function*, Edward Arnold, 1979.

Les impacts du GATT sur l'économie québécoise

Bruno Montour
Confédération des caisses populaires et d'économie
Desjardins du Québec

Le commerce international des biens et des services représente une source importante de croissance économique pour la plupart des pays. C'est particulièrement le cas des économies canadienne et québécoise, dotées de ressources abondantes et variées, mais aussi de marchés intérieurs relativement petits.

Ainsi, dans le cas du Québec, les exportations internationales de marchandises ont totalisé quelque 32,6G\$ en 1993 et les exportations internationales de services sont estimées à plus de 7,0G\$. Les importations quant à elles se sont élevées à 30,4G\$. Dans l'ensemble, le commerce international du Québec correspond à près de 25% du produit intérieur brut québécois (PIB).

En plus de générer la croissance économique, toute cette activité commerciale avec l'étranger est également une source importante de création d'emplois dans tous les secteurs d'activité économique. On estime qu'au Québec près de 300 000 emplois directs et indirects sont liés aux exportations internationales, soit environ **un emploi sur dix**.

Par ailleurs, malgré une évolution des exportations québécoises vers des produits ayant une plus grande valeur ajoutée au cours des dernières années, traditionnellement, une part importante – près de 40% en 1993 – provient du secteur des ressources (produits bio-alimentaires, bois, pâte et papier, minéraux métalliques et non métalliques, etc). Pour leur part, les importations se composent principalement des biens de consommation tels les voitures et les vêtements, mais aussi des intrants à la production. Selon une étude du Gouvernement du Québec, *«le tiers de la valeur des exportations québécoises est constitué d'intrants importés»*.

Toutefois, les échanges internationaux nécessitent des adaptations majeures dans les économies. Ainsi, des entreprises y voient des opportunités de conquérir des nouveaux marchés, alors que d'autres entreprises et leurs travailleurs en sortent perdants devant la compétition des importations étrangères.

Bref, aux prises avec des problèmes majeurs de restructuration économique, de sous-emploi chronique et d'exode de leur population, plusieurs régions du Québec, notamment les régions périphériques, connaissent une insécurité de plus en plus grande devant le phénomène de libéralisation des échanges internationaux. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – mieux connu sous l'acronyme anglais de GATT – accentue cette préoccupation des régions.

Le GATT – une vue d'ensemble

L'Acte final de l'Uruguay Round, signé en avril 1995 à Marrakech (Maroc) a permis aux membres signataires (123 pays) de franchir un pas important dans le domaine du commerce international. Il comprend plus de 25 accords distincts, dont on retrouvera le détail en annexe. De fait, l'Uruguay Round a représenté la série de négociations commerciales les plus vastes, les plus complexes et les plus exhaustives qui aient été engagées. Cela tient, d'une part, aux parties en présence qui n'ont jamais été aussi nombreuses et, d'autre part, aux domaines couverts par les négociations qui ont été beaucoup plus étendus et divers.

En effet, l'Acte final poursuit son orientation de libéraliser le commerce en abaissant les droits de douane et en limitant le recours aux autres mesures qui font obstacle au commerce des marchandises. Il étend le champ d'application du GATT à deux secteurs traditionnellement exclus de ces négociations, soit le secteur agricole et le secteur des textiles et des vêtements. Pour la première fois, il prévoit des règles commerciales internationales dans de nouveaux domaines tels les investissements étrangers, la propriété intellectuelle et le commerce des services (900G\$US d'exportations internationales en plus des 3 100G\$US pour le commerce des marchandises). Il assure également une plus grande ouverture des marchés publics, de même qu'il clarifie et renforce plusieurs règles du commerce international tels les droits *antidumping*, les mesures de sauvegarde et plus particulièrement les subventions et les droits compensateurs. Finalement, l'Acte final crée l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui se substituera au GATT afin d'assurer un meilleur suivi des engagements pris par chaque pays et un règlement plus efficace et plus expéditif des différends.

De façon générale, l'Accord prévoit que les réductions tarifaires seront mises en application en cinq tranches égales. La première tranche sera effective à la date d'entrée en vigueur de l'Accord, soit le 1^{er} juillet 1995. Chaque tranche successive de réduction sera effective le 1^{er} janvier de chacune des années suivantes. Dans les faits, le taux final sera en vigueur quatre ans après la date d'entrée de l'Accord.

La période de mise en oeuvre de l'Accord est de six ans, soit du 1^{er} juillet 1995 au 30 juin 2001. Un an avant la fin de la période, les discussions multilatérales doivent reprendre en vue de poursuivre le processus des réformes amorcées.

Les accords particuliers

Pour les fins de ce document et afin de respecter le thème de ce colloque – «L'avenir du Québec des régions» – il n'est pas dans mon intention d'analyser les 25 accords conclus dans le cadre de l'Uruguay Round. Certains d'entre eux cependant, plus susceptibles d'impacts sur l'économie québécoise, méritent une attention particulière.

Les droits de douane

C'est notamment le cas des droits de douane qui ont été un enjeu majeur de toutes ces négociations multilatérales menées sous l'égide du GATT. Ainsi, à la signature de l'Accord en 1947, les droits de douane appliqués par les 23 signataires d'origine s'établissaient en moyenne à 40%. Après sept rondes de négociations entre les membres, plus de 100 pays au fil des ans, ils ont été ramenés à environ 5% en moyenne. La huitième ronde de négociations – l'Uruguay Round – ne fait pas exception et de nouveaux efforts ont été consentis afin de réduire ou abolir, dans certains cas, les barrières commerciales, tarifaires et non tarifaires. Par exemple, le Canada et ses principaux partenaires commerciaux (les États-Unis, l'Union européenne et le Japon) ont convenu de procéder à des réductions tarifaires générales s'établissant en moyenne à 40% ou plus sur une vaste gamme de produits industriels et de produits issus des ressources naturelles.

Plus spécifiquement, le Canada et ses principaux partenaires commerciaux se sont engagés à éliminer totalement leurs droits de douane (tarif zéro) dans dix secteurs : les produits pharmaceutiques, l'équipement pour la construction, la machinerie agricole, les équipements médicaux, le mobilier de bureau,

certains types de spiritueux, les bières, l'acier, le papier et les pâtes à papier ainsi que les jouets.

Les droits de douane supérieurs à 15% seront également réduits de moitié ou plus dans la plupart des cas. Il s'agit particulièrement des tarifs sur le bois, l'électronique, l'équipement scientifique, le verre et la céramique.

Enfin, les droits de douane sur les métaux non ferreux, les produits de l'aluminium, la machinerie industrielle et les poissons seront abaissés du tiers ou plus.

Le secteur agricole

L'agriculture a été le point central de l'ensemble des discussions du GATT. De fait, les négociations entourant l'agriculture, nouveau domaine de négociations internationales, poursuivaient des objectifs ambitieux : libéralisation du commerce de produits agricoles de façon comparable aux autres secteurs, orientation de la production agricole vers les tendances du marché, réforme des politiques commerciales internationales en matière agricole ainsi que des politiques agricoles intérieures des pays.

De fait, les résultats de l'entente sur le commerce des produits agricoles se résument à l'intérieur de quatre grands thèmes : l'accès aux marchés, le soutien interne, les subventions à l'exportation et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

L'accès aux marchés

Ce chapitre concerne les mesures appliquées aux importations et cherche à diminuer la protection aux frontières. La principale disposition prévoit que toutes les mesures de restrictions des importations (quotas et licences d'importation, prélèvements variables à l'importation, prix minimaux à l'importation, etc.) devront être transformées en tarifs ou équivalents tarifaires, sinon abolies. À titre d'illustration, les tarifs canadiens sur les produits sous gestion de l'offre, tels les produits laitiers, varieront de 237% à 351% selon les produits, alors qu'ils seront de 182% à 280% dans le cas des produits avicoles.

De plus, ces nouveaux tarifs ou équivalents tarifaires, ainsi que les tarifs actuels devront faire l'objet d'une réduction de 36% en moyenne avec un minimum de 15% par produit. Ainsi, un produit très compétitif sur les marchés

d'exportation pourra faire l'objet d'une diminution plus élevée pour compenser une baisse minimale de 15% dans le cas de produits plus vulnérables.

Enfin, comme troisième obligation, les pays signataires s'engagent également à accorder un accès minimal aux produits importés en fonction de leur consommation et/ou production intérieure. Bien que le niveau n'ait pas été spécifié dans l'Accord, le Canada, comme les autres pays intéressés à un accès accru aux marchés, se sont engagés à consentir un accès minimal croissant à leurs marchés entre 1995 et 2001.

Le soutien interne

Le chapitre concernant le soutien interne se réfère à la définition de trois catégories de mesures ou de subventions, les engagements de réduction et la vulnérabilité possible des subventions aux mesures compensatoires en représailles à une concurrence jugée déloyale. En fait, les réformes prévues cherchent à réduire et à modifier certaines politiques agricoles domestiques afin de les rendre plus neutres, c'est-à-dire avec le moins d'effets possibles sur la production et les prix.

Les catégories de mesures de soutien interne sont définies en fonction de l'éventualité de réduction et selon leur vulnérabilité aux mesures compensatoires. Ainsi, les mesures dites «vertes» ou neutres, c'est-à-dire sans effet de distorsion sur le marché, ne sont pas soumises à des réductions ni à des droits compensateurs. Ces mesures regroupent deux sous-catégories de mesures «vertes» : les services publics (recherche, interventions phytosanitaires, formation, inspection sanitaire, etc) et les programmes de transfert (garantie des revenus, assurance-récolte, protection de l'environnement, aide régionale, etc.).

En ce qui concerne les mesures d'aide aux régions, tel que décrit par l'Accord agricole, il est à signaler que ces mesures sont destinées aux régions défavorisées et doivent compenser le désavantage économique de ces régions (revenus inférieurs ou coûts de production supérieurs). De plus, le programme d'aide régionale doit être disponible à toutes les productions de la région défavorisée, c'est-à-dire ne pas être spécifique à une ou certaines productions. Enfin, cette mesure est prévue comme un programme additionnel et complémentaire aux autres programmes agricoles.

De leur côté, les mesures dites «bleues» qui sont liées à des programmes de limitation de la production sont également non assujetties à des engagements de réduction et ne seront pas l'objet de mesures compensatoires dans la mesure où

elles respectent trois critères : les versements sont établis sur une superficie et des rendements fixes, ces versements sont effectués pour 85% ou moins de la période de référence de la production et les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre fixe de têtes.

Enfin, la dernière catégorie concerne les mesures dites «ambrées». Ces mesures de soutien sont considérées comme influençant négativement les marchés (production ou prix). Les programmes québécois d'assurance-stabilisation de revenus agricoles (ASRA) ainsi que le système tripartite fédéral d'assurance-revenu entrent dans cette catégorie, car ils stabilisent les prix et sont spécifiques à chaque production. Il en est également de même du soutien des prix par la gestion de l'offre, celle-ci fixant les prix.

Les mesures «ambrées» doivent faire l'objet d'un engagement de réduction de 20%. Le niveau de soutien permis sera déterminé par une mesure globale de soutien (MGS) sur la base des années 1986-1988 et ce, autant pour le soutien spécifique à une production que pour le soutien général à l'ensemble des productions. Il est à souligner qu'un soutien interne inférieur à 5% de la valeur de la production agricole est exclu de la MGS, donc de l'engagement de réduction en vertu de la règle du minimis. Par exemple, le programme de financement agricole québécois respecterait cette dernière règle.

De plus, les mesures «ambrées» seront susceptibles de droits compensateurs si les produits subventionnés exportés causent un préjudice aux produits concurrencés d'un autre pays.

Les subventions à l'exportation

La présente entente du GATT vise à diminuer les subventions accordées par les pays exportateurs pour abaisser les prix des produits échangés sur le plan international. Même si cette mesure concerne tout particulièrement les États-Unis et la Communauté économique européenne, tous les pays se sont engagés à réduire le montant accordé en subvention à l'exportation à un niveau équivalent à celui de la valeur de celles qui avaient été accordées durant la période 1986-1990 diminuées de 36%. Ils se sont également engagés à abaisser de 21% le volume des produits exportés subventionnés. Ces réductions devront être réalisées durant la période d'application de l'entente, soit six ans. Pour les pays en développement, les pourcentages respectifs sont de 24% et 14%.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires

Complémentaire à l'Accord sur l'agriculture, l'Accord relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires concerne la réglementation de protection des personnes, des animaux et des plantes contre les parasites, maladies et organismes pathogènes véhiculés par les produits importés. Dans le cadre de ces dispositions, les pays ont le droit d'appliquer des normes sanitaires et phytosanitaires à condition que ces dernières reposent sur des principes scientifiques reconnus et ne constituent pas des restrictions déguisées au commerce international.

Le secteur des textiles et des vêtements

Les négociations de l'Uruguay Round ont eu pour effet d'éliminer l'Arrangement multifibres (AMF) qui existait en parallèle et qui permettait aux signataires de négocier des restrictions quantitatives aux importations de produits du textile et de vêtements en provenance des pays à faible salaire. C'est ainsi que le Canada avait des ententes bilatérales avec une vingtaine de pays pour l'importation de tissu et de textile. Ce secteur fera maintenant partie intégrante du système commercial multilatéral s'appliquant aux autres produits et devra suivre les mêmes règles. Ce qui se fera de façon progressive, sur une période de dix ans.

Ainsi, chaque pays devra réintégrer dans le cadre du GATT, en trois étapes durant la période de transition, les textiles et vêtements qui représentaient 51% du volume total de ses importations de textiles et de vêtements en 1990. Tous les produits restants, soit 49%, seront intégrés à la fin de la période de transition.

Par ailleurs, pendant la période de transition, chaque pays pourra conserver les restrictions appliquées au titre de l'AMF et en vigueur au 31 décembre 1994. Ces restrictions feront cependant l'objet d'augmentations durant ce temps et pourront être maintenues jusqu'à ce qu'elles soient levées ou jusqu'à ce que les produits soient intégrés dans le cadre du GATT.

Les subventions et les droits compensateurs

Au cours des dernières années, les pays industrialisés ont mis en place un ensemble de subventions afin d'intervenir dans le développement économique : soutien aux industries en difficultés, protection des industries naissantes,

promotion des exportations, etc. Ces subventions ont également été utilisées dans plusieurs secteurs tels la recherche et le développement, l'agriculture, l'industrie aéronautique, etc. Or ces subventions ne sont pas sans effet sur la capacité concurrentielle des entreprises et sur le commerce international.

Aussi, devant la prolifération des subventions et la montée des mesures compensatoires pour contrer l'impact des importations subventionnées, la question des subventions et le recours aux droits compensatoires ont constitué un enjeu majeur de cette huitième ronde de négociations internationales.

Avec l'**Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires** contenu dans l'Acte final de l'Uruguay Round, les subventions et les mesures compensatoires sont dorénavant réglementées et devraient permettre de discipliner leur utilisation.

Ainsi, pour la première fois depuis l'existence du GATT, une définition des subventions a été acceptée par tous les pays participants. Il s'agit d'une contribution financière des pouvoirs publics¹ conférant un avantage. L'Accord introduit par ailleurs la notion de subvention «spécifique», c'est-à-dire une subvention dont l'octroi est limité à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production.

L'Accord établit clairement trois catégories de subventions :

- les subventions qui sont totalement défendues, c'est-à-dire celles subordonnées aux résultats à l'exportation ou à un privilège accordé à l'utilisation de produits domestiques;
- les subventions qui sont permises, mais qui peuvent donner lieu à une action compensatoire, c'est-à-dire celles qui causent un préjudice à une branche de production ou qui annulent ou compromettent des avantages liés au GATT (ex.: réductions tarifaires);
- les subventions qui sont permises et non compensables, c'est-à-dire les subventions de disponibilité générale ou les subventions spécifiques dans la mesure où elles ont pour objet de venir en aide à la recherche, **aux régions défavorisées** ou à des installations visant la protection de l'environnement et aussi dans la mesure où elles répondent à certaines conditions.

Au chapitre de l'aide régionale, par exemple, la subvention doit s'adresser à une région défavorisée et clairement identifiée comme telle par des critères neutres et objectifs (ex. : PIB inférieur à 15% et plus à la moyenne nationale, taux de chômage supérieur de 10% et plus à la moyenne nationale). Le programme ne doit cependant pas favoriser la région au-delà de ce qui est approprié pour réduire les disparités régionales. Il peut toutefois être limité à certaines entreprises définies selon des critères de type économique et d'application horizontale (ex.: nombre de salariés ou taille des entreprises). Enfin, des subventions sous forme d'avantages fiscaux particuliers par le biais de taxes réduites pourront être également accordées.

Pour ce qui est des droits compensateurs, l'Accord énonce des règles relatives aux procédures en cette matière, aux enquêtes menées et aux éléments de preuve. Ainsi, l'Accord énonce certaines règles concernant le calcul du montant d'une subvention et les éléments de preuves sur lesquels se fondent l'existence d'un préjudice. À ce chapitre, l'Accord exige que tous les facteurs économiques pertinents soient pris en compte lors de l'évaluation de la situation et qu'un lien de causalité soit établi entre les importations subventionnées et le prétendu préjudice. De plus, l'Accord fixe le seuil des subventions à 1% aux fins des droits compensateurs. En d'autres mots, si la subvention représente moins de 1% de la valeur d'un produit importé, ce produit ne pourra faire l'objet de droits compensateurs. Enfin, les enquêtes devront être terminées dans un délai d'au moins un an et d'au plus dix-huit mois. Tout droit compensateur devra aussi être supprimé dans les cinq ans suivant son imposition, à moins qu'un réexamen détermine que le programme de subventions et le préjudice subsisteront ou se reproduiront si le droit est supprimé.

Les droits *antidumping*

L'Accord de l'Uruguay Round apporte une série de modifications aux pratiques *antidumping* actuelles appliquées dans le cadre du GATT. Ces modifications devraient apporter plus de clarté et moins d'arbitraires. En effet, l'Accord prévoit des règles plus détaillées pour déterminer si un produit fait l'objet d'un *dumping*, les critères à prendre en compte pour déterminer si les importations causent réellement un préjudice, les procédures pour ouvrir et mener les enquêtes *antidumping* (règle du minimis de 2%), les dispositions de mise en oeuvre et la durée d'application des mesures *antidumping* (cinq ans), de même que le rôle des groupes spéciaux chargés du règlement des différends.

Les mesures de sauvegarde

Les mesures de sauvegarde sont des mesures spéciales de protection que les gouvernements peuvent adopter en vue de protéger une branche de production donnée contre des importations compétitives et loyales, mais qui causent ou menacent de causer un préjudice grave à la production et à l'emploi dans leur pays.

L'Accord de l'Uruguay Round renforce l'actuel régime de sauvegardes du GATT en clarifiant les règles qui régissent l'application des mesures de sauvegarde. À titre d'illustrations, on peut mentionner la clause d'extinction, les délais d'application, le recours relatif aux mesures de sauvegarde, etc.

Les obstacles techniques au commerce

Le concept d'obstacles au commerce, quant à lui, se réfère à l'utilisation de règles visant à stipuler les normes auxquelles doivent se conformer les produits, tout en reconnaissant que ces normes répondent à des conditions minimales respectant, entre autres, la santé et la sécurité publique, la protection de l'environnement et les conditions de travail. Le GATT vise ainsi à ce que l'adoption et l'application de règlements techniques ne servent pas de barrières non tarifaires.

L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce a été renforcé dans le cadre de l'Uruguay Round. Par exemple, il s'applique à l'ensemble des membres de l'OMC et étend les règles et disciplines non seulement aux produits industriels et agricoles, mais aussi aux procédés et aux méthodes de production connexes. Il stipule que ces normes et règlements techniques respectent l'engagement de traitement national. D'ailleurs, il recommande d'utiliser, lorsque ceux-ci sont appropriés, les normes, règlements techniques ou guides émanant d'organismes internationaux. L'Accord reconnaît cependant l'utilisation de normes nationales à des fins de protection de la santé des personnes ou de l'environnement ou pour tout autre objectif légitime.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Le présent Accord du GATT crée l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui remplacera en fait le GATT. Il aura cinq fonctions principales. D'abord, la mise en oeuvre, l'administration et le fonctionnement de tous les accords conclus seront du ressort de l'OMC. Il sera également responsable des

négociations commerciales entre les membres, des règles et procédures régissant le règlement des différends et du mécanisme d'examen des politiques commerciales. Finalement, dans un but de concertation, il s'occupera des politiques économiques mondiales, de la coopération avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et ses institutions affiliées.

L'OMC aura, d'une part, une structure politique – la Conférence ministérielle – et, d'autre part, des structures administratives et exécutives tels un Conseil général chargé de superviser le fonctionnement de l'Accord et un Secrétariat général chargé de l'exécution et de l'administration des tâches. Il est à signaler que le Conseil général servira lui-même d'organe de règlement des différends et de mécanisme d'examen des politiques commerciales.

Le règlement des différends

Compte tenu de la lenteur des procédures et du peu de coercition des décisions rendues relatives aux différends dans le passé, les membres de l'Uruguay Round ont tenu à négocier des propositions visant à renforcer les règles du GATT dans ce domaine et leur fonctionnement a été rationalisé par la création d'un mécanisme intégré de règlement des différends. Dans cette perspective, l'organe de règlements des différends (Conseil général) aura pour objet précis de rendre les mécanismes de règlements des différends plus efficaces, plus cohérents, plus expéditifs et exécutoires.

Elle aura également le pouvoir d'établir des groupes spéciaux, de surveiller le respect des décisions et des recommandations. Par ailleurs, l'Accord permettra de diminuer la capacité de tout signataire de bloquer à lui seul l'adoption d'un rapport d'un groupe spécial ou d'un organe d'appel. Enfin, les pays signataires s'engagent également à s'abstenir d'appliquer unilatéralement des mesures de rétorsion.

Évaluation globale de l'Accord

La huitième ronde de négociations multilatérales poursuivait des objectifs ambitieux : libéralisation du commerce en continuant d'abaisser les droits de douane et en limitant le recours aux autres mesures qui font obstacle au commerce des marchandises, extension de son champ d'application à deux secteurs traditionnellement exclus de ces négociations (agriculture et le secteur des textiles et des vêtements), établissement, pour la première fois, de règles

commerciales internationales dans de nouveaux domaines tels les investissements étrangers, la propriété intellectuelle et le commerce des services, assurance d'une plus grande ouverture des marchés publics, clarification et renforcement de plusieurs règles du commerce international tels les droits *antidumping*, les mesures de sauvegarde et plus particulièrement les subventions et les droits compensateurs, création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui se substituera au GATT afin d'assurer un meilleur suivi des engagements pris par chaque pays et un règlement plus efficace et plus expéditif des différends.

L'Acte final de l'Uruguay Round constitue certes le plus grand ensemble d'accords commerciaux internationaux de l'histoire.

Mais ces objectifs ne pouvaient être atteints sans affecter l'autonomie traditionnelle des pays en matière de politiques commerciales intérieures en général, notamment au niveau des politiques de soutien aux industries mises en place au fil des années par les pays industrialisés afin de favoriser leur développement économique ou encore de protéger des entreprises naissantes ou en difficulté. L'Acte final de l'Uruguay Round traduit donc les résultats de négociations qui ont amené les pays signataires à s'entendre afin de libéraliser davantage le commerce international, mais aussi afin de mieux encadrer et limiter progressivement les mesures de soutien et de protection aux industries nationales.

L'accès aux marchés

Ainsi, l'Uruguay Round signifie d'abord et avant tout un accès plus grand aux marchés qui se concrétiseront notamment par des réductions tarifaires importantes et par la soumission de l'agriculture, de même que le secteur des textiles et des vêtements, à des règles commerciales internationales.

Ainsi, il faut noter tout particulièrement l'importance des concessions tarifaires qui s'appliquent aux principaux secteurs d'exportation du Québec : les métaux non ferreux, les produits d'aluminium, le papier et la pâte à papier, le bois, l'électronique et l'équipement scientifique.

Pour sa part, l'abolition de l'Arrangement multifibres, étalée sur une période de dix ans, permettra à l'industrie d'opérer une transition ordonnée. Les consommateurs et les utilisateurs industriels de matériaux textiles bénéficieront d'un meilleur choix de produits à des prix moins élevés. Par ailleurs, l'accord

améliorera l'accès aux marchés des textiles et des vêtements des autres pays membres du GATT.

Au chapitre de l'agriculture, l'impact du GATT sera relativement faible, du moins au cours de la présente période d'application (1995-2001). En effet, même si les mécanismes de protection aux frontières seront remplacés par des équivalents tarifaires appelés à diminuer, le niveau élevé des tarifs permettra de maintenir les systèmes de gestion des approvisionnements et continuera de freiner la croissance des échanges commerciaux de produits agricoles. Même si cet Accord commercial est parvenu à contraindre le niveau global de soutien et à resserrer les modalités des versements de l'aide de l'État aux producteurs, le niveau actuel de soutien pourra se poursuivre, le Canada respectant déjà l'engagement prévu de réduction de la MGS fixée à 20%. En outre, plusieurs mesures «vertes» d'aide aux producteurs seront possibles sans être soumises à des droits compensateurs. Même si les mesures offensives à l'exportation, tels les subsides aux ventes, seront réduites et permettront d'alléger les finances publiques des États, elles demeureront élevées, soit une diminution de 6% par année en valeur et de 3,5% en volume entre 1995 et 2001. Enfin, même si les mesures sanitaires et phytosanitaires seront mieux encadrées, des interprétations différentes des principes scientifiques seront toujours possibles et donneront lieu à des situations conflictuelles.

Au mieux, l'Accord du GATT offrira certaines opportunités commerciales à la suite des dispositions arrêtées à l'égard de la baisse des équivalents tarifaires, de l'accès minimal aux marchés, de la réduction des subventions à l'exportation et de l'élimination graduelle de restrictions déguisées au commerce par l'utilisation, par exemple, de mesures sanitaires ou phytosanitaires discrétionnaires. Le renforcement des institutions de la nouvelle OMC pourrait, de plus, faciliter les règlements des différends commerciaux au profit d'une plus grande transparence et de résultats plus expéditifs.

De fait, à y regarder de plus près, l'Acte final de ces négociations n'aura pas mis en péril, du moins pour l'instant, l'existence des quatre piliers de l'agriculture québécoise tant défendue par les producteurs agricoles et l'Union des producteurs agricoles (UPA). Ainsi, en dépit de l'abolition de l'article XI sur les quotas à l'importation, les systèmes de gestion des approvisionnements pourront demeurer selon la volonté des producteurs. Il en sera sensiblement de même des programmes de financement agricole, d'assurance-stabilisation des revenus agricoles et d'assurance-récolte.

Les règles commerciales

Par ailleurs, l'Accord de l'Uruguay Round précise et renforce les règles commerciales existantes, notamment en ce qui a trait aux subventions et aux mesures compensatoires, aux mesures *antidumping*, aux mesures de sauvegarde et aux obstacles techniques au commerce.

Ainsi, en définissant la notion de subvention et en établissant des critères qui permettront d'exclure certaines subventions de l'application de mesures compensatoires, les programmes d'aide aux régions défavorisées pourront être maintenus. Les subventions québécoises ne seront pas reconnues comme spécifiques, mais seront analysées de la même façon que les subventions fédérales.

Les améliorations apportées aux règles sur la détermination de l'existence d'un *dumping* et d'un préjudice ainsi que les dispositions sur la transparence accrue limiteront certaines pratiques excessives et avantageront ainsi les entreprises exportatrices canadiennes et québécoises. L'ajout d'une limite de cinq ans à la durée des mesures *antidumping* restreindra plus particulièrement la capacité des États-Unis de maintenir des droits pendant des périodes prolongées. La règle du minimis (2%) freinera également cette ardeur américaine. De plus l'intégration des mesures *antidumping* au processus général de règlement des différends permettra plus facilement au Canada de demander compensation contre les mesures *antidumping* déloyales.

Les dispositions du nouvel Accord permettront également d'enrayer le recours aux mesures de sauvegarde sélectives prises sans tenir compte du cadre réglementaire du GATT et de mieux définir les règles entourant le recours à de telles mesures. D'autre part, la durée maximale des mesures de sauvegarde sera suffisamment longue pour faciliter l'ajustement de certains secteurs industriels à la concurrence internationale.

Enfin, en évitant le plus possible que les règlements et normes techniques ainsi que les procédures connexes d'essai et de certification ne créent des obstacles injustifiés au commerce, les dispositions relatives aux obstacles techniques au commerce garantiront aux exportateurs canadiens et québécois une plus grande prévisibilité sur les marchés internationaux.

Pour sa part, la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) donnera naissance à une instance internationale chargée de superviser l'application des différents accords qui forment l'engagement unique auquel les pays ont souscrit.

Les règles du GATT sur le règlement des différends ont été renforcées et leur fonctionnement rationalisé par la création d'un mécanisme intégré de règlement des différends. Le processus sera accéléré, un délai strict étant fixé pour l'aboutissement des procédures qui seront entamées. De plus, tout signataire de l'Accord n'aura plus la capacité de bloquer à lui seul l'adoption d'un rapport d'un groupe spécial ou d'un organe d'appel. Enfin, les pays signataires s'engagent également à s'abstenir d'appliquer unilatéralement des mesures de rétorsion. En somme, toutes ces mesures viennent renforcer la garantie que les litiges commerciaux seront réglés par les voies juridiques plutôt que par le pouvoir politique ou la puissance économique.

* * *

En somme, comme toutes négociations, les résultats de l'Uruguay Round constituent des compromis en matière de commerce international entre pays souverains avec des objectifs différents. Si certains objectifs de diminution des entraves au commerce ont été atteints, notamment en matière de réductions tarifaires, il en est tout autrement des obstacles non tarifaires et plus particulièrement du domaine des politiques commerciales intérieures.

De fait, l'Acte final de l'Uruguay Round n'impose pas aux pays des démantèlements ou des modifications majeures à leurs politiques de soutien. C'est particulièrement le cas des politiques agricoles et des politiques de développement régional. Au chapitre agricole, par exemple, l'Accord a permis beaucoup de latitude dans les engagements des pays et, par conséquent, dans leurs politiques de subventions internes. Ainsi, la réduction de ces subventions ne fut plus imposée production par production, mais de façon globale, contrairement à ce qui fut d'abord prévu et contrairement à la réduction obligatoire des subventions à l'exportation produit par produit.

Cependant, par la mise en place de nouvelles règles, mécanismes et conditions, l'Accord du GATT imposera des changements à ces politiques. Par exemple, même si la réduction de 20% du soutien global à la production agricole est déjà respectée par le Canada, il faut bien voir qu'il s'agit là d'un plafond en dollars courants. Ce plafond ne pourra donc plus être dépassé. Au contraire, il diminuera en terme réel. De plus, des mécanismes de règlements des différends plus efficaces et exécutoires amèneront les pays à s'autodiscipliner en pouvant s'attaquer plus facilement pour cause de concurrence déloyale. Ainsi, un droit compensateur sur les importations subventionnées sera imposable si les marchandises subventionnées causent un préjudice sérieux aux pays importateur.

À ce chapitre, il est à souligner que c'est le cumul des subventions des provinces et des pays que n'importe quel pays, comme les États-Unis par exemple, pourra calculer dans ses futures enquêtes et dans ses impositions de droits compensateurs. Enfin, le mécanisme d'examen et de suivi des politiques commerciales permettra à l'OMC et à chacun des pays membres de constater le respect des engagements de chaque pays et les changements aux politiques nationales et internationales effectués par ces mêmes pays.

Face à ces nouvelles contraintes et exigences internationales, il ne s'agit pas de se montrer plus orthodoxe ou plus honnête que les autres en transformant rapidement et intégralement toutes les subventions susceptibles de droits compensateurs. Au contraire, il faut agir à la même vitesse que les autres et surtout agir selon ses propres intérêts en profitant de tous les éléments politiques, économiques, juridiques et conjoncturels, comme le font tous les stratèges.

C'est particulièrement le cas des programmes de développement régional. Ainsi, les règles relatives au programme d'aide régionale compris dans l'Accord sur l'agriculture sont limitées et complémentaires aux autres programmes agricoles. Elles ne peuvent, par conséquent, tenir à elles seules de politique de développement régional visant les régions périphériques aux prises avec de graves difficultés structurelles. Il faut donc les analyser avec les autres dispositions générales relatives aux subventions et droits compensateurs.

Par exemple, la disposition concernant l'aide régionale de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires permettant des subventions sous forme d'avantages fiscaux particuliers par le biais de taxes réduites pourrait permettre une cotisation obligatoire réduite au programme ASRA s'appliquant aux régions périphériques ou à une production particulière. Également, en interprétant cette disposition dans son sens le plus large, on peut croire que tout programme ou subvention d'application générale puisse s'accorder à des taux variables selon les régions ou des productions déterminées.

Ces critères de l'Accord sur les subventions précisent les possibilités d'application et de combinaison des programmes relatifs à l'agriculture et décrits à l'Accord sur l'agriculture. Ils indiquent aussi comment d'autres programmes destinés aux régions défavorisées pourraient être conçus et appliqués à d'autres activités : petites entreprises industrielles et commerciales, fermes forestières, aquiculture, agrotourisme, etc.

Bref, si l'Accord de l'Uruguay Round amène peu d'impact à court terme sur les économies des régions du Québec, celui-ci donne déjà une nouvelle orientation, une nouvelle dynamique dans le commerce international de biens et

de services, dont les produits agricoles, et fournit un encadrement en matière de politiques de soutien au développement des entreprises et des régions. Par conséquent, la libéralisation des échanges s'accélénera et les entreprises canadiennes et québécoises devront affronter une concurrence de plus en plus vive et ce, autant sur les marchés domestiques qu'étrangers.

Face à de nouvelles règles commerciales internationales, auxquelles s'ajoutent des facteurs internes déterminants tels les contraintes budgétaires, le déclin des régions périphériques, la nécessité de revitaliser et de diversifier les économies régionales, il faut convenir d'envisager des politiques plus ciblées et mieux adaptées aux particularités des régions, des entreprises et des industries (ex.: taux de soutien en fonction des désavantages régionaux et des particularités de toutes natures, aide intégrée en synergie, en termes de services et d'infrastructures, au niveau des entreprises et des régions, etc).

Par ailleurs, il faut également convenir qu'en clarifiant les règles régissant les échanges commerciales entre les pays et en accordant du temps aux adaptations nécessaires pour faire face à ces nouvelles réalités, l'Accord de l'Uruguay Round pourra s'avérer un allié fort précieux face à notre principal partenaire commercial, les États-Unis. En effet, cet Accord permettra sans doute de limiter leurs décisions arbitraires ou, à tout le moins, d'accélérer le règlement des différends et ce, de façon plus transparente et plus cohérente. Ces deux alliés, le temps et le GATT, s'avéreront fort utiles pour l'avenir des régions du Québec.

Notes

1. Incluant les contributions de biens ou de services autres qu'une infrastructure générale, ainsi que des recettes publiques sacrifiées (ex.: exonérations de taxe) ou encore un soutien des revenus et des prix défrayé par les consommateurs (ex.: gestion de l'offre).

Bibliographie

- GATT. **Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay.** Avril 1994.
- GATT. **Acte final de l'Uruguay Round, Résumé pour la presse.** Avril 1994.

GOUVERNEMENT DU CANADA. **Le Canada et l'Uruguay Round, Trousse d'information.** Avril 1994.

CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES ET D'ÉCONOMIE DES JARDINS DU QUÉBEC. **Le GATT et l'avenir du secteur agricole au Québec.** Juillet 1994.

MINISTÈRE DES AFFAIRES INTERNATIONALES DU QUÉBEC. **Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round. Perspectives québécoises.** Mars 1990.

BUREAU DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. **Commerce international du Québec.** Édition 1994, novembre 1994.

Annexe 1

Liste des accords de l'Uruguay Round

Acte final

Accord instituant l'organisation mondiale du commerce

Annexe 1

Annexe 1A : Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994

Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article II : b) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Mémorandum d'accord sur les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 relatives à la balance des paiements.

Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Mémorandum d'accord concernant les dérogations aux obligations découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Protocole de Marrakech annexé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Accord sur l'agriculture

Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

Accord sur les textiles et les vêtements

Accord sur les obstacles techniques au commerce

Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce

Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Accord sur la mise en oeuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

Accord sur l'inspection avant expédition

Accord sur les règles d'origine

Accord sur les procédures de licences d'importations

Accord sur les subventions et les mesures compensatoires
Accord sur les sauvegardes

Annexe 1B : Accord général sur le commerce des services

Annexe 1C : Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

Annexe 2 : Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends

Annexe 3 : Mécanisme d'examen des politiques commerciales

Annexe 4 : Accords commerciaux plurilatéraux

Accord sur le commerce des aéronefs civils
Accord sur les marchés publics
Accord international sur le secteur laitier
Accord international sur la viande bovine

Annexe 2

Équivalents tarifaires canadiens pour certains produits agricoles*

Produit	Ad valorem	Spécifique
Boeuf	37,9%	-
Poulet	280,4%	1,96\$/kg
Dindon	182,1%	2,30\$/kg
Oeufs	192,3%	0,94\$/dz
Poussins	280,4%	0,36\$/tête
Oeufs d'incubation	280,4%	3,43\$/dz
Lait	283,8%	40,6\$/hl
Poudre de lait écrémé	237,2%	2,36\$/kg
Beurre	351,4%	4,71\$/kg
Fromage (cheddar)	289,0%	4,15\$/kg
Yogourt	279,5%	0,55\$/kg
Crème glacée	326,0%	1,36\$/kg
Blé durum	57,7%	97,2\$/t
Blé, autre	90,0%	115,98\$/t
Orge, brasserie	111,4%	125,8\$/t
Orge, provende	25,1%	18,7\$/t
Margarine	93,3%	0,97\$/kg

* Le Canada offre de réduire ces tarifs de 15% sur six ans.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec,
Acte final de l'Uruguay Round du 15 décembre 1993, janvier 1993.

Annexe 3

Liste de certains contingents tarifaires du Canada en matière agricole d'ici l'an 2000

Poulet	39 843 tonnes
Dindon	5 588 tonnes
Oeufs et ovoproduits	21 370 000 douz.
Oeufs d'incubation	9 949 000 douz.
Crème glacée	484 tonnes
Yogourt	332 tonnes
Fromage	20 412 tonnes
Beurre	3 274 tonnes
Margarine	7 558 tonnes
Boeuf et veau	76 409 tonnes

Source : Agriculture et Agro-alimentaire Canada, **Contingents tarifaires**, novembre 1994.

Les régions et les mouvements migratoires au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle

Normand Perron
INRS-Culture et Société

Depuis quelques décennies, les mouvements migratoires en fonction des espaces régionaux sont devenus une préoccupation en raison des bilans démographiques négatifs que connaissent la plupart des régions du Québec. Tantôt, les différentes facettes du problème de la désertion des jeunes vers les villes, et surtout les grandes villes, sont des objets d'étude. Tantôt, les coûts et le maintien des services à une population restreinte influencent les prises de décision. Tantôt, la survie même de certaines zones rurales à l'intérieur des régions suscite des inquiétudes.

L'ampleur du phénomène et les problèmes qui en découlent lui donnent presque un caractère de nouveauté. Mais en réalité, les mouvements migratoires, et plus simplement les migrations d'individus ou de familles, sont presque des constantes. D'ailleurs, nombre d'études historiques, dont celles sur le Québec et ses régions, révèlent la présence, au XIX^e et au début du XX^e siècle, de mouvements migratoires et de brassage de population. Certes, les raisons de migrer ont pu évoluer, tout comme, par ailleurs, les destinations des migrants se sont modifiées. De même, les échanges migratoires interrégionaux offrent des bilans très différents selon les époques. Aujourd'hui, la plupart des régions du Québec accueillent peu de migrants, mais il n'en est pas ainsi au XIX^e siècle. On quitte alors les régions, mais on vient aussi s'y établir, en particulier dans celles où la colonisation est privilégiée et dans celles où l'industrialisation effectue une percée.

L'étude des mouvements migratoires au XIX^e siècle et dans les premières décennies du XX^e siècle peut contribuer à comprendre certaines réalités actuelles. C'est dans cette optique que ce bref bilan a été conçu. Trois aspects ont été retenus. Le premier, qui concerne la place des régions dans les courants migratoires, traite d'enjeux politiques et économiques. Le deuxième

aspect aborde la question de la migration et de l'émigration sous l'angle de l'emploi. Enfin, les stratégies d'insertion des migrants et des émigrants permettent de saisir quelques éléments de la facette sociale et culturelle de la migration et de l'émigration.

Avant de poursuivre, il importe de préciser que nous entendons ici par migrants ceux qui se déplacent d'une localité ou d'une région à l'autre à l'intérieur du territoire québécois ou canadien. Quant aux autres, nous les identifions comme immigrants ou émigrants.

La place des régions dans les courants migratoires

Au cours du XIX^e siècle et au début du XX^e, la région se présente à la fois comme une terre d'accueil et comme une pourvoyeuse de migrants et d'émigrants. On ne quitte pas seulement les régions, mais on se dirige vers elles et on se déplace à l'intérieur des espaces régionaux. Les régions gagnent ou perdent des effectifs selon les époques et au rythme des transformations de l'économie. Dans quelques régions anciennes, la croissance démographique cesse au profit de régions neuves. Le peuplement récent d'une région ne place toutefois pas celle-ci à l'abri des départs. L'apport d'immigrants, la colonisation de même que l'industrialisation et l'urbanisation jouent des rôles clés dans les courants migratoires.

La région comme terre d'accueil et comme pourvoyeuse de migrants et d'émigrants

Depuis le XIX^e siècle, les courants migratoires au Québec ne se résument pas seulement à un mouvement allant des régions vers les centres urbains. Au contraire, jusqu'aux années 1840-1850, quitter pour la ville ou même pour les États-Unis paraît plutôt exceptionnel. En fait, si on quitte son village, sa région, c'est souvent pour un village voisin ou pour une région voisine où les terres sont abondantes. Les exemples abondent : de Baie-Saint-Paul, des colons se dirigent vers La Malbaie; les Gaspésiens occupent progressivement la côte de la péninsule au XIX^e siècle; les Sud-Côtois et les Bas-Laurentiens colonisent l'arrière-pays; des Beaucerons se dirigent vers les Cantons-de-l'Est... Lorsqu'un espace régional est suffisamment occupé, les habitants convoitent alors les terres de régions voisines. Ils partent parfois en petit nombre, mais aussi en grand nombre, comme les Charlevoisiens qui quittent massivement pour le Saguenay.

Les immigrants d'Europe, des États-Unis et même de colonies contribuent également au peuplement des régions. Par exemple, après 1760, la Gaspésie devient une terre d'accueil pour les déportés de l'Acadie et, après 1780, une terre d'accueil pour les Loyalistes qui quittent les États-Unis. D'autres Loyalistes choisiront les Cantons-de-l'Est, en quête de terre libre et à proximité de la Nouvelle-Angleterre. Des raisons politiques sont souvent à l'origine de ces mouvements migratoires. Ce sera le cas pour de nombreux immigrants européens. Pour d'autres, ce seront des raisons d'ordre social et économique qui expliqueront leur venue.

La dynamique des mouvements migratoires est aussi alimentée par ceux qui quittent les régions. Depuis le milieu du XIX^e siècle, dans plusieurs régions rurales du Québec, le bilan migratoire est négatif, mais à des degrés divers, selon les périodes. Le Saguenay—Lac-Saint-Jean, le Bas-Saint-Laurent, Lévis-Lotbinière, la Côte-du-Sud, Lanaudière, la Mauricie, les Cantons-de-l'Est comptent parmi les régions que l'on quitte. Certaines régions sont jeunes, d'autres plus anciennes. Ainsi, dans Charlevoix et sur la Côte-du-Sud, les habitants partent parce les bonnes terres se font rares, parce que les emplois manquent. D'ailleurs, pour qui rêve de nouvelles terres, les destinations sont encore nombreuses et l'arrivée du chemin de fer, entre autres au Bas-Saint-Laurent, au Saguenay—Lac-Saint-Jean, en Abitibi et même dans l'Ouest canadien, contribue à diversifier le choix.

Les soldes négatifs et les soldes positifs ne révèlent toutefois que certains aspects des mouvements migratoires. Au-delà de ces soldes, il y a des entrées et des sorties qui modifient la composition de la population d'une région. Les études sur les sociétés rurales tendent à démontrer des brassages de population. Les recensements récents permettent de saisir plus facilement cette mobilité et ils la confirment¹.

Les politiques de colonisation et les enjeux nationaux

L'émigration vers l'étranger signifie en quelque sorte, pour les élites politiques et économiques canadiennes-françaises, la désintégration du groupe majoritaire au Québec et ni plus ni moins leur propre échec. Ce sentiment d'échec n'épargne toutefois pas les élites anglophones. Les deux groupes sont soucieux de l'expansion territoriale de leur communauté. Aussi, la migration dans l'espace québécois et, dans une moindre mesure, l'espace canadien présente-t-elle une image plus positive que l'émigration vers l'étranger. Tant chez les anglophones que chez les francophones, une partie des élites estiment que l'occupation

spatiale du territoire est garante de l'affirmation du fait anglais ou du fait français à l'intérieur du Québec et du Canada. Anglophones et francophones se disputent parfois les mêmes régions. L'exemple de la colonisation au nord de Montréal dans la deuxième moitié du XIX^e siècle illustre cette lutte. Les courants colonisateurs franco-catholique et anglo-protestant ont un objectif commun : l'occupation des terres². La colonisation prend alors une dimension nationaliste. Le renversement ethno-linguistique dans les Cantons-de-l'Est donne d'ailleurs lieu à des lectures triomphalistes du côté français et à des propos alarmistes du côté anglais³.

Jusque vers le milieu du XIX^e siècle, l'agrandissement de l'espace habité avait été le résultat du processus de peuplement qu'avait permis le régime seigneurial dans la vallée du Saint-Laurent et de l'occupation de cantons, notamment dans les Cantons-de-l'Est et l'Outaouais, qu'avait autorisée le régime colonial britannique. D'autres groupes font pression pour rendre accessibles des terres jusque-là inexploitées, comme au Saguenay. Les industriels du bois et les artisans de la colonisation comptent parmi eux. Pendant près d'un siècle, la colonisation des régions aura des fins politiques et économiques. La stratégie de l'occupation du sol contribuera à l'extension de l'oekoumène habité et, par le fait même, au développement et à l'extension des espaces régionaux.

Les inquiétudes qu'engendre l'émigration vers les États-Unis poussent les élites à prôner une vigoureuse politique de colonisation. En 1848, des associations de notables francophones de Québec et de Montréal et le clergé catholique voient dans la colonisation de cantons une planche de salut. La société de colonisation devient alors un outil de premier plan pour favoriser le peuplement des cantons inhabités. Parmi les plus anciennes compte celle de Kamouraska-L'Islet qui dirigea des colons de la Côte-du-Sud vers le Saguenay—Lac-Saint-Jean. Elle est issue du Collège de Sainte-Anne, à La Pocatière, et *«formée de membres du clergé, de notables et de futurs colons et appuyée par les grandes familles comme celles des Chapais, Langevin et Dionne qui en assurent le prolongement politique»*⁴.

En 1869, l'ampleur de l'émigration inquiète le gouvernement provincial et celui-ci adopte une loi créant les sociétés de colonisation. L'État se fait plus présent en faisant arpenter des cantons, en ouvrant des chemins de colonisation et en encadrant mieux l'établissement des colons sur les terres publiques. C'est l'époque du célèbre curé Antoine Labelle qui arrive à Saint-Jérôme en 1868. Il luttera farouchement afin que l'État fournisse un meilleur appui aux colons. Les partisans de la colonisation ne veulent pas seulement enrayer l'émigration, ils veulent aussi rapatrier des émigrants francophones qui ont quitté pour les États-

Unis. La colonisation se poursuivra pendant des décennies, même si ses objectifs ont évolué. Ainsi, l'intervention de l'État en faveur de la colonisation pendant la Crise a une visée plutôt économique. En 1935, le gouvernement Taschereau annonce le «Plan Vautrin» et Ottawa lance le «Plan Gordon-Rogers». Comme remède à la Crise, les artisans de ces plans optent pour une stratégie de repli sur la terre.

Les sociétés de colonisation, tout comme les plans de colonisation des années 1930, connaissent un succès relatif, mais elles ne se révèlent pas le remède à la migration et à l'émigration. Par exemple, la Société de colonisation de Montréal, que fonde le curé Labelle, travaille activement au peuplement des Hautes-Laurentides, mais en même temps, *«les paroisses rurales des Basses-Laurentides continuent de fournir des émigrants aux États-Unis»*, à l'Ouest canadien et surtout à la ville de Montréal, pendant que les Hautes-Laurentides *«ne recrutent qu'une faible proportion des départs»*⁵. Quant aux colons établis dans les années 1930 sur des terres aux potentiels souvent limités, certains réussiront, d'autres abandonneront sitôt la Crise terminée ou dans les décennies suivantes. Le résultat sera le même : des jeunes paroisses survivent difficilement, des arrière-pays se vident, des terres retournent en friche..., montrant bien la fragilité des espaces ruraux face aux attraits de l'industrialisation et de l'urbanisation.

La société urbaine et industrielle

Les discours enflammés sur la vocation agricole des Canadiens français et le spectre de la ville menaçante, encore présents dans les premières décennies du XX^e siècle, n'empêchent nullement le glissement du Québec vers l'industrialisation et l'urbanisation. D'ailleurs, nombre de propagandistes de la colonisation croient nécessaire l'industrialisation. Le développement industriel change rapidement le visage de Montréal après 1850. Fin XIX^e-début XX^e siècle, l'économie de plusieurs régions subit des transformations. Industries manufacturières, usines de pâtes et papiers, alumineries contribuent à la fondation de nouvelles villes ou au renforcement de noyaux urbains. Aux entrepreneurs étrangers qui viennent remodeler l'économie québécoise se joignent aussi des entrepreneurs locaux. Ces derniers montent dans le train en marche et croient que le développement industriel permettra en quelque sorte de s'inscrire dans la «modernité». Dans nombre de cas, l'usine allait transformer l'habitat rural en habitat urbain et la création d'emplois parut rapidement un moyen d'enrayer les départs massifs des régions. Le développement industriel allait offrir une alternative au mode de vie rurale. Dans la plupart des régions,

différentes villes émergent et certaines deviennent des pôles régionaux comme, entre autres, Sherbrooke en raison de son secteur manufacturier, Rouyn-Noranda pour son secteur minier, l'agglomération du Haut-Saguenay (Chicoutimi-Jonquière-La Baie) avec les pâtes et papiers et l'aluminium.

L'exemple du Saguenay—Lac-Saint-Jean est assez révélateur des options de développement axé sur la campagne et sur la ville. À la fin du XIX^e siècle, cette région présente un assez bon bilan migratoire, comparativement à ceux de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-du-Sud et de certaines parties des Cantons-de-l'Est. Toutefois, à l'intérieur de la région, les sous-régions du Saguenay et du Lac-Saint-Jean ont des bilans qui se distinguent. En bref, au XIX^e siècle, pendant que le Lac-Saint-Jean se peuple, le Saguenay fait piètre figure; au XX^e siècle, c'est la situation contraire qui prévaut⁶. L'intégration du Haut-Saguenay à l'économie industrielle et urbaine conduit à un renversement de tendance qui assurera à cette sous-région le leadership démographique et économique.

À compter de 1897, J.-É.-A. Dubuc et quelques associés transformeront la petite ville de Chicoutimi en créant une compagnie pour la fabrication de pâte à papier. L'exemple de cet entrepreneur francophone sera repris ici et là au Saguenay—Lac-Saint-Jean. Les élites locales voient dans l'industrialisation un moyen de redresser l'économie, de créer des emplois, de relancer la croissance démographique et de contrer l'émigration. L'implantation d'usines dans les villages et les petites villes aura bientôt un effet multiplicateur sur l'activité en milieu urbain. Chicoutimi, entre autres, bénéficie sur tous les plans de la présence des entreprises de Dubuc et renforce les fonctions administratives qui étaient siennes depuis le milieu du XIX^e siècle. Les effets se font bientôt sentir sur les institutions de la ville, dont l'hôpital et les maisons d'enseignement où l'on insiste sur la formation locale afin de retenir les jeunes hommes et les jeunes filles dans la région⁷. Avec son développement industriel dans un espace assez restreint et sa population croissante, le Haut-Saguenay se démarquera du reste de la région.

C'est là un exemple parmi d'autres. Certaines villes se distinguent aujourd'hui dans leurs espaces régionaux respectifs. Ces milieux industriels et urbains, en particulier ceux qui ont développé le secteur des services et ont assuré des fonctions administratives, s'en tirent à meilleur compte au plan démographique, constituant même des pôles d'attraction dans les situations de migration intrarégionale. Par contre, nombre de petites villes mono-industrielles ne sont pas parvenues à engendrer un milieu social et économique les rendant à long terme attrayantes comme milieu de vie.

L'emploi comme facteur de migration et d'émigration

Pour les chercheurs et pour ceux qui ont commenté les migrations des travailleurs vers les villes industrielles et les milieux urbains en général, la quête d'emploi est régulièrement évoquée pour expliquer les mouvements de population. Les rapports des curés sur l'état de leur paroisse sont significatifs. Si quelques-uns ont dénoncé chez certains le goût de liberté, la vie d'aventure, l'attrait de la vie facile et l'exotisme de la ville, la plupart ont désigné la recherche d'un emploi comme cause première pour expliquer les mouvements de population.

Le travail saisonnier

La nature et la durée des migrations varient selon les objectifs poursuivis par le migrant. Dans le cadre d'un travail saisonnier, celui-ci partira de quelques semaines à plusieurs mois, selon la nature du travail. Par exemple, les travailleurs des Maritimes et de l'Est du Québec qui, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, se rendent par trains spéciaux dans l'Ouest canadien pour y faire les récoltes, ne partent que pour trois ou quatre semaines. Par contre, le bûcheron qui se rend travailler dans un chantier forestier éloigné quitte souvent pour trois, quatre ou cinq mois. Dans ces cas, les migrations ne sont que temporaires et souvent rapportées comme telles.

La saison estivale, en particulier, offre un bon éventail d'emplois saisonniers, surtout aux hommes. La rareté de la main-d'oeuvre sur la Côte-Nord rend disponible aux Bas-Laurentiens des emplois dans les mines et fourneaux de Moisie, dans les différents moulins à scie et sur les graves de Côte-Nord⁸. Même chose pour les pêcheurs gaspésiens qui sont embauchés par les entreprises de pêche opérant sur la rive nord de l'estuaire du Saint-Laurent. D'autres emplois propres à la saison estivale durent un ou quelques étés, dont ceux qui sont offerts par les constructeurs de routes et de chemins de fer. Mais l'emploi saisonnier n'est pas exclusivement masculin. Au XIX^e siècle, dans différentes régions, des jeunes filles vont travailler pendant l'été, y compris vers les villes de la Nouvelle-Angleterre. D'autres se voient offrir des emplois de domestiques dans les lieux de villégiature.

Chose certaine, se rendre dans un chantier d'une autre région, traverser la frontière, faire la récolte dans l'Ouest ne rebutent pas le travailleur migrant saisonnier.

La mobilité en fonction des ressources

La rareté, l'épuisement ou l'abondance des ressources ont une influence sur les mouvements migratoires. La rareté de la terre explique des migrations individuelles et certaines entreprises de colonisation. Différentes études concernant le peuplement en Amérique du Nord montrent que le désir d'établir ses enfants conduit les ménages à migrer là où les terres sont abondantes. Cela vaut autant pour des Américains venus s'établir dans l'Outaouais au XIX^e siècle que pour les Charlevoisiens élisant domicile au Saguenay depuis le milieu du XIX^e. Le cas de ceux qui cherchent des terres dans le but de s'établir en permanence suppose une migration définitive, en raison du projet à long terme qu'exige l'établissement sur une terre.

Le déplacement en fonction des ressources liées à l'exploitation forestière et à la pêche nous ramène à un type de migration saisonnière dont le caractère est d'abord temporaire, mais qui n'exclut pas l'établissement en permanence dans le village ou la région nourricière. La migration cesse d'être temporaire, par exemple, dès qu'un chef de famille décide de partir avec toute sa famille vers son lieu de travail et de refaire sa vie⁹. Ce sera la trajectoire de plusieurs pêcheurs madelinots et gaspésiens qui ont quitté la terre natale pour la Moyenne et la Basse-Côte-Nord. Si la pêche avait été un facteur d'attraction pour la Gaspésie jusque vers 1850, les difficultés de cette industrie et le potentiel nord-côtier contribuent par la suite à la migration des pêcheurs gaspésiens vers la Côte-Nord.

Les régions où la mise en valeur des ressources présente des signes de stabilité contribuent sûrement à renforcer la caractère permanent des migrations. À la fin des années 1930, par exemple, nombre de familles bas-laurentiennes viennent s'établir dans la prospère ville forestière de Baie-Comeau¹⁰. L'exploitation des ressources minières dans le nord de l'Ontario et de l'Abitibi suscite aussi un attrait chez ceux qui sont en quête d'un travail rémunéré. Des familles quittent l'Outaouais pour les mines du nord de l'Ontario. Les compagnies minières opérant en Abitibi recrutent des travailleurs un peu partout, y compris en Europe. Le fait que les opérations minières se déroulent sur une base régulière suppose que l'on s'établit dans les villes minières pour des périodes assez longues.

Le travail en usine

Pour une autre catégorie de migrants ou d'émigrants selon le cas, le développement industriel en Nouvelle-Angleterre puis au Québec est l'occasion de passer au travail salarié en usine. Chez la majorité des travailleurs, travailler en usine et en milieu urbain signifie en même temps opter pour un autre mode de vie. *«En ce sens, la migration vers la ville constitue plus qu'une coupure géographique»*¹¹.

Partir pour travailler comme ouvrier ou ouvrière en usine n'implique pas nécessairement un départ définitif, sans retour possible. Différents chercheurs ont plutôt constaté un va-et-vient important, du moins chez ceux qui se rendaient travailler dans les usines de la Nouvelle-Angleterre. On traverse la frontière pour travailler quelques mois. Certains partent avec l'intention de revenir. D'autres quittent définitivement... jusqu'au jour où la perte d'un emploi en période de crise les oblige à revenir dans leur patelin et même à reprendre possession de la ferme qu'ils avaient précédemment abandonnée. Dans les comtés de Lévis et de Lotbinière, on a observé que le plus grand nombre de retours avant 1900, soit en 1875, 1883 et 1894, correspondent *«à des périodes de contraction de l'économie américaine. En contrepartie, le nombre de départs [vers la Nouvelle-Angleterre] fléchit ces années-là»*¹².

Les emplois de la ville et la migration en fonction des sexes

Si la question de l'accessibilité à des emplois est déterminante dans la décision de migrer, on peut s'interroger sur une incidence possible entre la recherche d'un emploi et le sexe du migrant. Dans les études contemporaines sur la migration, des chercheurs ont remarqué que les filles quittaient davantage la campagne et les petites villes que les garçons. Au XIX^e et dans les premières décennies du XX^e siècle, cette même tendance a été constatée. Aux filles, la ville offre davantage que la campagne. Déjà, dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, *«au traditionnel travail domestique s'ajoutent [...] les possibilités d'emploi dans les industries du textile, du vêtement, de la cordonnerie, du caoutchouc»* et dans les institutions comme les hôpitaux, les écoles et couvents¹³. La migration serait jusqu'à un certain point sélective quant au sexe et quant à son caractère définitif. Il s'ensuit donc une migration permanente plus forte chez les filles, ce qui a pour effet un taux de surmasculinité parfois important.

La tendance semble se maintenir au XX^e siècle. Dans les campagnes de l'Outaouais, au début du siècle, l'exode rural est d'abord féminin, la proportion

de femmes étant nettement moindre parmi la population de quatorze ans et plus¹⁴. En Gaspésie, un pasteur anglican s'inquiète du nombre de jeunes qui se rendent à Montréal et à Toronto pour faire du service domestique. Il semble même davantage préoccupé par le cas des jeunes filles et de leur âge lorsqu'il constate que très peu restent à la maison après l'âge de douze ans¹⁵. Dans Lotbinière, vers les années 1940, les filles partent davantage que les garçons, les «*quelques emplois d'enseignantes, de commis ou de domestiques disponibles dans les villages*» s'avérant nettement insuffisants pour la main-d'oeuvre disponible¹⁶.

Inversement, la migration serait aussi sélective quand il s'agit de s'établir dans les campagnes. Au Saguenay, pour le XIX^e siècle, on a constaté que parmi les familles migrantes, celles qui ont plus de garçons «*tendraient à s'établir en milieu rural*». Un résultat semblable vaut pour une étude aux États-Unis : les familles choisiraient un territoire de colonisation ou une région urbaine et industrialisée selon qu'elles ont un surplus de garçons ou un surplus de filles¹⁷.

Quelques stratégies d'insertion des migrants et des émigrants

Si des migrants et des émigrants ont laissé un souvenir d'aventuriers, la plupart ont bénéficié d'un encadrement plus ou moins formel, allant de l'aide d'un parent au soutien offert par une société de colonisation. Le support apporté au migrant et à l'émigrant contribue à son insertion dans un nouveau milieu. L'existence de communauté, qu'elle soit linguistique, culturelle, religieuse, facilite par ailleurs la reproduction d'environnement favorable à l'intégration des nouveaux venus.

L'aide des réseaux de parenté, d'amis et de voisinage

Les liens entre les lieux de provenance et les lieux de destination ont été établis à maintes reprises en des lieux différents et à des époques diverses. Communauté allemande dans Lotbinière, communauté norvégienne en Gaspésie, communautés ethniques diverses dans les Cantons-de-l'Est, en Abitibi et dans l'Outaouais sont des témoins de l'importance de liens tantôt familiaux, tantôt culturels. Les «*Petits Canadas*» en terre américaine montrent aussi l'importance de ces liens chez les Canadiens français qui y émigrent. Yves Roby a observé «*la reproduction en miniature de certaines régions du Québec dans les centres industriels de la Nouvelle-Angleterre*»¹⁸. Par l'entremise d'un frère ou d'un

ami, l'émigrant qui se dirige vers la Nouvelle-Angleterre peut bénéficier d'informations utiles concernant le milieu de vie et la disponibilité d'emplois et compter sur des réseaux d'entraide qui facilitent son insertion dans la communauté d'adoption.

Même chose chez ceux qui migrent d'une région à une autre à l'intérieur du Québec. Au Saguenay, la terre de prédilection des Charlevoisiens, on s'établit, par exemple, à Saint-Alphonse de Bagotville ou à Saint-Alexis de Grande-Baie, selon que l'on provient de Baie-Saint-Paul ou de La Malbaie, les habitants de ces deux municipalités y transposant même leurs traditionnelles chicanes de clochers¹⁹. Même lorsque l'on opte pour une région, on ne s'établirait pas au hasard à l'intérieur de celle-ci, ce qui suggère l'importance des solidarités et des réseaux de parenté et d'amitié. Plus globalement, le réseau de parenté expliquerait que les couples charlevoisiens s'établissent *«plus souvent définitivement au Saguenay que ceux en provenance d'autres régions»*, leur enracinement étant *«facilité par les liens de parenté plus nombreux existant entre les nouveaux arrivants et ceux établis depuis quelque temps dans la région»*²⁰.

Les réseaux d'entraide et d'amis expliquent aussi certaines particularités dans les cas où la migration est liée à la recherche d'emplois. La présence de nombreuses jeunes travailleuses de Bellechasse dans les manufactures de Montmorency ne serait pas le fait du hasard²¹. Pas plus le fait que les descendants des «Paspébiacs» se retrouvent à Rivière-au-Tonnerre sur la Côte-Nord et dans les localités avoisinantes²². De même, les liens de parenté et d'amitié contribuent à expliquer qu'une partie des *«46% des habitants de l'agglomération Baie-Comeau-Hauterive soit originaire du Bas-Saint-Laurent»*, d'après une estimation faite en 1958²³.

Les quelques exemples qui précèdent ne décrivent pas comment les solidarités ont une incidence sur l'intégration des migrants et des émigrants dans leur nouveau milieu de vie. Ils permettent néanmoins de constater que l'on peut migrer et émigrer à l'intérieur d'un encadrement peut-être informel, mais bien réel. Ces solidarités sont à la base de la reconstruction de liens sociaux et même de communautés dans un espace différent.

La colonisation organisée

Le peuplement de nouveaux territoires par des sociétés de colonisation ou des organisations équivalentes remonte au XIX^e siècle. L'idée d'encadrer

l'établissement de nouveaux colons dans un territoire est toutefois beaucoup plus ancienne. À l'époque de la Nouvelle-France, le régime seigneurial est le mode de peuplement privilégié. Au début du XIX^e siècle, d'autres formes d'encadrement du peuplement apparaissent. Par exemple, dans l'Outaouais, on remarque l'existence d'un système de «leader et associés» qu'encouragent les autorités britanniques. C'est un système qui vise «à promouvoir le peuplement des cantons par des groupes dont les responsables» relèvent de l'autorité gouvernementale²⁴.

Les sociétés de colonisation assurent une autre forme de soutien, plus formel que ne l'est celui du réseau de parents et d'amis. Elles facilitent l'établissement du migrant de même que la reproduction du cadre social et institutionnel que connaît ce dernier. Ces sociétés de colonisation, dont les activités intéressent l'État, l'Église et les compagnies de chemins de fer, ne se contentent pas d'aider les colons qui désirent s'établir sur des terres nouvelles. Elles sont aussi des entreprises de recrutement dans les régions surpeuplées et même de rapatriement de francophones établis en Nouvelle-Angleterre. Quant à l'Église, il est naturel qu'elle se soit rapidement préoccupée de la mise en place de différentes institutions (paroisses, écoles, associations...) qui relèvent de sa responsabilité.

La ville de compagnie

Dans la ville de compagnie, les migrants peuvent aussi bénéficier d'un encadrement favorable. Au Québec, on retrouve la ville de compagnie dans différentes régions. Ayant la plupart du temps comme origine l'ouverture d'une usine de papier, d'une aluminerie ou d'une mine, elle se caractérise par l'encadrement offert à tous les niveaux. Pour nombre de migrants saisonniers, la ville de compagnie, parfois implantée dans des régions peu urbanisées, a permis d'accéder à un milieu de vie à la fois urbain et moderne. Certaines de ces villes comme Shawinigan, Arvida, Baie-Comeau reproduisent d'ailleurs le modèle de la ville américaine moderne.

On a souvent associé le modèle de la ville et des villages de compagnie à la venue de capitalistes étrangers. Mais elle est aussi le fait d'entrepreneurs québécois comme Nazaire Têtu aux Escoumins et Damase Jalbert à Val-Jalbert. Église, école, magasins, hôtel, fournissaient un cadre de vie souvent plus agréable que celui de la campagne environnante.

La plupart des régions du Québec vont connaître des soldes migratoires négatifs. Au fil des décennies, plusieurs d'entre elles exerceront un pouvoir d'attraction moindre. Dans un premier temps, cela ne signifie pas nécessairement une diminution des populations régionales. Un régime démographique caractérisé par un fort taux de natalité permet de compenser les pertes qui découlent des migrations interrégionales et de l'émigration. Mais au fur et à mesure que progressera le XX^e siècle, le taux de natalité en baisse ne permettra plus de compenser les pertes. Dès lors, les soldes migratoires négatifs prendront une toute autre signification : c'est maintenant la décroissance démographique qui guette plusieurs régions, surtout dans leurs parties rurales.

La stratégie de l'occupation du sol a contribué à l'extension de l'oekoumène habité et, par le fait même, à la formation des espaces régionaux. Le dépeuplement de ces espaces conduit aujourd'hui à un problème social et économique de taille. À l'intérieur des régions où les effectifs de population se sont globalement maintenus, les zones urbaines et industrialisées ont été avantagées au détriment des zones rurales. Le problème des migrations dans les régions n'est pas nouveau; ce qui l'est, c'est le déclin démographique qui les menace.

Parmi les raisons qui poussent à migrer, la recherche de travail a été et demeure souvent mentionnée comme première cause. Mais on migre aussi pour d'autres raisons. On quitte son milieu pour des études supérieures, mais en plus grand nombre aujourd'hui que dans le passé. La fascination de la ville chez ceux qui migrent et émigrent pourrait aussi être considérée. La recherche de travail comme première explication aux migrations est une réalité qu'il faudrait peut-être nuancer, au XIX^e comme au XX^e siècle.

Enfin, les migrants et les émigrants ont bénéficié d'un encadrement plus ou moins formel. Parmi les formes d'encadrement, la parenté, les amis, les réseaux d'entraide ont encore une place importante de nos jours. Parenté, amis, réseaux d'entraide contribuent à expliquer le lien que l'on peut remarquer assez fréquemment entre les lieux d'origine et les lieux de destination.

Notes

1. Daniel Maisonneuve et Michel Brault, «*Les migrations interrégionales*» dans *Démographie québécoise : passé, présent, perspectives*, Québec, BSQ, 1983.
2. Serge Laurin, *Histoire des Laurentides*, Québec, IQRC, 1989.

3. Jean-Pierre Kesteman, Peter Southam et Diane Saint-Pierre, **Histoire des Cantons-de-l'Est**, à paraître.
4. Alain Laberge, dir., **Histoire de la Côte-du-Sud**, Québec, IQRC, 1993.
5. Serge Laurin, op. cit.
6. Christian Pouyez et Yolande Lavoie et al. **Les Saguenayens**, Sillery, PUQ, 1983.
7. Ibid.
8. Jean-Charles Fortin et al., **Histoire du Bas-Saint-Laurent**, Québec, IQRC, 1993.
9. Jules Bélanger et al., **Histoire de la Gaspésie**, Montréal, IQRC, 1981.
10. J.C. Fortin et al., op. cit.
11. Alain Laberge et al., op. cit.
12. Roch Samson, dir., **Histoire de Lévis-Lotbinière**, Québec, IQRC, 1996.
13. Christian Pouyez et Yolande Lavoie et al., op. cit.
14. Chad Gaffield, dir., **Histoire de l'Outaouais**, Québec, IQRC, 1994.
15. Jules Bélanger et al., op. cit.
16. Roch Samson, dir., op. cit.
17. Martine Hamel, «*De Charlevoix au Saguenay : caractéristiques des familles émigrantes au XIX^e siècle*», *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 47, no 1 (été 1993) : 5-25.
18. Yves Roby, **Les Franco-Américains de la Nouvelle-Angleterre**, Sillery, Septentrion, 1990.
19. Camil Girard et Normand Perron, op. cit.
20. Martine Hamel, op. cit.
21. Alain Laberge, dir., op. cit.
22. Jules Bélanger et al., op. cit.
23. J.C. Fortin et al., op. cit.
24. Chad Gaffield, op. cit.

Bibliographie

BLANCHARD, Raoul. **L'Est du Canada français**. Montréal, Beauchemin, tomes I et II, 1935.

BLANCHARD, Raoul. **Le Centre du Canada français**. Montréal, Beauchemin, 1947.

BLANCHARD, Raoul. **L'Ouest du Canada français**. Montréal, Beauchemin, 1954.

FRENETTE, Pierre, dir. **Histoire de la Côte-Nord**. À paraître.

GAUTHIER, Madeleine, Johanne BUJOLD avec la coll. de Claire BOILY. **Les jeunes et le départ des régions : revue des travaux**. Québec, IQRC, 1995.

LITTLE, John Irvine. **Crofters and Habitants, Settler, Society, Economy and Culture in a Quebec Township, 1848-1881**. Montréal, Kingston, McGill University Press, 1991.

SÉGUIN, Normand. **La conquête du sol au 19^e siècle**. Sillery, Boréal Express, 1977.

VINCENT-DOMEY, Odette, dir. **Histoire de l'Abitibi-Témiscamingue**. Québec, IQRC, 1995.

TREMBLAY, Simon. **La colonisation agricole : une réussite**. Université Laval, Thèse de maîtrise en sciences sociales (anthropologie), 1977.



Entrepreneuriat et développement régional : le rôle de l'appropriation de l'information¹

Pierre-André Julien
Université du Québec à Trois-Rivières

Une des questions majeures que l'on continue toujours à se poser à propos du développement régional est pourquoi continue-t-on à trouver des régions mêmes périphériques particulièrement entrepreneuriales, c'est-à-dire avec un bon nombre d'entreprises dynamiques et des créations d'entreprises nombreuses, à côté d'autres plus ou moins stagnantes ou en déclin?

La théorie économique rappelle qu'il faut certaines conditions nécessaires pour assurer le développement régional, telles la présence d'un marché dynamique assez proche géographiquement ou culturellement, une bonne disponibilité de ressources de qualité et un environnement socio-politique accueillant. Des économistes se sont aussi arrêtés à l'importance d'infrastructures modernes (routes, ports, aéroports...). Ils parlent également de plus en plus de la qualité de vie et de la vitalité du milieu culturel pour attirer et retenir une main-d'oeuvre qualifiée.

La présence de grandes firmes dans une région peut être favorable si elles offrent de la sous-traitance et favorisent l'essaimage. Mais on a montré aussi que les grandes entreprises à production primaire, comme les alumineries ou les firmes de pâte et papier, constituaient un frein au développement des petites entreprises. D'une part, ces firmes faisaient peu affaire avec les PME régionales. D'autres part, elles s'accaparaient des meilleures ressources en main-d'oeuvre; de plus, elles bloquaient la création d'entreprises en haussant la moyenne régionale des salaires, en orientant le système d'éducation pour leurs besoins et en retenant les meilleures sources de financement.

Mais comme le développement ne vient pas tout seul, d'autres économistes ont mis l'accent sur l'intervention de l'État, notamment les administrations territoriales, pour mobiliser les ressources et compléter celles-ci par de l'aide,

en particulier pour moderniser les entreprises grâce aux nouvelles technologies et pour soutenir l'exportation, tout en respectant et en améliorant les acquis sociaux et les contraintes écologiques. Cette intervention est nécessaire face à la concurrence accrue des autres territoires afin de ne pas être en reste dans l'espace de plus en plus mondialisé.

Pourtant, on sait que certaines régions pourtant assez proches d'un grand marché, avec de bonnes ressources, telles qu'une université, des infrastructures modernes et un support important de l'État, ne réussissent pas à démarrer. Par exemple, plusieurs régions françaises qui ont créé des zones industrielles bien garnies de toutes sortes de services ou qui ont essayé de mettre en place un parc technologique s'aperçoivent que les résultats tardent énormément à venir. De même, on ne sait pas bien comment les administrations territoriales doivent intervenir tout en n'étant pas des obstacles à l'initiative privée; on ne sait pas comment combiner les ressources et les différentes interventions afin de créer une masse critique favorisant le démarrage, compte tenu des structures différentes de chaque région, de son histoire et de son environnement national et international de marché.

Pour répondre à cette question, on a besoin de déborder du cadre de chaque entreprise pour inclure des ensembles d'entreprises dans leur environnement territorial et pour tenir compte du fonctionnement même du territoire et de ses diverses ressources.

En effet, on sait maintenant que le territoire n'est pas neutre ou malléable comme on le croyait encore il n'y a pas très longtemps. Son histoire et son organisation peuvent expliquer tant le passé que l'avenir économique. De même, on sait que la dynamique de chaque entreprise est fonction de la complémentarité d'autres entreprises. Par exemple, la localisation n'est pas indépendante du type d'entreprise créée et de son organisation interne ni des ressources recherchées et de l'approvisionnement en matières premières fournies par l'espace territorial. La plupart des entreprises ne peuvent fonctionner seules; elles ont besoin de s'appuyer sur d'autres firmes en amont, comme les équipementiers qui peuvent les aider à moderniser leur matériel, et en aval, comme avec les distributeurs qui participent directement ou indirectement à leur mise en marché. Ainsi, le territoire et son infrastructure de production et de distribution constituent des facteurs clefs facilitant ou freinant le développement des entreprises et, par ricochet, du territoire même.

Cette relation entre entreprise et territoire est particulièrement importante dans le cas des PME, alors que leur marché se limite d'ordinaire au territoire régional. La région fournit les principales ressources dont elles ont

besoin pour produire (capitaux, main-d'oeuvre, services-conseil, etc.). De plus, l'entrepreneur provient souvent de la région et participe à ses diverses activités socio-culturelles. Les petites entreprises fonctionnent ainsi le plus souvent en osmose avec leur région. Cette relation entre région et PME fonctionne même pour les PME exportatrices qui ont aussi une base territoriale quelle que soit l'ampleur de leurs marchés extérieurs.

La question devient alors : comment faire en sorte que les entreprises, notamment les PME, profitent de leur territoire ou soient stimulées par celui-ci, ou encore quels bénéfices majeurs peuvent-elles tirer de leurs imbrications dans l'espace régional? Pour apporter une réponse à cette nouvelle question, plusieurs économistes, notamment dans le cadre des études du GREMI², ont discuté du rôle du territoire dans le développement de l'entrepreneuriat et de l'importance de l'interdépendance entre les firmes pour expliquer en bonne partie leur dynamisme. Ces études ont permis d'éclairer le comportement de régions particulièrement dynamiques comme la Silicon Valley aux États-Unis, le Baden-Württemberg en Allemagne, l'Arc jurassien en Suisse, les districts industriels en Italie ou quelques systèmes productifs en Catalogne. Elles n'ont toutefois pas encore réussi à expliquer comment s'était fait le démarrage de ces régions ou comment transposer ces concepts dans des régions stagnantes.

Dans une première partie, nous allons rappeler les principaux résultats des études du GREMI. Puis nous allons compléter cette analyse en nous arrêtant sur l'information et son appropriation au plan régional. Enfin nous discuterons de cette importance du contrôle de l'information avec la théorie de «l'agir communicationnel» dont nous nous servirons pour revenir sur l'intercommunication pouvant stimuler l'entrepreneuriat et permettre le démarrage de régions, même avec une histoire industrielle limitée.

Le territoire et les milieux innovateurs

Comme on l'a dit, les chercheurs du GREMI se sont penchés de façon approfondie sur les liens entre l'innovation, la création d'entreprise et la dynamique du territoire. Déjà au début des années 1980, Aydalot soutenait que c'était la concordance d'un bon nombre de ressources et surtout la mise en relation de celles-ci par des échanges suivis entre les acteurs d'un territoire qui pouvaient le mieux expliquer pourquoi certaines régions étaient particulièrement entrepreneuriale et d'autres non³. Il développait ainsi l'idée des «milieux innovateurs» dont on vient de parler.

Un milieu innovateur constitue un ensemble d'interdépendances fonctionnelles entre acteurs fondées sur leur appartenance à un même territoire. Ces interdépendances favorisent un processus d'apprentissage collectif par l'échange d'information, la réduction de l'incertitude du fait de cet échange et l'innovation systématique partagée⁴. Les milieux peuvent regrouper plusieurs comportements spécifiques, tels que :

1. un échange d'information, structuré le plus souvent en réseaux plus ou moins formels pour répondre aux multiples besoins de développement des entreprises. L'information échangée peut être d'affaire, financière, commerciale, technologique... Les réseaux permettent des transferts d'information de marché (entre acheteurs et offreurs, entre fournisseurs et utilisateurs...) ou hors marchés, tel que le développement d'idées nouvelles par la confrontation de différentes possibilités ou par des opportunités reconnues par le réseau. Ils tendent ainsi à favoriser toutes sortes de nouvelles opportunités d'affaires.

Le milieu fournit en plus une façon peu coûteuse d'évaluer l'information par la confiance qui se crée entre les interlocuteurs et par la possibilité de contre-vérifier l'information auprès de plusieurs sources; puisque les petites entreprises n'ont ni le temps ni les ressources pour faire une évaluation complexe. Il permet aussi le développement de normes ou de règles de toutes sortes pour maintenir la stabilité dynamique du système⁵.

Ce système de norme permet aussi un tri et conséquemment un certain contrôle collectif de l'information externe facilitant le développement d'une cohérence socio-économique dans la répartition des différentes tâches de développement et la diminution de l'incertitude tant interne qu'externe. La cohérence, pour sa part, encourage ainsi le développement d'une certaine identité collective par divers rapprochements et ententes entre les entreprises du territoire pour mieux conquérir des marchés extérieurs. Cette cohérence s'appuie sur ce qu'on a appelé un système de coopération-concurrence à base de concertation, mais aussi d'encouragement au développement tout en mettant de côté les entreprises inefficaces.

Les réseaux permettent aussi la liaison avec les centres de production et de transfert de l'information technologique, notamment avec l'information internationale, souvent trop complexe ou plus ou moins inaccessible directement aux petits entrepreneurs aux ressources limitées.

2. Une concertation relativement systématique formelle ou informelle entre différentes firmes et ressources aux expertises diverses (production, conseil, distribution, équipement...) de façon à échanger de l'information complexe technologique, commerciale et concurrentielle afin de réduire l'incertitude ou du moins mieux la contrôler. Cette concertation entraîne différentes formes de partenariat horizontal et vertical. Elle permet ainsi le développement d'un espace de transaction (en minimisant ainsi les coûts de transaction), espace nécessaire pour mieux aménager l'environnement de petites entreprises qui n'ont pas le pouvoir des grandes entreprises pour contrôler celui-ci⁶.
3. Le développement d'une culture technique multipliant les acteurs orientés vers l'innovation et la technologie. Le milieu innovateur facilite systématiquement le partage du savoir et du savoir-faire, c'est-à-dire que les échanges réguliers, entre producteurs ou chercheurs d'information technologique avancée et utilisateurs, soutiennent le renouvellement des pratiques techniques ou des métiers et stimulent la mise en place de nouvelles formes d'organisation interne et externe. Par la confiance qui se développe entre les acteurs, ces échanges encouragent la complémentarité du savoir et ainsi l'innovation se diffuse entre les entreprises.
4. Bref, les milieux innovateurs créent un processus d'apprentissage et d'innovation collective stimulant le changement interne et externe. Ce processus collectif est nécessaire pour l'innovation soutenue, puisque l'on sait maintenant que cette innovation se fait rarement seule. L'innovation découle de la stimulation de l'environnement, notamment de la clientèle, des fournisseurs et équipementiers et des centres de recherche associés.

Évidemment, la dynamique du milieu dépend de la variété et de la qualité des ressources de celui-ci (présence de firmes fortement innovatrices et de centres de recherche dynamiques et à l'avant-garde) et de la densité de celui-ci (c'est-à-dire de la facilité et de l'intensité des contacts entre les membres du milieu), mais aussi du temps. En effet, l'innovation a besoin du temps ou d'habitudes pour développer des métiers technologiques et des coopérations stimulatrices. Cette dynamique peut permettre de compenser des faiblesses ou l'absence de certaines ressources, comme par exemple des firmes-conseil spécialisées, par la qualité (et l'enthousiasme) des autres ressources.

Comme on l'a dit, le GREMI a bien étudié divers milieux innovateurs dans plusieurs régions. Ces milieux, on les retrouve avant tout dans des zones

ayant une très longue histoire industrielle. Par exemple, Fernand Braudel rappelle que l'industrie du textile (de la laine) existait déjà dans la région de Prato, près de Florence, au XIV^e siècle⁷. De même, l'industrie de la métallurgie qui donnera lieu à la dynamique des petites aciéries dans les dernières années à Brescia en Italie ou à Solingen en Allemagne, s'est constituée dès le Moyen Âge. Ces recherches ont donc permis de bien montrer l'importance des liens entre l'économique, le social et le territoire pour expliquer le développement accéléré de plusieurs régions industrielles modernes. En mettant fortement l'accent sur le rôle du territoire et des ententes entre les acteurs, elles expliquent que les théories économiques traditionnelles, en se limitant aux seuls aspects pécuniaires, ne pouvaient comprendre le rôle majeur des liaisons non marchandes dans la constitution de réseaux et dans le partage de l'innovation. Ils ont rappelé que cette innovation doit être pris en charge par une collectivité pour être efficace.

Mais il reste à montrer comment ces milieux ont été formés, comment se sont créées les interdépendances cumulatives de ressources, d'idées et de métiers, ou encore pourquoi on trouve un fort dynamisme dans telle région et non dans une autre⁸.

Par exemple, la proximité n'est pas toujours source de synergie; elle peut même être facteur de non-coopération lorsque la concurrence prend le pas sur l'échange d'information. Elle peut être aussi la source d'autosatisfaction stérilisatrice à partir des succès antérieurs empêchant l'importation de méthodes nouvelles, comme on l'a vu dans plusieurs régions agricoles durant la révolution industrielle, ou comme on le voit dans certaines régions chinoises incapables d'accepter la technologie occidentale, même en l'adaptant à partir de la croyance en la supériorité des méthodes traditionnelles.

La proximité territoriale est d'ailleurs souvent insuffisante pour expliquer toutes les liaisons interentreprises. Comme on l'a dit, les firmes, pour évaluer l'information, recourent à des liens de confiance, mais aussi à la vérification auprès de plusieurs sources, dont souvent une ou deux sources extérieures au réseau. Des études ont montré que même dans des parcs technologiques, les entreprises recouraient à des centres de recherche hors du parc⁹.

L'information nécessaire à chaque entreprise est très complexe et se retrouve rarement auprès d'une seule source, et uniquement dans la région. Les sources d'information des entrepreneurs, où qu'ils soient, sont fonction de leurs origines, de leurs habitudes, de leurs aptitudes (leur culture technologique) et de

leurs attitudes (le type de stratégie retenue). Par exemple, nos études montrent qu'une partie du réseau d'information d'un entrepreneur s'explique par ses relations personnelles développées avant de se lancer en affaire¹⁰. Ce réseau relève aussi de leurs objectifs personnels et d'affaire, leur perception de la concurrence (leur peur ou leur désir de la dépasser), et donc de leur façon de faire, de leur «itinéraire»¹¹. Il ne faut pas oublier l'importance de l'idée de l'indépendance chez les entrepreneurs qui affecte tous leurs comportements et qui colore ainsi les coopérations potentielles ou les échanges d'information.

Les réseaux ne sont d'ailleurs pas stables. Ils se construisent et se transforment avec le temps, selon une rationalité souvent bien différente de la rationalité économique et qui inclue les préférences et les habitudes très personnelles. De plus, le type d'entreprises peut limiter ou amplifier la formation de certaines interdépendances. On ne peut créer de réseaux ou de coopération avec tous les types de firme, ou on n'a pas intérêt à favoriser la coopération pour du produit standard ou une production axée sur une innovation extrêmement compétitive et qui peut être récupérée par l'intermédiaire des partenaires¹². Ou en d'autres mots, toutes les entreprises et toutes les régions n'ont pas à passer nécessairement par un système de milieu dense pour se développer.

L'appropriation de l'information par la région

Pour comprendre la dynamique régionale et la place de l'entrepreneuriat dans celle-ci, il faut revenir au rôle majeur de l'information et ainsi à ses caractéristiques et son contrôle pour les entrepreneurs et surtout à son appropriation collective. Il faut montrer comment le partage de l'information, sans nécessairement la présence de partenariat formel et multiple, peut créer une synergie permettant le démarrage et le développement.

Le contrôle de l'information

Les régions dynamiques le sont parce qu'elles possèdent des entrepreneurs innovateurs (dans le sens de Schumpeter) et sont capables d'en générer d'autres à mesure que les opportunités se développent. Or ces entrepreneurs n'existent que parce que des individus ont des idées nouvelles et qu'ils réunissent et organisent diverses ressources pour appliquer ces idées sur le marché afin de répondre à des besoins. Comment font-ils pour trouver ces idées et pour organiser la production autour de ces dernières?

Ces idées doivent se trouver «dans l'air», comme l'avait montré déjà Alfred Marshall au début du siècle¹³, et être remarquées par quelqu'un particulièrement observateur. Elles doivent être détachées de la masse d'informations disponibles et être ensuite décodées. De plus, elles doivent être associées à d'autres informations sur la manière de les appliquer et sur les ressources nécessaires à cette application.

Il y a toutes sortes d'informations disponibles provenant des différents médias, de réseaux spécialisés, mais aussi d'anomalies remarquées dans l'économie ou de possibilités de besoins non remplies. La plupart des informations ne sont pas intéressantes, car elles ne conduisent à rien de nouveau ou rien de rentable. Ces informations sont appelées «circulantes». Celles-ci sont vite oubliées. Nos sociétés actuelles sont surinformées et la plus grande partie de l'information est inutile¹⁴. Une partie seulement peut servir à confirmer ce que l'on sait déjà, ou à indiquer qu'il faille ajuster quelque peu notre façon d'agir ou les tactiques de production. Certaines complètent l'information générale nécessaire à tout citoyen pour agir dans la cité, mais ont peu de poids économique.

Il en existe toutefois une petite partie, que l'on appelle «l'information structurante» ou «l'information riche», qui ouvre des opportunités sur le marché si elles sont saisies à temps et qui offre des possibilités de changement assez important pour que les entreprises et les régions puissent se distinguer sur les marchés nationaux et internationaux. Il existe au moins sept caractéristiques de l'information structurante.

La première caractéristique est l'**intangibilité** ou la **non-matérialité**: l'information ne vaut que si elle passe du savoir (le message) au savoir-faire (la connaissance). D'où le fait qu'une forte partie de l'information est perdue, faute d'intérêt, de temps sinon de capacité de bien l'utiliser.

La deuxième caractéristique est la **variabilité**, c'est-à-dire que l'information varie selon celui qui la transmet et en fonction de celui qui la reçoit. Ainsi, le contact direct permet de fournir les informations supplémentaires et complémentaires et les nuances nécessaires selon les besoins, appuyées par les relations de confiance (les nuances produites par les autres sens) qui se développent par ce contact direct.

La troisième est la **périssabilité** : une partie de l'information ne peut être stockée et demande une transmission rapide et directe. Ce qui veut dire aussi que l'information est particulièrement volatile. L'information qui peut mener à un changement de comportement économique rentable change vite. Elle

ne vaut souvent que pour un temps. Parfois, elle arrive trop tôt, alors que l'investissement qui en découle offre un produit que le marché n'est pas prêt d'accepter. Mais le plus souvent, elle arrive trop tard, alors que la nouveauté a déjà été offerte par une autre entreprise ou un autre entrepreneur, ou n'est pas suffisamment différente pour que le marché s'y intéresse. Cette volatilité exige le plus souvent une certaine continuité dans la relation avec les sources d'information, de façon à être mise régulièrement à jour. C'est ce qui explique la formation de réseaux capables d'alimenter régulièrement les entrepreneurs. De plus, cette continuité aide à l'évaluation puisqu'une première information que l'on découvre pertinente diminue le besoin de vérification de l'information subséquente. C'est la logique même de la suite d'information qui donne sa pleine valeur à l'information structurante pouvant entraîner un investissement.

La quatrième caractéristique de l'information est la **cumulativité**. Une information est rarement suffisante seule. Elle doit être complétée par d'autres informations associées pour qu'elle ait de la valeur. C'est souvent une suite de petites informations qui permettent de déclencher les réflexes de l'entrepreneur pour qu'il puisse se dire que c'est le temps d'agir. Ce caractère de cumulativité est cohérent, par exemple, avec le fait que l'innovation radicale est souvent le résultat d'une série de petites innovations graduelles qui, à un certain moment, permettent de faire un saut technologique. La cumulativité permet de passer du savoir-faire potentiel au savoir-faire actuel (actualisé).

La cinquième est l'**itérativité orientée**. La recherche d'information relève en bonne partie du hasard, mais d'un hasard «orienté», c'est-à-dire que cette recherche est en partie «ciblée», en fonction du secteur, de la stratégie retenue et des ressources disponibles. Mais elle est aussi ouverte pour saisir des opportunités hors cible. L'organisation de la recherche individuelle ou collective d'information augmente avec l'expérience (donc le passé), la capacité d'apprentissage (le présent) et les anticipations plus ou moins explicites (le futur). Cette organisation se fait graduellement, tant à l'interne (pour rechercher, trier, analyser et transformer l'information en investissement) qu'à l'externe, pour améliorer la cible. C'est un processus essentiellement dynamique qui permet la recherche d'information et génère de nouvelles informations par l'innovation créant d'autres besoins informationnels.

La sixième caractéristique est la **complexité**. La recherche d'information est multifonctionnelle. Elle requiert des éléments technologiques, commerciaux et concurrentiels, mais aussi de l'information sur le financement de nouveaux actifs, sur les sources de formation possible pour permettre aux employés de mieux utiliser ces actifs, sur les possibilités d'entretien ou de transformation, etc. Une information seule sur une nouvelle possibilité ne vaut

rien si elle n'indique pas les canaux pour obtenir l'information complémentaire. L'information est donc difficilement codifiable car elle requiert le plus souvent un dialogue actif pour tout ce qui doit s'ajouter à la première information. Ce qui fait que les banques de données sont peu efficaces, car l'information y est brute et permet peu d'itération complexe. De même, les autoroutes informatiques demeureront un simple instrument d'information primaire, ne pouvant offrir la complexité et les subtilités du dialogue.

La dernière caractéristique découlant des autres est l'**inter-personnalisation**. Itérativité et complexité reposent le plus souvent sur des relations personnalisées. D'ailleurs, l'information est souvent indissoluble de celui qui la propose (ou qui en contrôle toutes les nuances ou qui sait la faire évoluer selon les besoins). Ainsi, une petite entreprise ne fait pas affaire avec un centre de recherche, une université, un organisme régional de valorisation, mais avec un tel et un tel dans telle organisation. Le dialogue veut dire une connaissance réciproque des besoins de l'un et des ressources informationnelles de l'autre. Cette connaissance ne peut se développer qu'avec le temps. Elle fournit en plus la confiance, comme on l'a dit, pour une première évaluation de l'information. Cette personnalisation explique les besoins de proximité, soit géographique (dans la région), soit sociologique (expliquant les relations amicales ou professionnelles). Elle éclaire aussi la création de réseaux et de systèmes de partenariat basés sur le développement de relations personnalisées. Dans ces cas, le besoin d'indépendance est compensé par le besoin d'information partagée. L'entrepreneur fournit de l'information, même concurrentielle, avec la conviction qu'il recevra en retour d'autres informations aussi riches, dans des échanges non marchandés. Cet échange d'information demeure toutefois limité, nous dirions «gagé» pour conserver l'aspect concurrentiel : «je te donne une partie de l'information afin d'en recevoir autant en retour; mais je ne te donne pas tout, de façon à être sûr que si ça ne va pas, je pourrai toujours me retirer sans trop de coûts et tu ne pourras pas reproduire facilement ce que je produis».

Comme le dit Edgar Morin, l'information est «un vicieux caméléon»¹⁵. Mais malgré sa complexité, c'est elle qui se trouve au coeur de l'innovation et qui permet la différenciation, à la base de la compétitivité des entreprises. L'information est fondamentale pour survivre et se développer. Elle est au coeur de l'économie dynamique quel que soit le genre d'entreprise ou de région.

Au contraire de ce que les économistes traditionnels affirmaient, le marché seul ne fournit qu'une faible partie de l'information, et même dans ce cas il la fournit parcimonieusement, entraînant des coûts pour ceux qui la recherchent. Les hommes d'affaires n'ont pas intérêt à fournir l'information sur le marché, puisque celle-ci est à la source de leur compétitivité et de leurs

profits. Par exemple, même si le marché avertit qu'une entreprise offre un nouveau produit à tel prix ou un produit courant à un prix inférieur, cette information est très incomplète. Elle ne dit rien sur les différentes caractéristiques du produit et sur la façon nouvelle de le produire. Évidemment, avec de la recherche (par exemple en démontant le produit pour en connaître certaines caractéristiques) ou au besoin avec de l'espionnage industriel, les concurrents vont finir par connaître assez bien la nouveauté pour pouvoir la reproduire si elle n'est pas brevetée. Mais tout le temps de recherche permettra à la firme de changer encore pour qu'une fois la nouveauté connue par la concurrence, elle soit déjà ailleurs.

Comme l'information suppose du temps et des coûts, les petites entreprises seules ne peuvent facilement y avoir accès, notamment si elles sont dans des régions loin des grandes métropoles où on retrouve le plus d'information. Comment faire en sorte alors que l'information «riche» ou «structurante» soit disponible et transmise aux entreprises de toute région tout en permettant la différenciation?

L'appropriation de l'information par la région

Les régions dynamiques, ce sont donc fondamentalement celles qui sont capables de fournir un support informationnel respectant ces caractéristiques et favorisant systématiquement l'innovation. Ce support passe par la formation, la création d'antennes de veille et le courtage en information¹⁶.

La formation

La formation est un préalable nécessaire pour pouvoir utiliser l'information ou à l'apprentissage. Les études du GREMI et des économistes spécialistes des districts industriels ont montré que les régions dynamiques avaient développé depuis très longtemps un savoir de base, une notion du métier qui a évolué graduellement avec la formation afin de s'adapter au nouveau savoir-faire. Ainsi, dans la région de l'Arc jurassien, les travailleurs et la maîtrise ont su adapter le métier de l'horlogerie aux besoins de machines-outils à base de miniaturisation, comme l'étaient les montres, grâce aux institutions d'enseignement qui se sont transformées pour pouvoir répondre aux nouveaux besoins. À Prato, les Chambres de métier et les associations professionnelles ont fait pression et sont même intervenues avec leurs propres écoles pour que l'enseignement spécialisé pour l'industrie du vêtement offre des cours tant au

plan du développement des nouvelles machines qu'au plan du design avancé et des techniques complexes de mise en marché. De plus, les industriels ont favorisé systématiquement l'éducation continue, soit par des cours en entreprise, soit par de la formation dans des cours concentrés, pour parfaire la formation de leur personnel, mais aussi pour soutenir la formation de la direction, au Centre d'entrepreneuriat. En Beauce, dès le début des années 1980, les industriels sont venus à l'Université du Québec à Trois-Rivières pour que l'on offre certains cours dans des locaux qu'ils avaient réquisitionnés¹⁷. Au point qu'actuellement ils jouissent d'un service assez important de cours universitaires.

L'intervention territoriale dans la formation, soit directement par des écoles régionales privées ou publiques lorsque la loi le permet, soit indirectement par la participation des intervenants économiques au niveau de la direction ou sur les comités d'écoles, constitue donc un moyen important pour orienter les capacités en gestion de l'information et soutenir l'innovation chez le plus grand nombre d'intervenants possibles.

Le développement d'antennes de veille

La formation doit toutefois être poursuivie et nourrie, notamment la formation de la direction des entreprises. On doit continuer à l'enrichir par de l'information renouvelée. Pour cela, il faut soutenir ou créer des antennes de veille informationnelle. Ces antennes, ce sont des centres de recherche privés et publics et des firmes-conseil qui ont entre autres pour mission de rechercher l'information avancée sur l'évolution technologique, concurrentielle et commerciale pour les industries particulièrement présentes dans la région ou capables d'alimenter les firmes nouvelles à fort potentiel de développement.

La région doit donc se mettre en liaison avec diverses capacités de recherche, de filtrage, de diffusion et d'analyse, d'abord dans les secteurs les plus présents ou les plus prometteurs pour ensuite s'étendre graduellement à d'autres besoins. Mais elle peut aussi mettre sur pied des institutions de valorisation et inviter des firmes-conseil à s'établir dans la région afin de répondre aux besoins d'expertises et de soutien des petites firmes.

Le transfert ou le courtage de l'information

Mais l'information obtenue ou développée peut se maintenir dans un vase clos si elle n'est pas partagée. Une première façon de faciliter le partage de l'information est de créer des mécanismes d'échange d'information par ce qu'on a appelé le courtage en information¹⁸. Comme on l'a dit, le langage des

chercheurs ou même du personnel des firmes-conseil habitué à traiter avec les grandes entreprises n'est pas toujours approprié aux besoins des petites entreprises.

Les liaisons entre les universités et les petites entreprises sont généralement difficiles, spécialement parce que les universitaires et les industriels ne parlent pas le même langage et n'ont pas les mêmes priorités ou le même mode de fonctionnement. Ainsi, on a montré que les universitaires cherchent «la meilleure solution», alors que les industriels veulent une solution satisfaisante dans un temps donné; les premiers ne font pas que de la recherche et doivent prendre quelque temps à s'organiser pour démarrer, alors que les seconds ont besoin d'une réponse dans au plus deux ou trois mois¹⁹.

Il faut donc trouver des intermédiaires capables de comprendre autant les créateurs que les demandeurs d'information, de traduire les offres et les demandes des uns et des autres et graduellement de les habituer à travailler ensemble. Ces intermédiaires sont des courtiers en information.

Il existe déjà dans la plupart des régions industrialisées des intervenants auprès des PME. Ces intervenants, s'ils sont bien alimentés par leurs institutions, remplissent déjà une fonction de courtiers en information. Ils ont souvent des contacts privilégiés avec un certain nombre d'entreprises, ce qu'ils appellent leur clientèle régulière, dont ils connaissent bien les besoins. Malheureusement, ils sont limités à certains services ou à certaines informations plutôt que d'autres. Un vrai système de courtage dans une région permet d'utiliser le plus grand nombre de ces courtiers potentiels en leur ouvrant le plus possible l'information régionale, nationale et internationale sur les technologies disponibles ou à venir, sur les programmes d'aide en financement ou en formation pour les marchés intérieurs ou internationaux, sur les spécialistes capables de répondre à tels types de problèmes, sur les différents cours disponibles ou autres formules de formation... Si chaque courtier développe une clientèle propre et des contacts réguliers avec plusieurs sources d'information nationale et internationale, rapidement les firmes seront alimentées par de l'information riche capable de les aider à se développer et à saisir le plus d'opportunités, quitte à ne plus avoir besoin de ces courtiers à mesure qu'elles seront «branchées» sur des sources et des réseaux efficaces.

Un tel système de courtage, en mettant en relation firmes et lieux de recherche ou de créateur d'information, peut conduire, dans le cas où les intérêts sont convergents, à la création de partenariats ou d'alliances de toutes sortes, comme l'ont montré les études du GREMI. Mais, même si le milieu ne repose pas sur ces interdépendances fortes compte tenu d'industries trop disparates, il y

aura de toute façon consolidation des réseaux d'affaires ou d'associations professionnelles pouvant être des nouveaux relais efficaces pour accélérer l'échange «dialogué» d'information et favoriser ainsi l'innovation. L'apprentissage collectif sera d'autant plus efficace et deviendra la source de nouvelles stimulations.

Le résultat de telles liaisons fortes favorisant le dialogue par l'intermédiaire de courtiers soutiendra la tendance déjà bien étudiée des PME à recourir aux ressources externes pour innover et croître, compte tenu de leurs ressources limitées. Cela permettra aussi aux institutions de recherche et de formation de mieux connaître les besoins et ainsi de mieux s'y adapter.

L'agir communicationnel

Ces différents éléments n'expliquent toutefois pas pourquoi l'échange d'information peut conduire au développement des entreprises en place ou à la création d'entreprises nouvelles. Pour cela, il faut passer par la théorie de «l'agir communicationnel» que le philosophe Jürgen Habermas a développée²⁰. L'agir communicationnel constitue le moteur même du changement lorsque l'information et les réseaux qui la portent deviennent de plus en plus riches.

Cette théorie montre comment l'échange d'information riche peut faciliter et soutenir le changement et ainsi la différenciation des entreprises et des régions pour pouvoir se positionner sur les marchés nationaux et internationaux. Cette théorie permet de passer de la rationalité individuelle de l'économie traditionnelle à la subjectivité sociale pouvant faciliter le changement d'un milieu territorial. Elle repose sur plusieurs concepts dont quelques-uns relèvent des comportements innovateurs de différents acteurs et qu'il convient de rappeler.

1. La rationalité économique traditionnelle, notamment occidentale, met en avant une conception déformée de la réalité. Au contraire de ce qu'elle affirme, toute rationalité est en partie subjective, ou influencée par la culture et l'histoire²¹. Pour les économistes traditionnels, la rationalité est utilitariste et individualiste. En ce sens, pour eux, les agents économiques agissent toujours lorsqu'il y va de leurs intérêts, et ce comportement entraîne par la suite l'intérêt collectif. Or, il n'y a pas une seule forme de rationalité²².

2. Cette rationalité subjective est donc fortement influencée par les besoins de chacun. Or, tout besoin a «une double face. Du côté évolutif, il se différencie en inclinaisons et en souhaits, et du côté intuitif, en sentiment et en humeur»²³. Ainsi les entreprises développent une vision et suivent un itinéraire qui les conduisent à certains choix plutôt que d'autres, comme refuser de changer ou laisser passer des opportunités, du simple fait que «cela ne les tentent pas» ou parce qu'elles préfèrent attendre d'autres opportunités?
3. La rationalisation des images du monde (du marché, des ressources disponibles, des objectifs possibles..., dans le cas du développement régional) par les individus (par les entreprises) et les groupes (par exemple, les administrations territoriales) se réalise à travers des procès d'apprentissage collectif.
4. Cet apprentissage passe par des relations interpersonnelles réglées par des normes nécessairement sociales ou un «langage partagé» : «le monde objectif est un monde social». De ces relations à base de ce langage partagé, c'est-à-dire de la communication entre les acteurs sociaux, peut découler des actions si le langage est suffisamment partagé et incitatif. Ainsi, l'apprentissage a de fortes chances d'entraîner les actions et de les rendre plus réfléchies avec de meilleures chances de succès.
5. Ce succès de l'action est dépendant d'autres actions. L'échange d'information favorise ces autres actions, c'est-à-dire qu'il permet une certaine coordination de celles-ci. Le milieu qui tend à se développer par l'interdépendance des actions a pour effet de soutenir ou de stimuler l'action des acteurs et des entreprises sur un territoire.
6. Ainsi, la dynamique d'un territoire dépendra de la qualité et de l'intensité dans l'échange d'information structurante favorisant la coordination des actions et ainsi des appuis des entreprises de ce territoire les unes sur les autres.

En simplifiant, la théorie de l'agir communicationnel explique que le changement est d'abord provoqué par de l'information nouvelle portée par l'intercommunication, c'est-à-dire que le fait d'échanger de l'information nouvelle change celui qui apporte cette information du fait qu'il doit l'adapter à son interlocuteur et qu'il peut réagir en fonction de ce que ce dernier fera à la suite de l'information apportée. Elle change aussi l'interlocuteur qui la reçoit et qui en saisit possiblement des idées nouvelles ou une opportunité pour agir. L'intercommunication favorise ainsi la coordination des actions qui facilite la

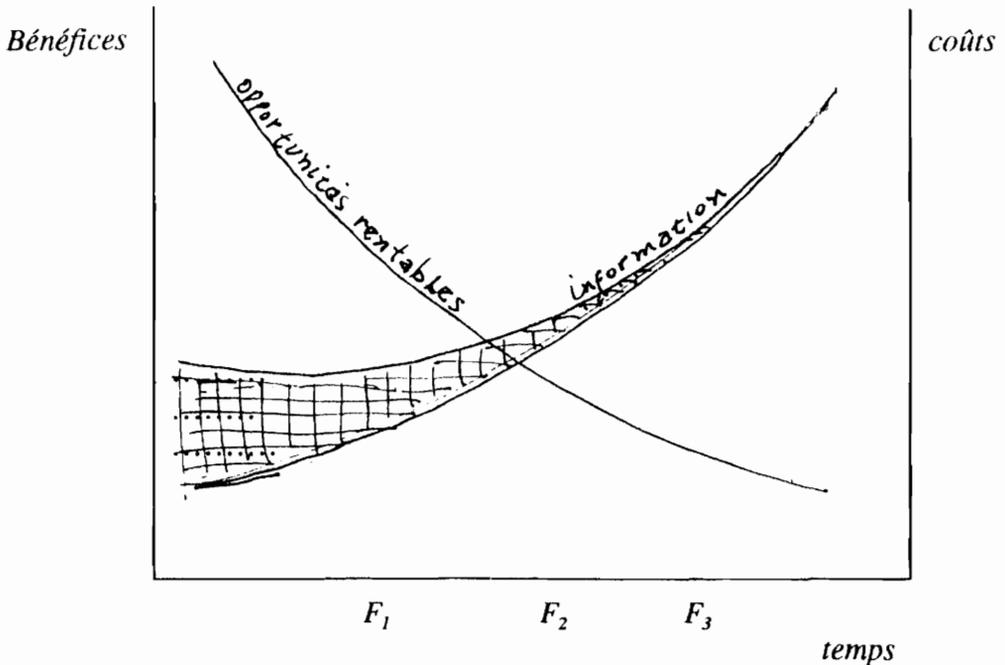
croissance de chaque entreprise et, par le fait même, la croissance générale. Lorsque la communication est riche de possibilités d'innovations et de ressources pour les mener à bien, la région devient elle-même innovatrice et ainsi très dynamique. L'intercommunication constitue ainsi un mécanisme de changement, à la condition qu'elle soit porteuse de messages nouveaux, c'est-à-dire que l'information soit continuellement enrichie par la relation avec les antennes de veille et par la mise en relation entre ces antennes et les entreprises grâce aux courtiers informationnels.

Le graphique 1 permet de comprendre cet effet de l'intercommunication sur chaque entreprise et de mettre en relation les opportunités du marché avec le coût de l'information pour connaître celles-ci et pour connaître les ressources qui permettront d'y répondre. Dans ce graphique, on peut voir que plus le temps passe (en abscisse), moins les opportunités sont intéressantes (les bénéfiques en ordonnée), puisque à ce moment elles ont déjà été saisies par d'autres ou ont perdu de leur intérêt (la périssabilité de l'information). De même, le besoin de plus d'information pour être sûr de l'intérêt de l'opportunité et de la disponibilité des ressources demande du temps et coûte cher. Or, l'intercommunication enrichit l'information à moindre coût (ce qu'explique notre courbe informationnelle élargie à son origine), faisant en sorte que plus d'entreprises dans une région saisiront les opportunités et plus elles se développeront.

Ainsi, dans ce graphique, si on distingue trois types de stratégies de firmes, celles réactives (F_3) continueront à être «frileuses» et attendront que plusieurs autres entreprises aient pris des risques avant de les imiter, évidemment avec peu de chances de faire beaucoup d'argent (et de dynamiser la région). Mais les autres firmes, celles actives (F_2) et surtout celles proactives (F_1), seront incitées à prendre plus de chance et ainsi à être plus dynamiques, du simple fait que l'appropriation de l'information par la région et l'intercommunication à partir de cette information élargissent leurs possibilités de connaître avant les autres les nouvelles opportunités et d'en tirer profit. Ce qui veut dire que dans plusieurs cas, un fonctionnement collectif de l'information permettra de diminuer les échecs et de favoriser les réussites.

Graphique 1

Relations entre la quantité d'information recherchée enrichie par le réseau territorial et la nécessité de saisir les opportunités à temps

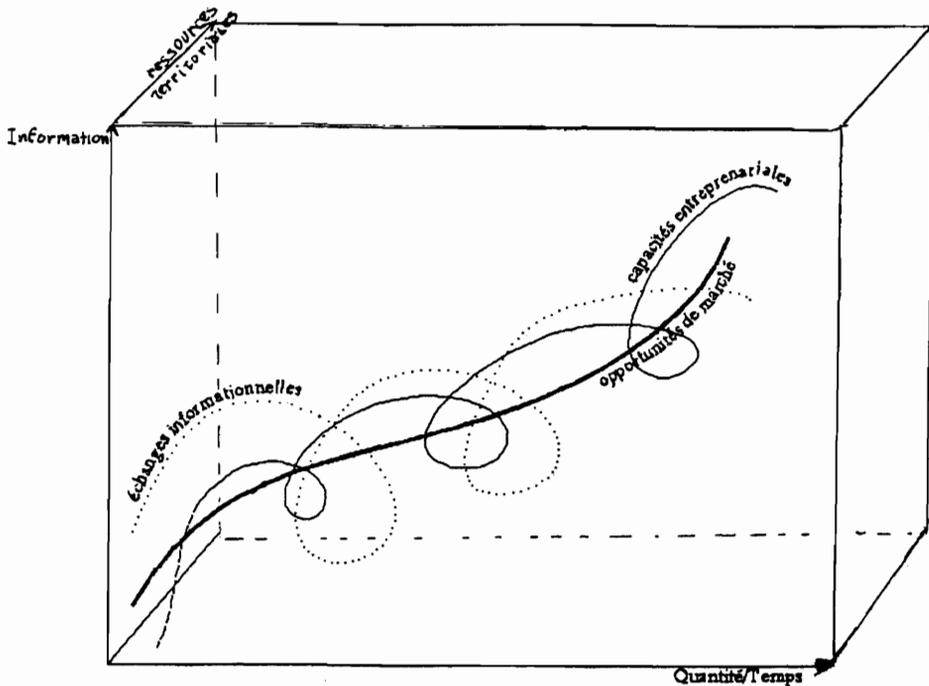


Ce graphique ne vaut cependant que pour chaque entreprise. Il ne représente pas nécessairement ce qui se passe pour l'ensemble des entreprises, ou pour les entreprises les plus dynamiques d'un territoire. Dans ce cas, il faut montrer que la capacité particulière de chaque entrepreneur peut être multipliée par la coordination permise par l'intercommunication ; cette dernière peut faciliter ou encourager l'agir ou le démarrage d'entreprises en fonction d'opportunités découvertes ou mises en exergue par le milieu (ou par les réseaux d'affaires) ou encore la transformation de celles qui existent avec l'innovation et les nouvelles technologies. Ainsi, si chaque entrepreneur a un sens aigu pour découvrir les imperfections du marché et les transformer en idées nouvelles à leurs avantages, comme l'explique Lebenstein²⁴, l'échange d'information permettant à chacun d'exercer ses spécialités accentue ces capacités d'appliquer les idées nouvelles.

Le graphique 2 en trois dimensions représente cette action plus globale. Il prend en compte la quantité de production par les entreprises de la région (en abscisse), le développement de l'information et l'intercommunication par le milieu (en ordonnée) et enfin l'offre de ressources diverses du territoire (en abscisse sur le deuxième plan). Le résultat fait en sorte que l'interdépendance de tous ces éléments entraîne la croissance et le développement régional par un mouvement montant en spirale où chaque élément renforce les autres pour une stimulation mutuelle. Le résultat global est nécessairement une région très dynamique et possiblement le développement de milieux innovateurs capables de stimuler toute la région.

Graphique 2

Schéma du développement régional par le biais de l'agir communicationnel



La question que chaque territoire peut se poser est : «comment créer de la «synergie créatrice» dans la région (pour paraphraser la «destruction créatrice» de Schumpeter), de manière à produire ou à stimuler le développement?». Ou, en d'autres mots, quels sont les moyens de faciliter la création d'un «cercle vertueux» ou ce que Gunnar Myrdal appelait une «causalité circulaire et cumulative» ou un mécanisme d'auto-renforcement dans lequel les entreprises les plus dynamiques attirent de nouvelles ressources dans une région qui elles-mêmes favorisent la création ou l'arrivée de nouvelles entreprises? Nous avons montré que la réponse se trouvait dans la mise en place d'un mécanisme systématique d'intercommunication appuyé par une l'information interne et externe riche capable de générer un certain ordre dans le développement et ainsi de créer ce processus de «synergie créatrice».

En effet, le développement est un mélange d'ordre et de désordre. Le désordre est créé, par exemple, par l'arrivée de nouvelles entreprises sur le marché national ou international qui peuvent remplacer les entreprises trop peu dynamiques dans une région et entraîner son déclin. Il provient aussi du développement de nouveaux produits ou services qui attirent les clientèles et menacent le développement des entreprises plus traditionnelles. Il en résulte nécessairement un bouleversement du marché et de la répartition des activités reproductives sur d'autres territoires. Ce désordre est amplifié par l'innovation de toutes sortes qui force le déplacement des employés avec l'arrivée d'une nouvelle machine dans une entreprise, qui entraîne de nouveaux besoins de formation, qui oblige à des ajustements réguliers de l'économie.

L'ordre provient du fait que ces changements peuvent être plus ou moins prévus et surtout compensés par l'évolution des entreprises existantes et par le développement de nouvelles entreprises capables d'engager les employés mis à pied et de rencontrer les besoins des nouveaux arrivés.

La thèse développée ici peut être résumée par l'idée que toute région ayant accès à des marchés (les conditions nécessaires) et jouissant de ressources minimales peut gérer l'ordre et le désordre à la condition «d'aménager le changement» pour soutenir et même stimuler son développement. D'une part, il ne sert à rien d'essayer de nier ou de contrer le changement. Le résultat d'une telle attitude, compte tenu de la mondialisation croissante des marchés, ne peut que retarder pour un temps un déclin irréversible sinon encore plus rapide. Il faut donc fonctionner avec le changement en le contrôlant.

Or, tout changement est à base d'information. L'information peut provenir de l'extérieur et forcer les firmes régionales à évoluer sans qu'elles n'aient à peu près rien à dire. Mais en obtenant cette information, en l'adaptant et en la diffusant afin que les firmes planifient le changement, on peut non seulement «ordonner» ce changement, mais aussi l'orienter afin de favoriser le développement. L'information extérieure, seule ou en relation avec l'information intérieure peut entraîner de l'innovation de façon à intégrer ou interioriser le changement pour ainsi mieux se démarquer de l'extérieur par un positionnement sur des créneaux particuliers et par des productions spécifiques pouvant intéresser les marchés extérieurs (les conditions suffisantes de développement).

Il faut donc s'approprier l'information interne et externe et s'en servir par l'intercommunication entre les acteurs pour entraîner et stimuler le changement au rythme du développement des ressources tant qualitatives que quantitatives. Il faut gérer le désordre en mettant de l'ordre dans le changement. Cet ordre augmente avec la coordination des actions des acteurs économiques du territoire grâce à cette appropriation de l'information. C'est une des manières importantes pour faire face collectivement à l'incertitude.

Comme on l'a dit, cela suppose, entre autres l'organisation d'antennes d'information au service des entreprises de la région, de façon à aller chercher, trier et adapter l'information nationale et internationale nécessaire pour faciliter le changement. Cela demande la mise en place de courtiers en information capables de faire le lien entre les besoins et les possibilités pour entraîner graduellement diverses formes de coopérations. Le résultat peut conduire à la fin à la création de milieux innovateurs ou même de nouvelles formes de systèmes industriels inédits.

Notes

1. Cette communication est tirée du chapitre 7 d'un ouvrage intitulé *L'entrepreneuriat* (par P.-A. Julien et M. Marchesnay), à paraître à l'automne 1995 dans la collection «Gestion-Poche» des éditions Économica, Paris.
2. Le Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs, fondé par le regretté Philippe Aydalot il y a plus de dix ans.
3. P. Aydalot, *Dynamique spatiale et développement inégal*. Paris, Économica, 1980. Pour la suite, nous nous référerons aux différents travaux du GREMI réunis dans divers volumes comme P. Aydalot (édit.), *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI, 1986; R. Camagni (édit.), *Innovation Networks. Spatial Perspectives*, Londres, Belhaven Press, 1991; D.

Maillat et J.C. Perrin (édit.), *Entreprises innovatrices et développement territorial*, Neuchâtel, EDES, 1992; D. Maillat, M. Quévit et L. Senn (édit.), *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs : un pari pour le développement régional*, Neuchâtel, EDES, 1993; plus les communications du colloque du GREMI de Poznan, octobre 1994.

4. L'innovation est particulièrement importante pour les régions éloignées qui doivent compenser l'absence d'économies d'échelle et d'économies d'agglomération par la différenciation ou la distinction. L'innovation peut être stimulée par diverses techniques appelées «sinectique» ou «d'inventique» que l'on peut trouver dans des livres comme celui de W.J.J. Gordon, *Sinectics. The Development of Creative Capacity*, New-York, Collier Books, 1961.
5. Par exemple en Beauce, Mario Carrier (dans *Structuration d'un système industriel de PME*, thèse de doctorat, Université Laval, 1992) a montré qu'il existait une entente tacite entre les firmes pour que chacune d'entre elles ne puisse débaucher de bons employés d'autres firmes en leur offrant de meilleurs salaires. C'est ce qui a permis à la région d'offrir de meilleurs prix sur les marchés extérieurs et ainsi de maintenir les emplois dans la région. Mais cette règle a aussi un autre avantage pour les travailleurs, puisqu'elle suppose en retour que les entreprises s'entendent pour ré-engager le plus possible les travailleurs licenciés d'une entreprises en difficultés, leur assurant ainsi une meilleure sécurité d'emploi. Ces normes ou règles informelles se retrouvent par exemple dans la plupart des districts industriels.
6. M. Marchesnay et P.A. Julien, «*The Small Business: as a Transaction Space*». *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 2 (1990) : 267-277.
7. Ainsi, l'entrepreneur Francesco Datini fonde «La compagnia dell'arte della lana» au Prato en 1383, d'abord sous la forme d'une compagnie qui contrôle la production dans les maisons privées pour ensuite se concentrer dans des manufactures plus modernes. Dans F. Braudel, *Les jeux de l'échange*, tome 2 de «Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle», Paris, Armand Colin, 1979, p. 289.
8. Par exemple, Reinhold Grotz et Boris Braun montrent que si les coopérations sont particulièrement présentes dans la région allemande de Neckar-Alb (Baden-Württemberg), ce n'est pas le cas dans les régions d'Aachen et de Lüneburg-Celle, régions ayant pourtant à peu près le même niveau de développement industriel (dans «*Innovation et intégration régional : le rôle des réseaux manufacturiers dans l'industrie mécanique allemande*», *Revue internationale P.M.E*) (à paraître).
9. A. Mouwen et P. Nijkamp, «*Centres de connaissance et politique régionale*», dans J. Federwisch et H. Zoller, *Technologies nouvelles et ruptures régionales*, Paris, Économica,

- 1986; D.J. Storey et A. Strange, «Where are they now? Some changes in firms located on UK science parks since 1986», dans *Science Parks and Regional Economic Development*, Aston (Birmingham), UKSPA, 1990.
10. P.A. Julien, R. Jacob, L. Raymond, C. Ramangalahy et R. Lachance, **La veille technologique dans les PME manufacturières québécoises**, communication à la 4^e conférence internationale de management stratégique, Paris, 3-5 mai 1995.
 11. L'itinéraire, c'est la vision professionnelle de l'entrepreneur en relation avec son entreprise. C'est donc la stratégie de moyen ou de long terme de l'entreprise fortement influencée ou teintée des intérêts personnels et familiaux de l'entrepreneur, au point où ceux-ci ne font qu'un et la compréhension de l'un ne peut se faire qu'en tenant compte de l'autre. Voir à ce propos F. Solé Parellada et J. Royo Llobet, *L'estat de la formació a l'empresa a Catalunya*, *Paper d'economia industria* 3, Generalitat de Catalunya, 1995.
 12. P.A. Julien, «L'entreprise partagée: contraintes et possibilités», *Gestion*, vol. 19, n° 4, pp. 48-59.
 13. A. Marshall, *Industry and Trade*, Londres MacMillan, 1919. Cité par D. Foray, «The Secrets of Industry are in the Air», communication au colloque international sur «Les réseaux innovateurs», HEC-Montréal, 1-3 mai 1990.
 14. Cette constatation met en relief les limites de ce qu'on appelle maintenant «l'autoroute de l'information». Quand on entend les vendeurs des différents gadgets électroniques qui y sont attachés, on peut se demander si ceux-ci connaissent bien la différence entre information et communication et entre information utile et surinformation.
 15. E. Morin, *La méthode. La nature de la nature*, tome 1, Paris, Seuil, p. 362.
 16. Nos études ont montré que le niveau de formation et la capacité de rechercher et de traiter l'information constituaient les deux premières variables (expliquant 83% de la variance) pouvant expliquer pourquoi certaines firmes recouraient systématiquement aux nouvelles technologies, alors que d'autres dans la même industrie se contentaient de technologies traditionnelles. Dans P.A. Julien, J.B. Carrière et L. Hébert, «Les facteurs de diffusion et de pénétration des nouvelles technologies dans les PME québécoises», *Revue Internationale P.M.E.*, vol. 1, n° 2, pp. 193-223.
 17. Ils avaient aussi rencontré les chercheurs du GREPME en leur offrant d'autres locaux pour faire de la recherche sur place, demande qui n'a pu être agréée compte tenu des ressources trop limitées de ce centre de recherche. Mais divers travaux ont pu être réalisés à partir de Trois-Rivières.

18. M.F. Estimé, G. Drilhon et P.A. Julien, **Les petites et moyennes entreprises : technologie et compétitivité**. Paris, OCDE, 1993.
19. **Ibidem**.
20. J. Habermas, **Théorie de l'agir communicationnel**, Paris, Fayard, 1987, 2 tomes.
21. C'est ce qui fait que toute théorie est fonction de son époque et de la culture qui la soutient. Elle est donc **paradigmatique**, comme le rappelle Thomas Kuhn («La vérité scientifique n'a pas besoin d'être unique», entretien avec C. Delacampagne, **Le Monde/Dimanche**, 5-6 février 1995). Ainsi, la théorie de Gary Becker, prix Nobel d'économie de 1993, expliquant que les comportements, par exemple dans le cas du mariage ou dans celui de la mort, peuvent être expliqués par de purs calculs de rentabilité, bien qu'elle soit très simpliste sinon absurde ne peut être contredite parce qu'elle porte en elle ses propres éléments de validité ou sa propre rationalité. Le monde de Becker est pré-interprété d'avance et cette interprétation justifie sa théorie qui explique par la suite cette réalité particulière. Qu'il n'y ait aucune relation à la vraie réalité n'a dans ce cas pas d'importance.
22. Par exemple, l'éthique protestante à laquelle se réfèrent les économistes traditionnels à travers Locke, Hume, Smith ou Weber considère qu'il serait anti-rationnel de ne pas saisir les occasions économiques. Pour eux, il y a une relation obligée entre «la rationalité et la conduite méthodique de vie», et ainsi entre la rationalité et l'efficacité du capitalisme. Or, il n'y a pas de relation obligée entre le caractère «rationnel» de certaines choses et l'action, ni même entre intention d'action et action. Ainsi, même si une stratégie est rationnelle, cela ne veut pas dire qu'elle va être mise en pratique. Ou encore, même si une opportunité se présente et est très intéressante, cela ne veut pas dire qu'elle sera saisie au passage.
23. J. Habermas, *op. cit.*, p. 118.
24. H. Leibenstein dans: «*Entrepreneurship and development*», **American Economic Review**, (mai 1968) : 72-83.

Systèmes territoriaux de production, milieux innovateurs et politiques régionales

Denis Maillat
Université de Neuchâtel (Suisse)

Au cours des vingt dernières années, les mécanismes du développement régional ont changé. Aujourd'hui, ils résident dans les régions qui sont capables d'innover, de mettre en oeuvre des projets qui allient les nouvelles techniques, les coopérations entre les entreprises, les institutions de formation et de recherche, qui développent de nouveaux produits, souvent avec l'appui des autorités locales et régionales. Le concept de milieu innovateur permet de comprendre ce phénomène, car il est basé sur l'hypothèse qu'il existe des dynamiques territoriales spécifiques capables de mettre en oeuvre des processus d'innovation territoriaux. On rappellera l'origine du concept de milieu innovateur qui est relativement nouveau en sciences régionales et on le situera par rapport à la notion de système territorial de production. Par ailleurs, on montrera que le concept de milieux innovateurs permet d'envisager la politique régionale sous un nouvel angle. En effet, dans la mesure où le territoire n'est pas donné *a priori*, mais construit grâce à la dynamique des milieux, on peut considérer que les collectivités locales ont la possibilité de promouvoir et de susciter une véritable dynamique territoriale.

Lorsque, dans les années 1980, un certain nombre d'études illustrèrent le phénomène du renversement des hiérarchies spatiales, force fut de constater que les transformations intervenues dans l'organisation spatiale des activités économiques ne pouvaient pas s'interpréter comme de simples mouvements de délocalisation des régions développées vers celles qui l'étaient moins. Ces études ne mettaient pas seulement en évidence un phénomène géographique, mais bien des processus de développement ayant pour origine des dynamiques internes aux régions¹.

Ce renversement des hiérarchies spatiales s'accompagnait donc de la constatation que certains mécanismes du développement avaient changé. Au

cours de la période des 30 glorieuses, il s'agissait essentiellement de produire de manière plus efficace et en plus grande quantité pour des marchés en croissance. Au tournant des années 1980, les marchés sont saturés, la pression de la concurrence s'accroît, les techniques se transforment et évoluent continuellement. L'innovation, c'est-à-dire la création de nouveaux produits et de nouveaux procédés, devient indispensable pour toutes les activités. Ce nouveau contexte met en évidence le rôle des PME, ou plus précisément des systèmes de PME, et leur capacité à participer de manière active à la transformation des systèmes de production. Dès lors, on ne considéra plus, comme cela fut trop souvent le cas dans les années septante, que les grandes entreprises étaient les seuls agents de l'innovation. Cette constatation est d'importance, car elle aboutit à reconnaître que les capacités de développement sont en grande partie localisées au niveau régional.

Ainsi, au modèle de l'innovation venant de l'extérieur et diffusé par les grandes entreprises se substituent des modèles dans lesquels les territoires n'apparaissent plus comme des supports passifs destinés à accueillir, en raison de certains facteurs et de certains avantages de localisation, des entreprises innovatrices mobiles, mais comme des organisations actives capables de faire naître des processus d'innovation. Cette nouvelle problématique est basée sur la capacité des milieux régionaux à percevoir les changements qui se produisent ailleurs, à réaliser des projets pour s'y adapter et à stimuler ainsi les systèmes territoriaux auxquels ils sont attachés².

Les systèmes territoriaux de production

C'est naturellement en Italie que le phénomène a été le plus étudié puisque la problématique actuelle du développement territorial est largement issue de la littérature sur les districts industriels³. En effet, la notion de district industriel représente l'un des courants majeurs à partir desquels s'est effectuée la réflexion relative aux relations entre dynamiques industrielles et dynamiques du territoire.

Appliquée aux systèmes territoriaux de production étudiés dans la Troisième Italie, la notion de district industriel a permis en particulier de mettre en évidence l'existence de formes spécifiques d'organisation de la production intégrée territorialement dans lesquelles les PME jouent un rôle déterminant. En effet, une des caractéristiques essentielles du modèle des districts industriels est qu'il s'agit d'un processus de production morcelé en différentes phases qui permet non seulement l'existence de nombreuses PME

spécialisées et sous-traitantes, mais aussi des configurations de type réticulaire⁴.

Les études entreprises en Italie ont naturellement suscité la curiosité des chercheurs des autres pays. De ce fait, la littérature sur les systèmes territoriaux de production est aujourd'hui abondante. Elle met en évidence, à des degrés divers, l'existence de tels systèmes dans de nombreux pays⁵. Certains se situent dans les pays développés (Allemagne, Danemark, Japon, France) et ils sont de longue tradition. D'autres, plus récents, se sont développés dans les pays d'industrialisation plus tardive d'Europe du Sud comme l'Espagne, le Portugal ou la Grèce⁶. Bref, le phénomène est aujourd'hui assez général et assez documenté pour qu'il n'apparaisse plus comme une spécificité italienne.

Toutefois ces études n'aboutissent pas toutes à la conclusion qu'elles ont identifié des systèmes territoriaux de production correspondant au modèle du district industriel. En particulier, un certain nombre d'analyses montrent qu'il n'y a pas que les PME qui jouent un rôle déterminant dans la dynamique territoriale. Saxenian a notamment étudié, au travers d'une analyse détaillée des réseaux locaux de production et d'innovation, le rôle structurant joué par des multinationales telles que Hewlett Packard et Apple Computer dans la dynamique productive de la Silicon Valley⁷. D'autres études font état d'observations similaires⁸. Au Bade-Wurtemberg, Colletis (1990) analyse l'importance de Bosch dont la stratégie consiste à diversifier ses approvisionnements dans le but, d'une part, de ne pas établir des liens de dépendance trop étroits avec ses partenaires (un partenaire ne réalise pas plus de 20% de sa production avec Bosch) et, d'autre part, de bénéficier des innovations venant des partenaires⁹. Dans l'Arc jurassien, le rôle de la SMH a également été mis en évidence dans la relance de l'industrie horlogère à partir des années 1980¹⁰.

Ces analyses confirment que ce n'est pas tant la dimension des entreprises qui importe, mais l'existence au niveau territorial de modes originaux d'organisation des systèmes de production. De ce fait, ce n'est pas la prépondérance des petites entreprises qui est significative, mais les relations que les acteurs économiques entretiennent entre eux. Cette dynamique territoriale, plutôt que d'être vue comme celle d'une organisation particulière (le district industriel), doit être interprétée comme un mécanisme de coordination entre les acteurs¹¹.

En définitive, si l'on veut prendre en compte le territoire dans la problématique du développement, c'est davantage la dynamique des territoires

que la géographie des systèmes de production qu'il faut considérer. En d'autres termes, il convient de considérer le territoire comme le résultat d'un processus de construction issu des stratégies des acteurs et des phénomènes d'apprentissage collectif, et non comme donné *a priori*.

Nous rejoignons ici Gaffard qui estime que ce dont nous avons besoin aujourd'hui est une théorie du changement économique qui ne fasse plus apparaître le territoire comme un ensemble donné de facteurs de localisation et d'institutions, mais comme une ressource spécifique, de telle sorte que sa construction devienne un élément essentiel du processus de changement¹².

La diversité des concepts

La littérature économique fournit de nombreuses représentations conceptuelles destinées à la description analytique des nouvelles formes d'organisation productive qui se développent au niveau territorial.

Outre la notion de district industriel, et sans vouloir faire une liste exhaustive, on rencontre celles de «système territorial de production», de «tissu industriel local», «de système industriel localisé», de «système productif localisé ou local»¹³. D'autres auteurs font appel à des concepts similaires comme l'«écosystème localisé», le «mésosystème productif», le «système localisé de production et d'innovation» ou encore «district technologique»¹⁴.

L'apparition de ces divers concepts révèle l'intérêt croissant de la science économique pour l'analyse des nouvelles formes d'industrialisation territoriale qui a permis de redécouvrir et de réactualiser A. Marshall. Mais, elle illustre aussi la difficulté de cerner en un seul et unique concept la grande diversité des situations rencontrées. La variété des histoires et des structures socio-économiques spécifiques à chaque lieu explique la complexité et la diversité des systèmes locaux existants. *A priori*, il semble difficile d'analyser avec les mêmes instruments des systèmes d'industrialisation locale aussi différents que les *jibat sangyo* japonais, les systèmes industrialisés de France, les districts industriels de la Troisième Italie, les concentrations d'activités dans les aires métropolitaines, la Silicon Valley ou encore l'Arc jurassien¹⁵.

Pour éviter de créer autant de concepts que de cas de figure, il convient de mettre en évidence les caractéristiques communes de ces diverses approches¹⁶ :

L'ensemble des concepts fait référence à des systèmes de production locaux qui procèdent d'une spécialisation de la production orientée, sinon sur un produit, du moins sur un domaine d'activités centrales pour la zone concernée (mécanique, décolletage, habillement, chaussures, aérospatiale, micro-électronique, etc.). Par ailleurs, des activités connexes, en particulier les services aux entreprises, la recherche et la formation, viennent souvent se greffer autour de l'activité principale de la zone, renforçant ainsi l'efficacité de ces systèmes.

Les produits et les techniques utilisés reposent sur des savoir-faire historiquement constitués et accumulés sur le site. Cela ne signifie pas pour autant que ces systèmes opèrent exclusivement dans des secteurs traditionnels (petite mécanique, textile, habillement, chaussures, etc.). L'observation montre, en effet, que de nombreux systèmes locaux fondent leur développement sur une spécialisation de la production dans le domaine des hautes technologies (biotechnologie, aérospatiale, micro-électronique, microtechnique, etc.).

Les secteurs représentés, les techniques utilisées et les techniques de produits fabriqués sont souvent compatibles avec la petite dimension des unités de production. La dynamique productive n'est donc en principe pas induite par un phénomène de dépendance hiérarchique avec une grande entreprise. Il faut cependant relativiser cette constatation. Bien que la littérature fasse souvent référence à des systèmes de PME, force est de constater qu'il existe également des relations de proximité, autres que les rapports de sous-traitance traditionnelle, entre grandes entreprises et PME.

On observe des liens étroits et complexes d'interdépendance entre les firmes locales, débouchant sur la constitution de réseaux de production et d'innovation. Conséquence de la spécialisation des entreprises, une division du travail souvent poussée s'effectue au sein de la filière de production et des relations de collaboration et d'échanges mutuels tant formels et marchands qu'informels et non marchands s'instaurent, facilitant ainsi la circulation de l'information.

Ces systèmes de production permettent aux firmes de tirer tous les avantages et toutes les économies du phénomène d'agglomération au niveau spatial. Par conséquent, ces formes d'organisation industrielle, coordonnées et souvent bien articulées, se distinguent d'autres lieux de production par des dynamiques de réseaux qui provoquent des effets de synergies entre les acteurs. La mise en place de collaborations permet

ainsi aux différents partenaires de profiter des effets d'apprentissage acquis dans leurs relations.

Ce type de système de production peut fonctionner et se développer en tant que système, indépendamment du sort réservé à chaque entreprise considérée comme entité individuelle.

Le fonctionnement de ces systèmes territorialisés est souvent mis en relation avec le phénomène de globalisation. La globalisation, au contraire de l'internationalisation et de la multinationalisation, ne se réduit pas à un simple phénomène de répartition des activités dans l'espace, mais elle exprime la pluralité des dynamiques et la multiplicité des territoires qui concourent aujourd'hui à la différenciation spatiale des capacités à innover et à générer des processus d'innovation. L'OCDE ne s'y trompe pas qui considère que l'une des caractéristiques de l'économie globalisée est d'être organisée sur une base territoriale et de constituer une agrégation de systèmes productifs locaux fiables, performants et dynamiques qu'il importe de renforcer et de gérer et qui coexistent avec des économies locales en déclin qu'il faut reconvertir, revitaliser et redévelopper¹⁷.

L'ensemble des systèmes productifs territoriaux dont on vient d'énumérer succinctement les principales caractéristiques communes sont profondément marquées par les contextes historiques et socio-économiques de leur apparition. En définitive, l'élément central commun à ces différents espaces est l'élaboration d'une culture économique largement mûrie, créatrice d'une ambiance ou d'une atmosphère dans laquelle les acteurs économiques dépassent les seules relations de marché et entretiennent des relations privilégiées de réciprocité¹⁸. On assiste ainsi à la mise en place de mécanismes de régulation territoriaux fondés sur le jeu combiné du marché et de la réciprocité. Les relations entre les entreprises sont régulées, en effet, par le marché, mais la connaissance réciproque et l'appartenance à un même métier permettent un climat de confiance, un transfert rapide de connaissances et d'informations facilitant, à leur tour le fonctionnement du marché¹⁹.

Sur la base de ces constatations, nous arrivons à la conclusion qu'il existe des modes d'organisation et de gouvernance des relations économiques qui échappent à la dichotomie qui est couramment faite entre le marché et la hiérarchie. De tels systèmes sont issus de relations spatialement concentrées, historiquement construites, institutionnellement codifiées que les acteurs entretiennent entre eux. Ces relations représentent un mécanisme de coordination

entre les acteurs; elles conditionnent leurs comportements, leurs choix et leurs actions.

Mais tous les systèmes territoriaux de production ne sont pas aussi complets. C'est en analysant leur dynamique que l'on peut mettre en évidence les différences.

La dynamique du système territorial de production

D'après nous, il existe deux processus fondamentaux qui actionnent l'organisation et la répartition spatiales des hommes et des activités : la logique fonctionnelle, qui conduit à la division spatiale des fonctions et à l'éclatement de la production dans l'espace, et la logique territoriale qui met en action les interdépendances au niveau territorial.

Autrement dit, n'importe quel système territorial de production, entendu comme un ensemble d'unités et d'acteurs économiques plus ou moins liés les uns aux autres, est influencé par deux types de logique : une logique territoriale actionnée par un milieu qui crée une dynamique territoriale et une logique fonctionnelle qui correspond à l'organisation industrielle de nature hiérarchique (c'est la logique de la grande entreprise, par exemple). Contrairement au milieu, l'organisation industrielle n'a pas besoin du territoire pour se constituer. Elle existe en dehors des milieux, souvent à un niveau national et international. Elle est basée sur l'intégration au sein de la même organisation (généralement une ou plusieurs grandes entreprises) des différentes fonctions de la production : technologie, production, marchés. Cette intégration permet la fabrication en grandes séries, la diminution des coûts; elle conduit à une standardisation des produits et à la division spatiale du travail²⁰.

Les entreprises qui obéissent à la logique fonctionnelle entretiennent souvent des relations asymétriques avec leur territoire d'implantation et ne jouent pas le jeu de l'insertion locale. En revanche, dans le cas de la logique territoriale, les entreprises développent des réseaux d'échange et de coopération dans leur espace d'implantation. Dans la mesure où les territoires leur apportent des appuis essentiels à leur développement (externalité, effet de proximité, etc.), elles ont tout intérêt à miser sur l'intégration et l'enrichissement de leurs milieux. Elles y contribuent par les réseaux qu'elles constituent à l'échelon territorial. En fait, ces réseaux ne se limitent pas aux échanges marchands interfirmes, mais ils s'étendent à d'autres domaines : accord avec

des laboratoires de recherche, collaboration avec le système de formation, coopération avec les pouvoirs publics locaux, etc.

Chacune de ces deux logiques utilise donc l'espace à sa manière. La logique territoriale se développe grâce à la proximité entre acteurs régionaux et au rôle du milieu. La division du travail se développe en créant des relations entre des espaces cloisonnés l'un des autres; elle utilise les espaces comme un support et tire profit de l'organisation des relations entre des espaces séparés.

Les systèmes territoriaux de production sont donc diversement influencés par les deux logiques principales. Il en résulte que certains systèmes sont plus à même que d'autres de générer des processus d'innovation et de renouvellement de leurs activités. C'est pourquoi, pour comprendre ce phénomène, il convient d'approfondir le concept de milieu innovateur.

Les éléments constitutifs du milieu

Le milieu se définit comme un ensemble territorialisé et ouvert sur l'extérieur qui intègre des savoir-faire, des règles et du capital relationnel. Il est attaché à un collectif d'acteurs ainsi qu'à des ressources humaines et matérielles. Il ne constitue en aucun cas un univers clos, mais entre au contraire en interaction permanente avec son environnement²¹.

Les savoir-faire sont considérés comme une capacité de maîtrise du processus de production au sens large. Ils peuvent aussi bien être de nature technique que commerciale, organisationnelle ou relationnelle. Ils sont cruciaux pour faire face aux changements techniques, pour répondre à l'évolution des marchés ou encore pour intégrer au processus de production des agents ou des équipements nouveaux²². Les normes, règles et valeurs sont des modalités qui régissent les comportements des acteurs, ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. Elles sont spécifiques à l'espace considéré dans la mesure où elles contribuent à générer une certaine éthique de travail et des principes de confiance et de réciprocité, de coopération/concurrence, de solidarité et d'entraide. Elles sont particulièrement importantes en ce qu'elles participent à la création d'un espace de travail commun (rationalité commune, horizons temporels communs, objectifs communs). Le capital relationnel est constitué par la connaissance qu'a chaque acteur des autres acteurs du milieu. Cette connaissance relève d'une habitude de travailler ensemble et est accompagnée de relations formelles ou informelles, marchandes ou non marchandes. Le capital relationnel est essentiel dans la constitution des

réseaux. Finalement, l'ouverture sur l'extérieur recouvre la connaissance de l'environnement de marché et de la technologie. L'environnement est défini comme l'ensemble des éléments extérieurs au milieu avec lesquels ce dernier interagit. Ces éléments font essentiellement référence au marché et à la technologie.

Le milieu est attaché à un collectif d'acteurs. Il comprend en particulier les entreprises industrielles, les entreprises de services liés, les instituts de financement, les centres de recherche et de formation, les associations socio-professionnelles, ainsi que des institutions telles que les pouvoirs publics locaux, les administrations et les interfaces publiques. Ce collectif d'acteurs est caractérisé par une certaine indépendance dans la formulation des choix stratégiques. Il met en oeuvre les ressources humaines et matérielles (main-d'oeuvre, machines, infrastructures, etc.) attachées au milieu.

Le milieu innovateur ne constitue pas un ensemble figé, il est au contraire le siège de processus d'ajustements, de transformations et d'évolutions permanents. Ces processus sont activés par une **logique d'interaction**, d'une part, et par une dynamique d'apprentissage, d'autre part. La logique d'interaction est déterminée par la capacité des acteurs à coopérer et à être en relation d'interdépendance, notamment dans le cadre des réseaux d'innovation. Naturellement, la logique d'interaction est fortement dépendante du capital relationnel qui s'est constitué au cours du temps. La **dynamique d'apprentissage** traduit la capacité des acteurs à modifier leur comportement en fonction des transformations de leur environnement à formuler de nouveaux projets, à mettre en oeuvre de nouvelles solutions et à créer de nouvelles ressources. C'est grâce à la dynamique d'apprentissage que sont créés et développés de nouveaux savoir-faire, de nouvelles techniques, que l'équilibre entre les relations de coopération et de concurrence se transforme, que les changements intervenus dans l'environnement sont captés et assimilés, que les relations entre les différents partenaires sont renouvelées²³.

Milieu innovateur et processus autonome d'innovation

C'est dans la mesure où le milieu innovateur est capable, notamment au travers de la logique d'interaction et de la dynamique d'apprentissage, d'assurer la création de nouvelles ressources et la transformation du système de production qu'on peut mettre clairement en évidence son rôle dans l'évolution des systèmes territoriaux de production.

En effet, tous les milieux ne réagissent pas positivement aux chocs et aux incitations qu'ils reçoivent; ils ne sont pas nécessairement innovateurs. Ils peuvent s'étioler de sorte que les systèmes de production qui leur sont liés ne se transforment pas ou n'innovent plus. Mais quand le milieu réagit et qu'il s'organise de manière cohérente, il peut trouver dans les ressources spécifiques créées au cours du temps la base d'une transformation ou d'un renouveau. Comme par exemple dans le cas des microtechniques, qui sont dans la filiation des activités et des savoir-faire antérieurs, mais adaptées au nouveau contexte technologique et de marché²⁴.

On peut considérer que le milieu innovateur joue un peu le rôle de cerveau du système territorial de production, en ce sens qu'il constitue une agrégation des facultés cognitives des acteurs du milieu. Une de ces facultés cognitives est la capacité de développer de manière autonome un savoir-faire qui permette la spécialisation du milieu. Les régions à succès ont toujours des spécificités, la maîtrise d'une ou plusieurs techniques particulières (les circuits intégrés, la micromécanique, l'injection plastique) ou la maîtrise des produits à haute intensité de design (par exemple les chaussures, les habits, les montres, les lunettes). Relativement à ce qui existe dans d'autres espaces, ces spécificités créées sur une base territoriale deviennent des avantages compétitifs. En effet, le savoir-faire est une ressource, qu'il s'agisse d'une compétence avancée dans un domaine technique, des aptitudes manuelles particulières ou simplement d'une connaissance liée à un secteur industriel spécifique dont la constitution et la mise en oeuvre créent des différences entre régions²⁵.

Mais, à elle seule l'existence de cette ressource ne suffit pas à dynamiser le système territorial de production. En effet, parmi les régions qui ont eu des problèmes au cours de ces vingt dernières années, nombreuses sont celles qui avaient un savoir-faire important. Cependant, elles se sont révélées incapables de se transformer à cause des barrières sociales ou organisationnelles, d'attitudes de rejet envers les nouvelles techniques ou simplement par manque d'imagination. En fait, quand le milieu est innovateur, il est capable d'identifier et de formuler des projets nouveaux, prenant en compte les ressources du milieu qui peuvent être mobilisées en même temps que les opportunités qui apparaissent dans l'environnement technique et de marché. Ce phénomène a été étudié par Crevoisier qui montre que dans un milieu innovateur, le processus d'innovation se fait en deux étapes²⁶. Premièrement, l'idéation, durant laquelle un ou plusieurs acteurs considèrent leurs propres ressources et celles qu'ils peuvent mobiliser dans leur entourage. Ces ressources perçues sont alors mises en relation avec les opportunités qui apparaissent dans l'environnement technique et de marché. Par exemple, de petits fabricants de machines-outils, considérant

leur savoir-faire et leurs équipements et percevant le développement de l'électronique et de l'informatique, vont peut-être élaborer un projet qui utilisera ces nouvelles techniques (des opportunités) de manière à exploiter mieux ou à développer leurs propres ressources. Deuxièmement, la phase de réalisation consiste à développer le savoir-faire nécessaire à la réalisation du projet et, par la suite ou simultanément, à transformer la réalité matérielle et organisationnelle. Cependant, cette seconde phase mène les acteurs concernés à une nouvelle situation. Ils ont développé de nouveaux savoir-faire, de nouvelles ressources et ils ont construit de nouvelles capacités de produire. Ceci ouvre de nouvelles opportunités pour des projets innovateurs tant il est vrai que la plupart des projets innovateurs entraînent d'autres rassemblant plus ou moins les mêmes acteurs. C'est ainsi que grâce aux milieux innovateurs se créent des enchaînements autonomes de processus innovateurs.

Milieux innovateurs et réseaux d'innovation

Dans les systèmes territoriaux de production actionnés par des milieux innovateurs, il est rare que l'innovation soit le fait d'un seul acteur. En réalité, ces derniers sont amenés à constituer des réseaux d'innovation pour gérer les contraintes auxquelles ils sont confrontés dans leur démarche d'innovation.

Un réseau d'innovation se définit comme un ensemble coordonné d'acteurs hétérogènes, mais professionnels (laboratoires publics, centres de recherche technique, entreprises, organismes financiers, usagers et pouvoirs publics) qui participent collectivement à la conception, à l'élaboration, à la production et à la diffusion de procédés de production, de biens et de services dont certains donnent lieu à une transaction marchande. Il suppose l'existence de liens directs et non hiérarchisés entre tous les éléments qui les composent²⁷. Ces réseaux s'établissent donc entre des acteurs qui ne disposent pas à titre individuel des ressources nécessaires à l'innovation. Cette stratégie de coopération (qui s'organise souvent de manière durable) permet à la fois une amélioration de la créativité et une réduction des risques et des coûts propres au processus d'innovation²⁸.

Le milieu innovateur participe à la constitution des réseaux d'innovation et intervient dans leur dynamisme. Il est en fait le contexte approprié à leur formation, à leur développement et à leur diffusion. Réciproquement, les réseaux d'innovation enrichissent le milieu, ils contribuent à accroître les capacités créatrices de celui-ci²⁹. Les apports du milieu à la constitution des réseaux d'innovation varient entre la simple fourniture de compétences

complémentaires, la constitution d'un cadre contractuel implicite ou la création d'une structure d'intermédiation entre les acteurs. Mais, dans un milieu, un certain nombre d'éléments apparaissent sous forme de constante. Il en va ainsi des notions de connaissance mutuelle, de confiance réciproque entre les protagonistes et des trajectoires professionnelles communes.

La principale caractéristique commune à l'ensemble des réseaux (étudiés dans le cadre des enquêtes du GREMI) consiste en ce qu'ils prennent forme et qu'ils s'appuient sur un ensemble de relations professionnelles et personnelles préexistantes. Les partenaires se connaissent plus ou moins directement et, souvent, ont travaillé ou collaboré à des projets communs. Les différents protagonistes ont connu des trajectoires professionnelles assez semblables et sont issus du même milieu industriel. Il y a donc, à la base, des relations de confiance, de réciprocité, voire d'amitié entre les différents partenaires.

Ce climat facilite la connaissance mutuelle, la collaboration, la circulation et l'échange des informations. Il offre des possibilités d'ouverture l'un vers l'autre, de diffusion de savoir-faire, sans risque d'appropriation unilatérale, car les acteurs partagent une même éthique du travail et une volonté commune de collaborer. *A contrario*, une culture de défiance empêche la constitution de réseaux d'innovation dans la mesure où celle-ci engendre de la part des partenaires des comportements opportunistes qui sont une menace pour la stabilité des relations.

En tant qu'ensemble de relations professionnelles et personnelles accumulées au cours du temps, le milieu apparaît comme un instrument d'intermédiation permettant de formuler des projets communs. Il permet au réseau d'innovation de se constituer et de trouver une certaine cohérence au niveau régional.

Par ailleurs, par le biais des relations établies, le milieu offre des opportunités d'entrer en contact avec de nouveaux partenaires, parfois bien au-delà de la région, disposant des compétences nécessaires au projet d'innovation. Sur la base des contraintes liées au projet, les initiateurs vont rechercher leurs partenaires en faisant jouer les relations établies dans le milieu. L'information circule entre les entreprises du milieu, intégrées ou non au projet, jusqu'à ce que le partenaire recherché soit trouvé. L'avantage économique de cette démarche est évident. Elle évite une procédure classique par appel d'offres, longue et coûteuse. De plus, elle permet l'établissement direct de relations de confiance basées sur la connaissance des compétences et des capacités productives, du

partenaire, même si ce dernier était jusqu'alors inconnu des initiateurs du projet³⁰.

En définitive, la problématique des milieux innovateurs indique que grâce au milieu, le système territorial de production auquel il est attaché peut acquérir un niveau de compétences tel qu'il dispose d'un avantage comparatif lui conférant une certaine autonomie et lui permettant d'exporter des biens ou des services vers d'autres régions et d'autres pays.

Le problème de l'identification des milieux innovateurs

Le concept de milieu innovateur a été développé pour rendre compte, sur le plan théorique, du retournement spatial basé sur l'hypothèse que la modification de certaines régions dans la hiérarchie spatiale est essentiellement due à des dynamiques de nature territoriale ayant pris naissance de manière autonome. Il s'agit donc de trouver des critères permettant la mise en évidence de cette dynamique.

Il faut, dans ce but, mettre l'accent sur les phénomènes qui actionnent le milieu. Pour cela, nous retenons deux des caractéristiques qui sont générales à tous les milieux : leur logique d'interaction (coopération pour l'innovation débouchant sur la création de réseaux d'innovation, construction d'un espace de travail collectif) et leur dynamique d'apprentissage collectif caractérisée par la capacité des acteurs du milieu à adapter, au cours du temps, leur comportements aux transformations de leur environnement (par l'innovation, la création d'entreprises, la production de savoir-faire spécifiques, etc.)

La logique d'interaction

C'est parce qu'ils coopèrent pour innover que les acteurs rendent un milieu dynamique et contribuent à générer des externalités spécifiques. Mais c'est évidemment parce que ces dernières existent que les acteurs constituent des réseaux pour utiliser les ressources créées en commun. Ces réseaux caractérisent l'organisation d'un milieu et peuvent avoir des prolongements en dehors de ce dernier. Il importe de préciser que les interdépendances qui sont déterminantes sont celles qui contribuent à mettre en oeuvre les processus d'innovation et les réseaux qui en découlent et non pas les simples relations marchandes.

On peut suggérer quelques indicateurs capables d'estimer ces relations déterminantes qui sont autant d'exemples soulignant la présence de diverses formes de coopération de nature territoriale : l'existence de *joint-venture* entre les entreprises locales (cet indicateur traduit la capacité à définir des projets en commun), le chiffre d'affaires réalisé dans l'espace local par les entreprises locales spécialisées dans le marketing et le conseil technique (les prestations de ce type d'entreprises impliquent généralement de fortes interactions entre les acheteurs), le taux de rotation de la main-d'oeuvre qualifiée entre les firmes de la région (cet indicateur permet d'estimer les possibilités de coopération entre entreprises), l'existence de foires industrielles et régionales (les foires industrielles locales donnent l'occasion aux entreprises de la région de connaître leurs capacités respectives et d'amorcer des relations de coopération).

Les liens déterminants doivent également être appréhendés par les relations entre les entreprises et les institutions de recherche et de formation ainsi qu'avec les autorités publiques locales. Le chiffre d'affaires des centres de recherche réalisé dans l'espace considéré (on évalue ainsi des relations déterminantes relatives à la technologie), la capacité des entreprises d'engager de nouveaux diplômés (ceci donne une image de l'adéquation entre les institutions de formation et le tissu local), l'existence de politiques technologiques des autorités locales (ceci permet de supposer une capacité à définir des projets communs entre les acteurs publics et privés) et les actions conjointes dans le domaine de la formation adaptée au milieu (ces actions indiquent si un certain consensus en matière de formation existe) sont alors autant d'indicateurs de la capacité d'interaction mise en oeuvre dans le milieu.

La dynamique d'apprentissage

Cette dynamique caractérise la capacité des acteurs du milieu à modifier, au cours du temps, leurs comportements en fonction des transformations de leur environnement (ce qui se passe en dehors du milieu). Si on décompose analytiquement ce processus, on peut dire qu'il comporte une phase de saisie et de compréhension des transformations de l'environnement extérieur et une phase de mobilisation des ressources du milieu pour créer des solutions adaptées à la nouvelle situation.

Ces démarches peuvent être plus ou moins innovatrices suivant qu'elles répondent coup par coup aux changements de l'environnement ou qu'elles les anticipent en créant de nouvelles organisations techno-productives. Par exemple, un réseau d'entreprises peut faire évoluer ses produits par petites

adaptations successives. Elle peut aussi, par une politique technologique ambitieuse, être à la pointe du renouvellement des produits et ainsi imposer de nouvelles conditions de concurrence dans l'environnement.

Concrètement, il s'agit de mettre en évidence la création de savoir-faire, de nouvelles règles de régulation du système, la reproduction des compétences spécifiques, les efforts de formation, la transformation des techniques, les changements dans la relation au marché. Il est clair qu'il s'agit d'éléments qui ne peuvent pas être mesurés directement. À titre indicatif, on peut retenir les indicateurs suivants pour caractériser la dynamique d'apprentissage : le taux de création d'entreprises d'origine locale (ce taux doit permettre d'évaluer la capacité de créer de nouvelles formes organisationnelles dans le milieu), le nombre de brevets déposés (permet d'évaluer la capacité à trouver des solutions techniques adaptées aux transformations de l'environnement), le nombre de marques/modèles déposés (afin de qualifier la richesses des relations avec les marchés), la croissance des dépenses de formation (indique si le savoir-faire est perçu comme une ressource stratégique), la proportion d'apprentis dans la population active (montre de quelle manière le savoir-faire est entretenu).

Le problème de l'action

Toute la problématique des milieux innovateurs est basée sur la transformation des hiérarchies spatiales à partir de mécanismes qui prennent naissance au niveau territorial. Sans cette hypothèse, la problématique des milieux ne serait pas pertinente. En effet, il serait inutile de faire du développement territorial s'il n'était pas possible, pour une région, de changer son positionnement autrement qu'en se greffant sur la stratégie de division spatiale du travail des grandes entreprises.

Or, en admettant que le contexte territorial et les éléments qui le constituent ne sont pas donnés *a priori*, mais qu'ils sont construits grâce à une dynamique de milieu, on peut considérer que les collectivités régionales ont la possibilité de promouvoir une véritable dynamique territoriale. La problématique des milieux innovateurs aboutit ainsi à formuler des recommandations; elle sert de guide pour orienter l'action des décideurs dans le sens du renforcement de la dynamique territoriale.

Afin que le processus innovateur puisse se manifester en permanence, la mise en oeuvre d'une politique axée sur le milieu signifie :

- l'implication des acteurs locaux et le développement ou le renouvellement de ressources territoriales immatérielles spécifiques, (le savoir-faire, les technologies spécifiques, les règles, les principes de confiance et de réciprocité, etc...);
- la stimulation des synergies (interactions, réseaux) et des effets d'apprentissage entre les acteurs du milieu afin de développer les avantages de proximité et les capacités collectives de changement (consensus, anticipations, etc...). Le développement des synergies territoriales est essentiel dans la problématique des milieux innovateurs. En effet, c'est grâce à elles qu'il est possible de compenser l'absence d'économies d'échelles internes et de diminuer les coûts de transactions;
- la liaison avec l'environnement technique et de marché (réseaux extra-territoriaux) Un milieu se caractérise par une cohérence qui lui permet de se différencier des autres et de bénéficier des avantages de proximité qu'il a su créer, mais il ne peut rester dynamique que s'il est en phase avec l'environnement externe. Pour répondre aux besoins des marchés, les entreprises, et en particulier les PME, doivent trouver dans leur milieu des avantages sous formes d'intrants stratégiques tels que l'information sur les marchés et les technologies, la prospection commerciale, les conseils de gestion, les transferts de technologie, la formation de la main-d'oeuvre, le financement de l'innovation et du risque..., etc. C'est en s'appuyant sur ces éléments qu'elles peuvent capter les idées nouvelles et accéder aux marchés.

Le fait que les acteurs locaux doivent être impliqués ne signifie pas que toutes les initiatives doivent provenir de la région. Certes, il est indispensable, pour assurer le dynamisme du milieu, que l'entrepreneuriat local soit vivace et qu'il se manifeste sous forme de création d'entreprises nouvelles ou de phénomènes d'essaimage. Toutefois, des activités externes doivent souvent être attirées dans la région pour remédier aux carences locales. Dans ce cas, il est indispensable que ces activités soient connectées aux autres activités locales (entreprises, appareils de formation, centres de recherche) si l'on veut éviter que leur présence ne dure qu'aussi longtemps qu'il y a de la main-d'oeuvre bon marché à exploiter ou que les privilèges (fiscaux ou autres) qu'on leur a accordés ne disparaissent.

Aussi, la politique régionale issue de la problématique des milieux innovateurs se démarque de mesures visant à subventionner les coûts de production ou à réduire les taxes. Elle s'attache plutôt aux facteurs de développement

que l'OCDE qualifie d'invisibles³¹. Certains de ces facteurs sont internes aux entreprises (choix et qualité des produits, recherche de niches de marché, flexibilité du travail, etc...), mais d'autres leur sont externes et attachés spécifiquement au milieu (nature des relations partenariales, capacité à former des réseaux d'innovation, élaboration des anticipations, capacité à se mobiliser sur des projets communs, etc...) par l'intermédiaire de la logique d'interaction et de la dynamique d'apprentissage.

Vu sous cet angle, l'objectif de la politique de développement territorial consiste à renforcer la symbiose entre les différents éléments du système territorial de production afin d'assurer sa flexibilité et son insertion dans l'économie globale. En effet, il est indispensable d'agir sur la cohésion du système territorial de production afin que son insertion à l'économie globalisée ne le fasse éclater.

Notes

1. P. Aydalot, «*La crise économique et l'espace : recherche sur les nouveaux dynamismes spatiaux*», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. VII, no 1 (1984) : 9-31.
D. Maillat et B. Lecoq, «*New Technologies and Transformation of Regional Structures in Europe : the role of the milieu*», *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 4, (1992) : 1-20.
2. D. Maillat, M. Quevit et L. Senn, éd., *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs : un pari pour le développement régional*, Neuchâtel, GREMI-EDES, 1993.
3. F. Pyke, G. Becattini et W. Sengenberger, *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1990.
4. C. Courlet et B. Soulage, *Dynamiques industrielles et territoire*, Grenoble, IREPD, 1993.
G. Garofoli, éd., *Endogeneous Development and Southern Europe*, Aldershot, Avebury, 1992.
G. Garofoli et A. Vazquez Barquero, *Organization of Production and Territory : Local Models of Development*, Pavia, Gianni Inculano, 1994.
5. C. Courlet et B. Soulage, *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1994.
R. Salais et M. Storper, *Les mondes de production*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, 1993.
6. J. S. Costa et M. Silva, «*Innovation et modèle entrepreneurial dans le nord littoral du Portugal*» dans *Organization of Production and Territory*, op. cit., pp. 241-279.
7. A. Saxenian, «*Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley*», *California Management Review*, vol. 33, (1990) : 89-112.

8. R. Gordon, «*Structural Change, Strategic Alliances and the Spatial Reorganization of Silicon Valley's Semiconductor Industry*» dans *Réseaux d'innovations et milieux innovateurs... op. cit.*, pp. 51-71.
9. G. Colletis, C. Courlet et B. Pecqueur, *Les systèmes industriels localisés en Europe*, Grenoble, IREPD, 1990.
10. D. Maillat et al., *Analyse comparative de l'évolution structurelle des milieux : le cas de l'industrie horlogère dans l'Arc jurassien suisse et français*, communication présentée au colloque GREMI IV sur la dynamique d'ajustement structurel des milieux, Monte Verità-Ascona, Suisse, 29-31 octobre 1993.
11. M. Dimou, *La dynamique d'évolution des systèmes productifs locaux*, Grenoble, IEPD, thèse de doctorat, 1994.
12. J.-C. Gaffard, *Territory as a Specific Ressource : the Process of Construction of Local Systems of Innovation*, Nice, Latapses, 1992.
13. R. Brun, «*Approche systémique, industrie et région*», *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 1, (1985) : 119-126.
 J.-P. Gilly, «*Espaces productifs locaux, politique d'emploi des firmes et transformations du rapport salarial*» dans *Industries et régions* de C. Fourcade, Paris, *Économica*, 1987, pp. 45-53.
 A. Scott, «*High technology and Territorial Development : the Rise of the Orange County Complex, 1955-1984*», *Urban geography*, vol. 7, no 1 (1986) : 3-45.
 J.-N. Thomas, «*Innovation et territoire*», *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 3, (1987).
 M.-F. Raveyne et J. Saglio, «*Les systèmes industriels localisés : éléments pour une analyse sociologique des ensembles de PME industriels*», *Sociologie du travail*, vol. 2 (1984) : 157-176.
 G. Colletis et al., *op. cit.*
 O. Crevoisier et D. Maillat, *Milieu, organisation et système de production territorial : vers une nouvelle théorie du développement spatial*, Neuchâtel, IREPD, 1989.
 C. Courlet et B. Soulage, *op. cit.*
14. B. Planque, *Innovation et développement régional*, Paris, *Économica*, 1983.
 B. Pecqueur, «*Tissu économique local et systèmes industriels résiliants*», *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 3, (1987) : 369-378.
 J.-P. Gilly, *Sociétés de services, production de technologies et développement urbain : le cas des activités spatiales à Toulouse*, communication présentée au 30^e Congrès européen de la Regional Science Association, Istanbul, 1990.
 C. Langhi et M. Quéré, «*Les microsystèmes productifs*» dans *Traité d'économie*, 1991, pp. 356-372.
 C. Antonelli, «*Technological Districts and Regional Innovation Capacity*», *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 5, (1986) : 695-705.
 M. Storper, *Technology Districts and International Trade : the Limits to Globalization in an Age of Flexible Production*, Los Angeles, Lewis Center for Regional Policy Studies, 1991.
 F. Nemeti et M. Pfister, *Aspects de la compétitivité de l'industrie microtechnique suisse*, Neuchâtel, EDES, 1994.
15. M. Pfister, *Microtechniques et réseaux d'innovation*, Université de Neuchâtel, 1995.
16. B. Pecqueur, *Le développement local : mode ou modèle?* Paris, Syros, 1989.

17. OCDE, *Développement territorial et changement structurel*, Paris, 1993.
18. B. Pecqueur, *Le développement local...*, op. cit.
19. A. Bagnasco, *La costuzione sociale del mercato : studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1988.
20. D. Maillat, «*Milieus et dynamique territoriale de l'innovation*», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, no 2 (1992) : 199-218.
21. D. Maillat, «*Comportements spatiaux et milieux innovateurs*» dans *Encyclopédie d'économie spatiale* de J.-P. Auray et al. Paris, Économica, 1994.
D. Maillat, M. Quevit et L. Senn, op. cit.
22. O. Crevoisier, *Industrie et régions : les milieux innovateurs de l'Arc jurassien*, Neuchâtel, EDES, 1993.
23. D. Maillat, «*Territorial Dynamic, Innovative Milieux and Regional Policy*», *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 7, (1995) : 157-165.
24. D. Maillat, F. Nemeti et M. Pfister, «*L'émergence d'une nouvelle industrie dans l'Arc jurassien. Les microtechniques et ses relations avec le territoire*» dans *Industrie et territoire : les systèmes productifs localisés*, Grenoble, IREPD, 1993, pp. 449-470.
25. O. Crevoisier, *Industrie et régions...*, op. cit.
26. *Ibid.*
27. D. Maillat, M. Quevit et L. Senn, op. cit.
28. D. Maillat, O. Crevoisier et B. Lecoq, «*Innovation Networks and Territorial Dynamics : a tentative typology*» dans *Patterns of a Network Economy*, Verlag Berlin, Springer 1994.
29. D. Maillat, M. Quevit et L. Senn, op. cit.
30. O. Crevoisier, *Industrie et régions...*, op. cit.
31. OCDE, op. cit.

Bibliographie

AYDALOT, P., éd. *Milieus innovateurs en Europe*. Paris, GREMI, 1986.

AYDALOT, P. et D. KEEBLE. *High Technology Industry and Innovative Environments*. London, Routledge, 1988.

BENKO, G. et A. LIPIETZ, édés. *Les régions qui gagnent*. Paris, PUF, 1992.

- COLLETIS, G. . «*Éléments de caractérian du district technologique*» dans **Industrie et territoire : les systèmes productifs localisés**, actes du colloque. Grenoble, IREPD, 1993. Pages 359-367.
- CREVOISIER, O., M. FRAGOMICHELAKIS, F. HAINARD, D. MAILLAT. **La dynamique des savoir-faire : nouvel enjeu des régions industrielles**. Neuchâtel, Étude du Fonds national suisse pour la recherche scientifique, 1991.
- DUPUY, C. et J.P. GILLY. **Industrie et territoires en France**. Paris, La Documentation française, 1993.
- LECOQ, B. **Inside the Black Box : la relation technologie/territoire revisitée par le GREMI ou la problématique des milieux innovateurs**. Nice, Latapses, 1992.
- LECOQ, B. **Contribution à l'analyse des dynamiques industrielles localisées**. Nice, Latapses, 1993.
- MAILLAT, D., O. CREVOISIER et B. LECOQ. **Introduction à une approche quantitative du «milieu»**. Neuchâtel, IRER, Working Paper n° 9102, 1991.
- MAILLAT, D., O. CREVOISIER et J.Y. VASSEROT. «*Innovation et district industriel : L'Arc jurassien suisse*» dans D. MAILLAT et J.C. PERRIN, éd., **Entreprises innovatrices et développement territorial**. 1992.
- MAILLAT, D. et J.C. PERRIN, éd., **Entreprises innovatrices et développement territorial**. GREMI, Neuchâtel, EDES, 1992.
- PERRIN, J.C. «*Technological Innovation and Territorial Development : an Approach in Terms of Networks and Milieus*» dans R. CAMAGNI, éd., **Innovation Networks : Spatial Perspectives**. London, Belhaven Press, 1991.
- PERRIN, J.C. «*Dynamique industrielle et développement local: un bilan en termes de milieux*» dans D. MAILLAT et J.C. PERRIN, éd., **Entreprises innovatrices et développement territorial**. 1992.
- QUEVIT, M. éd. **Regional Development Trajectories and the Attainment of the European Internal Market**. GREMI, Louvain-la-Neuve, RIDER, 1991.
- QUEVIT, M. «*Innovative Environments and Local/International Linkages in Enterprise Strategy : a Framework for Analysis*» dans R. CAMAGNI, éd., **Innovation Networks : Spatial Perspectives**. London, Belhaven Press, 1991.

Les trois échelons territoriaux du Québec : les enjeux de la décentralisation

Marc-Urbain Proulx
Université du Québec à Chicoutimi

L'option de la décentralisation gouvernementale au Québec

La gestion centralisée et la gestion décentralisée représentent deux modalités tout à fait distinctes de gouverne publique qu'il n'est toutefois pas toujours facile de différencier. Plusieurs oppositions se présentent à l'esprit : unité et diversité; ordre et liberté; intégration culturelle et respect des identités; société et communautés; système et éléments; globalité et particularités; consolidation et fragmentation; concentration et déconcentration; développement par le haut et développement par le bas; etc. Si les deux options se distinguent clairement dans leurs composantes théoriques, force est de reconnaître qu'elles cohabitent généralement dans la pratique quotidienne de la gestion publique des pays occidentaux.

Les analystes affirment cependant que la centralisation fut une doctrine dominante pendant la majeure partie du XX^e siècle. Autorité centrale et respectée, ordre et discipline, unité de commandement, fonctions et tâches bien définies, structure hiérarchique, délégation de l'autorité en échelle (pyramide) et autres principes d'un pouvoir centralisé furent largement défendus et appliqués. On a de fait rationalisé au maximum les principes d'une approche dite classique en science administrative, largement diffusée grâce à ce qu'il est convenu d'appeler le «taylorisme».

Au cours des dernières décennies, cependant, cette approche classique fut largement remise en question autant dans le secteur privé que public. Dans le cadre spécifique du Québec, la décentralisation est ainsi devenue une importante option du mouvement progressif qui a soutenu la modernisation de

l'appareil d'État au cours des trois dernières décennies. Sa résurgence actuelle dans le Québec profond¹ n'est évidemment pas fortuite :

- la souveraineté du Québec amènerait des responsabilités publiques nouvelles qu'il nous faudrait gérer efficacement sur tout le territoire national;
- la crise financière de l'État-nation discrédite le mode de gestion centralisé qui cumule déficits sur déficits tout en illustrant un certain nombre d'inefficacités administratives;
- la crise économique structurelle, persistante malgré la reprise de la production, discrédite la capacité de régulation économique de l'État-nation;
- la persistance des disparités régionales dans les indicateurs de développement, malgré près de 40 ans de politiques régionales issues des centres;
- la désuétude du type de développement local et régional à base d'impulsions exogènes massives telles que les investissements de l'État ou de la grande entreprise;
- la démobilisation générale du citoyen face au domaine public qui produit, de toute évidence, des citoyens-clients plutôt que des citoyens-acteurs;
- la démonstration que les petites organisations monofonctionnelles sont généralement moins complexes, plus flexibles et plus efficaces que les grandes organisations multifonctionnelles;
- la réforme locale et régionale des années 1960 et 1970 au Québec, basée sur le principe de décentralisation, est demeuré inachevée;
- la nécessité de favoriser davantage la création des milieux de vie épanouissants pour les individus, stimulants pour les travailleurs et innovateurs pour les entreprises.

Ce sont là les principales raisons qui servent de toile de fond aux revendications en faveur de la décentralisation gouvernementale. Elle est actuellement proposée comme un vaste projet collectif, en remplacement du

modèle dominant en gestion publique. Il s'agit d'un véritable choix de société qui fait appel aux collectivités territoriales.

La décentralisation préconise rien de moins finalement que le renouvellement de notre façon de vivre en société et de s'administrer collectivement en offrant globalement un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités publics vers les communautés locales et régionales. En réalité, il s'agit d'un large appel à la population, à la participation à la vie collective, à de nouvelles mobilisations sociales, à la créativité populaire, à l'invention de micro-projets, à de nouvelles solidarités, à un esprit de concertation, etc. Afin de respecter les conditions opérationnelles minimales, ce choix proposant une société davantage décentralisée conduira inévitablement à la réorganisation des échelons territoriaux dans le Québec infranational d'une manière plus efficace au double plan de la gestion et du développement et ce, dans un sens de gains de démocratie et d'efficacité économique. Il devient alors impératif de bien connaître l'état de la situation institutionnelle ainsi que les principes généraux qui puissent guider une réforme au Québec².

Le portrait institutionnel du Québec infranational³ illustre que l'appareil d'État s'avère, d'une part, fonctionnellement fragmenté par secteur d'interventions publiques (santé, éducation, culture, transport...) et, d'autre part, spatialement éclaté en trois échelons territoriaux de gestion (paliers d'administration).

Territoires et fonctions du Québec infranational

Territoires	Nombre	Champs	Fonctions	Responsabilisation
Municipalités	1 474	9	46	?
Régions MRC	96	4	25	42%
Régions administratives	16	3	27	78%

Le Québec infranational est d'abord composé de 1 474 municipalités locales. Mises à part les trois communautés urbaines de Montréal, de Québec et

de l'Outaouais, ces municipalités locales sont incluses à l'intérieur de (maintenant) 96 MRC (municipalités régionales de comté), elles-mêmes contenues dans l'espace de gestion des seize régions administratives. Plus d'une quarantaine de secteurs d'intervention publique sont présents à ces trois échelons décentralisés par l'entremise de diverses organisations plus ou moins autonomes qui y exercent, ensemble, une gamme étendue de fonctions publiques.

Face à un tel portrait institutionnel, il devient tout à fait pertinent de bien distinguer nos trois échelons territoriaux décentralisés, à la lumière de critères scientifiquement reconnus. La première partie du texte qui suit représente un jalon en ce sens en distinguant clairement les diverses légitimités associées aux trois échelons territoriaux décentralisés au Québec.

Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés

Territoires	Municipalités	MRC	Régions administratives
Légitimités			
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 programmes planification régionale
Financière	impôt foncier	quotes-parts	souscriptions subventions
Économique	reproduction de la main-d'oeuvre	bassins d'emploi milieux innovateurs	pôles de croissance dossiers régionaux

Pour effectuer cette distinction de la réalité québécoise, nous utilisons des données collectées par trois enquêtes distinctes⁴ ainsi que des faits présentés dans la littérature scientifique sur le sujet⁵. Notre description et notre analyse des légitimités historique, idéologique, juridique, politique, démocratique, fonctionnelle, financière et économique nous conduiront à mettre en évidence des spécificités propres à nos trois échelons territoriaux décentralisés au Québec.

Légitimité historique des trois échelons territoriaux

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 de construire des chemins entre les lieux habités 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 certaine 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 scolaire⁶) représentait le palier gouvernemental le plus important au Québec⁷ sur le plan des dépenses et des revenus publics.

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 supra-locaux institutionnalisés fut d'offrir une assise spatiale pour la solution de 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.

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 géographiques et politiques tout en utilisant clairement le critère économique représenté par l'aire d'influence des pôles de croissance¹⁰. Ces trois réalités sont d'ailleurs intimement reliées à l'histoire de l'occupation de la périphérie du Québec, puisqu'elle 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 seize régions d'aujourd'hui, le contexte historique a sûrement influencé à un certain degré les forces en présence.

Légitimité idéologique des trois échelons territoriaux

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 faible population 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 administrateurs et les administrés afin de préserver l'égalité d'accès aux services publics pour tous les citoyens. D'autre part, la finalité du 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 idéologiquement 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 des clochers.

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 instaurée 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 complémentarités 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 traditionnel. 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 des trois échelons territoriaux

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 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 Villes¹⁵. Notons que le Code municipal fut entièrement révisé en 1916 afin de mieux préciser les champs de juridiction des municipalités locales et de comté.

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 pour 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 MRC (municipalités régionales de comté) au Québec. Celles-ci sont reconnues par des lettres patentes adoptées par la MRC et par le gouvernement. À l'égard de ses compétences, la 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.

Le statut juridique des régions administratives repose sur l'existence de décrets. L'arrêté no 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 seize aires de gestion de l'État représentées par les régions administratives. La Loi 19 adoptée en juin 1992 a pavé la voie à la reconnaissance des conseils régionaux de développement par seize décrets successifs. Il est à noter qu'aucune instance régionale n'a le pouvoir de régler.

Légitimité politique des trois échelons territoriaux

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 représen-

tation 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 2^e niveau puisque l'imputabilité des décideurs n'est pas directement soumise à la population qui doit subir les conséquences des décisions.

Dans le cas des régions administratives, il existe un conseil régional de développement 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 - régionaux) depuis un décret gouvernemental imposé en 1991. Par ailleurs, il faut souligner que politiquement, les directions régionales des différents ministères n'ont pas d'instances décisionnelles démocratiques et autonomes. Notons aussi que les RRSSS (Régies régionales de la santé et des services sociaux) et les SQDM (Sociétés québécoises de la main-d'oeuvre) possèdent un conseil d'administration représentatif des intérêts régionaux dans leur propre secteur d'intervention.

Légitimité démocratique des trois échelons territoriaux

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 l'aviser sur des dossiers spécifiques.

Même s'il ne s'avère qu'une instance politique de 2^e 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 désirs. Finalement, le conseil MRC peut, de la même manière que les municipalités, constituer des comités ou commissions¹⁶ pour consulter sur les enjeux importants ou encore pour administrer des responsabilités. Notons par ailleurs que les 154 commissions scolaires, dont plusieurs épousent le territoire d'une MRC, possèdent chacune un conseil formé d'élus par suffrage.

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 des trois échelons territoriaux

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 responsabilités¹⁷ (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 publiques¹⁸. Il y a d'abord la responsabilité de l'aménagement du territoire octroyée à la MRC dès la création de cet échelon territorial. Chaque MRC est ainsi dotée d'un schéma quinquennal (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 développement¹⁹.

Du côté des régions administratives, leur légitimité fonctionnelle repose sur trois grandes catégories d'interventions publiques²⁰. Il y a d'abord la gestion opérationnelle des divers programmes et mesures 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 (interterritoriale) et de la cohérence territoriale (intersectorielle) 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 dispersées.

Légitimité financière des trois échelons territoriaux

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, la MRC peut établir des politiques territoriales dans ses champs de compétences.

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 d'un fonds régional de développement qui offre 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 des trois échelons territoriaux

La légitimité économique des municipalités locales repose sur leur finalité implicite concernée par la reproduction de la main-d'oeuvre. En effet, les spécialistes de l'économie publique locale²¹ 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 profitabilité du secteur privé en est ainsi facilitée.

Les petites régions MRC ancrent leur légitimité économique sur deux concepts fort utilisés actuellement, soit les «bassins d'emploi» et les «milieux innovateurs». Grâce à leur petite dimension territoriale, les MRC représentent de véritables bassins d'emploi, tel qu'entendu par l'OCDE²² qui propose à ses pays membres l'établissement de programmes ILE²³. 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, mises en place par des ministères nationaux et fédéraux. Le concept de milieux innovateurs²⁴ 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 oeuvre 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 corporations de développement économique, les SADC²⁵, les SOLIDE²⁶ et autres groupes d'animation et de promotion représentent fort bien le type d'organisations qui légitiment économiquement cet échelon territorial. Notons aussi que les schémas d'aménagement des 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 qui 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 plus 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..., de certains services supérieurs spécialisés, notamment dans la R & D (recherche – développement), ainsi que des projets industriels majeurs.

Spécificités des trois échelons territoriaux décentralisés

La description des diverses légitimités reliées aux trois échelons territoriaux présents dans le Québec infranational nous permet, en synthèse, de dégager quelques observations intéressantes à l'égard de spécificités propres et distinctives à ces paliers décentralisés de gestion publique.

Nous avons des territoires locaux, MRC et régionaux bien délimités, qui s'emboîtent parfaitement les uns dans les autres. Ils représentent des aires de gestion de diverses dimensions correspondant à une certaine proximité des clients du secteur public. Ces aires s'avèrent aussi des champs d'interaction entre les acteurs du développement social, culturel et économique. Sur ces territoires décentralisés s'activent des conseils élus par suffrage et d'autres fort bien représentatifs des divers intérêts reliés à leur mission. La participation des citoyens aux instances décisionnelles s'affirme, en principe, à ces échelons décentralisés. Il existe aussi une fiscalité propre basée sur l'impôt foncier (terrains et bâtiments) sans qu'il n'en existe toutefois sur la valeur ajoutée aux ressources naturelles (terres, forêts, mines, eau...) bien que la gestion du territoire soit une responsabilité décentralisée. Nous avons des champs spécifiques d'interventions publiques qui concernent effectivement la gestion du sol et aussi la gestion de biens et services collectifs, la gestion de programmes centraux, l'animation, la consultation ainsi que la planification urbaine, MRC et régionale. Dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activités publiques exercées à nos trois échelons territoriaux décentralisés, nous avons en réalité d'excellents acquis pour asseoir concrètement la nécessaire décentralisation gouvernementale.

Pour ce faire cependant, les principes de base doivent être clairement établis à la lumière de la littérature scientifique sur le sujet²⁷. À cet effet, voici les principaux enjeux de l'éventuelle décentralisation au Québec.

L'enjeu de la claire distinction des responsabilités de chacun

Dans un Québec infranational où sont déjà présentes un certain nombre d'inefficacités économiques et d'incohérences administratives, le débat sur la décentralisation gouvernementale fait rapidement apparaître la nécessité de bien distinguer les responsabilités de chacune des multiples organisations fonctionnelles du vaste secteur public. Pour effectuer cette distinction, nous préconisons d'abord la dotation d'un cadre global d'analyse de la situation institutionnelle actuelle :

- établissement du profil détaillé de chaque organisation publique, parapublique et collective qui exerce un fonction dans le Québec infranational;
- identification du statut précis, de la mission, du rôle et des objectifs de chaque organisation présente à nos trois échelons territoriaux décentralisés;
- élaboration d'une matrice globale des fonctions et tâches exercées actuellement aux trois échelons territoriaux décentralisés;
- illustration des chevauchements, des duplications et des incohérences entre les fonctions et tâches exercées par le secteur public;
- évaluation des ressources disponibles (naturelles, humaines, financières et physiques) et de leur provenance pour chaque organisation;
- analyse de certaines caractéristiques générales relatives au fonctionnement effectif du secteur public local, MRC et régional;
- mise en évidence des forces et des faiblesses institutionnelles de l'appareil décentralisé de l'État québécois;
- définition des aires optimales d'efficacité (espace et clientèle) pour la gestion de chaque programme, de chaque bien et de chaque service public;

- établissement des opportunités concrètes dans le cadre d’une éventuelle réforme locale et régionale au Québec.

Les grandes caractéristiques de la conjoncture politico-administrative du Québec ainsi que le caractère complexe du vaste appareil d’État nous incitent fortement à recommander l’acquisition d’une vision globale de la situation institutionnelle accompagnée de solides critères d’analyse. Sur une telle base, nous serions en mesure de préciser les grandes avenues d’une réforme éventuelle.

L’enjeu de l’imputabilité des décideurs publics

La question de l’imputabilité dans le débat actuel sur la décentralisation nous réfère au principe fondamental que les décisions importantes concernant l’allocation de ressources publiques doivent être prises par des décideurs pleinement responsables devant les citoyens-contribuables qu’ils desservent. Cette responsabilité tend à avoir un degré supérieur lorsque certaines conditions sont présentes :

- lorsque les décideurs publics sont élus en système compétitif, par voie électorale, dans la population desservie;
- lorsque les citoyens-électeurs sont contribuables, c’est-à-dire payeurs de taxes, donc eux-mêmes responsabilisés face aux décideurs;
- lorsque les décideurs publics n’ont pas à subir d’obligations, de normes, de règles et de contrôles imposés par les autorités gouvernementales supérieures;
- lorsque des mécanismes démocratiques garantissent la transparence des décisions, notamment l’évaluation externe de la performance administrative accompagnée de la diffusion des résultats;
- lorsque la décentralisation s’avère déconcentrée en petites unités administratives monofonctionnelles accessibles aux citoyens et aux groupes;
- lorsqu’il existe des modalités décisionnelles qui favorisent la représentation des divers intérêts ainsi que l’émergence et la différenciation de leaders;

- lorsqu'il existe des mécanismes démocratiques incitatifs à la participation de la population aux prises de décisions qui les concernent (débat publics, information, consultation, commissions, forums, etc.).

La véritable décentralisation existe lorsque le pouvoir décisionnel est transféré des fonctionnaires vers les élus. La véritable décentralisation existe lorsqu'elle est accompagnée d'une réelle déconcentration du pouvoir décisionnel. Il s'agit là de conditions démocratiques fondamentales.

L'enjeu du financement des organisations publiques décentralisées

La question du financement dans le débat actuel sur la décentralisation nous réfère au principe fondamental qu'une organisation de gestion publique doit disposer des ressources financières autonomes pour payer les dépenses qui relèvent directement de ses responsabilités. Il existe cinq sources réelles de ressources financières :

- la fiscalité offre la capacité de collecter des taxes et/ou des impôts; pour des raisons reliées à l'autonomie décisionnelle vis-à-vis les responsabilités à exercer, il s'agit certes d'une source incontournable;
- les transferts gouvernementaux conditionnels (normés) ou inconditionnels (péréquation) : pour des raisons reliées à l'équité face aux débordements de services et à la nécessaire redistribution de la richesse, les transferts apparaissent comme une source inévitable;
- la tarification s'avère une source de financement de plus en plus préconisée, car le marché possède plusieurs vertus pour les biens et services publics dits impurs;
- les revenus du domaine représentent les intérêts de placements, la rente de la location, les revenus de vente... qui sont générés par le capital acquis de l'organisation publique;
- la collecte de fonds territoriaux de développement représente un mécanisme des plus intéressants pour le financement des initiatives locales et régionales originales et innovatrices.

Le financement des responsabilités à décentraliser constitue un enjeu crucial qui concerne plusieurs principes reliés à l'autonomie décisionnelle, l'équité fiscale, la redistribution de la richesse, etc. Il apparaît de toute évidence que les organisations publiques décentralisées sont souvent les mieux placées pour la production efficace de biens et services collectifs, tandis que les gouvernements supérieurs sont souvent mieux placés pour les financer de manière équitable. Toutefois, une véritable décentralisation existe lorsque les organisations possèdent un bon degré d'autonomie financière.

L'enjeu de la mobilisation des citoyens

La question de la mobilisation dans le débat actuel sur la décentralisation nous réfère au principe fondamental que les citoyens doivent être incités à s'impliquer directement dans les affaires publiques et à prendre en main leur destinée collective. Cette participation, cette implication, cette mobilisation tend à avoir un degré supérieur de réussite lorsque certaines conditions sont présentes :

- lorsqu'il existe de multiples petites instances décisionnelles collectives (conseils, commissions, sociétés...) à vocation unique, facilement accessibles;
- lorsqu'il y a gratification du rôle de l' élu et valorisation sociale du leadership;
- lorsque les organisations publiques adoptent au maximum une approche axée sur les clients;
- lorsque les instances décisionnelles favorisent la représentation pluraliste d'intérêts diversifiés, en évitant la monopolisation des débats par certains intérêts spécifiques;
- lorsqu'il est prévu la création continue d'espaces libres pour l'émergence de nouveaux enjeux et de nouveaux leaders communautaires;
- lorsqu'il y a un bon taux de renouvellement des décideurs publics afin de rendre possible l'accès au leadership et à l'éventuelle élection;
- lorsque le langage des débats est accessible et digestible par tous et qu'il y a transparence de l'information relative aux dossiers publics traités;

- lorsqu'il y a publicité des débats publics et sollicitation de la participation par des moyens appropriés.

La théorie du développement local et régional «endogène», largement préconisée ces dernières années, nous indique que la prise en main collective des affaires du milieu représente un vecteur inévitable. En ce sens, la décentralisation gouvernementale éventuelle au Québec devra prévoir des mécanismes originaux capables de rendre possibles l'implication et la mobilisation des citoyens dans leurs affaires publiques.

L'enjeu de l'efficacité économique

La question de l'efficacité économique dans le débat actuel sur la décentralisation nous réfère au principe que les charges engendrées par le secteur public ne doivent augmenter que proportionnellement à l'amélioration des services reçus par les clients-contribuables. Afin d'atteindre cette efficacité économique par l'entremise de la décentralisation, voici quelques conditions intéressantes à la réflexion²⁸ :

- faciliter les regroupements de fonctions et de tâches similaires dans le même secteur afin de produire des économies d'échelle;
- conserver des organisations de taille réduite afin de maintenir la flexibilité d'action, la rapidité décisionnelle, la légèreté bureaucratique, la créativité dans les solutions ainsi que l'émergence de leaderships différenciés;
- diminuer au maximum les niveaux hiérarchiques afin de réduire les coûts des relations verticales;
- améliorer globalement l'expertise dans le secteur public décentralisé, notamment grâce à la valorisation des fonctions opérationnelles, la formation, le perfectionnement, etc.;
- répartir le personnel de manière à optimiser la correspondance entre l'expertise réelle et les tâches effectuées;
- favoriser la mobilité des ressources humaines (expertise) entre les organisations publiques;

- faire appel aux vertus du marché à toutes les fois que cela est possible;
- illustrer clairement les coûts réels engendrés par chaque service public desservi aux clients-contribuables;
- doter le secteur public municipal, MRC et régional d'un objectif général de qualité totale mesurable dans la gestion de leurs programmes, biens et services;
- favoriser la création de synergies par la mise en commun de services, l'échange d'information, les prêts d'expertise, l'échange de ressources et les partenariats divers.

Face à la décentralisation éventuelle, les citoyens sont parfaitement dans leurs droits d'en profiter pour réclamer plus de services publics et ce, à moindres coûts. Notre secteur public s'avère fondamentalement questionné dans sa légitimité actuellement. La décentralisation doit être l'occasion de réaliser des gains de performance.

L'enjeu de l'intégration territoriale et interterritoriale des fonctions publiques

«*La véritable décentralisation gouvernementale et son compagnon indélébile la déconcentration fonctionnelle*»²⁹ doivent inévitablement être caractérisées par de petites organisations monofonctionnelles établies dans le vaste champ infranational (local, MRC et régional). Elles accentueront ainsi au Québec le phénomène actuel de fragmentation et d'éclatement de l'appareil d'État par secteurs (sous-secteurs) et par échelons territoriaux. L'atteinte d'un bon degré de démocratie et d'efficacité économique dépend de cette modalité générale d'organisation de la gestion publique.

Puisque l'intégration des fonctions publiques s'avère nécessaire, sinon essentielle, sous l'angle de la cohérence administrative et de l'efficacité économique globale, le projet de décentralisation doit être accompagné de mécanismes formels et informels de collaboration et de coordination entre les petites organisations publiques décentralisées et autonomes à un certain degré. À cet effet, les modèles du passé nous ont offert les principes d'interaction, de coopération, de concertation, de partenariat..., des mécanismes concrets de mise en communication des décideurs ainsi que des instruments de planification territoriale. Nos habitudes de coordination fonctionnelle se sont en conséquence

nettement améliorées depuis vingt ans. Toute décentralisation devra être accompagnée d'un nouveau leadership dans le même sens de collaboration volontaire incitée par l'animation de l'interaction. Nous avons innové en ce sens dans le passé récent³⁰; il s'agit de continuer dans le même esprit de respect de chaque organisation et dans un sens de coopération horizontale (territoriale) et verticale (interterritoriale) sur des dossiers de gestion et de développement.

À cet égard, il nous faut multiplier les tribunes publiques largement ouvertes³¹. Il s'agit de fait d'animer les rencontres, les contacts et les échanges entre les diverses organisations publiques décentralisées par l'entremise de divers petits événements thématiques capables d'engendrer la formation de véritables réseaux d'information. Lorsque la qualité des substances transitées y est présente, l'activation de ces réseaux tend à rendre effectif un véritable phénomène d'apprentissage collectif qui enrichit tout le secteur public décentralisé tout en favorisant la coordination entre les fonctions exercées.

L'enjeu de la création de milieux fertiles d'activités

Les réseaux activés ne doivent pas connecter les décideurs publics exclusivement. Ils doivent aussi et surtout constituer un mécanisme de liaison et de partenariat avec les décideurs des secteurs privé et collectif. Il s'agit là, à notre sens, du plus grand défi de la décentralisation au Québec : favoriser de nouvelles modalités d'échanges d'information, de coopération et d'apprentissage entre les organisations de toute nature (privée, publique et collective) afin de favoriser le développement culturel, social et économique sur tous les petits territoires de l'espace national.

Car nous avons au Québec une grande variété de petits territoires localisés, de Blanc-Sablon à Coaticook, en passant par Gaspé, Roberval et Gatineau. Il s'agit là d'une richesse considérable sur le vaste espace national et d'un potentiel très important au plan de la créativité dans le cadre d'une culture québécoise dynamique et innovante. Afin d'exploiter cette richesse, le but de l'État devient le respect des cultures locales, c'est-à-dire la conservation et la mise en valeur de la diversité³². À cet effet, la décentralisation doit permettre de favoriser la création de petits milieux de vie riches de tous les facteurs³³ nécessaires aux activités ayant un caractère économique (emplois, consommation, investissement, valeur ajoutée).

Ces facteurs qui rendent un milieu fertile d'activités sociales, culturelles et économiques sont par définition fort nombreux. La revue de la littérature sur le sujet des «milieux innovateurs»³⁴, des «districts fertiles»³⁵, des «régions qui gagnent»³⁶ et des «parcs industriels dynamiques»³⁷ nous permet de recenser plusieurs dizaines de ces facteurs qui sont par ailleurs fort difficiles à isoler individuellement et à mesurer précisément dans leurs effets réels sur un milieu donné. Il existe en réalité des facteurs classiques, plutôt matériels, tels que la présence d'équipements de transport (ports, autoroutes, aéroports, bâtiments, centres d'entreprises...) et aussi des facteurs nouvellement modélisés, plutôt immatériels, tels que la formation professionnelle, l'animation socio-économique, la culture ou l'atmosphère entrepreneuriale, l'apprentissage collectif, les synergies territoriales, les relais d'information... Dans certains milieux à succès, on argumente sur les effets bénéfiques de tel ou tel facteur; alors que dans d'autres lieux, on vante les mérites de facteurs différents. Il revient à chaque milieu de rechercher continuellement la combinaison appropriée de facteurs favorables à son propre développement culturel, social et économique selon ses propres caractéristiques qui lui donnent son unicité dans la diversité.

C'est ainsi que dans le cadre du Québec, nous argumentons que la décentralisation gouvernementale doit permettre à chaque milieu local, MRC et régional de mieux prendre en main la recherche continue de la combinaison optimale de facteurs conduisant à l'innovation, au dynamisme et au développement. L'activation de multiples et divers réseaux d'information sur les territoires réceptacles de la décentralisation représente, à cet effet, une condition incontournable.

* * *

La description de la situation institutionnelle des trois échelons territoriaux du Québec nous a fait constater qu'il est tout à fait légitime de réclamer leur existence et leur extension. Les territoires locaux, MRC et régionaux possèdent de fait des spécificités propres sur lesquelles il faut miser dans le cadre d'une éventuelle réforme sur la décentralisation au Québec. À ces trois paliers d'administration publique, nous disposons actuellement d'un appareil d'État décentralisé qui est largement éclaté et fragmenté en une multitude de petites organisations fonctionnelles qui oeuvrent dans plus d'une quarantaine de secteurs d'activité. Cette fragmentation de la gestion publique territoriale en petites unités à vocation unique (santé, éducation, transport, etc.)

possède plusieurs vertus démocratiques et économiques qui participent à la justification même de la décentralisation gouvernementale.

Dans le contexte québécois caractérisé par une faible densité de population dispersée sur un très vaste espace national, nul doute que la gestion publique de programmes centraux, de biens et de services doit être adaptée à cette réalité de la clientèle. Face à une éventuelle réforme au Québec, il apparaît alors approprié de recommander un modèle de «décentralisation déconcentrée» par secteurs et par échelons territoriaux, dans un ensemble de petites organisations publiques dotées de décideurs imputables et d'un bon degré d'autonomie financière. L'atteinte d'une bonne qualité de mobilisation des citoyens, d'une bonne qualité de démocratie et d'une bonne efficacité dans la gestion publique dépend de telles modalités.

Terminons en soulignant que la décentralisation gouvernementale fait appel à la capacité de coopération, de collaboration et de partenariat entre les divers décideurs publics, privés et collectifs qui oeuvrent dans le champ. Nous avons à cet égard effectué au Québec un formidable progrès depuis vingt ans, grâce à la concertation. Nous devons à notre avis continuer à multiplier les efforts d'imagination en ce sens. Le but est clair, net et précis : favoriser dans les localités, les MRC et les régions administratives du Québec la création de milieux fertiles d'activités sociales, culturelles et économiques. Voilà le véritable défi de la décentralisation.

Notes

1. Sur les quelque 5 000 mémoires déposés aux Commissions sur l'avenir du Québec en début 1995, plus de 600 ont traité de la décentralisation gouvernementale.
2. C'est pour cette raison que furent organisées l'hiver dernier, au Saguenay—Lac-Saint-Jean, quatre sessions d'un Forum régional sur la décentralisation.
3. Voir M.-U. Proulx, «Portrait institutionnel des régions du Québec», communication présentée au Forum régional sur la décentralisation, in *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Chicoutimi, GRIR-UQAC, 1995.
4. M.-U. Proulx, «Le secteur public des régions MRC du Québec», in *Actes du Forum national sur la décentralisation*, Québec, 1992.
I. Brochu et M.-U. Proulx, «La construction institutionnelle des régions du Québec», in *Administration Publique du Canada*, vol. 38, n° 1, (1995).
M.-U. Proulx, *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives au Saguenay—Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi, GRIR-UQAC, 1994, 529 p.
5. Voir notamment A. Baccigalupo, *Systèmes politique et administratif des municipalités québécoises*. Montréal, Agence D'Arc inc., 1990, 568 p.

6. Les commissions scolaires furent formées dès 1845.
7. Voir J. Parizeau, **Rapport de la commission d'étude sur les municipalités**. Québec, U.M.Q., 1985, 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 J.J. Simard, **La longue marche des technocrates**, Laval, Coop. Albert Saint-Martin, 1979, 198 p.
10. Ministère de l'Industrie et du Commerce, **La division du Québec en régions administratives**, Gouvernement du Québec, 1966.
11. B. Brouillette, «*Les régions géographiques et économiques de la province de Québec*», in **Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Blanchard**, Québec, Presses de l'Université Laval, 1959, pp. 65-83.
12. Éducation, santé, culture, services sociaux, habitation, services communautaires, loisirs, etc.
13. Environnement, transport, loisirs, aménagement du territoire, parcs, 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. Voir G. Fortin et L. Parent, «*Les MRC et leur capacité d'extension*», **Études et documents no 38**, Montréal, INRS-Urbanisation, 1983, 86 p.
17. Voir R.J. Gravel, **Les institutions administratives locales au Québec**, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1987, 94 p.
18. Voir M.-U. Proulx, «*Appartenance - Utilités - Fonctions: le cas des petites régions MRC du Québec*», in **Revue canadienne de sciences régionales**, vol. XV, no 2 (1992).
19. Voir M.-U. Proulx, **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, 1991, 126 p.
20. Voir I. Brochu et M.-U. Proulx, **Le secteur public des régions administratives du Québec**, Communication présentée au Congrès ACFAS, Rimouski, 1993, 29 p.
21. Voir P.H. Derycke et G. Gilbert, **Économie publique locale**. Paris, Économica, 1988, 308 p.
22. Organisation de coopération et de développement économique.
23. Initiatives locales pour l'emploi.
24. Voir M.-U. Proulx, «*Milieux innovateurs : concept et application*», in **Revue Internationale PME**, vol. 7, n° 1 (1994).
25. Sociétés d'aide au développement des collectivités.

26. Sociétés locales d'investissement et de développement de l'emploi.
27. Voir à cet égard les ouvrages de l'école de Berkely : **Research Projects on Managing Decentralization**, notamment M. Landou et E. Eagle. «*On the Concept of Decentralization*», University of Berkely, 1981 et Leonard, D. et Marshall, D. «*Linkages to Decentralized Units*», Univ. of Berkely, 1981.
28. Voir notamment G.A. Boyne, «*Local Government Structure and Performance : Lessons from America*», **Public Administration**, vol. 70, (automne 1992) : 333-357.
29. Xavier Greffe, **La décentralisation est-elle une ressource économique?** Communication présentée au Forum national sur la décentralisation, Québec, juin 1992.
30. Nous pensons ici aux conférences socio-économiques, sommets locaux, forums communautaires, États généraux, rencontres sectorielles ou thématiques, comités, colloques et autres tables de réflexion et d'actions collectives.
31. Voir M.-U. Proulx, «*Milieus innovateurs et développement au Québec*», in S. Côté, J.L. Klein et M.-U. Proulx, **Et les régions qui perdent...?**, Rimouski et Chicoutimi, GRIDEQ-GRIR, 1995.
32. C'est-à-dire qu'elles deviennent une véritable ressource économique.
33. Ressources naturelles, ressources financières, ressources humaines de qualité et information diverse sur la conjoncture, les opportunités, la technologie, etc.
34. Voir les nombreux ouvrages du GREMI (Groupe européen de recherche sur les milieux innovateurs) depuis P. Aydalot, «*Milieus innovateurs en Europe*», 1986, le numéro thématique de la **Revue canadienne de sciences régionales** sur «*La création de milieux innovateurs*», vol. XV, no 2 (1992), et aussi le numéro thématique de la **Revue d'économie régionale et urbaine**, nos 3-4 (1991).
35. Voir le numéro thématique de la **Revue Internationale PME** sur «*Les districts italiens*», vol. 2, nos 2-3 (1989).
36. Voir G. Benko et A. Lipietz, **Les régions qui gagnent**, Paris, P.U.F., 1992, 424 p. et aussi Côté, S., J.L. Klein M.-U. Proulx, **Et les régions qui perdent...?**, Rimouski et Chicoutimi, GRIDEQ-GRIR, 1995.
37. Voir P. Nijkamp and al., **Regional Development and Engineering Creativity : an International Comparaison of Science Parks in a Knowledge Society**, communication présentée au 32^e congrès annuel du WRSA, Maui, Hawai, février 1993, et aussi N. Hansen, «*Small and Medium-sized Enterprises, Innovative Milieux and Regional Development : some Evidence from United States*», à paraître dans **Journal of Small Business Economics**.

Deuxième partie

Développer les régions : avec quels moyens, avec quelles politiques?

Les fonds régionaux et locaux de développement : le poids de l'environnement¹

**Benoît Lévesque
Marguerite Mendell
Omer Chouinard
Carol Saucier
Solange Van Kemenade**

Depuis le début des années 1990, les fonds de développement régionaux et locaux n'ont cessé de se multiplier à l'initiative aussi bien des grandes institutions financières québécoises et de l'État québécois et même canadien que des collectivités régionales et locales préoccupées de développement économique. La diversité et la multiplicité de ces fonds expliquent que plusieurs des intervenants dans le domaine ont de la difficulté à s'y retrouver. C'est dans cette perspective que nous avons démarré une recherche qui vise, dans un premier temps, à réaliser un inventaire² relativement exhaustif des fonds régionaux et locaux et, dans un deuxième temps, à constituer quelques monographies, des études de cas en profondeur, des fonds les plus représentatifs selon une typologie à définir³. Ces études de cas devraient mettre en lumière non seulement le fonctionnement des diverses catégories de fonds, mais également leurs relations au milieu ou, si l'on veut, l'environnement.

Dans une première, nous donnerons un aperçu de la diversité des fonds à partir d'une typologie qui demeure provisoire. Il s'agit évidemment de résultats préliminaires puisque la recherche n'en est qu'à sa première étape⁴. Les deux autres parties de notre exposé porteront sur l'environnement externe, soit l'environnement général (deuxième partie) et l'environnement immédiat⁵ ou pertinent⁶ (troisième partie). Pour l'environnement général, nous ne retiendrons que deux éléments : le financement des entreprises, et notamment celui des PME, et les politiques de développement régional et local. Pour l'environnement plus immédiat, nous formulerons quelques hypothèses à partir de notre recherche.

Inventaire des fonds de développement régionaux, locaux et communautaires

À notre connaissance, il n'existe pas de liste exhaustive des fonds de développement régionaux, locaux et communautaires. Si l'on s'en tient aux fonds de capital de risque au sens strict, à ceux qui fournissent du capital-actions aux entreprises, la liste peut être facilement complétée (voir entre autres le répertoire du Réseau capital⁷). Mais si l'on cherche à faire l'inventaire de l'ensemble des fonds qui offrent un financement tenant compte des problèmes spécifiques de la PME et de la TPE (ex. l'impossibilité pour plusieurs d'entre elles de fournir des garanties), la liste est plus difficile à établir.

Ainsi, pour l'ensemble des régions du Québec, une étude du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FSTQ) identifie pas moins de 213 fonds d'investissement régionaux et locaux pour les seize régions du Québec⁸, soit un peu plus de treize fonds par région. Comme 186 de ces fonds sont d'origine gouvernementale, il est manifeste que plusieurs d'entre eux sont des programmes gouvernementaux dont les budgets et la gestion ont été décentralisés, tel le Fonds d'aide à l'entreprise (FAE). D'autres fonds, tel le Fonds d'investissement local (FIL), laissent place à des formules hybrides puisqu'ils peuvent s'inscrire dans un fonds de capital de risque existant (ex. une SOLIDE, une Société locale d'investissement dans le développement de l'emploi). Autres formes d'hybridation, celle des fonds gouvernementaux qui offrent aussi bien des participations au capital-actions et des prêts participatifs que des subventions. Si les divers fonds d'origine gouvernementale complexifient l'inventaire, il faut reconnaître qu'il est relativement facile de les identifier et d'obtenir toutes les informations désirées.

La situation est cependant plus difficile pour les fonds locaux et communautaires dont l'existence n'est parfois connue que de la population locale. Ainsi en est-il des cercles d'emprunt dont le fonctionnement est proche de celui des tontines africaines⁹, comme d'ailleurs le fonds populaire de Plessiville qui a été créé conjointement par le CLSC, une Association communautaire d'économie coopérative (ACEF) et une caisse populaire. Cette catégorie de fonds de développement ne saurait être confondue avec les fonds de capital de risque, mais on ne peut l'ignorer puisqu'elle fournit un financement relativement approprié pour le démarrage des très petites entreprises (TPE).

Les tableaux 1 et 2 permettent de distinguer les fonds non seulement quant au territoire desservi (fonds régionaux et fonds locaux), mais également quant au statut du fonds (fonds privés, fonds coopératifs ou d'économie sociale et

fonds gouvernementaux). Cette typologie n'est pas complètement satisfaisante¹⁰, mais elle permet un premier regroupement qui nous semble significatif et facile d'utilisation. En premier lieu, le régional renvoie à la région administrative alors que le local fait référence à un espace infra-régional, soit la MRC, la municipalité ou encore le quartier dans une grande ville. En deuxième lieu, la référence au statut (fonds gouvernementaux, fonds privés, fonds coopératifs ou d'économie sociale) permet de circonscrire au moins partiellement les objectifs visés.

Ainsi, les **fonds gouvernementaux** qui sont régionaux et locaux peuvent être de véritables fonds de développement (ex. le Fonds d'investissement local) ou bien des programmes gouvernementaux décentralisés (des programmes déguisés en fonds). Dans un cas comme dans l'autre, l'État vise non seulement une réduction de ses budgets par un meilleur ciblage des clientèles visées, mais également une mobilisation des forces vives des milieux concernés (ex. le Fonds décentralisé de création d'emploi où la région est invitée à participer financièrement¹¹).

Les **fonds régionaux et locaux privés** ont tendance à cibler les PME à fort potentiel et notamment celles du secteur de la haute technologie. La rentabilité est manifestement l'objectif premier, ce qui n'exclut pas des retombées très positives pour la région ou la municipalité concernée. Comme le montre le tableau 3, les fonds privés sont généralement plus sélectifs que les fonds d'économie sociale. Ainsi, une Société régionale d'investissement n'a retenu pour investir que six projets sur les 120 demandes, soit un ratio proche de la plupart des fonds privés de capital de risque¹².

À l'inverse, un **fonds communautaire** relevant de l'économie sociale comme l'Association communautaire d'emprunt de Montréal (ACEM) aura un ratio nécessairement plus élevé (15%-20%) non seulement parce qu'un tel fonds recherche une rentabilité moins forte, mais aussi parce qu'il réalise un arbitrage entre la rentabilité et les retombées pour la communauté ou encore parce qu'il participe à une double logique : une logique économique et une logique sociale¹³. A fortiori, les cercles d'emprunt qui se situent dans une logique d'entraide plutôt que d'investissement pourront se permettre de soutenir la plupart des projets soumis (de 80-100%). En somme, les fonds relevant de l'économie sociale (fonds communautaires, syndicaux, coopératifs) tendent à réaliser, de manière extrêmement variable, un arbitrage entre des objectifs économiques et sociaux : création d'emplois ou développement régional, d'une part, et rentabilité, de l'autre. Les fonds privés ne sont pas opposés aux retombées sociales, loin de là, mais ils prétendent que ces retombées seront d'autant plus importantes que le projet est rentable¹⁴. Autrement dit, pour les fonds privés, toute l'attention doit

être centrée sur la rentabilité, il n'y a pas d'arbitrage à réaliser entre les objectifs de la rentabilité et les objectifs sociaux ou si peu.

Tableau 1

Fonds de développement régionaux (régions administratives)

Privés	Coopératifs (économie sociale)	Gouvernementaux
<p>Sociétés régionales d'investissement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestion Capidem Québec - <u>Capimont</u> (Montréal) - Gestion Estrie Capital - Capital Montérégie - Gestion Investissement GIM (Gaspé) - Cap-Gest-Dév (Hull) - Gestion Capital de Développement 04 - <u>Soccrat</u> (Rouyn-Noranda) - Investissements 3 L (Lanaudière, Laurentides, Laval) <p>Soccrent (SLJS)</p> <p>Innovatech du Grand Montréal</p> <p>Innovatech Québec-Chaudière-Appalaches</p>	<p><i>(Investissements Desjardins à travers 10 fédérations)</i></p> <p>Fonds d'investissement et de développement régional du Bas-St-Laurent</p> <p>Fonds d'investissement en capital de risque (SLSJ)</p> <p>Corporation Desjardins de développement de la région de l'amiante</p> <p>Fonds Desjardins d'aide aux jeunes entrepreneurs (Fédération des CPD du Centre du Québec)</p> <p>Fonds de garantie de prêts aux jeunes entrepreneurs (Fédération de la Gaspésie et I.M.)</p>	<p><i>(Banque fédérale de développement : 17 succursales régionales)</i></p> <p><i>(Société de développement industriel : 4 bureaux régionaux :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Trois-Rivières - Sherbrooke - Jonquière - Rimouski) <p><u>Fonds d'aide aux entreprises</u> (FAE, partie du FIR) (16)</p> <p><u>Fonds décentralisé de création d'emplois</u> (16)</p> <p><u>Fonds d'adaptation de la main-d'oeuvre</u> (FAMO)</p>

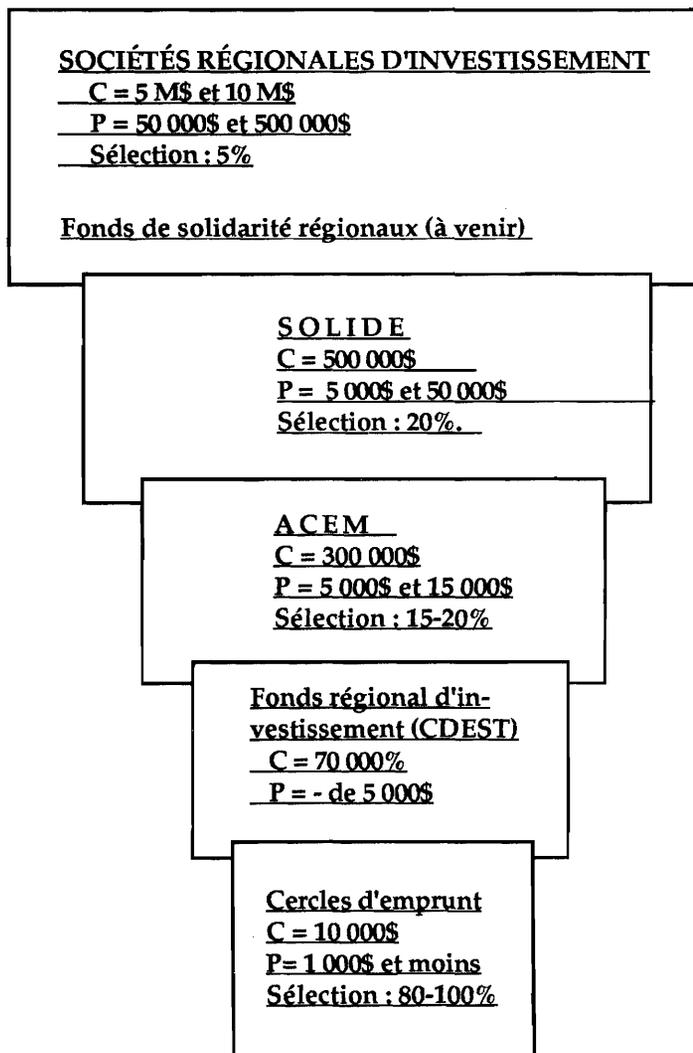
Tableau 2

Fonds de développement locaux
(MRC, municipalités, quartiers de grande ville)

Privés	Coopératifs (économie sociale)	Gouvernementaux
<p>Fonds de développement industriel Richmond-Wolfe inc.</p> <p>Fonds de développement économique Laprade Portneuf inc.</p> <p>Fonds de développement économique Laprade Drummond inc.</p> <p>Fonds de développement économique Laprade Saint-Maurice inc.</p> <p>Fonds de développement économique Laprade Trois-Rivières inc.</p> <p>SARTIGAN I, fonds local (Montréal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • SOLIDEQ: <ul style="list-style-type: none"> - <u>SOLIDE de la MRC de Roussillon</u> (R-S de Montréal) - <u>SOLIDE d'Abitibi-Ouest</u> - <u>SOLIDE MRC de Rouyn-Noranda</u> - SOLIDE MRC de Lotbinière - SOLIDE de la MRC de Valleyfield - + 3 autres existantes + 15 en formation • <u>Fonds de développement emploi-Montréal</u> (FDEM): 1,3 M\$ • Fonds local d'investissement (RESO) : 5 M\$ (en négociation) • <u>Fonds régional d'investissement</u> (CDEST) : 70 000\$ • <u>Association communautaire d'emprunt de Montréal</u> (ACEM) : 300 000\$ • Fonds de démarrage d'entreprises (Fédération des CPD de Montréal) 	<p>Centre d'aide aux entreprises (CAE maintenant SADC [Ottawa])</p> <p>Fonds d'investissement local (FIL) (Québec) pour MRC</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sois ton propre patron</u> (Caisse populaire de Charlesbourg) • <u>Groupe d'action jeunesse Laval</u> (Caisse populaire de Laval) • <u>Fonds populaire de Plessiville</u> • <u>Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec</u> (Québec) • <u>Fonds social et communautaire de la CPD de Notre-Dame-des-Victoires</u> • <u>Cercles d'emprunt</u> • <u>Hebrew Free Loan Association of Montreal</u>

Tableau 3

Fonds régionaux, locaux et communautaires :
capitalisation, participation, sélection



Innovatech du Grand Montréal : 300 millions

Une des limites de la typologie avancée provient entre autres de la diversité des partenaires (syndication) qu'on retrouve dans les fonds régionaux et locaux. Ainsi, les actionnaires des Sociétés régionales d'investissement (SRI) proviennent aussi bien du secteur privé (Banque Nationale) que de l'économie publique (Caisse de dépôt et de placement) et de l'économie sociale (Mouvement Desjardins et Fonds de solidarité des travailleurs du Québec). La structure organisationnelle selon laquelle le commandité est aussi commanditaire (le gestionnaire direct de la SRI doit lui-même investir une somme importante pour un individu) ne peut qu'orienter les SRI sur la recherche de la rentabilité la plus élevée possible. Il faudra voir comment ce partenariat, nécessaire pour réduire les risques et les coûts tout en maximisant les opportunités, permettra à chacun de rencontrer ses objectifs spécifiques.

L'environnement général

Nous nous limiterons à deux dimensions relativement spécifiques de cet environnement général, soit le financement des entreprises québécoises et les politiques de développement régional. L'analyse de ces deux dimensions nous permettra de voir comment les fonds régionaux et locaux s'inscrivent comme une suite logique des initiatives qui les a précédés.

Avant de considérer chacune de ces dimensions, il nous apparaît important d'insister sur la spécificité de l'économie québécoise de manière à bien comprendre l'importance de l'État québécois pour le développement économique. En effet, la faiblesse de la bourgeoisie québécoise francophone explique en grande partie pourquoi les formules collectives (entreprises d'économie publique et d'économie sociale) y ont été encouragées plus qu'ailleurs, donnant ainsi au développement économique une dimension volontariste qu'on ne retrouve pas dans le reste du Canada et encore moins aux États-Unis¹⁵. C'est le Québec Inc. avec toutes ses vertus et faiblesses¹⁶. Ce modèle québécois¹⁷ repose sur trois piliers : un nouvel entrepreneurship (la «garde montante»), des entreprises d'État dans des secteurs stratégiques et des entreprises d'économie sociale, notamment dans le domaine financier.

Le financement des entreprises au Québec

La question du financement des entreprises a toujours été identifiée comme stratégique pour le développement économique du Québec¹⁸. Dans cette visée, on peut identifier deux grandes périodes. Une première qui va de la fin

des années 1950 au milieu des années 1970 où la préoccupation principale est la formation de grandes entreprises francophones. Une deuxième, qui va du milieu des années 1970 à nos jours, où l'on redécouvre les vertus de la PME dans un environnement turbulent caractérisé par une restructuration des économies et une ouverture des frontières.

Dans les années de l'après-guerre, les groupes familiaux francophones, pour la plupart concentrés dans les régions (familles Brillant, Simard, Forand, Bienvenu, etc.), créent des holdings financiers par l'entremise de banques d'affaires. La plus connue, Corpex, ouvre dans les années 1950, «*une nouvelle porte d'accès aux cercles financiers pour plusieurs entreprises de taille moyenne*»¹⁹ et permet d'envisager la création de grandes entreprises francophones.

Cependant, au début des années 1960, il apparaît clairement que les initiatives privées seront insuffisantes pour assurer la concentration et la diversification des entreprises québécoises. L'intervention de l'État dans le domaine du financement sera structurante. La **Société générale de financement (SGF)** est créée en 1962 et la **Caisse de dépôt et de placement**, en 1966. Ces institutions contribueront à la formation de très grandes entreprises (ex. Bombardier ou encore Domtar) et au renforcement de la propriété francophone dans les entreprises du secteur manufacturier. De même, en proposant certains amendements à la loi des caisses d'épargne et de crédit, l'État québécois favorisera l'entrée du Mouvement Desjardins dans le financement des entreprises avec la création en 1971 de la **Société d'investissements Desjardins**²⁰.

Au début des années 1970, on redécouvre les PME. On assiste alors à un renversement : entre 1972 et 1984, le nombre de PME augmente de 10,2% alors qu'il avait fortement décliné dans la décade précédente²¹. Il devient de plus en plus manifeste que les nouveaux emplois sont créés plutôt par les PME que par la grande entreprise²². Cette nouvelle conjoncture laisse voir, plus clairement que jamais, les difficultés spécifiques au financement des PME²³. En effet, alors que la grande et moyenne entreprise peut être capitalisée aussi bien par des fonds internes (bénéfices réinvestis) que par des fonds externes (prêt bancaire, émission d'actions ou d'obligations), la petite entreprise est généralement limitée à l'emprunt bancaire. Or cette voie est inadéquate pour au moins trois raisons. Elle est trop risquée pour les banques, trop coûteuse pour les petites entreprises et inappropriée puisqu'il faut commencer à rembourser avant que l'investissement n'ait donné des fruits. D'où l'intérêt pour des formules plus appropriées et notamment les fonds de développement.

Pour le développement des PME, les initiatives de l'État pour le financement des PME seront à nouveau structurantes. C'est le cas de la **Société de développement industriel (SDI)** créée en 1971. Avec l'arrivée au pouvoir du PQ, d'autres initiatives verront le jour. Relevons, entre autres, les **Sociétés de développement des entreprises québécoises (SODEQ)** en 1976 et le **Régime d'épargne-actions (REA)** en 1979. Ces diverses initiatives ont donné un coup de fouet. Cependant, ceux qui en font aujourd'hui le bilan sont plutôt critiques. Dans son évaluation, Léo-Paul Lauzon en arrive à la conclusion que le Régime d'épargne-actions a sans doute réussi à drainer 8,5 milliards d'épargne en capital de risque, mais qu'il fut coûteux pour l'État, près de 1,2 milliards de dollars, sans compter les pertes pour les épargnants. Au terme de son analyse, Lauzon conclut que ce programme n'a pas réussi à «aider les petites entreprises à devenir ouvertes et à assainir leur situation financière»²⁴. Bien que partageant pleinement la philosophie néo-libérale, Jean-Marc Suret arrive à des conclusions semblables²⁵, à savoir que ces interventions ont été malheureuses. Même si, de l'avis de leurs auteurs, ces analyses ne prennent pas en compte toutes les retombées de ces investissements, il n'en demeure pas moins qu'elles laissent voir une rentabilité financière médiocre et désastreuse, au moins pour les PME. À notre avis, une des principales raisons de cet échec aurait été l'absence d'encadrement et de conseil, sans oublier le laxisme qui a présidé à certaines émissions.

À la suite de la grande récession du début des années 1980, les initiatives privées dans le domaine du financement des PME prendront la relève de celles de l'État. De ce point de vue, les fonds de capital de risque qui émergent au cours de cette période tenteront de combler les lacunes des SODEQ et du REA en fournissant non seulement du financement, mais également un meilleur encadrement et une sélection plus rigoureuse des projets. Autrement dit, les fonds de capital de risque deviendront partenaires des entreprises dans lesquelles ils investiront. Ce sera d'abord le **Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ)** mis sur pied en 1983. Dix ans plus tard, les actions sous gestion du FSTQ sont de 902 millions de dollars dont environ la moitié en capital de risque dans les PME²⁶. Si ce fonds de «capital de risque» est le plus important au Canada, il a été l'objet de certaines critiques, notamment en raison des avantages fiscaux qui lui ont été consentis par l'État²⁷. D'autres initiatives moins spectaculaires peuvent être relevées, telles les **Sociétés de placement dans l'entreprise québécoise (SPEQ)** et les **Coopératives de travailleurs actionnaires** en 1985²⁸. Par la suite, le Mouvement Desjardins instaure en 1987 un programme spécifique pour le financement des PME, **Tremplin 2000** (aujourd'hui Tremplin Desjardins et depuis peu intégré dans Investissements Desjardins) pour des investissements entre 50 000\$ et 500 000\$.

À la même époque, les fonds privés de capital de risque se multiplient en faisant appel à l'occasion à la syndication comme c'est souvent le cas pour des fonds plus spécialisés, tel Technocap où l'on retrouve parmi les actionnaires-fondateurs la Caisse de dépôt et de placement, Investissement Desjardins, les caisses de retraite de Bombardier et de Havilland, le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, Noveler d'Hydro-Québec, Innovatech du Grand Montréal et le gestionnaire de Technocap, Richard Prytula. Selon le président et chef d'exploitation de la Caisse de dépôt et de placement, Guy Savard, l'investissement sous forme de capital de risque se fait encore trop en solo. Seulement 18,2% des investissements de fonds de capital de risque réalisés en 1993 ont été faits en syndication²⁹. Les possibilités de syndication sont sans doute beaucoup plus élevées au Québec. En effet, comme l'écrivent Gilles Bourdeau, Alain Noël et Jean-Marie Toulouse, la situation québécoise peut être caractérisée par :

[...] la très forte concertation, le maillage très serré qui existe entre les gouvernements, les institutions bancaires et les mouvements syndicaux dans le réseau du capital de risque au Québec : l'industrie du capital de risque au Québec est un réseau serré dans lesquels les personnes se connaissent et poursuivent des projets en commun et des projets individuels.³⁰

Par ailleurs, la multiplication des fonds de développement n'a pas empêché la mise en place de mesures visant à faciliter le financement des petites entreprises par les banques. Relevons entre autres la **Loi sur les prêts aux petites entreprises** qui a pris effet le 1^{er} avril 1993. En vertu de cette loi, la garantie du gouvernement fédéral a été portée de 85 à 90% et «le plafond des prêts de 100 000 à 250 000\$ et le plafond d'admissibilité des emprunteurs, de deux à cinq millions de dollars de chiffre d'affaires annuel»³¹. Dix-huit mois plus tard, il est annoncé, dans les journaux, que les fonds disponibles de quatre milliards ont été utilisés³². Relevons également le programme de 300 millions de dollars pour le démarrage d'entreprises que le ministre Daniel Paillé, de l'Industrie, Commerce, Science et Technologie, a lancé le 1^{er} décembre 1994³³. Tout cela laisse supposer qu'aux yeux des hommes politiques, le financement des petites entreprises constitue toujours un problème.

Enfin, si l'on s'en tient au Québec, il faut bien voir que le financement assuré par les banques est 45 fois plus important que les investissements réalisés par les fonds de capital de risque (environ un milliard d'investissement alors que la somme du crédit commercial et industriel dépassait les 45 milliards de dollars en 1993, comme l'indique le tableau 4). Comme nous le verrons dans la

troisième partie de ce texte, l'offre de capital de risque n'en est pas moins une de saturation relative.

Tableau 4

**Crédit commercial et industriel en cours au Québec
et parts du marché (1993)³⁴**

Banques à charte	22 107 M\$ (48,8%)
Réseau des caisses Desjardins	8 175 M\$ (18,0%)
Sociétés de fiducie	1 811 M\$ (4,0%)
Assurance vie et rentes	7 037 M\$ (15,5%)
Banque fédérale de développement	886 M\$ (1,9%)
Caisse de dépôt et placement	1 188 M\$ (2,6%)
Sociétés financières	3 035 M\$ (6,7%)
Total du marché	45 338 M\$ (100,0)
Sous-total : Mouvement Desjardins	10 871 M\$ (24,0%)

Les politiques de développement régional

Les politiques de développement régional, au Canada comme au Québec, s'inscrivent dans la foulée de l'interventionnisme keynésien dans l'économie. Cependant, avec la remise en question du keynésianisme à partir du milieu des années 1970, on peut relever un changement dans les politiques régionales, qui se précisera dans le sens du développement local, à partir du milieu des années 1980. Dans cette visée, on peut distinguer au moins trois grandes phases dans les politiques de développement régional³⁵.

La première, 1962-1973, est marquée par la lutte aux disparités régionales. Les interventions visent alors les régions rurales en difficulté, les zones à bas revenus et au chômage élevé. Les programmes conjoints sont alors ceux de l'ARDA (Aménagement rural et développement agricole) en 1961, du FODER (Fonds de développement économique rural) en 1966 et du BAEQ (Bureau d'amé-

nagement de l'Est du Québec) de 1964 à 1966. À cette époque, le développement régional s'identifiera également à un vaste mouvement de régionalisation (déconcentration) de l'appareil administratif de l'État. Les régions administratives sont créées en 1966 et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1968. Entre 1968 et 1974, six missions de planification régionale sont réalisées. Même si le Québec se donne une démarche spécifique, il n'en demeure pas moins que les transferts de fonds entre les deux niveaux de gouvernement sur la question du développement régional se font à travers des subventions conditionnelles et des programmes conjoints Ottawa-Québec.

Ces politiques de développement régional soulèveront de nombreuses critiques, notamment au niveau des régions. Outre les incohérences entre les interventions des deux niveaux de gouvernement, la vision du développement mise de l'avant apparaîtra de plus en plus contestable. À l'intérieur même de l'expérience du BAEQ, il existera une tension constante entre les projets de la base et ceux élaborés par les experts du développement. De plus, alors que la modernisation de l'agriculture entraînera une réduction du nombre d'emplois, l'aide au développement régional apparaîtra davantage comme un soutien à l'industrialisation et à l'urbanisation, et donc au déménagement. Dans ce contexte, le développement local défini à l'échelle des villages et communautés s'oppose au développement régional proposé par les experts et l'État. Cette opposition se matérialise, à l'époque, dans des projets locaux de développement, telles les fermes forestières proposées par les Opérations Dignité (un regroupement de paysans agro-forestiers) ou encore les entreprises communautaires du JAL (trois villages : Saint-Juste, Auclair et Lejeune). En somme, avant d'être reconnu par les pouvoirs publics, le développement local et communautaire s'est d'abord manifesté comme contestation du développement régional «par en haut»³⁶, voire comme une solution de remplacement à ce type de développement.

La deuxième phase, 1974-1984, en est une de redéfinition des politiques régionales. Avec la crise économique, les problèmes de développement régional ne touchent plus seulement les régions rurales, mais également les centres urbains et industriels. Comme le rappelait alors le Rapport Higgins-Martin-Raynauld (1970), il faut d'abord renforcer la métropole montréalaise, si l'on veut un Québec fort³⁷. À partir du milieu des années 1970, on assiste donc à une tentative d'arrimage entre les politiques de développement régional et les politiques industrielles. Les divers programmes reliés au développement régional visent à favoriser la modernisation et l'expansion des entreprises. À cet effet, on favorise la création de zones spéciales fournissant les infrastructures nécessaires aux nouvelles entreprises qui tarderont cependant à s'y installer. Par ailleurs, aux entreprises en difficulté, on propose diverses formules d'aide

(subventions). Cette période correspond également à l'entente-cadre de développement Ottawa-Québec 1974-1984.

À l'échelle du Québec, cette période est aussi caractérisée par une concertation menée par l'État et notamment par le gouvernement péquiste. Trente-sept conférences socio-économiques sont tenues entre 1977 et 1985. Les Municipalités régionales de comté (MRC) sont créées en 1979 comme nouveaux espaces de concertation pour l'aménagement du territoire³⁸. En plus des municipalités, de nouveaux acteurs locaux se préoccupent également de développement économique et contribuent à l'émergence de nouvelles entreprises, les entreprises communautaires et alternatives³⁹. Des programmes comme le Programme de création d'emplois communautaires (PECEC) et l'Opération solidarité économique (OSE), créés en 1977, tentent de répondre à ce nouvel entrepreneurship. Mais, au cours de cette période, le développement local et communautaire se présente encore comme une solution de remplacement aux politiques de développement régional («développement par le bas opposé au développement par le haut»). Les régions périphériques et les communautés locales relativement défavorisées considèrent que les politiques de développement régional ont en quelque sorte été avalées par des politiques industrielles au profit des régions «centrales».

Enfin, la période 1985 à nos jours est celle de la redécouverte du local par les pouvoirs publics. Comme l'écrivent Diane-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fontan, au Canada comme au Québec,

c'est principalement à partir des années 1980 que commenceront à être soutenus de façon plus systématique, au niveau national, les initiatives locales et les organismes de soutien au développement local et au développement économique communautaire⁴⁰.

Un rapport du Conseil économique du Canada, dont le titre est **La relance locale, pour une approche communautaire du développement économique (1990)**⁴¹, témoigne éloquentement d'un tel revirement.

À l'extérieur des grandes villes, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada met sur pied des comités d'aide au développement des collectivités (CADC). Ces comités constitueront des structures de concertation à l'échelle locale et favoriseront l'émergence de nouvelles entreprises. De plus, des comités d'aide aux entreprises (CAE), 63 pour le Québec, offriront du financement aux entreprises locales. Ces deux structures, les CADC et les CAE, sont fusionnées en 1994 pour donner naissance aux Sociétés d'aide au développe-

ment des collectivités (SADC). On entrevoit ici comment des initiatives de développement local, qui se situaient jusque-là en contestation des politiques définies par le haut, sont reconnues et encouragées. La revalorisation du local et du régional témoigne cependant des limites nouvelles des interventions de l'État-nation au moment où les frontières s'ouvrent comme jamais auparavant. En effet, à l'échelle locale, il est désormais plus facile de produire des convergences et des consensus *«que l'État a de plus en plus de mal à produire à l'échelle nationale»*⁴².

Dans les grandes villes comme Montréal, les corporations de développement économiques communautaires (CDEC) jouent un rôle similaire, mais sur une base autonome⁴³. En effet, s'inspirant des expériences américaines et de celles réalisées dans le milieu rural québécois quelques années auparavant, les premières CDEC sont le produit du regroupement des groupes populaires et communautaires à l'échelle d'un quartier. Conscients que l'exclusion du travail (économique) entraîne l'exclusion sociale, ces groupes ont identifié un nouveau champ d'action, le développement économique communautaire, qui remet en question *«les postulats propres au modèle de développement des territoires par le haut»*⁴⁴. À la suite de la signature de protocoles pour leur financement avec la ville de Montréal et l'OPDQ, les conseils d'administration des CEDEC sont devenus *«représentatifs de l'ensemble de la communauté»*. En effet, le secteur communautaire proprement dit (associatif), les syndicats, le patronat et le secteur public sont désormais représentés au conseil d'administration pour la réalisation d'un mandat bien précis, celui du développement économique communautaire. Ce mandat concerne l'aménagement du territoire, le développement de l'employabilité et la création d'entreprises dans des zones ayant subi la désindustrialisation (au moins pour les expériences urbaines).

Dès le départ, les CDEC ont senti le besoin de se donner des instruments de développement économique et notamment des fonds de développement. Ce sera d'abord le **Fonds régional d'investissement** de la CDEST (1987), puis le **Fonds de développement d'emplois de Montréal** (1987). Ce dernier fonds relève de trois CEDEC en partenariat avec le Fonds de solidarité des travailleurs, la Ville de Montréal (SODIM) et la SDI. Enfin, en 1994, les gouvernements canadiens et québécois semblent avoir reconnu l'importance de doter certaines de ces CEDEC de fonds de développement encore plus importants (ex. le RESO avec un fonds de 5 M\$ provenant à la fois de la BFD pour 2,5 M\$, du Secrétariat aux affaires régionales pour 1,25 M\$ et le RESO avec le milieu pour 1,25 M\$)⁴⁵. À Hull et à Québec, des expériences similaires ont émergé au cours des dernières années, tel le Comité pour la relance de l'économie et l'emploi du Centre de Québec (CREECQ). À cela, il faudrait sans doute ajouter une douzaine de corporations de développement communautaire (CDC) qui, bien que regroupant

exclusivement des groupes communautaires, ont des activités se situant à la frontière du social et de l'économique (ex. les entreprises d'insertion)⁴⁶.

Pour le Québec, le passage du Parti québécois au Parti libéral n'a pas signifié un changement radical des politiques régionales. Ainsi, les conférences socio-économiques régionales lancées en 1983 par le gouvernement péquiste se poursuivent jusqu'en 1991. Ces conférences donnent lieu à des ententes-cadres où l'on retrouve la liste des projets potentiels, l'enveloppe budgétaire et les modalités de financement des projets. À l'échelle régionale, la tenue de ces conférences qui réunissaient des représentations égales du monde municipal, des milieux socio-économiques et des élus (députés de la régions), a favorisé la concertation entre les divers acteurs régionaux et locaux. Par ailleurs, à la suite de la Commission Campeau-Bélanger, le gouvernement libéral a apparemment pris conscience de la très forte demande des régions pour une plus grande autonomie.

Au début des années 1990, le gouvernement québécois donne aux régions la gestions et les budgets d'un certain nombre de services. Ce sera d'abord la régionalisation de la santé et des services sociaux avec la création des Régies régionales des services de santé et des services sociaux, la création d'une Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM) et la mise en place de SQDM régionales pour la formation professionnelle. Ce sera surtout le remplacement de l'OPDQ par un Secrétariat aux affaires régionales (SAR) et la reconnaissance des conseils régionaux de développement (CRD). Ces conseils sont représentatifs puisqu'on y retrouve des élus municipaux, les députés provinciaux de la région et des représentants des milieux socio-économiques (entreprises, chambres de commerce, groupes communautaires, syndicats) et de dispensateurs de services publics dans le domaine de l'éducation et de la santé et des services sociaux⁴⁷. Ils sont désormais reconnus comme responsables de la définition des objectifs de développement pour leur région, pour l'élaboration des orientations et axes prioritaires et pour le choix des moyens pour atteindre ces buts. Ces décisions doivent donner lieu à des ententes-cadres. Le Fonds d'intervention régionale (FIR) et le Fonds d'aide aux entreprises (FAE) dont il a été question précédemment relèvent ainsi du CRD de chacune des régions. Au total, on évalue à 500 millions de dollars par année le montant provenant de la rationalisation des budgets sectoriels des ministères qui est transféré aux conseils.

En somme, du point de vue du développement régional, la situation actuelle semble devoir être caractérisée par :

- **l'émergence de nouveaux acteurs** dans le développement économique et de l'entrepreneuriat : municipalités, groupes communautaires, syndicats, églises, institutions relevant du social;
- **la reconnaissance des dynamismes locaux** par les deux niveaux de gouvernement, non seulement pour assurer une meilleure liaison entre le social et l'économique, mais également pour lancer des entreprises et soutenir le développement économique;
- **une régionalisation de la gestion et des budgets** d'un certain nombre de services dispensés dans les régions en faisant sans doute l'hypothèse qu'une telle opération permettra de mieux cibler les clientèles et de mobiliser de nouvelles ressources locales;
- la mise sur pied d'un certain nombre de **fonds de développement** qui se situent à la frontière de l'économique et du social tel le Fonds décentralisé de création d'emplois;
- l'encouragement à la mise sur pied de **fonds de développement régionaux et locaux** par les institutions financières.

L'environnement immédiat

Le cadre de cet exposé et l'avancement de nos recherches ne nous permettent pas de traiter de l'ensemble des composantes de l'environnement immédiat des fonds de développement régionaux, locaux et communautaires. Un peu comme une entreprise, un fonds de développement doit tenir compte de ses concurrents, de ses fournisseurs (apport de capitaux) et de ses clients (des occasions d'affaires ou de développement). Cet environnement immédiat varie considérablement selon le type de fonds. Cela dit, il faut tenir compte de la diversité des fonds, comme le suggère la typologie proposée dans la première partie.

La capitalisation : la participation du milieu

Les fonds régionaux et locaux constituent apparemment une suite logique, voire un débouché, aussi bien pour l'industrie que pour le gouvernement. Au Québec, il existerait une **saturation relative** de l'offre de capital de risque comme le laissent voir les données suivantes :

- un peu plus de la moitié (53%) des investissements en capital de risque au Canada a été réalisée au Québec en 1993 (197 millions comparativement 369 millions pour l'ensemble du Canada)⁴⁸;
- l'existence d'une «*augmentation dramatique des liquidités*» des fonds de capital de risque au Québec : près d'un milliard sur un peu plus de deux milliards de dollars⁴⁹;
- le fait que les investissements en capital de risque soient plus importants dans les entreprises traditionnelles que dans l'ensemble du Canada (75% versus 55%)⁵⁰;
- le fait que le Québec soit «*l'économie où le capital-risque est le plus abondant*» au monde⁵¹ (devançant de loin non seulement les États-Unis, le Japon, la Corée, Singapour ou Taiwan, mais également l'Ontario)⁵².

De plus, s'il y a saturation au Québec, il est difficile de voir comment cette situation pourrait s'améliorer à court terme, étant donnée la décision de la Banque fédérale de développement d'augmenter son capital et celle du ministre de l'Industrie, du Commerce et des Technologies, Daniel Paillé, de mettre de l'avant un programme de 300 millions de dollars pour garantir les prêts que les institutions financières accorderont aux PME.

En revanche, il existe sans doute des besoins non comblés comme le révèle le **Rapport du comité permanent de l'industrie**, déposé récemment à la Chambre des communes (Ottawa). Ce rapport suggère qu'il existe une «*inquiétante pénurie de capital-actions à investir au bas de l'échelle, c'est-à-dire dans les entreprises dont les besoins en capital-actions varient de 50 000\$ à 500 000\$*»⁵³. Dans ce contexte, les Sociétés régionales d'investissement, par exemple, permettraient aux grandes institutions financières non seulement de mieux répondre aux demandes des régions, mais également d'élargir un marché relativement étroit et saturé vers le haut. Pour les fonds nationaux, il existe également une autre avenue non explorée, celle des alliances à l'étranger, mais cette voie dépasse l'objet de notre recherche.

Par ailleurs, les quelques fonds sur lesquels nous avons des informations laissent supposer que la participation financière du milieu n'est pas facile à obtenir lorsque recherchée. Pour certains fonds, le problème ne se pose pas. C'est le cas par exemple du **Fonds d'investissement et de développement de la Fédération des caisses populaires Desjardins du Bas-Saint-Laurent**. Ce fonds est alimenté directement par chacune des caisses populaires locales au prorata de leur actif. Le montant total alloué au fonds est adopté annuellement par

l'assemblée générale des caisses membres de la Fédération régionale. En revanche, des fonds comme l'**Association d'emprunt communautaire de Montréal (ACEM)** ne peuvent s'appuyer sur un membership pour leur apporter des capitaux. L'ACEM doit donc s'adresser aux institutions financières d'économie sociale et aux institutions financières privées, sans oublier les fondations privées. Dans ce cas, on peut avancer que, pour le moment, la demande dépasse nettement l'offre.

Dans le cas des **Sociétés régionales d'investissement (SRI)**, la plus grande partie des capitaux (80%) est apportée par les quatre institutions financières : Banque Nationale, Caisse de dépôt et de placement, Fonds de solidarité des travailleurs du Québec et Investissements Desjardins. Le reste doit provenir du milieu et des gestionnaires directs de la SRI. Si l'on se fie aux deux cas examinés, la participation financière du milieu exige beaucoup de travail, notamment en milieu urbain. Dans un cas, on a fait appel à des fonds de pension de travailleurs d'institutions de la région (*«travail très difficile et très long»*), nous dit le gestionnaire d'une de ces SRI). Dans l'autre, ce sont quatre MRC qui ont fourni chacune 50 000\$ à la SRI. En raison de l'intérêt des MRC pour le développement de la région, cela fut plus facile. On peut supposer que si les SRI font la preuve d'une bonne rentabilité, les besoins en capitaux seront facilement satisfaits.

Dans le cas des **SOLIDE**, le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec injecte, à partir de SOLIDEQ, 250 000\$ dans chacune. Le milieu doit contribuer proportionnellement jusqu'à 250 000\$. Les SOLIDE démarrent lentement en raison, entre autres, du fait que l'initiative doit venir ici du milieu, à la différence des SRI. Dans une des SOLIDE étudiées, l'initiative est venue d'une Société de développement économique régionale dans une région prospère où l'on retrouve quatre parcs industriels et de nombreuses PME. Ce sont toutefois les caisses populaires qui ont fourni la contribution du milieu, 225 000\$ (par six caisses populaires). Dans deux autres SOLIDE, ce sont les travailleurs syndiqués de la FTQ qui ont entrepris les démarches pour implanter ce fonds dans leur région, un région périphérique. Dans ces deux cas, la participation du milieu est venue à la fois de la MRC (100 000\$ dans un cas, 150 000\$ dans l'autre) et du milieu des affaires (50 000\$ des entreprises et institutions financières locales). En somme, dans les quelques cas examinés, la contribution du milieu demeure principalement institutionnelle.

Par ailleurs, il sera intéressant de voir quelle sera la réponse des régions aux divers fonds gouvernementaux où la contribution de l'État est proportionnelle à celle du milieu. C'est le cas du **Fonds d'investissement local** dans les MRC et du **Fonds décentralisé de création d'emplois**. Nous n'avons aucune

donnée sur la participation à ces fonds. On peut faire l'hypothèse qu'à moins de faire appel à des contributions institutionnelles, la participation du milieu ne sera pas très forte. En revanche, les contributions individuelles pour des sommes modestes sont possibles, comme le montre le **Fonds populaire de Plessisville** où les citoyens acceptent de déposer 100\$ sans intérêt à leur Caisse pour favoriser «*la création d'emplois permanents dans des entreprises communautaires*» et pour contribuer «*à l'amélioration de la situation financière de nombreuses familles et individus*»⁵⁴. Évidemment, il s'agit de contributions très modestes qui relèvent plus de la solidarité que de la recherche d'un rendement.

La sélection des entreprises

Tous nos informateurs confirment que, pour obtenir du financement, les entrepreneurs ne s'adressent à un fonds de capital de risque qu'en dernier recours. La principale raison avancée est la peur que les entrepreneurs ont de perdre une partie du contrôle de leur entreprise. En revanche, ceux qui ont déjà obtenu un investissement de la part d'un fonds ne craignent pas de revenir. Dans le cas des fonds régionaux, locaux et communautaires, il faut reconnaître que l'expérience est encore trop jeune pour savoir quelle sera la réponse des entrepreneurs dynamiques et innovateurs. Pour le moment, la principale préoccupation est celle de la sélection des entreprises pour les premiers investissements.

Comme nous l'avons indiqué dans la première partie, le «*nombre d'entreprises retenues sur le nombre de dossiers étudiés*» diffère considérablement selon les catégories de fonds (voir le tableau 3). Les objectifs spécifiques à chacune des diverses catégories de fonds influent nécessairement sur les critères de sélection, de même que les pressions de l'environnement immédiat dans le cas des fonds relevant de l'économie sociale. Ainsi, les conseils du travail de la FTQ, présents dans toutes les régions du Québec, ont revendiqué à diverses reprises une meilleure distribution géographique des investissements du FSTQ, notamment dans les régions éloignées comme l'Abitibi-Témiscamingue où la liaison avec Montréal est plus difficile. Il est bien possible que d'autres groupes syndicaux, d'affaires ou simplement de citoyens réagissent de la même façon.

Les SRI ont sans doute comme objectif de mieux desservir les régions en termes de capital de risque, mais les divers actionnaires et la formule adoptée pour la gestion des fonds (le fait que les gestionnaires directs des SRI doivent investir, de sorte que le commandité est en même temps commanditaire) font que la rentabilité visée est passablement élevée. «*Notre objectif, nous dit un gestionnaire d'une SRI, c'est d'avoir le meilleur rendement possible, 20% dans les perspectives à venir, ce serait très bon*». Si la gestion courante relève de la

société en commandite, il faut bien voir que le poids des actionnaires majoritaires est tout à fait déterminant. De ce point de vue, les SRI font penser à des «succursales» de grandes institutions financières relativement centralisées.

À la différence des SRI, les SOLIDE ont non seulement des objectifs de rentabilité, mais aussi des objectifs sociaux clairement identifiés. Ainsi, dans la requête pour constitution d'une SOLIDE, il est proposé comme objectif de *«développer et soutenir l'entrepreneuriat à des fins de création et de maintien d'emploi sur le territoire de la MRC»*⁵⁵. Bien que nous n'ayons actuellement que des indications partielles, tout laisse supposer que le ratio de «projets acceptés/projets examinés» sera plus élevé, de même que la proportion «entreprises en situation de démarrage/entreprises en expansion» sera plus importante. Pour SOLIDEQ, le rendement escompté est de 5% plus une participation aux profits de la SOLIDE. Enfin, institutionnellement, la SOLIDE nous semble plus proche de la franchise que de la succursale. En effet, la forme organisationnelle est donnée au départ, mais l'initiative doit venir du local. De plus, la participation locale est majoritaire sur le conseil d'administration⁵⁶.

Dans le cas des fonds de développement régional mis sur pied par des Fédérations de caisses populaires, les objectifs de développement économique et social de la région arrivent en tête puisque ce fonds a été créé pour répondre à des besoins non comblés. Un informateur d'un de ces fonds nous dit : *«il n'est pas exigé de rendement déterminé, cependant il ne s'agit pas de subventions»*. Il ajoute : *«les entreprises aidées doivent tout au moins démontrer qu'elles généreront un rendement moyen sur investissement de 10% par an à l'intérieur d'une période de cinq ans»*. Dans le cas du Fonds de développement et d'investissement du Bas-Saint-Laurent, on s'est donné des critères différents selon que l'entreprise est privée ou communautaire-coopérative. De plus, pour ces deux catégories, on retrouve sans doute la rentabilité (dans un délai de trois ans) comme critère, mais aussi la contribution au développement de la région. Dans cette perspective, ce fonds encourage le maillage des entreprises qu'il supporte afin de favoriser un échange d'expertise. Ce fonds existe depuis plus de dix ans et a investi dans 83 entreprises.

Le partenariat et une certaine forme de syndication existent également au niveau des fonds communautaires. Ainsi, certains cercles d'emprunt sont financés conjointement par l'Association communautaire d'emprunt de Montréal, le Fonds régional d'investissement (la Corporation de développement économique communautaire [CDEST]), les caisses populaires locales. Dans ces cas, on se préoccupe plus de la viabilité des entreprises et des retombées pour la communauté que de leur seule rentabilité. Les entreprises financées sont surtout des entreprises à faible intensité de capital. Les liaisons très fortes existant entre

les promoteurs de la TPE et la communauté contribuent sans doute à faire en sorte que ces fonds ne coulent pas sous les mauvaises créances. Ainsi, l'ACEM, qui finance principalement des TPE montréalaises (communautaires, coopératives mais non exclusivement), fêtera bientôt sa cinquième année d'existence. De même, à une échelle encore plus importante, la **Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec** a réussi à conserver une très forte rentabilité tout en donnant la priorité au financement d'entreprises communautaires et coopératives⁵⁷. Quoiqu'il en soit, il semble bien que les fonds communautaires et d'économie sociale partagent des objectifs différents des autres fonds sans pour autant se diriger vers la faillite. Comparativement aux SRI, les fonds communautaires font figure de TPE bien ancrées dans le milieu, de sorte que, pour elles, les demandes de financement dépassent l'offre.

L'encadrement et le conseil

L'une des principales lacunes que révèle l'histoire du financement des entreprises au Québec, et notamment l'expérience des SODEQ et du REA, a été l'absence d'encadrement et le laxisme dans l'émission des actions. Les fonds tels le SRI, les SOLIDE et même les fonds communautaires tentent de répondre à cette lacune. Il s'agit d'un important défi puisque cela comporte une double exigence : d'une part, trouver des ressources compétentes (et non des apprentis sorciers) et, d'autre part, trouver les moyens financiers ou autres pour maintenir ce personnel.

Une façon de répondre à cette double exigence pour les fonds régionaux, c'est une «syndication» permettant de doter un fonds d'un capital relativement important, 5 à 10 millions de dollars. C'est la voie privilégiée par les SRI. Si l'on considère que dans les fonds de capital de risque, les frais de gestion ne peuvent se situer au-delà de 5 à 10% sous peine de mettre en péril la rentabilité du fonds⁵⁸, il faut une capitalisation relativement élevée, à moins que l'État assume une partie de ces frais (comme pour le lancement des SRI : subvention de 250 000\$ pour la gestion). Dans ce cas, des SOLIDE dont la capitalisation devrait se situer autour de 500 000\$, la gestion, l'encadrement et le conseil ne peuvent être assurés que de façon bénévole. La gestion bénévole d'une des SOLIDE qui est en opération depuis plus d'une année fait problème selon l'intéressé. Étant donné le nombre de dossiers à examiner et à suivre, il s'agit pratiquement d'un travail à plein temps qui ne peut être assumé bénévolement par quelqu'un qui doit gagner sa vie. Par ailleurs, dans le cas de cette SOLIDE, l'encadrement et le conseil sont assurés par les directeurs commerciaux des caisses populaires qui sont actionnaires.

Dans le cas des fonds communautaires, le bénévolat joue également un rôle important et il est fonction de l'insertion de ces fonds dans le réseau communautaire. Les ressources permanentes sont souvent assurées par les organismes ayant lancé ces fonds, comme les corporations de développement économique communautaire, le YMCA, une caisse populaire, un CLSC, etc. Des ressources complémentaires peuvent être engagées à partir de programmes d'intégration au travail comme PAIE. Dans le cas de l'ACEM, on retrouve sur le conseil d'administration des personnes fort compétentes provenant de divers milieu : Université Concordia, Banque Royale, YMCA, etc. De plus, ce fonds tente de consolider un réseau de ressources bénévoles (et notamment de personnes à la retraite ayant une longue expérience dans le financement des entreprises). En somme, même dans les fonds communautaires, il existe une forte conscience que le succès du financement des entreprises passe par l'encadrement et le conseil.

* * *

1) Les fonds de développement régionaux, locaux et communautaires sont pour la plupart très récents. Il est difficile d'évaluer leur rapport à l'environnement sans tenir compte de leur diversité. Dans un premier temps, nous avons proposé une typologie permettant de distinguer le territoire et les objectifs spécifiques : les **fonds privés** qui visent exclusivement la rentabilité, les **fonds d'économie sociale** qui tentent un arbitrage entre la rentabilité et les développements économique et social, les **fonds gouvernementaux** qui ont des objectifs extrêmement variés. Les fonds locaux et communautaires se caractériseraient par une plus grande proximité que les fonds régionaux. Cette proximité serait également plus forte dans le cas des fonds relevant de l'économie sociale que des autres. Cette typologie exige cependant d'être utilisée avec prudence en raison, entre autres, du nombre élevé de formes hybrides, notamment du côté des fonds gouvernementaux.

Au terme de cette présentation, nous serions tentés d'ajouter une deuxième typologie qui permettrait de mieux tenir compte de la forme organisationnelle et notamment de l'autonomie du fonds par rapport à l'extérieur. Tous les fonds régionaux et locaux pourraient être répartis en trois catégories : les **succursales** (ex. : les SRI), dont l'initiative pour l'implantation vient des grandes institutions financières; les **franchises** (ex. : les SOLIDE), dont l'initiative pour l'implantation doit venir du local; les **PME** et les **TPE**, qui sont des créations régionales ou locales (lorsque ces dernières relèvent de l'économie sociale, leur ancrage dans le milieu semble encore plus profond). En somme,

l'implication du milieu dans les fonds régionaux et locaux serait extrêmement variable selon qu'il s'agisse d'une succursale, d'une franchise ou d'une création du milieu. Comme la proximité ne se réduit pas à la proximité géographique, il faut également tenir compte de la nature et des objectifs des fonds. D'où l'intérêt de maintenir la distinction entre fonds d'origine gouvernementale, fonds d'économie sociale et fonds privés.

2) Le contexte général que nous avons examiné nous semble fort instructif. La multiplication des fonds régionaux et locaux répond selon nous à un long processus d'évolution des politiques de développement régional. Si, dans un premier temps, le développement régional a visé à réduire les poches de pauvreté en milieu rural, dans un deuxième, il a été orienté vers la restructuration économique, y compris dans les centres urbains et industriels. Avec la mondialisation et l'ouverture des frontières, ces interventions se sont avérées plus ou moins inefficaces. En effet, *«la mondialisation renvoie à un ensemble de contraintes qui s'abattent désormais sur les États et qui affectent la marge d'autonomie dont ils disposaient naguère pour mener à bien leurs propres politiques économiques et sociales»*⁵⁹.

Dans ce contexte, le local est revalorisé aussi bien par les gouvernements que par les citoyens. Il devient le lieu par excellence où s'établissent les compromis et les consensus concernant les transformations à opérer. De nouveaux intervenants sur la scène économique sont ainsi apparus : syndicats, groupes communautaires, églises, minorités visibles organisées, etc. Or, un des instruments actuellement privilégiés pour intervenir sur la scène économique, est le fonds de développement. Dans cette visée, les fonds régionaux et locaux participent de ce même environnement. Mais on peut se demander s'il n'y a pas là aussi une tendance à la dualisation, entre les fonds orientés vers les entreprises performantes et les fonds voués aux entreprises plus traditionnelles et à faible intensité de capital. La spécialisation n'est pas mauvaise en soi, mais lorsque les ressources collectives (fonds de pension, avantages fiscaux, subventions de l'État) y sont engagées, on se doit de soulever la question de savoir qui assumera les coûts du passage de l'ancienne à la nouvelle économie⁶⁰, qui sera gagnant et qui sera perdant.

3) Enfin, la saturation du marché québécois pour le capital de risque semble favoriser la multiplication des fonds régionaux et locaux. Cela est apparemment manifeste pour les fonds qui visent en priorité les entreprises à haute performance. Il semble y avoir plus de chasseurs que de gibier. Cependant, comme plusieurs l'ont relevé, la demande de financement au bas de

l'échelle, et notamment pour des entreprises à forte intensité de travail, n'est pas comblée pour autant. D'où d'ailleurs l'importance des fonds communautaires et d'économie sociale (avec les réserves formulées précédemment). Outre la nécessité d'une articulation nouvelle entre le social et l'économique, cette saturation laisse supposer que l'intervention de l'État ne saurait se limiter à favoriser le financement et la capitalisation des entreprises. Il faut une approche qui tienne compte de l'ouverture des frontières et qui réussisse à articuler autrement non seulement la politique économique et la politique sociale⁶¹, mais également la politique industrielle et la politique de développement régional.

Sans doute, les États et a fortiori l'État canadien ne peuvent plus s'en remettre à la problématique keynésienne de soutien de la demande pour relancer l'économie. En effet, avec l'ouverture des frontières, une telle politique n'enclenche pas nécessairement une relance domestique. En revanche, une politique centrée sur les facteurs liés à l'offre (le financement des entreprises, la formation professionnelle, la recherche et développement, etc.) peut avoir de meilleurs résultats en termes de relance et de création d'emplois. Elle peut favoriser la conquête de nouveaux marchés. Dans cette perspective, les dynamismes locaux et régionaux peuvent constituer des avantages comparatifs non négligeables. De plus, au niveau local, il est plus facile de tirer profit de l'hybridation entre les diverses formes économiques (économie de marché, économie publique et non marchande, économie communautaire et réciprocité⁶²). Cependant, le fait de favoriser l'offre plutôt que la demande ne conduit pas nécessairement à s'en remettre exclusivement au marché et surtout à adopter la position du laisser-faire, comme le suggèrent les tenants du néo-libéralisme. Il est possible de tirer profit de la critique keynésienne du laisser-faire pour orienter l'intervention de l'État dans le sens d'un renforcement d'une économie de «l'offre effective», selon l'expression suggérée par Egon Matzner et Wolfgang Streeck⁶³. Une telle politique suppose qu'on se préoccupe de conditions institutionnelles (et non seulement du financement et de la capitalisation des entreprises) qui assureront une certaine stabilité aux facteurs agissant sur l'offre.

Notes

1. Communication présentée au colloque Septième entretiens Jacques Cartier, «*Croissance de l'entreprise en région : financement et accompagnement de projet ; stratégies de développement*». Lyon, 30 novembre et 1 décembre 1994.

2. Pour l'inventaire, nous avons élaboré une fiche où l'on retrouve, pour chacun des fonds, les informations suivantes : l'origine, le statut juridique, la capitalisation, les objectifs, le fonctionnement, les types d'investissement, les critères de sélection, les projets financés, etc.
3. Pour réaliser cette recherche, nous avons constitué une équipe formée de professeurs appartenant aux diverses universités québécoises : Omer Chouinard (Université du Québec en Abitibi), Yvan Comeau (Université Laval), Louis Favreau (Université du Québec à Hull), Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal), Denis Martel (Université du Québec à Chicoutimi), Margie Mendell (Université Concordia), Carol Saucier (Université du Québec à Rimouski). Jusqu'ici, cette recherche a été subventionnée par l'Université Concordia, le Service aux collectivités (UQAM), la Chaire de coopération Guy-Bernier (UQAM) et par les diverses institutions universitaires impliquées. Cette recherche s'inscrit également dans le cadre d'une recherche comparative du Centre Jacques-Cartier. Gisèle Reynaud, maître de conférence du Centre de recherche monnaie-finance-banque (Faculté de sciences économiques et de gestion Université Lumière Lyon 2) dirige l'équipe française alors que Benoît Lévesque et Margie Mendell coordonnent l'équipe québécoise. Cette recherche, qui a démarré à l'été 1993, devrait se poursuivre pour au moins deux années.
4. À la fin du mois de novembre 1994, nous avons réalisé quatorze fiches de fonds pour la région de Montréal, sept fiches pour la région Abitibi-Témiscamingue, une pour le Bas-Saint-Laurent. De plus, nous avons réalisé douze entrevues dans la région de Montréal (dont cinq avec des informateurs clés provenant de la Banque nationale, de la Banque fédérale de développement, de la Caisse de dépôt et de placement, de la Fédération des caisses populaires Desjardins de Montréal et de l'Ouest du Québec, du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FTQ) et des Centres d'aide aux entreprises). Trois entrevues ont également été réalisées dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue et une dans la région du Bas-Saint-Laurent. Il va de soi que nous avons également fait un relevé relativement exhaustif de la littérature pertinente au sujet.
5. G. Morgan, **Images de l'organisation**, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989. Également R. Hall, **Organizations, Structures and Processes**. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1972. En français, voir Pierre G. Bergeron, **La gestion moderne. Théorie et cas**, Montréal, Gaëtan Morin, 1979.
6. M. Crozier, **L'acteur et le système**, Paris, Seuil, 1977, p. 164.
7. Réseau capital, **Répertoire des membres**, Montréal, 1994.
8. **Sources de financement des entreprises**, FSTQ, août 1994.
9. Michel Lelart a bien mis en évidence la diversité des tontines qu'on retrouve non seulement en Afrique mais aussi en Asie et en Amérique latine. Michel Lelart, «Le rôle des tontines». In Rolandon Arellano, Yvon Gasse et Gérard Verna (sous la dir. de), **Les entreprises informelles dans le monde**, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1994, pp. 284-302. Les cercles d'emprunt qu'on retrouve à Montréal ont été inspirés par l'expérience du Bangladesh. Sur les tontines, voir la **Revue internationale P.M.E.**, vol. 5, nos 3-4 (1992).
10. Entre autres parce qu'il existe une très grande hybridation des fonds. De ce point de vue, nous tenons compte moins de l'origine du capital que des objectifs du fonds.
11. Ce fonds est de 100 millions\$ pour trois ans répartis entre les seize régions. Il est divisé en deux enveloppes : une enveloppe de base de 60 millions et une enveloppe supplémentaire de 40 millions, mais complémentaire à la participation du milieu. Pour chaque dollar (1,00\$)

33. Les entrepreneurs ayant un projet prometteur peuvent ainsi obtenir un prêt de 50 000\$ garantis à 90% par le Québec. Voir le dépliant disponible dans les Caisses populaires et les succursales bancaires. Ce programme a démarré le 1^{er} décembre 1994.
34. Source : Mouvement Desjardins, *En perspective*, bulletin économique de Desjardins, vol. 4, no 3, mars 1994.
35. Voir entre autres Lucie Mager, «*Les politiques canadiennes et québécoises de développement régional*», in *Bâtir le Québec des régions*, Montréal, CSN, 1993, 31 p. Également, B. Lévesque et L. Mager, «*Vers un nouveau contrat social? Éléments d'une problématique pour l'étude du régional et du local*», in C. Gagnon et J.-L. Klein (sous la dir. de), *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Groupe de recherche d'intervention régionales, 1992.
36. Voir Benoît Lévesque (sous la dir. de), *Animation sociale, entreprises communautaires et coopératives*, Montréal, Éd. Coop. Albert Saint-Martin, 1979, 380 p.
37. Rapport Higgins-Martin-Raynauld, «*Les orientations du développement régional, Les orientations du développement économique*, Ottawa, ministère de l'Expansion économique régionale, 1970, pp. 135-152. Également reproduit dans Gabriel Gagnon et Luc Martin, *Québec 1960-1980. La crise du développement*, Montréal, Hurtubise HMH, 1973, pp. 53-70.
38. Voir entre autres, «*La décentralisation pour quoi faire?*», in *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 3, no 1 (avril 1985).
39. Voir les recherches d'André Joyal. Entre autres, «*Les entreprises alternatives dans le développement local*». *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, no 1, (1989) : 75-91.
40. Diane-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fontan, *Le développement économique et local. La théorie, les pratiques, les expériences*, Montréal, Télé-Université, 1994, p. 202.
41. **La relance locale. Pour une approche communautaire du développement économique. Un rapport de synthèse du Conseil économique du Canada.** Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1990. Dès le départ, il est écrit: «*ce qui est relativement nouveau au Canada, c'est le recours aux programmes communautaires comme instruments de développement de l'économie et de l'entreprise*» (p. 1).
42. Juan-Luis Klein, «*Rapports sociaux et région*», in *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, no 1 (1989) : 103.
43. Pour une analyse parmi les plus récentes, voir Richard Morin, Anne Latendresse et Michel Parazelli, *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise*, Montréal, UQAM, Département d'études urbaines et touristiques, 1994, 242 p.
44. Jean-Marc Fontan, *Les corporations de développement économique communautaire montréalaises. Du développement économique communautaire au développement local de l'économie.* Montréal, Université de Montréal, Département de sociologie, 1991, thèse de doctorat, p. 1.
45. Communiqué de presse du 1 septembre 1994 émis conjointement par IBFD, le MICST et RESO.

46. Voir Louis Favreau, «*L'approche du développement économique communautaire au Québec et aux États-Unis*», in *Revue des études coopératives, associatives et mutualiste*, no 253-254, (1994) : 166-174. Également Louis Favreau, «*L'économie solidaire à l'américaine : le développement économique communautaire*», in Jean-Louis Laville (sous la dir. de), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994, pp. 95-140. Sur les CDC, voir Lucie Chagnon, *Étude de cas de la Corporation de développement communautaire Rond Point : le développement local et les CDC au Québec*, Montréal, mémoire (maîtrise en intervention sociale), UQAM, 1994.
47. Yvon Picotte, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ministre délégué aux Affaires régionales, *Développer les régions du Québec*, Québec, 1992, 47 p.
48. MacDonald & Associates, *Trends in Venture Capital Market in Quebec. Réseau Capital Annual General Meeting*, novembre 1994. Également MacDonald & Associates, *Trends in Canadian Venture Capital Market. ACVCC and Réseau Capital, Joint Annual Conference*, 1994
49. MacDonald & Associates, *Trends in Venture Capital Market in Quebec. Réseau Capital Annual General Meeting*, novembre 1994.
50. Un ratio «capital de risque par habitant» (\$0,34 par rapport à 0,13\$) de même qu'un «ratio capital de risque par million de PIB» (14,87\$ par rapport à 5,02\$) qui seraient trois plus élevés qu'aux États-Unis, qui sont pourtant considérés comme bien pourvus. L'auteur s'appuie sur des données de 1992. Jean-Marc Suret, *op. cit.*, p. 159-160.
51. Jean-Marc Suret, *op. cit.*
52. Le capital de risque sous gestion est de 304\$ par habitant au Québec comparativement à 118\$ en Ontario et 149\$ au Canada. Les investissements faits l'année dernière étaient de 29\$ par habitant au Québec comparativement à 10\$ en Ontario. Source : Maurice Prud'homme, président du Réseau Capital et Vice-président du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec. Voir Martin Vallières, «*Le capital de risque québécois mise sur des alliances à l'étranger*». *Les affaires*, (26 novembre 1994) : 43.
53. **Pour financer le succès de la PME. Rapport du comité permanent de l'industrie**, Ottawa, 1994 (Rapport Berger), p. 52.
54. Prospectus émis par le Fonds populaire de Plessisville.
55. **Pour une région solide, un investissement régional. Guide d'implantation pour les MRC**, cahier juridique, Québec, Solideq, 1992.
56. Sur cinq membres, on y retrouve un représentant du FSTQ et un de la MRC. Les autres proviennent du milieu.
57. Voir le **Rapport annuel de la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec, 1993**. Cette caisse qui a des actifs de 76 millions\$ a maintenu une rentabilité de 0,78\$ par 100\$.
58. Pierre-Yves Touati, *Le capital-risque régional et local en France*, Paris, Syros, 1989, p. 83
59. Dorval Brunelle et Benoît Lévesque, «*Pour une citoyenneté plus active dans le domaine de l'économie*». *Options*, (automne 1994) : 70.

60. Bella Beck, **La nouvelle économie**, Montréal, Éd. Transcontinentales, 1994.
61. Voir à cet égard la contribution majeure de Jean-Louis Laville (sous la dir. de), **L'économie solidaire. Une perspective internationale**. Paris, Desclée de Brouwer, 1994.
62. Voir, dans cette visée, les recherches de l'Institut Karl Polanyi que dirige Margie Mendell. Voir également Jean-Louis Laville, «*Économie et solidarité : esquisse d'une problématique*», in Jean-Louis Laville (sous la dir. de), *op. cit.*, pp. 13-89.
63. Egon Marzner et Wolfgang Streeck, «*Introduction : Towards a Socio-Economics of Employment in a Post-Keynesian Economy*», in Egon Marzner et Wolfgang Streeck (édit.), **Beyond Keynesianism. The Socio-Economics of Production and Full Employment**, Aldershot, Edward Elgar, 1991, p. 1-18.

L'essaimage : une stratégie délibérée de développement économique

André Belley

Université du Québec à Trois-Rivières

Louis Dussault

Université du Québec à Chicoutimi

Jean Lorrain

Université du Québec à Trois-Rivières

Malgré la fin de la récession du début des années 1990, la lente reprise par la suite s'est caractérisée par une faible croissance dans les emplois créés. Cette situation s'explique en partie par la recherche de la productivité par les entreprises, principalement les grandes qui, confrontées à une concurrence accrue, causée par la globalisation des marchés, se consacrent à la réingénierie des processus. Le résultat en est l'annonce de mises-à-pied massives des travailleurs. L'état des finances publiques laisse peu de marge de manoeuvre à l'État pour relancer l'économie. On sait que, depuis la fin des années 1970, la création d'emplois est le résultat de la création et de la croissance des petites et moyennes entreprises. Le rythme de création des entreprises n'est cependant pas suffisant pour résorber le taux de chômage qui demeure endémique. Il est impératif que l'on trouve des solutions innovatrices qui permettront de réactiver l'économie et de créer les emplois souhaités par plusieurs, particulièrement les plus jeunes.

Parmi ces solutions nouvelles se trouve l'essaimage, en tant que stratégie délibérée de développement économique. Non pas que l'essaimage soit un concept nouveau, mais de le structurer en tant que stratégie formelle de création d'emplois l'est peut-être plus, du moins en ce qui a trait au Québec. Cooper expliquait le développement de Silicon Valley, entre autres, par l'essaimage¹. De la même façon, Rodgers et Larsen démontrent l'importance du rôle de l'essaimage dans tous les Silicon Valley américains². Il situe l'essaimage comme étant la source principale d'opportunités d'affaires à l'origine de la

création d'entreprises. Les résultats de sa recherche indiquent que près de 85% des entreprises créées sont issues d'un marché ou d'une technologie similaire à celle de l'organisation incubatrice.

Définition de l'essaimage

Le concept de l'essaimage va prendre une forme différente selon le modèle auquel on réfère. Ainsi, dans les écrits américains, on réfère à l'essaimage en utilisant le terme «spin-off». Garvin définit l'essaimage comme étant la création de nouvelles entreprises par des personnes qui quittent l'entreprise pour laquelle ils travaillent pour démarrer leur entreprise dans le même secteur industriel. Le modèle français réfère à une définition similaire dans une acception restreinte de l'essaimage : *«tout processus de création d'entreprises ou de développement économique par un salarié ou un groupe de salariés, à partir d'une activité de l'entreprise-mère»*³. Il lui confère également une acception large en le définissant comme *«tout système d'appui permettant à un salarié en activité ou licencié de créer ou de reprendre une entreprise»*⁴.

C'est ce à quoi nous référons quand nous parlons «d'essaimage en tant que stratégie délibérée de développement» : un choix délibéré d'une entreprise d'appuyer, par des mesures variables, la création d'entreprises par ses employés. Pour que l'employeur consente à apporter un tel appui, il faut qu'il puisse en voir les avantages pour son entreprise. Le modèle que nous présentons vise à proposer une stratégie d'essaimage qui présente une situation de gagnants: pour l'employé, l'entreprise et la société. Cette dernière y trouvera son profit par la création d'emplois, qu'elle se fasse par la création d'une toute nouvelle entité ou par la croissance d'une entreprise déjà existante. C'est là l'objectif visé par l'essaimage en tant que stratégie délibérée de développement économique.

Modèle théorique de l'essaimage

Nous élaborons le modèle suivant qui nous permettra de mieux comprendre cette vision de l'essaimage. Ce modèle est à trois dimensions et il permet d'étudier le système d'appui selon les conditions dans lesquelles il est réalisé, les relations entre le projet essaimé et les activités de l'entreprise-mère et, finalement, la nature de l'appui, le niveau de collaboration et le lien maintenu par l'entreprise-mère.

Ainsi, l'appui de l'entreprise pourra se faire dans deux types de conditions. Une première situation de gestion des sureffectifs dans l'entreprise; on parle alors d'**essaimage à chaud**. Inversement, on parlera d'**essaimage à froid** dans le cas de situations en dehors de toute gestion de sureffectifs dans l'entreprise.

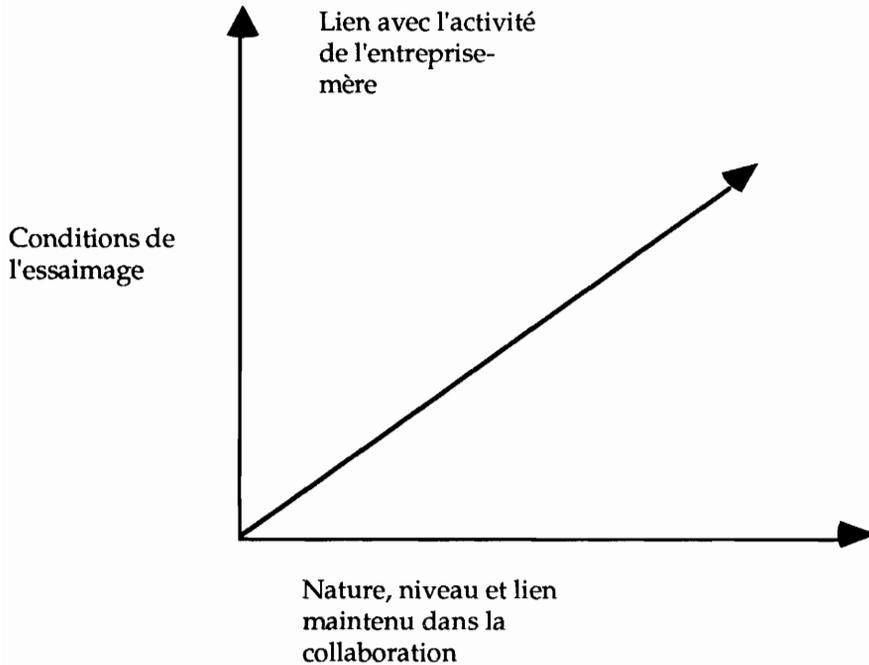
Dans une deuxième dimension, on peut regarder l'essaimage dans la relation que le projet essaimé a avec les activités de l'entreprise-mère. Ainsi, certains projets essaimés n'auront aucun lien avec l'activité de l'entreprise-mère; on parle alors d'**essaimage à partir de projets personnels**. Le projet essaimé portera sur des **activités connexes de l'entreprise** (services, activités complémentaires). Finalement, le projet essaimé sera en relation directe avec une activité exercée dans l'entreprise-mère, ou proche de son activité; on y réfère comme étant l'**essaimage d'activités**.

Dans la troisième dimension, nous pouvons voir l'essaimage quant à la nature de l'appui, le niveau de collaboration et le lien maintenu dans l'appui accordé par l'entreprise-mère à l'entreprise essaimée. On peut voir cette collaboration comme sur un continuum allant, à une extrémité, de l'essaimage sauvage où l'employé quitte l'entreprise, sans support, pour démarrer son entreprise dans le même secteur d'activité. L'entreprise-mère ne collabore d'aucune façon et ne maintient aucun lien. À l'autre extrémité du continuum, on retrouvera l'intrapreneurship, par lequel l'entreprise essaime pour son propre compte en créant une nouvelle unité de production. Dans ce cas, l'entreprise offre tous les appuis et toute sa collaboration et demeure propriétaire de l'entreprise. Au niveau intermédiaire et dans un ordre progressif de l'importance du lien maintenu par l'entreprise-mère et du niveau de collaboration, on retrouve diverses possibilités. D'abord, l'offre d'un appui technique ou administratif (préparation du plan d'affaires, conseils de gestion, conseils fiscaux et autres). L'offre d'un appui commercial, en maintenant une relation de sous-traitance avec l'entreprise essaimée. Un appui financier, par le consentement d'une subvention ou d'un prêt à l'entreprise. Finalement, un appui financier d'un autre ordre, en maintenant un partenariat avec la firme essaimée, sous forme de copropriété.

Ce cadre théorique présente une vision large de ce qu'est l'essaimage. Il déborde largement la vision réductionniste que l'on aurait tendance à s'en faire à prime abord, soit le maraudage des idées issues du contrat qui lie l'employé à son employeur. Il présente plutôt le phénomène comme étant une option stratégique qui s'offre à l'employeur, comme à l'employé. La troisième dimension du modèle met en relief cette option qu'a l'entreprise-mère de décider du niveau de son implication dans le projet potentiel.

Figure 1

Cadre théorique de l'essaimage



L'essaimage, une option stratégique

L'essaimage fait partie des choix stratégiques de l'entreprise-mère⁵. Ainsi, elle peut opter pour une telle politique, dans une situation de rationalisation de ses effectifs. Bon nombre d'expériences d'essaimage, notamment en France, se sont déroulées dans de telles conditions; c'est ce que nous avons appelé précédemment l'essaimage à chaud.

L'essaimage est également un moyen d'assurer la croissance par l'externe, en favorisant le développement de l'entreprise en réseau. L'entreprise-mère pourra impartir une partie de ses activités en favorisant la création de

firmes en amont, développant ainsi un réseau de fournisseurs. De la même façon, l'impartition peut se faire pour des activités en aval, en développant son réseau de distribution. De fait, l'impartition peut se pratiquer pour relativement toutes les activités de l'entreprise⁶.

L'essaimage est également un moyen pour l'entreprise de développer ses ressources humaines et de développer une culture entrepreneuriale en son sein. C'est un moyen de favoriser l'innovation dans l'entreprise, ce qui aura pour effet de mobiliser les employés et, en même temps, de favoriser la croissance de l'entreprise par le développement de nouveaux produits/services ou de nouveaux marchés, sujet au niveau d'implication de l'entreprise-mère dans le projet essaïmé. L'essaimage peut aussi être un moyen efficace de se départir de projets qui sont jugés non stratégiques pour l'entreprise, tout en retirant un certain profit.

Finalement, l'essaimage demeure une option pour l'entreprise consciente du rôle social qu'elle peut jouer dans son milieu en favorisant le développement économique, par la création d'emplois.

Quant à l'employé, c'est un moyen de réaliser son potentiel, de trouver une plus grande autonomie et de plus grandes responsabilités et de développer des compétences autrement non accessibles.

Nature de l'accompagnement

À partir des expériences françaises, Bertherat constate que le taux d'échec est inversement proportionnel à la qualité de l'accompagnement qui est offert par la firme-mère. Il constate, de plus, que «l'appui est plus souvent financier que psychologique et technique, alors que les trois facteurs ont autant d'importance»⁷. L'accompagnement se résume souvent à donner de l'information et un soutien au montage du dossier, alors que peu de soutien est offert aux phases de pré-démarrage, de démarrage et d'après démarrage de l'entreprise essaïmée.

En conséquence, il propose un système d'appui à quatre volets visant à combler les lacunes observées. La première phase est la phase d'accueil, qui consiste à prendre connaissance de l'idée convoitée par l'entrepreneur potentiel et de présenter les appuis possibles compris dans la politique de l'entreprise sur l'essaimage. La deuxième phase, celle du pré-diagnostic consiste, pour le créateur décidé à entamer la démarche, à faire une étude préliminaire de la

faisabilité technique et commerciale du projet proposé et à évaluer la capacité de l'entrepreneur à pouvoir mener à bien son projet.

La troisième phase est caractérisée par la mise en relation et la recherche d'informations plus détaillées sur le projet. Elle se concrétise par la prestation de la formation nécessaire à donner au promoteur, si le besoin a été identifié à la phase précédente, par la préparation du plan d'affaires et la mise en réseau de l'entrepreneur.

La dernière étape consiste à fournir les appuis nécessaires à la mise en oeuvre du plan d'affaires, au démarrage de l'entreprise et au suivi au cours des premières années. Il s'agit de trouver les ressources nécessaires au démarrage et au succès de l'entreprise, tant des ressources financières, humaines, matérielles, logistiques, psychologiques, commerciales et surtout temporelles.

L'entreprise-mère ne possède probablement pas toutes les ressources disponibles à l'interne pour offrir un tel encadrement. Il faudra alors déterminer ce qui peut être disponible à l'interne et ce que l'on devra rechercher à l'extérieur de l'organisation. Une dernière question demande réponse. Quels sont ces lieux qui sont plus propices à l'essaimage de nouvelles entreprises?

Milieu incubateur de la pratique de l'essaimage

Cooper introduit la notion de l'organisation incubatrice (entreprise-mère) comme étant l'organisation dans laquelle l'entrepreneur potentiel travaille avant de démarrer sa propre entreprise dans le même domaine⁸. Le rôle de l'organisation incubatrice est important parce qu'il permet à l'entrepreneur potentiel de développer des compétences qui peuvent être facilement utilisées dans l'exploitation d'une nouvelle entreprise. Elle permet également de rassembler une équipe entrepreneuriale et ce phénomène sera d'autant plus possible que, les personnels de recherche et développement, de marketing et de production travailleront ensemble.

Les personnes les plus susceptibles d'essaimer sont le personnel technique des organisations industrielles, qu'elles soient en haute technologie ou non, les centres de recherches gouvernementaux, les institutions de recherche sans buts lucratifs et les universités, quoique le rôle de ces dernières soit mitigé⁹. Le milieu de la PME apparaît comme un des plus fertiles en termes d'essaimage. On y a constaté des taux d'essaimage par employé dix fois supérieurs à ceux de la grande entreprise¹⁰. Les raisons invoquées sont que les investissements requis

sont moins importants dans les secteurs occupés par la petite entreprise; les employés des petites entreprises développent une vision plus globale de la gestion d'une entreprise, étant exposés à plusieurs fonctions d'entreprise. Une dernière raison réside dans le fait que les conditions d'emploi dans la petite entreprise ne sont pas toujours généreuses, les chances d'avancement limitées et la sécurité d'emploi précaire. De telles conditions diminuent souvent la perception du risque de se lancer en affaires.

Les conditions turbulentes des dernières années, tel que nous l'avons présenté en introduction, font des entreprises de plus grandes tailles des terrains plus fertiles à l'essaimage. Une étude de Cooper révèle une situation différente de celle présentée dans le paragraphe précédent. En effet, sur 125 entreprises créées, 41 étaient issues des 1 000 entreprises les plus grandes de Fortune¹¹. De la même façon, les universités prennent de plus en plus conscience du rôle qu'elles peuvent jouer à ce niveau. Elles font partie des milieux à solliciter au niveau de l'implantation de politiques d'essaimage.

Nous avons fait état de l'importance de la création d'entreprises dans la création de nouveaux emplois. Les statistiques de divers pays sont éloquentes à cet égard. Pour favoriser la création de ces nouveaux emplois, nous avons démontré le rôle et l'importance de l'essaimage et nous avons suggéré que l'essaimage pouvait être l'objet d'une stratégie délibérée de développement économique.

Nous avons proposé un modèle d'essaimage qui vise à inciter le plus grand nombre d'entreprises à y adhérer, en raison des avantages stratégiques qu'il présente. Ce modèle se présente sous trois dimensions. La première dimension porte sur les conditions dans lesquelles l'essaimage est réalisé. La deuxième dimension présente le lien entre le projet essaimage et les activités de l'entreprise-mère. La dernière dimension est d'un ordre stratégique, en ce qu'elle permet à l'entreprise de choisir son niveau d'implication dans les projets essaimage, allant d'une absence complète de l'entreprise essaimage à l'intrapreneurship, qui propose l'essaimage pour son propre compte.

Nous avons fait ressortir les avantages stratégiques de l'essaimage pour l'entreprise-mère qui pourra y trouver un moyen de croissance par l'externe, de cultiver une culture entrepreneuriale tournée vers l'innovation, une nouvelle

façon de gérer les ressources humaines et, le cas échéant, gérer ses sureffectifs. Quant à l'employé, il y trouvera un moyen de réaliser son potentiel et de satisfaire des besoins qui ne sauraient autrement être comblés.

Nous avons présenté un modèle d'accompagnement des promoteurs en quatre phases, comportant une phase d'accueil, une phase de pré-diagnostic, une phase de mise en relation et de recherche d'informations. La dernière phase porte sur la mise en oeuvre du projet, le démarrage et le suivi à donner au cours des premières années. Finalement, nous avons identifié les milieux incubateurs de la pratique de l'essaimage, en l'occurrence les fonctions plus techniques des grandes entreprises, les PME, les centres de recherche et les universités.

Les principales expériences d'essaimage ont été réalisées en France et, plus souvent qu'autrement, en situation d'essaimage à chaud, dans un contexte légal de gestion des ressources humaines plus contraignant. Le modèle proposé se présente comme choix stratégique pour les entreprises, quelle que soit leur nature. Nous croyons que l'implantation d'une politique d'essaimage devrait se concevoir dans cette vision de la chose. Ainsi, l'entreprise-mère, l'entreprise essaimée et la société pourront en tirer profit.

Notes

1. Arnold C. Cooper, *The Founding of Technology-Based Firms*, Milwaukee, The Center for Venture Management, 1971.
2. Everett Rodgers et J. K. Larsen, *Silicon Valey Fever*, New York, Basic Books Inc, 1984.
André Belley, *Les milieux incubateurs de l'entrepreneurship*, Québec, Fondation de l'entrepreneurship, 1989.
3. Jacques Bertherat, «L'essaimage» levier de création d'entreprises, rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Paris, 1989.
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. Pierre-Yves Barreyre, *L'impartition : politique pour une entreprise compétitive*, Paris, Hachette, 1968.
7. Jacques Bertherat, *op. cit.*, p. 18.
8. Arnold C. Cooper, *op. cit.*
9. André Belley, *op. cit.*
10. Arnold C. Cooper, *op. cit.*

11. Arnold C. Cooper, «*The role of Incubator Organizing in the Founding of Growth-oriented Firms*», **Journal of Business Venturing**, vol. 1, no 1 (hiver 1985) : 75-86.

Pour une nouvelle approche de la recherche sur la maîtrise socio-spatiale des NTIC

Alain Laramée
Télé-Université

Mon exposé porte sur le rôle normatif de la recherche dans l'appropriation socio-spatiale et démocratique des nouvelles technologies de communications, en l'occurrence dans le déploiement actuel des inforoutes. Pour ce faire, je présenterai d'abord un survol de la problématique du local dans la société de l'information, une synthèse des orientations et des rôles dominants de la recherche sociale dans ce champ et une proposition de nouvelle approche, la recherche-action.

Problématique du local

À la fin des années 1970 et jusqu'au milieu des années 1980, les promoteurs des nouvelles technologies de communication, tant des entreprises privées que des organismes publics, voyaient dans ces nouveaux moyens de communication l'opportunité d'une nouvelle ère de convivialité où les réseaux locaux pourraient se substituer aux réseaux nationaux¹.

Ces discours étaient donc conformes à la représentation du «local» comme **lieu identitaire auto-référentiel**, mais ils présentaient également une plate-forme stratégique pour répondre aux questions que posent les différentes crises que traverse la société, soit celles de l'État-providence, des finances publiques, de l'énergie et de l'écologie².

Par ailleurs, le développement technologique, notamment les NTIC, a subi une croissance fulgurante depuis les années 1980, et plus particulièrement depuis les années 1990 avec la dite convergence des technologies de radiodiffusion d'une part et de télécommunication d'autre part. Mais cette

croissance a privilégié une représentation mercantile de l'espace soi-disant sans frontières³ et produit ainsi une banalisation du territoire⁴. Du moins est-ce la représentation qui domine les stratégies politiques de privatisation graduelle de la radiodiffusion et de déréglementation ainsi que les projets mis de l'avant par les grandes entreprises dominant l'implantation de l'autoroute de l'information⁵.

Toutefois, déployées selon les seules lois de l'économie de marché, les télécommunications, tout comme les médias de masse, n'échapperont pas aux exigences d'une masse critique minimale pour assurer des profits satisfaisants aux entreprises. À preuve, la récente demande de Bell devant le CRTC de lui permettre de différencier ses tarifs du service de base pour contrer la concurrence prochaine dans le service local à Montréal.

La vocation publique des communications est menacée par la déconstruction de la chaîne des produits et services communicationnels au profit des grandes entreprises. Il est inévitable que ce décloisonnement, qui devrait s'étendre à l'ensemble du marché nord-américain, se traduise par l'apparition d'un oligopole et par l'augmentation du service de base. Ainsi, le CRTC autorise Bell à doubler les coûts du service de base d'ici la fin de 1996.

Or, comme en font foi plusieurs études, cette logique mercantile⁶, risque de conduire «l'autoroute électronique» non pas à une décentralisation, mais à une dualité spatiale⁷ de l'économie et à une différenciation sociale, voire à une exclusion de plus en plus importante⁸. Ce résultat pourrait être un affaiblissement stratégique des localités dites périphériques et une perversion informationnelle de la démocratie⁹. Le local devient, au mieux, un espace à occuper par la rationalité technicienne et marchande; au pire, une simple porte vers le mondial¹⁰.

Bilan de la recherche sociale institutionnalisée

Une analyse pour le compte de l'Union internationale de géographie nous a permis d'effectuer un bilan de la recherche sur les impacts socio-spatiaux des NTIC au Canada et au Québec¹¹. Ce bilan permet de constater que la recherche effectuée par les sciences humaines portant sur les impacts des NTIC au Canada et au Québec avait surtout porté sur les dimensions macro-sociales, et particulièrement sur les enjeux culturels, politiques et juridiques de leur développement. Par ailleurs, d'autres recherches, de plus en plus nombreuses et subventionnées en partenariat, se sont faites récemment sur les modalités et les

stratégies industrielles de développement, de diffusion et d'utilisation des NTIC. Les recherches de la première catégorie ont fréquemment oublié l'ancrage matériel des NTIC dans le tissu social, en l'occurrence leur dimension géographique et spatiale, alors que celles de la seconde catégorie se sont imprégnées des finalités stratégiques de la technique et du marketing au point de, parfois, utiliser les mêmes méthodes et surtout la même épistémologie¹². Il faut noter que les programmes de recherche subventionnée ont orienté fortement ces choix au cours de la dernière décennie.

En conséquence, le champ de la maîtrise **socio-spatiale** et **territoriale** des NTIC non seulement est peu investi par la recherche sociale, mais encore moins par les pouvoirs politiques. Les conséquences de ce vide scientifico-politique sont vécues de manière particulièrement douloureuse dans les lieux géographiquement moins bien munis d'infrastructure technologique et scientifique, c'est-à-dire dans les régions périphériques des pays industrialisés et dans les pays dits en voie de développement.

En somme, cette recherche institutionnalisée n'a que faiblement réussi à influencer l'accroissement de la maîtrise sociale et locale des NTIC.

À quoi attribuer ce problème? À plusieurs raisons que nous ne nous aventurerons pas à énumérer ici, mais nous croyons que les deux principales sont d'ordre socio-historique et pragmatique.

Premièrement, au plan socio-historique, la recherche institutionnalisée n'a pas su se soustraire au modèle qui la sous-tendait à son origine voulant que ses finalités soient définies en fonction d'une intervention et d'un point de vue étatiques au plan politique¹³. Ce point de vue, quoique contesté au plan analytique par la notion de rupture épistémologique, construisait de nouveaux statuts sociaux pour le chercheur, soit ceux d'expert, de professionnel, de technicien, de consultant, de conseiller dont le travail institutionnalisé est particulièrement voué à servir à des commissions gouvernementales, à des entreprises ou à la fonction publique. Il s'est développé une «fonctionnarisation» et une «technocratisation» de la recherche¹⁴. Ce phénomène n'est pas spécifique aux études portant sur les NTIC. Toutefois, vu l'ampleur de ce champ de recherche et la spécificité commerciale de ces innovations, il s'est manifesté avec beaucoup plus d'acuité dans ce champ d'activité.

En bref, cette recherche s'est éloignée progressivement des préoccupations sociales qui avaient légitimé dans les années 1960 son institutionnalisation et a ainsi diminué son potentiel de critique et

d'émancipation sociale. En un sens, nous serions de l'avis de Deetz pour affirmer qu'en matière de recherches sur la maîtrise sociale des NTIC,

[...] peu d'études ont abordé la problématique de la participation équitable dans la construction et la distribution de la connaissance et de la signification et que l'emphase a davantage été mise du côté de la transmission des messages, des influences sociales et du contrôle, ce qui a contribué paradoxalement à renforcer le système de domination en place, les sciences sociales ayant adopté ainsi les valeurs du managerialisme.¹⁵

Deuxièmement, au plan pragmatique, les NTIC sont par nature transdisciplinaires, transversales, et affectent autant les catégories de références temporelles que spatiales, dimensions avec lesquelles la recherche institutionnalisée, construite et conçue sur un modèle disciplinaire a beaucoup de difficultés à composer, car son existence repose sur sa propension à disséquer et à segmenter l'objet plutôt que de le saisir de manière systémique¹⁶.

Notre recherche de solutions à ces problèmes passera donc par la proposition d'une nouvelle approche de recherche susceptible à la fois de résoudre les problèmes de pertinence de la recherche institutionnalisée et de favoriser son inscription sociale.

La recherche-action comme approche épistémologique et théorique

Notre perspective théorique s'inspire largement de celle présentée par Fernand Dumont, Pierre Bourdieu et Stanley Deetz. Dumont part du postulat suivant :

Toute société crée un ensemble coordonné de représentations, un imaginaire à travers lequel elle se reproduit et qui, en particulier, désigne le groupe à lui-même, distribue les entités et les rôles, exprime les besoins collectifs et les fins à réaliser. Les sociétés modernes, comme les sociétés sans écritures, produisent ces imaginaires sociaux, systèmes de représentations à travers lesquelles elles s'autodésignent, fixent symboliquement leurs normes et leurs valeurs.¹⁷

Afin d'éviter que la science prenne la place des représentations sociales en plaçant le savant comme sujet idéal, on doit travailler à étudier directement *«les diverses manières dont les sociétés produisent leurs propres interprétations d'elles-mêmes»* et la manière dont elles constituent leur propre référence. Ainsi donc, ces interprétations construites en représentations, même si elles *«tiennent du corps social leurs conditions de production, peuvent être privilégiées pour comprendre comment se constitue un imaginaire social qui sert de référence aussi bien aux scientifiques qu'aux sujets sociaux»*.

Le projet scientifique consiste donc à reconstruire ces représentations sociales à les transposer dans un discours. Le travail doit procéder en deux moments, à savoir la connaissance de la transcription des représentations du groupe, puis la transposition de ces représentations en interprétations par l'analyse scientifique, elle-même produite partiellement par le corps social dont elle réinvestit le sens. Cependant, comme le rappelle avec insistance Bourdieu¹⁸, le chercheur est lui-même un acteur social inscrit dans sa société et sujet tout autant qu'objet de son analyse.

Toutefois, la prise en compte de cette dialectique est-elle suffisante pour construire une épistémologie fondée sur la légitimité de la rupture épistémologique ou plutôt, comme le suggère Bourdieu, de l'objectivation participante (à ne pas confondre avec la trop connue observation participante)?

Opter pour l'épistémè de l'objectivation conduit à définir un rôle spécifique au chercheur, considérant que son statut et son épistémologie puissent fournir des grilles plus «objectives» que celles des autres acteurs sociaux. Ce serait reconstruire le statut du chercheur idéal et institutionnaliser ainsi la recherche, rôle historiquement critiqué et déconstruit par Dumont. D'un autre côté, opter pour l'impossibilité de contourner le biais social du chercheur conduit à réduire la recherche au rôle de construction d'interprétations concurrentielles, donc de fabrication d'opinions, au même titre que les autres formes d'actions interprétatives, artistiques, littéraires ou religieuses et à banaliser ainsi la recherche scientifique et le savoir analytique.

Nous croyons donc que ces deux options aboutissent à une impasse et stérilisent les possibilités d'influencer le champ social parce qu'elles sont circonscrites à l'intérieur d'un espace non politique de la recherche, alors que peu importe les choix, et particulièrement en matière de technologies de communication¹⁹, les résultats de la recherche sont construits, interprétés et utilisés par des acteurs sociaux qui sont forcément des acteurs politiques²⁰. Cette distinction entre les moments de la construction, de la production et de la

diffusion de la recherche, en plus d'être calquée sur les modèles positivistes dominants des sciences exactes²¹, reproduit paradoxalement, dans son institutionnalisation, la structure taylorienne de production industrielle que la recherche sociale a tant décrié par le passé.

Aussi, en guise de solution de remplacement, nous proposons de concevoir ce biais «naturel» de la perception et de l'influence des grilles d'interprétation du chercheur comme étant non pas des variables contrôlables par le chercheur au moyen de sa volonté, de sa conscience, de son statut ou d'un quelconque refuge méthodologique positiviste²², mais plutôt comme découlant de la représentation de l'acte de recherche et du statut du chercheur, faisant ainsi davantage de place à une interaction créatrice des représentations entre le chercheur et les acteurs-sujets appartenant au champ de l'étude et de l'action sociale²³.

Ainsi, cette influence mutuelle, au lieu d'être consécutive à la recherche et d'intervenir seulement au moment de la collecte des données et de la diffusion des analyses, intervient de manière continue aux différentes étapes de construction de la problématique et du questionnement, bref tout au long du processus de la recherche. L'intérêt majeur de cette approche se situe tant au plan de la pertinence sociale des résultats de la recherche que de son questionnement théorique. Les rapports entre recherche, interprétation et action ne sont plus différés, mais fusionnés dans le temps et l'espace de l'action. La tension continue qui résulte des rapports entre recherche et action devient le prix à payer sur la pertinence sociale et locale de la recherche.

Dans ce modèle, il importe de souligner que la spécificité du chercheur par rapport aux autres acteurs sociaux lui vient à la fois de ses compétences réflexives, de ses capacités de traitement de l'information, de ses connaissances spécifiques de l'objet de recherche et de son appartenance à une institution vouée essentiellement au développement et à la diffusion du savoir et, par le fait même, en contact avec des réseaux d'information et de connaissance plus étendus, ouverts et complexes que ceux accessibles aux autres acteurs sociaux.

Son rôle n'est plus réduit à celui d'un observateur distant mais, comme le décrivait Friedmann²⁴ il y a plus de vingt ans, à celui d'un catalyseur, c'est-à-dire à la fois un acteur et un observateur par son regard singulier et par son potentiel d'animation et d'analyse que lui permet la distanciation relative de son appartenance institutionnelle.

Ce rôle est d'autant plus important que le champ d'investigation est complexe et qu'il se construit de manière autoréflexive²⁵, c'est-à-dire en même temps qu'il s'analyse. Ce qui est le cas actuel de l'autoroute de l'information.

Les inforoutes comme champ de recherche et d'action sociales

Le développement des NTIC se fait actuellement comme si la société civile était réduite à prendre connaissance des résultats des stratégies invisibles adoptées par de grandes entreprises sans pouvoir avoir accès à l'information pertinente pour construire son propre cadre de questionnement et de choix des options de développement possible. Il semble, curieusement, compte tenu du caractère secret des stratégies industrielles en cours et surtout de la légitimation par les gouvernements du cadre économique et juridique du libre marché, que la recherche sociale en ce domaine soit réduite à se transformer en journalisme d'enquête et à adopter des méthodes d'analyse conduisant à découvrir la stratégie qui se cache derrière les discours d'entreprise à la lumière des informations que ces mêmes entreprises veulent bien faire circuler. Cela devient un véritable jeu du chat et de la souris ou plutôt de l'éléphant et de la souris, cette dernière représentant bien la position du chercheur institutionnel.

En tant que chercheur, compte tenu de l'immense écart entre les maigres sommes affectées à la recherche sociale et celles déployées par les oligopoles promoteurs des inforoutes, nous sommes dans la situation où nous serons toujours mis devant le fait accompli. Nous acceptons la problématique de travail et de recherche proposée et contrôlée indirectement par ces entreprises qui nous dictent, par les perspectives d'emplois et de financement, par leurs pronostics futuristes, par leurs techniques raffinées de marketing, par leur accent démesuré sur les infrastructures et par leur collusion de plus en plus étroite avec les pouvoirs politiques, les chemins à suivre en disséminant l'information nécessaire pour orienter l'opinion publique. Les chercheurs devenant ainsi un moyen non menaçant de détourner l'opinion publique des vrais enjeux démocratiques, quand ce n'est tout simplement pas, parfois même à leur insu, de simples éléments de transmission ou de promotion des stratégies des entreprises. En somme, ce processus d'asservissement de la recherche institutionnalisée conduit à techniciser la recherche sociale et à établir une équivalence entre la pertinence sociale et la pertinence économique.

Tant que nous jouerons plus ou moins consciemment ce jeu, rien ne pourra changer et le potentiel critique et d'émancipation sociale des inforoutes²⁶, que pourraient éveiller et valoriser nos recherches, ne pourra jamais se matérialiser

dans des décisions et des actes concrets parce qu'annihilé par l'ampleur de la puissance commerciale à contrer. À cet effet, nous croyons que nous devons développer des lieux d'exercice d'une recherche-action émancipatrice susceptibles de faire émerger de véritables contre-pouvoirs à finalités socio-démocratiques.

Les chercheurs intéressés auraient avantage à se grouper pour travailler à concevoir des lieux pouvant agir comme «observatoire social et local des communications». Rapidement, ces observatoires pourraient fonctionner en partenariat, un peu à la manière des observatoires de veille technologique et économique, mais ayant essentiellement une mission sociale et culturelle. Ils auraient comme but général de construire une idéologie de remplacement à la dictature de l'idéologie technico-marchande actuelle et comme finalités locales d'informer et d'éduquer les groupements et les mouvements associatifs locaux en matière de déploiement des communications, c'est-à-dire les NTIC et les médias. Ces fonctions pourraient être de réunir et interpréter des informations sur les stratégies, les acteurs et les grands opérateurs de la société d'information de manière à pouvoir les communiquer aux différents groupes sociaux, éduquer la population aux médias, conduire des débats, développer des codes de déontologie, analyser les usages sociaux et les impacts locaux des décisions, produire du matériel d'animation et d'éducation, en somme, mettre au point des modèles de développement et d'appropriation local des médias et des NTIC. On pourrait, à la rigueur, concevoir un réseau national de ces observatoires qui pourrait ainsi influencer sur l'adoption et la surveillance d'une politique sociale et nationale des communications encore à venir au Québec.

Bien sûr, il reste un travail énorme à faire et beaucoup de questions à résoudre, mais compte tenu de la transversalité du déploiement des inforoutes, je crois que ce projet est assez légitime et fécond pour à la fois y investir des énergies, ouvrir une voie prometteuse d'appropriation démocratique, locale et sociale des technologies de communication et rendre plus pertinente la recherche universitaire.

Notes

1. Gunnar Törnkvist, «*Contact Systems and Regional Development*» dans **Regional information and regional planning** de Antoni Kuklinski, (éd.), Paris, Mouton, 1974.
Bernard PLANQUE, «*Observations et interprétations de la dynamique spatiale contemporaine*» dans **Le développement décentralisé en France**, 1985.
B. Thorngreen, «*How do Contact Systems Affect Regional Development?*» dans **Environment and planning**, vol. 2 (1970).
2. Bernard Planque, «*PME innovatrices et synergies locales*» dans **Technologies nouvelles et développement régional** de l'Association de science régionale de langue française, 1986, pp. 301-323.
Jean-Claude Perrin, «*Technologies nouvelles et synergies locales*» dans **Technologies nouvelles et développement régional** de l'Association de science régionale de langue française, 1986, pp. 287-299.
Rodolphe Lamarche, **Capitalizing on the Information Economy : a New Approach in Regional Development**, Moncton, The Canadian Institute for Research on Regional Development, 1990.
3. Jean-Guy Rens, **L'empire invisible; Histoire des télécommunications au Canada**, tome 1 : de 1846 à 1956 et tome 2 : de 1956 à nos jours, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1993.
4. Henry Bakis, **Entreprise, espace, télécommunications**, Caen, Paradigme, 1988.
5. C. Sirois et C. Forget, **Le médium et les muses**, Institut de recherches en politiques publiques, 1995.
6. Vincent Mosco, **The Pay-per-society : Computers and Communications in the Information Age**, Toronto, Garamond Press, 1989.
7. A. Begag et G. Claisse, «*Téléinformatique et localisation des entreprises*» dans **France Telecom 77**, 1991, pp. 47-59.
Azouz BEGAG et al., «*L'espace des bits : utopies et réalités; téléinformatique, localisation des entreprises et dynamique urbaine*» dans **Communication et territoire** de Henry Bakis, dir., La documentation française, IDATE, coll. Communication et société, 1990, pp. 187-234.
Bernard Planque, «*PME innovatrices et synergies locales*», op. cit.
8. A. Torrès, «*À tombeau ouvert, sur les autoroutes électroniques*», **Le Monde diplomatique**, (avril 1995) : p. 12.
9. M. Castells, «*Crisis, Planning, and the Quality of Life : Managing the New Historical Relationships between Space and Society*». **Environment and Planning : Society and Space**, vol. 1 (1983) : pp. 3-21.
10. V. Knight, Richard Gappert et Gary Gappert, **Cities in a Global Society**, Sage Publications, 1989.
Alain Laramée, «*Les influences des NTIC sur les organisations locales*». **Communication & organisation**, n° 1 (1992) : pp. 127-142.
11. Alain Laramée, «*Télécommunications et incidences spatiales au Canada. Contexte et bilan de la recherche contemporaine*». **NETCOM**, vol. 7, n° 2 (1993) : pp. 464-489.
12. Stanley Deetz, **Democracy in an Age of Corporate Colonization. Developments in Communication and the Politics of Everyday Life**, State university of New-York Press, 1992.

13. Fernand Dumont, *op. cit.* Pierre Bourdieu, *op. cit.* Stanley Deetz, *op. cit.*
14. Fernand Dumont, *op. cit.*
15. Stanley Deetz, *op. cit.*
16. Yves Barel, *Le paradoxe et le système*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1990.
Alain Laramée, «*Communication, territoire et identité; un ancien regard sur de nouvelles technologies?*», *Sciences de la société*, n° 35, (1995) : pp. 47-59.
17. Ansart cité dans Fernand Dumont, *op. cit.*, p. 393.
18. Pierre Bourdieu, *op. cit.*
19. Stanley Deetz, *op. cit.*
20. John Forester, «*Planning in the Face of Power*». *APA Journal*, (1982).
21. Alain Laramée, dir., *Les communications au Québec*, Éditions Saint-Martin, 1993, 245 p.
22. *Ibid.*
23. John Friedman, *Territory and Function*, University of California, 1979.
Eric Trist et Emery Fred, *Toward social ecology*, London, Plenum Press, 1973.
24. John Friedman et Barclay Hudson, *Retracking America*, The M.I.T. Press, 1973.
25. Yves Barel, *La ville médiévale, système social, système urbain*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1977.
26. Gérard Loiseau, «*Démocratie locale et télématique. Réalisations et potentialités*» dans *Une démocratie technologique?*, coédition ACFAS-GRID, 1988, pp. 189-217.

Bibliographie

- «*La banalisation des territoires en réseau*» dans *Communications et territoires*, La documentation française, 1990, pp. 15-35.
- BERNARD, Paul et Bernard CLOUTIER, dir. *Sciences sociales et transformations technologiques*. Actes d'un colloque, Conseil de la science et de la technologie, doc. n° 87.02, 1987.
- BERTHERAT, J. «*Société locale et échange d'information*». *Économies et humanisme*, n° 261 (1982) : pp. 18-25.
- BOURDIEU, Pierre. «*L'identité et la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région*» dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 35 (novembre 1990).
- CAO, M.-T., C.-H. DAVIDSON et D. OUDOT. *Technologies, réseaux et développement régional : le cas de l'Estrie*. Rapport présenté au Conseil de la science et de la technologie du Québec, Faculté d'Aménagement de l'université de Montréal, 1987.

- CAUQUELIN, Anne. Cinévilles. 10/18,1979.
- CLAVAL, Paul. «La mise en réseau des territoires» dans *Communication et territoire* de H. Bakis, éd. Documentation française, 1990. Pages 35-47.
- DE CERTEAU, Michel. *L'invention du quotidien*. Gallimard, 1990.
- DUMONT, Fernand. *L'Anthropologie en l'absence de l'homme*. Paris, Presses universitaires de France, 1981.
- FRIEDMANN, John et Barclay HUDSON. «*Knowledge and Action : a Guide to Planning Theory*». *AIP Journal*, (janvier 1974) : pp. 2-16.
- GARNIER, Jean-Pierre. «*L'espace médiatique ou l'utopie localisée*». *Espaces et Sociétés*, n° 50 (1987) : pp. 8-20.
- HEPWORTH, Mark. «*Planning for the Information City : The Challenge and Response*». *Urban Studies*, vol. 27, n° 4 (1990) : pp. 537-558.
- HEPWORTH, Mark. «*The Geography of Technological Change in the Information Economy*». *Regional Studies*, vol. 20, no 5 (1985) : pp. 407- 424.
- KLEIN, Juan-Luis. «*Qu'est-ce que la maîtrise locale de la technologie?*» dans *Technologie et territoire : la maîtrise territoriale du changement technologique*. Chicoutimi, GRIR/UQAC, coll. Développement régional, 1990. Pages 125-135.
- LARAMÉE, Alain. «*Le développement régional à l'ère des télécommunications: quelques hypothèses de recherche*». *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 34, n° 91 (avril 1990) : pp. 33-44.
- LARAMÉE, Alain. «*Communication et planification régionale : une représentation systémique*». *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5 (1988) : pp. 837-852.
- LAULAN, A.-M. «*Territoires, réseaux et techniques de communication*». *Communication et langages*, n° 87 (1991) : pp. 81-92.
- NIJKAMP, P. «*The Use of Information Systems for Regional Planning*». *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5 (1988) : pp. 759-783.
- O.E.C.D. «*The role of Information and Telecommunications Technologies in Regional Development*». *Science Technology Industry*, n° 3 (avril 1987) : pp. 135-173.
- ORLIKOWSKI, Wanda J. «*Integrated Information Environment or Matrix of Control? The Contradictory Implications of Information Technology*». *Accounting, Management and Information Technologies*, vol. 1, n° 1 (1991) : pp. 9-41.
- PAILLART, Isabelle. *Les territoires de la communication*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1993.
- PELLEGRINO, P., G. ALBERT, C. CASTELLA, A. LEVY et J-C. LUDI. «*Identités régionales, représentations et aménagement du territoire*». *Espaces et Sociétés*, n° 41 (1982) : pp. 99-112.

PERRINJAQUET, Roger et Dominique JOYE. «*Nouvelles frontières médiatiques, nouveaux espaces sociaux?*». *Espaces et sociétés*, n° 5 (1987) : pp. 175-192.

Les organismes de concertation régionale : instrument de développement ou arène politique du Québec des régions¹

**Vincent Sabourin
Université du Québec à Montréal**

Cette recherche met en lumière les défis des organismes de concertation régionale. Ces organismes doivent accomplir leur mission de concertation malgré un ensemble de partenaires socio-économiques ayant des agendas socio-politiques complexes et des horizons différents. Afin de jouer pleinement leur rôle d'instrument de développement, les organismes de concertation régionale doivent s'assurer d'une mission claire et de l'appui d'une coalition d'organisations du milieu en vue d'un partenariat socio-économique. Le cas échéant, les organismes de concertation régionale risquent de ne pas être en mesure de résister aux pressions du milieu et de se transformer en arène politique.

Le contexte

Depuis quelques années, les organismes de concertation régionale font l'objet d'un certain nombre de questions quant à leur rôle comme instrument de développement régional. Ces questions s'accroissent avec les pressions gouvernementales visant à diminuer le financement de ces organismes ou encore à transférer le fardeau de leurs responsabilités à d'autres organismes régionaux. Ce contexte pose le problème de l'efficacité des organismes de concertation régionale comme agent d'intermédiation dans la distribution des ressources et l'établissement de priorité dans le développement d'une région. La question peut se poser ainsi : dans quelle mesure ces organismes ajoutent-ils une valeur accrue au fonctionnement et au développement d'une région?

L'objectif de la recherche

L'objectif de la recherche est d'examiner, à l'aide d'un cadre conceptuel, les défis particuliers associés aux organismes de concertation régionale. Les objectifs spécifiques de la recherche sont de répondre aux deux questions suivantes : quels sont les facteurs qui influencent la capacité d'un organisme de concertation régionale à accomplir sa mission de développement? Quelles sont les menaces auxquelles font face ces organismes?

Notre principale hypothèse est que les organismes de concertation régionale en mesure de développer le support d'une coalition de partenaires socio-économiques sont dans une meilleure position pour jouer le rôle d'instrument de développement régional.

La revue de la littérature

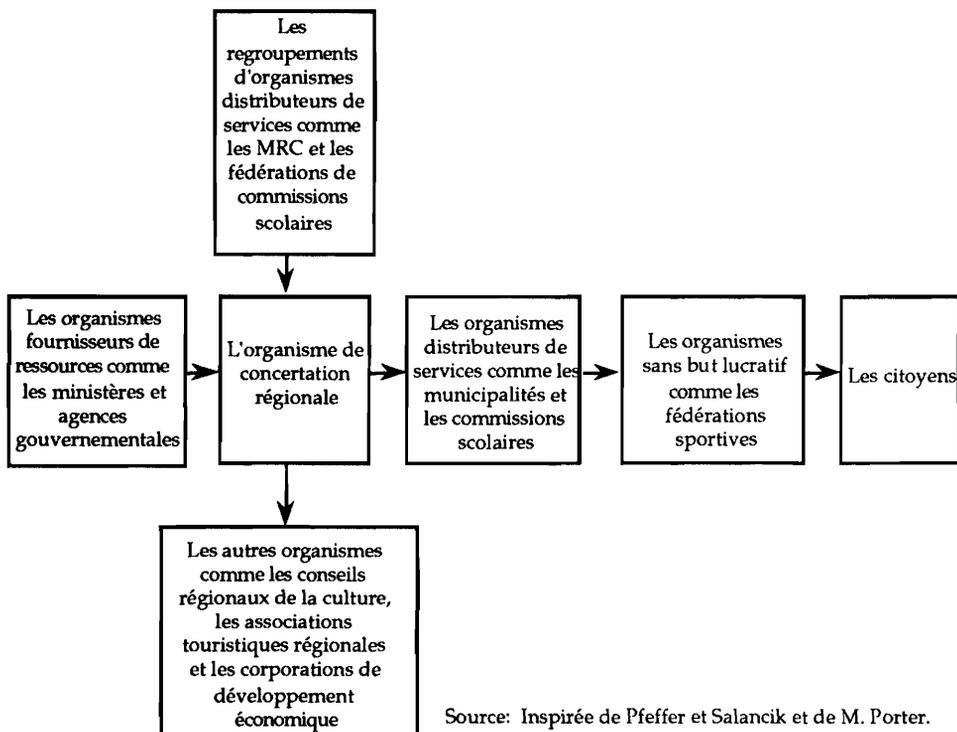
La capacité à accomplir une mission d'organisation peut être examinée à l'aide du concept de «position stratégique»; ce concept est devenu important au cours des dernières années dans la gestion des organisations². Dans le secteur du développement régional et de l'administration publique, le concept de position stratégique a souvent été examiné à travers la notion de légitimité sociale et politique. La notion de légitimité fait référence au bien-fondé d'un organisme dans son milieu. Parson a noté que des organisations qui utilisent des ressources de nature publique doivent conserver une légitimité de nature socio-politique³. Les pertes de légitimité amènent des remises en question de ces organismes et de leur mission.

Cette légitimité des organismes de concertation régionale repose en partie sur le support des partenaires socio-économiques. Ainsi, Mintzberg, Pfeffer et Salancik ont indiqué comment les organismes partenaires dans l'environnement externe de l'organisation peuvent utiliser différents moyens externes d'influence comme les normes sociales, les contraintes formelles, les campagnes de groupes de pression, les contrôles directs ou le fait d'être membre d'un conseil d'administration, afin d'accroître ou de diminuer leur degré d'influence sur les organismes comme ceux faisant de la concertation régionale⁴. Dans un contexte de décentralisation, les organismes de concertation régionale doivent être en mesure d'assumer leur rôle à l'aide de compétences élargies⁵. Ce contexte pose aussi la question des modalités d'organisation et de fonctionnement territoriales de ce type d'organisme⁶.

Le cadre conceptuel

Dans cette recherche, nous avons utilisé un modèle inspiré à partir des travaux de Pfeffer et Salancik et de Michael Porter afin d'analyser la situation des organismes de concertation régionale⁷. Ce modèle comprend tout d'abord les organismes qui sont des fournisseurs de ressources situés en amont comme les ministères subventionnaires. On retrouve ensuite, en aval, les organismes qui sont des distributeurs de services auprès des citoyens. On pense aux municipalités et aux commissions scolaires. Enfin, nous pouvons identifier les utilisateurs qui bénéficient des services provenant des organismes de concertation régionale. Ce sont les organismes sans but lucratif comme les fédérations sportives ainsi que les citoyens-utilisateurs des services.

Figure 1
Le cadre conceptuel d'analyse des organismes de concertation régionale



Source: Inspirée de Pfeffer et Salancik et de M. Porter.

Le modèle est complété par deux éléments, soit les regroupements d'organismes distributeurs de services, comme les municipalités régionales de comté (MRC), et les fédérations de commissions scolaires ainsi que les organismes collaborateurs, comme les conseils régionaux de la culture, les associations touristiques régionales et les corporations de développement économique.

La méthodologie

Une analyse en profondeur de la situation d'un organisme de concertation régionale, le Conseil régional des loisirs de l'Estrie (CRLE), a été effectuée. Cet organisme de concertation régionale, malgré des différences idiosyncratiques, possède l'ensemble des caractéristiques de la majorité des organismes de concertation régionale. Nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux remises en question quant aux rôles des CRL. Ces remises en question, mises en évidence dans le cadre des questions de «définancement», sont un terrain fertile afin d'étudier la position stratégique de ces organismes de concertation régionale dans leur région.

La recherche fut réalisée à l'aide de trois principaux outils méthodologiques, soit la recherche documentaire, une enquête auprès des clientèles et des entrevues en profondeur auprès des dirigeants de l'organisation.

Premièrement, l'analyse documentaire fut la première source d'information. Elle a permis de connaître les besoins des clientèles et les objectifs des partenaires socio-économiques. Elle a aussi permis de tracer l'évolution historique de l'organisation.

Deuxièmement, nous avons aussi utilisé les résultats d'une enquête menée par le CRLE auprès de ses membres en mai 1991. Ce sondage avait pour objet de connaître leur degré de satisfaction et leurs attentes par rapport aux services existants ainsi que les points d'amélioration.

Troisièmement, une série d'entrevues en profondeur avec la directrice générale du CRLE a permis de recueillir des informations sur les enjeux stratégiques de l'organisation. De plus, deux rencontres ont permis de valider les informations obtenues : l'une avec les membres du comité conjoint Table des MRC-CRLE, l'autre avec le conseil d'administration et le personnel du CRLE⁸. Les résultats obtenus furent validés auprès d'un petit nombre de répondants provenant d'autres organismes de concertation régionale.

La situation des organismes de concertation régionale

La situation des organismes de concertation régionale fut examinée pour les clientèles et les partenaires socio-économiques.

La situation face aux clientèles

Lors de la fondation de l'organisme, les demandes des clientèles des CRL (comme un bon nombre d'organisme de concertation régionale) provenant des usagers étaient relativement peu importantes en volume et sur le plan des exigences. Cet organisme était peu connu du public et sa faible notoriété générait un volume de demandes raisonnable et facile à coordonner. De plus, le peu d'expérience des requérants avec l'organisme amenait des demandes dont les attentes étaient d'un niveau relativement faible. Toutefois, avec les années, ces clientèles sont devenues plus expérimentées et ont acquis une connaissance de l'organisme et de son fonctionnement. Elles possèdent maintenant des attentes mieux définies et plus explicites. Ces demandes sont plus spécialisées et plus différenciées. Dans le cas des CRL, on retrouve maintenant six secteurs différents ayant des exigences propres et spécifiques, soit le plein-air, le secteur touristique, les loisirs familiaux, communautaires, culturels et sportifs. La fragmentation accrue de la demande des clientèles a comme conséquence de multiplier le nombre de projets devant être mis en chantier pour répondre aux besoins du milieu :

- a) elle nécessite une plus grande spécialisation des activités de l'organisme qui doit s'efforcer d'accroître son degré de connaissance et ses habiletés dans un plus grand nombre de domaines;
- b) la coordination de demandes plus différenciées et spécialisées amène une complexification du fonctionnement de l'organisme.

La situation face aux partenaires socio-économiques

Depuis leur fondation, les CRL, comme un bon nombre d'organismes de concertation régionale, ont aussi vu augmenter le nombre et la variété des organisations qui jouent le rôle de partenaires socio-économiques. On retrouve, comme dans le cas des clientèles, un effet structurant important dans les relations de ces organisations avec l'organisme de concertation régionale. Un organisme de concertation régionale comme le CRLE doit maintenant concilier sa

mission avec sept catégories de partenaires socio-économiques ayant des objectifs différents, des intérêts et des liens spécifiques avec lui.

Parmi les partenaires, on retrouve tout d'abord le ministère des Affaires municipales, les petites municipalités, les grandes municipalités, les municipalités régionales de comté, les commissions scolaires, les organismes sans but lucratif et les organismes collaborateurs (comme Tourisme Estrie ou le Conseil régional de développement et le Conseil régional de la culture). Examinons brièvement la dynamique avec chacun des ces partenaires.

- a) On retrouve tout d'abord le principal bailleur de fonds de l'organisme, soit le ministère des Affaires municipales du Québec. Ce ministère a traversé une période de retrait et cherche à réduire son implication budgétaire dans l'ensemble de ses programmes et à tous les niveaux⁹. Il cherche notamment à amener les municipalités à s'impliquer davantage dans le développement des loisirs en assumant notamment le financement des CRL.
- b) On retrouve ensuite les municipalités. D'une façon générale, les municipalités cherchent à accroître leur espace sur la scène régionale et sont intéressées à renforcer leur présence dans le domaine des loisirs. Elles ont découvert, au cours des dernières années, que les services de loisirs étaient rentables politiquement et leur permettaient de donner des services visibles ayant une valeur pour le payeur de taxes.
- c) En ce qui a trait aux grandes municipalités, ces dernières ont intérêt à effectuer des ententes inter-municipales et à chercher de nouvelles approches de loisirs leur permettant notamment de tarifier leurs services afin de les autofinancer.
- d) En ce qui a trait aux petites municipalités (100 municipalités sur 125), elles ont un grand besoin de support, d'outils et de personnes-ressources pour appuyer les efforts de leurs bénévoles sur qui repose l'organisation de services. Ces demandes sont différentes et souvent difficiles à réconcilier entre elles.
- e) On retrouve aussi les municipalités régionales de comté. Dans le cas des MRC, on note que ces organismes sont à la recherche d'appuis politiques auprès des municipalités. Elles doivent établir un consensus pour faire avancer des projets à caractère supra-local. Le cas échéant, les projets majeurs de développement en loisirs seront bloqués si les MRC n'obtiennent pas un appui auprès des municipalités membres des MRC.

- f) Les commissions scolaires représentent un autre partenaire important dont l'intérêt particulier vise à accroître l'utilisation de leurs équipements en dehors des heures régulières de cours. Pour ce faire, plusieurs commissions scolaires cherchent à développer des programmes conjoints avec les municipalités.
- g) Les organismes sans but lucratif représentent une autre catégorie de partenaires. Leur intérêt premier est d'obtenir du conseil régional des supports techniques, financiers ou administratifs. Ces organismes sont aussi devenus, au cours des dernières années, plus dépendants des sources de financement. La majorité de ces organismes sont dans une situation précaire et sont devenus un partenaire dont l'appui est volatil pour le conseil régional. Plusieurs d'entre eux sont toujours menacés de coupures par le gouvernement et sont à la recherche de nouvelles sources de financement, notamment auprès des municipalités. En ce sens, ils font concurrence aux conseils régionaux.
- h) Enfin, on retrouve les organismes collaborateurs qui offrent un appui conditionnel pour des initiatives de coopération particulières sur la base de projets spécifiques au conseil régional et qui peuvent aussi structurer des initiatives concurrentes à ce dernier.

La figure 2 illustre la structure de relations des partenaires socio-politiques avec un conseil régional de loisirs.

L'analyse des résultats

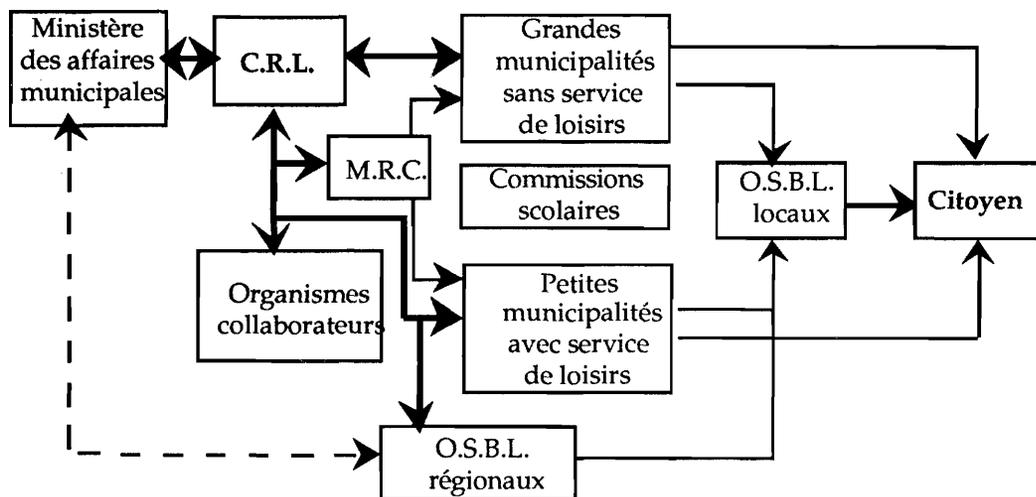
L'analyse de la situation des conseils régionaux comme organisme de concertation montre comment ces organisations doivent accomplir sept défis particuliers afin de jouer leur rôle d'instrument de développement régional.

Défi #1. Différenciation ou normalisation de la mission de concertation régionale

Les conseils régionaux font face à un premier défi qui vise à répondre à la question suivante : la mission du conseil est-elle de se définir une vocation unique et originale qui soit propre aux spécificités de la région ou de répondre aux normes administratives d'homogénéisation exigées par les ministères

subventionnaires? Afin de répondre à cette question, l'organisme doit donc faire des choix.

Figure 2
La dynamique sociopolitique d'un conseil régional de loisirs (1992)



— Liens stratégiques

- C.R.L. : Conseil régional de loisirs
- MLAM : Ministère des Loisirs et Affaires Municipales
- M.R.C. : Municipalités régionales de comté
- O.S.B.L. : Organismes sans but lucratif

D'une part, il doit définir ses priorités en fonction des besoins particuliers de sa région. D'autre part, le principal bailleur de fonds, soit le ministère des Affaires municipales, peut lier dans une certaine mesure l'obtention des budgets annuels à la réalisation de «commandes» et de mandats particuliers établis par le gouvernement et qui ne sont pas déterminés par la région.

De plus, le ministère, comme tous les agents de financement, a une tendance à normaliser et à standardiser les activités des conseils régionaux afin d'assurer une cohérence interrégionale, alors que les conseil régionaux ont une démarche de différenciation régionale. Une différenciation régionale trop engagée peut être perçue par le ministère subventionnaire comme hors norme. Les

ministères subventionnaires se réservent alors le droit d'invoquer l'imputabilité politique quant à la gestion des fonds publics pour ramener dans les normes les organismes de concertation régionale.

Défi #2. Sélectivité et accessibilité de la coalition de partenaires

Le second défi des organismes de concertation régionale consiste à développer une coalition de support parmi les partenaires socio-économiques de la région. Pour ce faire, il existe deux possibilités. D'une part, il est possible d'établir une coalition sélective ayant un petit nombre de représentants ou une coalition élargie regroupant un grand nombre de représentants. Une **coalition sélective** facilite le fonctionnement de l'organisme et augmente sa capacité à prendre des décisions rapidement. Par contre, elle limite l'accès des partenaires au contrôle de l'organisme et devient en ce sens moins démocratique. De plus, une coalition sélective risque d'amener une plus forte concentration du pouvoir régional en facilitant un cumul de postes clés et ainsi venir réduire le bassin de décideurs disponibles dans une région.

Dans le second cas, il est possible d'envisager une **coalition élargie**, ceci peut amener une démocratisation du fonctionnement de l'organisme et possiblement une meilleure mobilisation et une plus forte adhésion du milieu aux décisions prises par l'organisme. Par contre, le nombre accru de partenaires vient complexifier le fonctionnement de l'organisme. De plus, une coalition élargie risque de rendre plus difficile une adhésion à des objectifs communs étant donné le grand nombre de joueurs et la variété des intérêts politiques.

Un des éléments qui caractérise les conseils régionaux, comme la majorité des organismes de concertation régionale, est la structure complexe des partenaires socio-économiques. La configuration des partenaires socio-économiques des conseils régionaux est diversifiée et regroupe des organisations sur un vaste territoire géographique. Dans le cas du CRLE, sept municipalités régionales de comté regroupent 125 municipalités dont les besoins vont du sport au plein air et au culturel. À cela, il faut ajouter d'autres organismes comme les commissions scolaires et les fédérations (âge d'or, handicapés, etc.). C'est pourquoi, il devient de première importance d'établir une plate-forme et un dénominateur commun avec les organisations partenaires de la région.

Ce défi est important puisque l'organisation conçue au départ comme un simple outil de concertation régionale sans mission explicite et principes directeurs clairs peut devenir l'otage de ses partenaires. L'organisation découvre alors qu'il devient difficile de satisfaire un groupe sans en mécontenter

un autre. Les demandes multiples des partenaires seront alors négociées et priorisées non pas en fonction du bien-fondé de la demande pour l'ensemble de la région, mais en fonction des pressions exercées par les demandeurs. Le travail de l'organisme consiste alors à prendre des décisions sans cumuler d'ennemis politiques plutôt qu'à prendre les meilleures décisions pour l'ensemble de la région.

Défi #3. Engagement des partenaires et gestion des comportements opportunistes

Un des défis importants des conseils régionaux est la question de l'engagement des partenaires socio-économiques dans les décisions de l'organisme. L'actualisation de la mission des organismes de concertation régionale nécessite un engagement des partenaires aux destinées de l'organisme qui peut prendre plusieurs formes¹⁰. Cet engagement peut impliquer l'allocation de ressources sous la forme de budgets et de temps dans la participation à la vie de l'organisme. On note que plus cet engagement se traduira par des sommes irrécupérables et plus le support à l'organisme de concertation régionale deviendra important.

Un défi particulier des organismes de concertation régionale, comme les conseils régionaux, a trait à la gestion des comportements politiques opportunistes. Les problèmes liés à des comportements relevant de l'opportunisme politique sont importants. Plus le nombre de supporters à un organisme de concertation régionale sera élevé et plus la défection (c'est-à-dire le fait de faire cavalier seul) deviendra attrayant. Prenons un exemple. Devant le refus du conseil régional de se plier aux exigences additionnelles et aux commandes particulières du ministère, certains organismes seront tentés de se «désolidariser» sur le plan régional et chercheront à courtiser les ministères afin d'obtenir des ressources additionnelles à des fins privées en se disant prêts à appliquer les conditions refusées par le conseil régional. Dans un contexte de définancement, les pressions s'accroissent et la concurrence entre des alliés naturels émerge. On voit apparaître des partenaires préférant faire cavalier seul de façon opportuniste plutôt que de soutenir et investir dans un projet commun de concertation régionale.

En période de coupures budgétaires, ce problème peut prendre des proportions importantes. Plusieurs partenaires socio-économiques adoptent des comportements relevant directement de l'opportunisme politique. Ils auront une propension à appuyer le conseil régional tant que cet appui n'engage pas leurs

propres ressources ou n'influence pas négativement leur chance d'en acquérir de nouvelles.

De plus, cet opportunisme politique se manifeste par un appui socio-politique marchandé. Certains partenaires socio-économiques viendront donner leur appui en échange de certaines conditions, comme le fait de garantir l'obtention de ressources par un programme ou une activité particulière. L'organisme de concertation régionale devient donc un lieu de marchandage complexe et de négociations croisées avec les différents partenaires de la région.

C'est pourquoi les organismes de concertation régionale doivent chercher à contrôler les partenaires ayant des comportements opportunistes afin que ces comportements ne détruisent pas la capacité de l'organisme de jouer son rôle d'agent de concertation régionale. Ceci peut se faire en ne répondant plus à leurs demandes et en leur faisant payer un prix politique pour des comportements venant briser la solidarité régionale.

Défi #4. Solidarité régionale et solidarité nationale des partenaires

Un quatrième défi des organismes de concertation régionale est de celui de l'équilibre dans l'actualisation de la mission de l'organisme entre la solidarité nationale et la solidarité régionale. Cet équilibre met en lumière les tensions entre deux allégeances et se manifeste plus particulièrement dans un contexte de rareté budgétaire. La question pour les partenaires d'une région se pose ainsi : dans quelle mesure et jusqu'à quel point sommes-nous prêts à soutenir un organisme de concertation régionale au-delà de notre propre intérêt dans notre région?

Pour répondre à cette question, un organisme de concertation régionale doit évaluer la capacité des bailleurs de fonds comme les ministères subventionnaires à «désolidariser» ses partenaires en leur faisant des offres individuelles intéressantes qui viennent court-circuiter la position stratégique de l'organisme de concertation dans sa région.

Défi #5. Le paradoxe de la prise en charge des partenaires en démarrage ou en difficulté dans le milieu

Ce défi des organismes de concertation régionale s'exprime par la recherche d'un équilibre entre la fonction sociale et la fonction politique de l'organisme de concertation. La question se pose de la façon suivante : l'orga-

nisme doit-il privilégier les partenaires en démarrage ou en difficulté, ou plutôt ceux ayant moins besoin de ses ressources, mais permettant de consolider des acquis de sa région? Cette question illustre les tensions entre la fonction sociale visant une redistribution des ressources de l'organisme selon les besoins de la région et la fonction économique et politique dont l'objectif est de renforcer les acquis de la région et de développer des centres d'excellence.

Ce défi prend son expression dans le cadre du mandat de soutien des organismes de concertation régionale à la prise en charge des partenaires du milieu en démarrage ou en difficulté. D'une part, les organisations en démarrage ou en difficulté sont des alliés naturels des organismes de concertation régionale. Toutefois ces organisations sont souvent celles qui ont le moins de ressources pour supporter le développement d'un organisme de concertation régionale. De plus, au fur et à mesure que ces organismes bénéficient des interventions des CRL, ils se prennent en charge et deviennent moins dépendants. Leur appui au conseil régional devient plus sélectif.

Par contre, les organismes établis et plus solides sont dans une position de négociation face au conseil régional et cherchent plutôt à revendiquer des ressources. Ils possèdent les ressources pour soutenir le développement de l'organisme, mais vendent leur appui à un prix politique plus élevé que les organismes en démarrage ou en difficulté.

Défi #6. L'intermédiation et la visibilité publique

Un sixième défi vient de la position stratégique des organismes de concertation régionale face à la question de l'intermédiation des services et la visibilité publique associée aux interventions effectuées directement auprès du grand public. Les organismes de concertation régionale sont des intermédiaires dans la chaîne de services aux citoyens. Ils n'ont toutefois pas une visibilité qui soit établie directement auprès du grand public. Ils peuvent jouer un rôle structurant, mais demeurent à l'arrière scène. Ce sont les organismes ayant un contact direct avec la population lors de la prestation de service qui bénéficient de la visibilité.

L'une des difficultés des organismes de concertation régionale vient de la nature de leur mandat sur le plan du soutien auprès des agents réalisateurs d'activités ou de programmes. Puisque les organismes de concertation régionale n'interviennent pas directement au niveau de l'offre de services et ne peuvent qu'informer, susciter et soutenir ces agents, ils ne sont donc pas en mesure de se bâtir un *capital politique de sympathie* auprès des citoyens. Les citoyens ne sont

donc pas en mesure d'évaluer l'efficacité des interventions de ces organismes. Ces derniers auront tendance à soutenir et à appuyer plutôt les organismes de qui ils reçoivent une prestation de service visible et tangible. Cette situation augmente la précarité des organismes de concertation régionale dans un contexte de définancement.

Défi #7. L'évaluation unidimensionnelle ou multidimensionnelle des organismes de concertation régionale

Un autre défi porte sur l'évaluation des organismes de concertation régionale et le choix des critères qui y sont rattachés. On note qu'avec les années, les critères d'évaluation de ces organismes tendent à évoluer d'une évaluation d'une nature purement fonctionnelle (prestation de la qualité de services) à des critères multidimensionnels beaucoup plus complexes. Ces critères reposent alors sur des facteurs politiques dont l'évaluation de la part des ressources à laquelle a droit un organisme-partenaire de la région.

C'est pourquoi ce type d'organisme, au moment des évaluations de programmes, se retrouve quelquefois dans une position difficile et devient dépendant de l'évaluation particulière de chacun des partenaires. Les critères de satisfaction des organismes membres se transforment d'un critère unidimensionnel (c'est-à-dire la qualité des services reçus) à des critères multidimensionnels (c'est-à-dire ce que l'on aurait été en droit de recevoir de la part du conseil régional). Les organisations partenaires vont donc introduire une logique de partage politique dans l'allocation des ressources plutôt qu'une évaluation basée uniquement sur le fonctionnement et l'utilité pour le développement de la région. Ainsi, une municipalité ayant 20% de la population de la région revendiquera 20% des ressources de l'organisme et verra à évaluer l'organisme de concertation régionale sur cette base.

La discussion des résultats

Cette recherche illustre comment la position stratégique d'un organisme de concertation régionale à accomplir sa mission repose sur sa capacité à établir une coalition auprès des principaux partenaires socio-économiques de sa région. Cette coalition est reliée à la capacité de l'organisme de concertation régionale à démontrer son utilité et à conserver sa légitimité. L'organisme de concertation régionale doit être en mesure de répondre à trois conditions particulières au niveau de ses partenaires socio-économiques.

- 1) **L'organisme de concertation régionale doit être capable de développer un projet d'organisation suscitant l'adhésion et ce, malgré des demandes multiples et souvent conflictuelles provenant de ses partenaires socio-économiques.** Cet organisme doit se donner une mission et des projets mobilisateurs qui suscitent l'adhésion des organisations partenaires. Ce projet d'actualisation de la mission de l'organisme doit se faire malgré des demandes et les multiples requêtes des organismes partenaires souvent en conflit les uns avec les autres puisqu'ils ont des agendas et des objectifs différents. Ainsi, douze mois avant les élections, la plupart des municipalités seront davantage préoccupées par des projets donnant des résultats à court terme pour la prochaine élection que par le développement à long terme de la région.

Ceci doit être accompli en tenant compte du fait que les partenaires socio-économiques des organismes de concertation régionale ont une multitude de demandes fort diversifiées et ce, malgré les ressources limitées dont disposent un grand nombre d'organismes de concertation régionale. Ces organismes sont donc confrontés à des demandes multiples dont ils ne contrôlent pas l'origine, d'une part. D'autre part, ils doivent distribuer des ressources dont ils ne sont pas propriétaires et sur lesquelles ils exercent relativement peu d'influence une fois que l'on tient compte du poids politique des demandeurs.

- 2) **Les organismes de concertation régionale doivent «dépolitiser» leur fonctionnement afin de devenir un véritable instrument de développement régional.** La mission de départ de soutien à la prise en charge des organismes de concertation régionale doit se réaliser sous des pressions socio-politiques complexes, fragmentées et volatiles. La multitude des exigences provenant des partenaires socio-politiques représente une menace pouvant transformer le fonctionnement de l'organisme de concertation régionale en une arène politique. Les organismes partenaires ne sont fidèles qu'à des objectifs qui leur sont propres et à leurs intérêts particuliers. Ils n'adhèrent plus à **un projet commun d'organisation.**

C'est pourquoi il est essentiel de développer un consensus auprès des partenaires socio-économiques de la région. Un organisme incapable d'obtenir un support stable de la part de ses partenaires socio-économiques risque d'adopter un fonctionnement purement politique faisant l'objet d'un marchandage et de négociations complexes. L'objectif ultime deviendra uniquement le partage des ressources détenues par

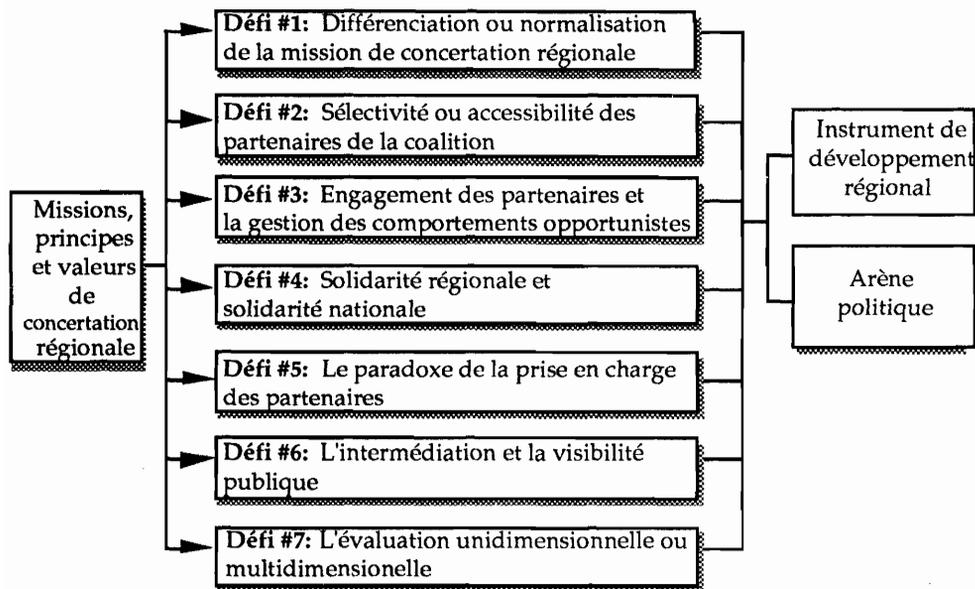
l'organisme qui n'a plus de valeur ajoutée dans le développement de la région et perd alors sa légitimité socio-politique.

- 3) **La dépendance particulière des organismes de concertation régionale face à leurs partenaires stratégiques.** Un des critères permettant d'assurer une position stratégique avantageuse pour un organisme de concertation régionale est le degré de contrôle que cette même organisation peut exercer sur ses partenaires directement localisés en amont et jouant le rôle de fournisseurs de ressources (comme les ministères subventionnaires) ou encore directement localisés en aval et jouant le rôle de distributeurs de services (comme les municipalités et les commissions scolaires).

Le contrôle et le degré d'influence sur ces partenaires revêtent un caractère stratégique. Dans le cas des conseils régionaux, on note d'une part que ces organismes de concertation contrôlent peu l'accès aux ressources provenant des ministères subventionnaires. D'autre part, ils exercent relativement peu d'influence auprès des organisations distributrices de biens et de services comme les municipalités et les commissions scolaires et n'ont souvent pas un contrôle important sur l'offre de services fait sur leur territoire. La figure 3 illustre les défis des organismes de concertation régionale.

En conclusion, cette analyse des conseils régionaux montre comment les organismes de concertation régionale doivent répondre à des défis particuliers afin de développer une position stratégique de négociation leur permettant d'accomplir leur mission dans leur région. Le contexte du «définancement» met en lumière la position stratégique difficile à laquelle font face ces organismes qui se retrouvent pris en étau entre le «définancement» des bailleurs de fonds (c'est-à-dire les ministères), d'une part, et les organismes-distributeurs, comme les municipalités, qui ne sont pas prêts à faire des investissements additionnels pour financer cet organisme, d'autre part. De plus, la diversité des intérêts des organisations partenaires, comme les ministères subventionnaires, les MRC, les municipalités, les OSBL et les commissions scolaires, vient introduire une logique politique qui peut menacer de transformer l'organisme en arène politique et diminuer ses chances de devenir un véritable instrument de développement régional.

Figure 3
Les défis stratégiques des organismes
de concertation régionale



Notes

1. Je tiens à remercier Louise Paquet, du Conseil régional des loisirs de l'Estrie et étudiante graduée de l'ENAP, pour sa précieuse collaboration dans les premières ébauches de cet article.
2. Michael Porter, *Competitive Strategy*, Prentice Hall, 1980.
3. T. Parson, «*Suggestion for a Sociological Approach to the theory of Organizations*», *Administrative Science Quarterly*, vol. 1, (1956) : 385.
4. Mintzberg, *Power in and around Organizations*, Prentice Hall, 1980. Pfeffer et Salancik, *The external Control of Organization*, 1978.
5. Philippe Langevin, *Conseils régionaux en France : forces et faiblesses*, Congrès de l'ACFAS, mai 1995.

6. André Gagné, **L'organisation de la gestion territoriale**, Congrès de l'ACFAS, mai 1995.
7. Michael Porter, **op. cit.**
Pfeffer et Salincik, **op. cit.**
8. Le comité conjoint, comme l'indique son nom, est une table de concertation entre le CRLE et les MRC (municipalités régionales de comtés) dont le rôle est de discuter des questions touchant le développement du loisir en Estrie et des dossiers prioritaires.
9. Ce ministère est démantelé depuis et le secteur «loisir» est maintenant rattaché aux affaires municipales.
10. Le terme «commitment» est probablement plus représentatif de la portée de ce concept.

Conseil régionaux en France : forces et faiblesses

Philippe Langevin
Université d'Aix-Marseille II, France

Créées par la loi du 5 juillet 1972 sous la forme initiale d'établissements publics, collectivités territoriales à part entière et dotées d'un conseil régional élu au suffrage universel depuis 1986, les régions se sont imposées avec une rapidité exceptionnelle et un esprit conquérant en innovant, investissant, programmant. Elles ont su ne pas se laisser enfermer dans des dépenses immodérées de fonctionnement et proposer à leurs habitants des projets à la hauteur, si ce n'est de leurs moyens, tout au moins de leurs ambitions.

La Loi de décentralisation du 2 mars 1982 et les textes de 1983 marquent un changement radical de perspectives pour l'ensemble des collectivités locales en France. Non seulement la région devient une collectivité locale à part entière, mais de plus elle bénéficie de transferts importants de compétences dans les domaines de la planification, de l'aménagement du territoire, de la formation professionnelle et de l'apprentissage. De plus, elle est reconnue comme le niveau pertinent pour distribuer des aides aux entreprises, construire les lycées et se positionner comme le premier partenaire économique du territoire. Cette réforme d'une importance considérable poursuit des objectifs diversifiés : rapprocher les centres de décisions des populations concernées, permettre de prendre en compte les spécificités locales dans la définition de politiques appropriées de développement, reconnaître aux élus un rôle premier d'animateurs dans une conjoncture spécifique marquée par les faibles résultats des politiques nationales.

Nous mettrons d'abord en évidence les spécificités des conseils régionaux qui font leurs forces dans le paysage administratif français, avant de souligner leurs difficultés et de nous interroger sur les devenir possibles d'une jeune institution encore adolescente et déjà en crise de croissance.

La force des conseils régionaux

Un territoire à la hauteur des problèmes d'aujourd'hui

Les limites communales et départementales, définies il y a plus de deux siècles, n'ont plus aujourd'hui grande signification économique. Il existe d'ailleurs de grandes disparités entre elles. Par exemple, 88% des communes ont moins de 2 000 habitants et la population moyenne des départements varie selon un ratio qui va de 1 à 10.

Contrairement à la commune, cantonnée dans son rôle de gestionnaire de proximité qui finance les équipements nécessaires à la vie de tous les jours (garderies, écoles primaires, bibliothèques, transports urbains, adduction d'eau, voirie, équipements sportifs et culturels, urbanisme...) et au département qui exerce une mission de solidarité, la région est un territoire assez large pour pouvoir exercer des missions de coordination, d'aménagement et de planification. Elle peut ainsi donner un sens politique à une démarche culturelle et économique sur un espace suffisamment étendu pour être à la hauteur des problèmes de développement d'aujourd'hui, mais assez limité pour rester maîtrisable comme «espace vécu». À ce titre, les régions portent une identité culturelle certaine, quoique d'intensité variable suivant leur position géographique par rapport à la région parisienne. Elles se sont d'ailleurs davantage imposées pour des raisons culturelles que strictement économiques, dans la foulée des grands mouvements amorcés en 1968. Le refus d'un État centralisé et tout puissant, la volonté de vivre sa propre culture, le souci de valoriser ses ressources ont joué un rôle déterminant dans leur mise en place. Économiquement, elles représentent un territoire intéressant qui, suivant le niveau de son intégration urbaine et productive, génère ces fameuses économies externes qui sont autant d'avantages collectifs. Elles donnent à la méso-économie un cadre territorial approprié susceptible de définir et de conduire des politiques originales au moment même où les interventions keynésiennes de l'État central montrent leurs limites et la montée des libéralismes leurs conséquences douloureuses sur les conditions de vie de populations exclues du marché du travail.

Des compétences élargies par la décentralisation

Les compétences des conseils régionaux ne les cantonnent pas à la gestion d'équipements ou au fonctionnement de services propres. Définies avec davantage de précisions par les lois sur la décentralisation, les régions interviennent surtout par la voie de l'investissement. Elles exercent deux compétences

spécifiques en matière de formation et de développement économique. Dans le premier cas, elles sont responsables non seulement de la construction des lycées et des établissements d'éducation spéciale, mais aussi de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. Dans le deuxième cas, la loi leur accorde la possibilité d'aider les entreprises par des prêts ou des subventions à l'emploi et à la création d'entreprise. Elles participent activement au financement des équipements de recherche, aux pôles technologiques, aux infrastructures de transport d'intérêt régional. À ce titre, elles sont acteurs privilégiés de l'aménagement du territoire. Elles accordent leur soutien aux initiatives de développement local, financent des projets intégrés de développement, participent aux investissements routiers et ferroviaires de l'État, sont acteurs de la politique de la ville. En matière d'environnement, elles conduisent des politiques de sauvegarde et de mise en valeur de sites et gèrent les parcs naturels régionaux. Au-delà de ces compétences que la loi leur a transférées, les conseils régionaux interviennent aussi dans bien d'autres secteurs comme la culture, l'habitat, le tourisme, le social et de plus en plus, l'action internationale par des accords de coopération décentralisés ou des actions qui relèvent de l'aide humanitaire.

Des dépenses en forte croissance

L'importance croissante de ces administrations de mission peut s'apprécier par la progression de leur budget. En 1974, au moment de leur mise en place sous la forme d'établissements publics, le budget global des régions s'élevait à 1,2 milliard de francs. En 1990, il atteignait 47,2 milliards; en 1994, 70 milliards. Cette «explosion des dépenses régionales» n'est pas du même ordre pour les autres administrations publiques. Sur la période 1983-1992, le budget de l'État a augmenté de 55%, celui des communes de 86%, celui des départements de 79% et celui des régions de 300%. Ces évolutions différenciées traduisent bien la montée des pouvoirs locaux en France. Jusqu'en 1982, 90% de ces dépenses étaient des dépenses de fonctionnement. En 1994, compte tenu de leurs nouvelles responsabilités en matière de formation, ce taux a été ramené à 66%. Il demeure très élevé.

L'augmentation régulière des dépenses régionales est liée à deux facteurs : les transferts de compétences de la part de l'État financées par des dotations spécifiques et le souci des conseillers régionaux d'intervenir dans un nombre croissant de domaines en fonction de leurs priorités. La difficulté des élus de choisir et les insuffisances des moyens transférés ont conduit les assemblées vers des dépenses croissantes. Dans ce cadre, les conseils régionaux se

sont dotés de moyens importants de travail, de personnel de bon niveau et de bâtiments de prestige.

Une autonomie et une liberté

Alors que la répartition des dépenses par postes budgétaires n'est pas très différente d'une commune ou d'un département à un autre – à taille comparable – il n'en est pas de même pour la région. Chacune conduit ses propres actions en toute autonomie et n'est pas liée par le poids de dépenses incompressibles comme l'aide sociale des conseils généraux ou le financement des équipements publics des conseils municipaux. Les conseils régionaux définissent leurs modalités d'intervention auprès des entreprises ou des secteurs qu'ils souhaitent accompagner, le type d'opérations recevables, leurs schémas de formation professionnelle et de protection de l'environnement. Chacune mène sa propre politique fiscale et les dépenses par habitant varient (chiffre 1992) de 700F/hab. (Lorraine) à 2 300 F/hab. (Corse). Certaines régions (celles du nord, du centre et du sud-ouest) sont plus dépensières que d'autres (celle de l'est ou du nord-ouest). D'autres cantonnent plutôt leurs interventions dans leurs compétences obligatoires. Toutes ont le souci de porter des priorités spécifiques, de s'engager vers une réflexion prospective et de construire de nouvelles logiques d'intervention par des politiques contractuelles conduites avec les autres collectivités locales. Le contrat apparaît comme une forme générale d'intervention. Les contrats de plan, signés avec l'État, engagent les régions pour cinq ans. Les contrats de ville, signés avec certaines municipalités qui doivent affronter de graves problèmes de quartiers, relèvent de la même logique planificatrice. Les régions ont construit et voté des plans de développement économique et social. La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 leur fait obligation de se doter d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire qui exprime les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional.

Naissance de la démocratie régionale

Les Français sont régionalistes et ont adhéré massivement à ce mouvement. Toutes les enquêtes conduites, notamment par l'observatoire inter-régional du politique, démontrent que 80% d'entre eux sont attachés à leur région et souhaitent un élargissement de ses compétences. Les conseils économiques et sociaux régionaux, composés de représentants des «forces vives» de la région sont

associés aux grands choix (budget, plan, contrat de plan, grandes opérations d'aménagement...) et se prononcent volontiers sur les projets relatifs aux compétences des régions. La plupart des conseils régionaux vont encore plus loin et multiplient les occasions de rencontres avec la population locale. Ils organisent des consultations sur tous les grands sujets et associent les acteurs de «la société civile» à leurs décisions. Cet effet de promotion est amplifié par le rôle que jouent les conseils régionaux par rapport aux jeunes dans le cadre de leurs interventions dans la formation, l'éducation et la culture. Les lycées constituent un cadre privilégié dans l'apprentissage de la démocratie régionale.

Faiblesses des conseils régionaux

Cette présentation positive ne doit pas masquer un certain nombre de difficultés qu'affrontent les conseils régionaux. Comme tous les acteurs publics, ils sont confrontés aux implications de la crise économique, financière et sociale qui secoue l'économie nationale et internationale. Ils doivent se dessiner un chemin entre les grands flux de l'économie globale, les stratégies mondiales des grandes entreprises, les incertitudes des politiques économiques et les solidarités de proximités qui s'expriment sur de micro-territoires.

Des territoires pas toujours adaptés

Le découpage de la France en régions a précédé la constitution des conseils régionaux et a été opéré en 1960 pour améliorer le fonctionnement de l'État en le rapprochant des citoyens et non pas pour favoriser l'émergence d'un quelconque pouvoir régional. Il a retenu les limites administratives des départements et chaque région comprend un nombre entier de départements. Il a consacré des régions très différentes (certaines régions ont deux départements, d'autres huit) aussi bien en superficie qu'en population ou en potentialités fiscales et économiques. De ce fait certaines régions existent plus que d'autres et toutes n'ont pas des ressources suffisantes pour pouvoir définir et conduire de véritables politiques régionales. Le poids de la grande région parisienne reste déterminant (il représente encore la moitié de la France pour l'industrie et les services supérieurs) et prive de toute véritable autonomie les régions qui l'entourent. De plus, la plupart des économistes reconnaissent que les régions en France sont trop nombreuses et ne pèsent pas du même poids à l'heure de la construction européenne que leurs homologues d'Allemagne, d'Espagne ou d'Italie. La DATAR a publié une carte qui ne retient que sept grands ensembles régionaux au lieu des 22 régions métropolitaines. Mais une réforme de cette

nature reste improbable. La décentralisation reconnaît les mêmes compétences à toutes les collectivités locales, quelles que soient leur taille.

Par ailleurs, les grandes villes, qui ont des budgets souvent supérieurs à ceux de leur région, entrent de plus en plus en concurrence avec les conseils régionaux et les regroupements de communes définissent de nouveaux territoires qui reconnaissent difficilement le niveau régional.

Des compétences multiples et enchevêtrées

Si certaines compétences, transférées de la part de l'État en 1983, sont de caractère obligatoire (lycées, formation professionnelle, aides aux entreprises), aucune n'est interdite aux conseils régionaux. Le principe de la spécialisation des fonctions des lois de 1982-1983 n'est pas respecté. Au-delà de l'urbanisme (communes), de la solidarité (départements) et de l'aménagement du territoire (régions), toutes les collectivités locales, et notamment les conseils régionaux, interviennent pratiquement partout et se livrent parfois des concurrences sauvages. Leurs principaux domaines d'intervention (la qualification des hommes, l'aménagement du territoire, la qualité de la vie) sont aussi ceux de l'État et exercés aussi bien par les départements que par les communes. Le système n'est plus lisible. La multiplication d'équipements collectifs, de zones d'activités, de pôles technologiques, de centres de loisirs coûte cher en fonds publics et génère de lourdes dépenses de fonctionnement que beaucoup de collectivités ne peuvent plus assumer. Toutes entendent conduire leur propre politique économique, sociale, voire internationale et l'identité des interventions régionales se perd dans le dédale des interventions publiques ou la complexité des financements croisés. L'idée de spécialiser davantage les collectivités locales n'a pas été retenue dans La loi du 5 février 1995, car contraire à la décentralisation. Mais le pouvoir régional pourrait mieux s'exprimer s'il était partagé, pour les opérations significatives, avec celui des départements et des communes. Ce qui est rarement le cas.

De faibles capacités financières

Les capacités financières actuelles des régions, quoique en forte croissance, ne leur permettent pas de jouer un rôle vraiment moteur dans le développement régional. L'ensemble des budgets des conseils régionaux ne représente en effet que 4% du budget de l'État. En 1992, les dépenses des communes représentaient 388 milliards de F., celles des départements 200 et celles des régions 59. Les dépenses des régions ne constituent que 9% de

l'ensemble de celles des collectivités locales. La plus jeune des collectivités locales est aussi la moins argentée. Cette situation renvoie à la difficile question de la fiscalité locale dont chacun connaît le caractère inique, mais dont personne ne sait comment la réformer. Le faible produit des ressources fiscales (qui représentent la moitié du total des recettes), la participation modeste de l'État par les transferts reçus (24%) ont amené les régions à des niveaux élevés d'endettement. Actuellement, les emprunts représentent 20% des ressources et les régions ont des besoins structurels et croissants de financement. La charge de la dette pèse de plus en plus lourd dans leurs budgets.

Une autonomie relative

L'autonomie des conseils régionaux est battue en brèche à deux niveaux. Au niveau infra-régional, les régions rencontrent d'autres territoires. Celui des départements et des grandes communes qui ont beaucoup plus de moyens et celui de l'intercommunalité qui construit de nouveaux espaces plus proches des habitants, des citoyens, des travailleurs. La modestie des ressources de la région l'invite à compléter des plans de financement décidés par d'autres niveaux de collectivités locales et à entrer dans une logique de guichet plutôt que de projet. Certes, ces interventions peuvent être déterminantes pour permettre à des opérations d'être réalisées. Mais elles ne sont que des appuis ponctuels, même si elles sont fréquemment présentées comme la traduction d'un grand dessein pour de petites communes. Au niveau supra-régional, les régions doivent de plus en plus composer avec l'État qui, par l'intermédiaire du contrat de plan, a tendance à faire accepter des transferts de charges qui lui incombent. C'est le cas pour l'enseignement supérieur, la recherche, les grandes infrastructures. Et de l'Union européenne qui, dans le cadre de ses fonds structurels, intervient de plus en plus avec ses propres critères, ses propres territoires et l'exigence générale des cofinancements nationaux. Depuis 1974, la situation a évolué vers une perte d'autonomie des régions. Les contrats de plan, autrefois participation de l'État aux priorités des régions, sont devenus la participation des régions aux priorités de l'État. La crise des finances publiques et les réformes des fonds structurels européens de 1988 et de 1993 ont amplifié ce mouvement.

Une démocratie régionale à confirmer

Les modalités de l'élection des conseillers régionaux au niveau départemental et à la proportionnelle intégrale ne sont guère compatibles avec une véritable démocratie régionale. Elles aboutissent fréquemment à des assemblées

sans majorité difficiles à gérer. Elles ne favorisent pas l'émergence de conseillers à même de porter l'intérêt de toute la région. Elles encouragent les féodalités locales. On a même pu parler d'un danger de départementalisation du fonctionnement de l'institution régionale. Une grande partie des électeurs connaissent davantage leur conseiller régional que leur conseil. Et encore connaissent-ils bien mieux leur maire ou leur conseiller général!

Les conseils économiques et sociaux ont souvent offerts leurs sièges sur des critères de représentativité plutôt que d'efficacité. Et l'attention que leur porte les conseils régionaux varie beaucoup d'une région à une autre. Cette évolution n'est pas sans rapport avec le caractère de plus en plus technique des questions traitées, qui va en s'amplifiant, et qui a tendance à éroder les formidables capacités à innover et à imaginer qui caractérisaient les régions avant 1986. Maintenant, la plupart d'entre elles sont devenues des administrations aux capacités gestionnaires redoutables, mais à l'imagination défectueuse.

Quel avenir pour les régions en France?

L'avenir des régions ne dépendra pas que d'elles. Il est soumis aux évolutions de la décentralisation, à l'intérêt apporté ou pas par le pouvoir politique aux questions territoriales, au nouveau monde économique qui se prépare au niveau international. Plusieurs scénarios sont possibles. Aucun d'entre eux n'est certain.

Le retour de l'État

La gravité de la situation sociale du pays, la montée des exclusions et du chômage de longue durée, le souci d'aménager le territoire au niveau central pourraient cantonner les régions au rôle modeste de cofinanceurs d'opérations nationales ou locales. La Loi déjà citée sur l'aménagement et le développement du territoire marque en effet un certain retour de l'État dans la vie locale. Elle précise dans son article 1 que cette politique est de compétence nationale et est conduite «en association avec les collectivités territoriales». Les grands schémas nationaux d'aménagement du territoire, les schémas sectoriels (enseignement supérieur et recherche, équipements culturels, communications, organisation sanitaire) échappent aux autorités régionales. Les seuls pouvoirs nouveaux sont de nature déconcentrés. C'est l'État qui va définir les zones prioritaires qui vont bénéficier de mesures spécifiques. Si cette évolution se poursuit, les conseils régionaux deviendront de simples partenaires de l'État. La

procédure des contrats de plan 1994-1998, qui retiennent tous le même type d'opérations avec la même présentation pour toutes les régions, confirme ce scénario possible.

Le sacre de la région

Avec d'autres hypothèses, on pourrait imaginer un pouvoir régional plus fort, des régions à la taille de l'Europe constituées à partir de regroupements des régions d'aujourd'hui autour d'une dizaine de grands ensembles territoriaux. Si l'on souhaite se rapprocher de structures fédérales, la question du devenir des autres niveaux de collectivités territoriales va se poser. Les techniciens verraient bien la disparition du département, institution bien française. Mais les politiques y sont très attachés et probablement les citoyens aussi. La loi du 5 février 1992 sur l'administration territoriale de la république a invité les régions à se rapprocher pour conduire des politiques communes, sans grand succès à ce jour. De toutes façons, la région ne pourra s'affirmer que si ses compétences sont élargies et ses finances réformées. De nouveaux transferts pourraient être conduits, notamment en matière d'enseignement supérieur, de recherche, de tourisme, de culture, d'agriculture, de politique de l'emploi et de lutte contre le chômage, toutes ces actions restant à ce jour de compétence exclusivement nationale. Les travaux de la DATAR proposaient de spécialiser les collectivités locales et de clarifier leurs compétences. La région se consacrerait aux stratégies de développement et d'aménagement du territoire. Mais cette évolution ne serait décentralisatrice que si les régions avaient les moyens financiers et politiques de cette nouvelle ambition. Et capacité à imposer aux autres collectivités le respect de leurs orientations, ce qui est contradictoire avec le principe de 1982 de non hiérarchie entre les collectivités locales.

Le temps des défis

Dans la mesure où le scénario précédent renvoie à des réformes de fond (nouveau découpage des collectivités, clarification de leurs compétences, réforme de la fiscalité locale) peu probables à ce jour, les conseils régionaux ont-ils encore un avenir? Probablement, s'ils refusent de ramener leurs interventions à des actions ponctuelles dont la somme ne fait pas une politique et s'ils changent de niveau.

C'est-à-dire s'ils acceptent de devenir des «collectivités prospectives», des laboratoires d'idées et de nouvelles méthodes d'action. Relever le défi de

l'innovation, c'est inviter les conseils régionaux à consacrer leurs moyens à des actions novatrices, à caractère expérimental et prospectif, pour inventer de nouvelles réponses aux difficultés d'aujourd'hui. Celles-ci sont bien connues : le chômage, la désindustrialisation, les exclusions, la pauvreté, l'emploi, la désertification de certains territoires ruraux, la surconcentration affectant certains territoires urbains. Les régions participent bien entendu déjà à ces actions. Mais leur efficacité serait grandement renouvelée si, plutôt que de distribuer des primes ou des prêts aux entreprises, des appuis aux associations ou aux communes dans le besoin, elles participaient plus activement à la bataille de l'emploi : en intervenant largement au bénéfice des entreprises d'insertion, en participant à la création d'emplois accessibles aux exclus du marché du travail, en prenant à leur charge le financement de services de proximité, en finançant des activités accessibles aux personnes en grandes difficultés. Ces actions auraient d'autant plus d'intérêt qu'elles seraient conduites dans le cadre d'un plan régional de développement économique et social préparé avec l'ensemble des acteurs publics et privés du territoire et volontaires pour partager ces nouvelles ambitions.

Tableau 1

La répartition des compétences entre les collectivités locales

	Commune	Département	Région
Action sociale	Établissements des demandes Prestations facultatives Bureaux municipaux d'hygiène	Aide à l'enfance Protection maternelle Hébergement des handicapés Hébergement des personnes âgées Service social Prévention sanitaire	
Enseignement	Enseignement primaire	Collèges	Lycées Établissements spécialisés Formation professionnelle continue
Économie et développement local	Aides directes Aides directes complémentaires Charges intercommunales d'aménagement	Aides indirectes Aides directes complémentaires Équipement rural	Pôle de recherche Développement économique Aides directes et indirectes Aménagement du territoire Contrat de plan avec l'état
Transports	Urbains	Non urbains Plan départemental des transports Transports scolaires	Liaisons d'intérêt régional
Culture	Musées Archives Bibliothèques Conservatoires (municipaux)	Musées Archives Bibliothèques centrales de prêts (départementaux)	Musées régionaux Archives
Urbanisme	Schémas directeurs Plans d'occupation des sols Autorisations d'occupation des sols (dont permis de construire)		Schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer
Environnement	Distribution eau potable Assainissement Collecte et traitement des ordures ménagères		Protection de l'environnement Collège du patrimoine et des sites
Voirie	Routes communales Ports de plaisance	Routes départementales Ports maritimes de pêche et de commerce	

N.B. : L'état exerce ses compétences dans tous les autres domaines.

Source : Le Monde «Dossiers et Documents» no 202 (septembre 1992).

Tableau 2

Les chiffres des régions

Régions	Superficie en Km ²	Population	Population active	Chômage en %	Budget 1992 en milliard de F	Fiscalité en 1992 en F. par hab.	Dette en 1992 en F. par hab.
Alsace	8 250	1 624 000	721 000	6	1,4	406	478
Aquitaine	41 309	2 795 757	1 031 334	11,7	2,3	447	580
Auvergne	26 013	1 321 214	576 436	10,2	1,1	406	895
Bourgogne	31 582	1 609 653	853 000	8,9	1,5	482	569
Bretagne	27 000	2 813 324	1 156 000	10,1	2,2	413	256
Centre	39 151	2 371 036	957 000	9,5	2,1	499	81
Champagne-Ardenne	25 606	1 348 043	426 778	9,9	2,5	605	508
Franche-Comté	16 202	1 097 276	477 444	8,0	0,9	419	651
Île-de-France	12 000	10 600 000	5 400 000	8,5	11,5	502	370
Languedoc-Roussillon	27 376	2 114 900	860 030	16,4	1,9	444	785
Limousin	16 942	722 791	274 000	9,9	0,6	488	601
Lorraine	23 547	2 305 726	962 200	9,4	1,6	361	—
Midi-Pyrénées	45 348	2 431 530	1 059 717	10,4	2,3	498	465
Nord-Pas-de-Calais	12 414	3 965 000	1 500 240	13,3	3,7	401	373
Basse-Normandie	17 589	1 395 129	543 000	9,8	1,1	—	530
Haute-Normandie	12 317	1 737 000	653 100	11,8	2,2	532	—
Pays de la Loire	32 082	3 059 112	1 334 485	10,2	2,4	—	238
Picardie	19 399	1 810 687	798 848	10,3	1,8	501	457
Poitou-Charentes	25 809	1 595 109	687 661	11,5	1,3	468	—
Provence-Alpes-C. d'A.	31 399	4 260 000	1 460 000	13,1	3,3	466	458
Rhône-Alpes	43 698	5 352 293	2 446 868	8,9	4,6	—	—

Source : Inter-Régions no 157 (décembre 1992).

L'inégalité d'accès aux études supérieures : des enjeux stratégiques pour le développement régional

Michel Perron
Suzanne Veillette
Laurent Richard
Cégep de Jonquière, Groupe ÉCOBES

Depuis le début des années 1960, les espaces régionaux du Québec sont devenus, avec la Révolution tranquille, des réalités plus tangibles et plusieurs spécialistes des sciences sociales ont proposé des indicateurs permettant de faire ressortir les principaux enjeux de leur développement. La région du Saguenay—Lac-Saint-Jean (SLSJ) n'a pas échappé au mouvement et différents intervenants y ont réalisé des travaux de planification dans diverses sphères d'activités¹. De par ses caractéristiques géographiques, écologiques, socio-économiques et culturelles, le SLSJ constitue un territoire qui se prête bien à de tels efforts. Des chercheurs en sciences sociales, en santé publique et en sciences de l'environnement y ont d'ailleurs conduit des études fort révélatrices, permettant, d'une part, de saisir l'évolution de la situation au cours des dernières décennies et, d'autre part, de mieux comprendre la dynamique de cette collectivité.

La question du développement régional est ainsi devenue une dimension importante de l'activité scientifique québécoise. Cependant, s'il est une facette de la réalité régionale où les chercheurs se sont montrés plutôt discrets, c'est bien celui de l'éducation. Même si les recherches entreprises au Groupe ÉCOBES n'ont pas porté directement sur les liens entre l'éducation et le développement régional, les résultats obtenus peuvent, s'ils sont revus dans cette perspective, apporter un certain éclairage sur cette question.

Jusqu'à maintenant, nos travaux visaient principalement à établir si les jeunes étaient égaux quant à l'accès aux études supérieures. Une telle préoccupation peut être rapprochée, 30 ans plus tard, des objectifs de démocratisation du

système scolaire mis de l'avant par le rapport Parent. Dans le but d'étayer davantage la problématique du développement régional, nous suggérons de réinterpréter les résultats récents obtenus sur l'accessibilité au collégial². Le lecteur aura compris qu'en cette matière, notre réflexion se veut exploratoire et vise à alimenter un débat qui arrive à point dans le cadre des États généraux sur l'éducation au Québec.

Après avoir exposé notre conception du développement régional et exploré quels peuvent être les liens entre l'éducation et le développement d'une région, nous décrivons, dans un deuxième temps, la situation scolaire des jeunes de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean, tant au secondaire qu'au collégial. Pour ce faire, nous résumons d'abord à grands traits ce qu'une observation approfondie d'une cohorte d'élèves, de même que le recours à l'inférence écologique, ont permis d'apprendre sur les comportements scolaires au SLSJ. De telles analyses longitudinales rétrospectives sur l'accès aux études supérieures ouvrent la voie, comme nous le verrons, à la mise au point d'indicateurs utiles pour juger de la situation interrégionale et intrarégionale en matière de disparités d'accès aux différents diplômes. Compte tenu qu'une monographie a été publiée sur les disparités géographiques et sociales de l'accessibilité au collégial³ et que trois études complémentaires récentes ont porté sur la diplomation et les sorties sans diplôme au secondaire⁴, nous nous limitons dans ce texte à présenter les principales tendances observées. À l'aide de quelques indicateurs du cheminement scolaire, nous nous intéressons plus particulièrement à la diplomation au secondaire et à l'accès aux études collégiales. Nous traitons très brièvement au passage de quelques données sur l'accès à l'université. Tout en caractérisant la situation des jeunes du SLSJ au regard de l'accès aux différents diplômes, on se trouvera à alimenter la réflexion sur les enjeux régionaux liés à la scolarisation et à la persévérance scolaire des jeunes.

Éducation et développement régional

Quelques conceptions du développement

Au cours des dernières années, plusieurs intervenants québécois ont fait la promotion d'un changement de cap quant à la conception du développement qui était jusqu'à récemment privilégiée par les promoteurs de la planification régionale. De la conception du développement par le haut qui privilégie la dynamique externe (ce qu'on appelait le développement régional), on est passé à celle du développement par le bas qui favorise la dynamique interne (développement local). L'approche du développement local fondé sur une prise

en charge endogène se veut une réponse micro-économique aux problèmes d'inégalités engendrés par l'approche macroéconomique. En effet, on constate que la croissance économique génère des exclus de plus en plus nombreux et que des quartiers, des villages, des régions entières sont marginalisés. Dans un rapport déposé en 1991, le Groupe de travail interministériel sur le développement régional (rapport Bernier) faisait état de nombreux milieux en difficulté au Québec, autant en zone urbaine que rurale. Plusieurs travaux ont d'ailleurs été publiés au sujet du phénomène qualifié maintenant de la désintégration des régions et de la dévitalisation locale⁵.

Somme toute, l'approche du développement local se distingue, entre autres, par le fait qu'elle introduit la dimension humaine dans la logique de croissance, en insistant sur le fait que la formation est partie intégrante de toute stratégie de développement local. La formation devient prioritaire parce qu'elle permet d'aider les populations à découvrir leurs propres forces, leurs qualités, leurs capacités d'agir et de créer. La formation aide à comprendre les changements et à faire des choix.

Si cette nouvelle conception a bousculé certaines manières de faire, elle n'a pas pour autant modifié la finalité même du développement qui demeure la recherche du mieux-être pour tous. La préoccupation qui anime les artisans du développement, que ce soit à l'échelle locale, régionale, nationale ou internationale, est d'assurer à tous les individus et aux divers segments de la population une qualité de vie supérieure. Comme l'indique le titre de ce texte, l'inégalité d'accès aux études supérieures, tout comme l'inégalité sociale en général, doit devenir une préoccupation de premier ordre pour les acteurs du développement. Le développement est alors considéré comme un processus visant à pallier à la distribution inégale des ressources; il peut même devenir une finalité de la lutte aux inégalités⁶. Or, le maintien, voire le renforcement, des inégalités régionales peuvent s'expliquer de différentes façons : la dynamique du marché, la structure économique déficiente des régions, l'expansion du secteur tertiaire qui tend vers la concentration, et enfin, le rôle du secteur public⁷. Ce sont d'ailleurs aux effets pervers non prévus du rôle des investissements publics auxquels s'attaque, entre autres, la thèse de Côté sur la désintégration des régions⁸.

Aujourd'hui, on affirme de toutes parts qu'un développement acceptable ou durable ne doit plus viser seulement la rentabilité économique, mais qu'il doit aussi servir des impératifs sociaux. Ces deux pôles sont nécessairement liés au bien-être de la collectivité. Ainsi, le fait de supporter la scolarisation d'un individu contribue certes au développement de sa personnalité; mais, dans

quelle mesure ce gain individuel contribue-t-il au développement de la collectivité, au développement économique et social d'une région?

Le cycle de la désintégration des communautés

Si, à l'échelle des populations, le lien entre la scolarisation et le degré de développement régional n'a guère fait l'objet d'une vérification systématique (probablement parce que l'existence de ce lien est considérée comme évidente), plusieurs auteurs affirment sans détour qu'un faible niveau de scolarité est un frein au développement. Ainsi, le Conseil des affaires sociales avance : «*La formation, au sens large, constitue un préalable à toute politique de développement*»⁹. Appuyant cette affirmation sur les travaux de spécialistes connus, le Conseil illustre son propos à partir d'exemples québécois. Il en conclut ensuite que la formation permet d'améliorer la capacité de résolution des problèmes, et ce faisant, elle constitue une condition première du développement¹⁰.

De même, dans ce que Vachon et Coallier appellent le cercle de la dévitalisation locale, le faible niveau de scolarité occupe une place importante. Rappelons que, selon ces auteurs, un mouvement de dévitalisation locale s'amorce souvent par une situation de sous-emploi créée par des facteurs exogènes. Cette situation provoquera : 1) l'exode des jeunes; 2) l'appauvrissement, la diminution et le vieillissement de la population, un problème de relève; 3) la dégradation sociale, la démobilisation, l'apathie, une perte de confiance, une mentalité d'assistés; 4) un faible niveau de scolarité, une faible qualification professionnelle, une sclérose du leadership et de l'entrepreneuriat local, etc. Bref, si l'on retient la thèse des auteurs, il apparaît évident que suivant l'esprit du développement local, les gens du milieu doivent acquérir de nombreuses connaissances, notamment par un processus structuré de scolarisation. À ce sujet, les auteurs suggèrent de ne pas limiter les activités de formation au cadre de production, c'est-à-dire à l'acquisition de connaissances sectorielles et techniques, mais plutôt favoriser «*[...] la capacité des individus à agir en tant que citoyens*»¹¹. Toujours selon Vachon et Coallier, le système d'éducation actuel ne semble pas favoriser l'acquisition de telles connaissances, ce qui contribue à ralentir le rythme du développement¹².

Les positions de divers spécialistes convergent donc vers un même postulat : les ressources humaines constituent le facteur clé du développement. C'est d'ailleurs ce que Montour et Proulx soutiennent dans leur étude comparative du développement des régions du Québec¹³. Afin de classer chacune des régions, les auteurs accordent une importance prépondérante à l'indice des

ressources humaines qui synthétise onze indicateurs faisant état du potentiel de développement régional; par exemple : la proportion d'individus jeunes, le niveau de scolarité, les ressources humaines éducatives régionales disponibles ainsi que le nombre de brevets par 1 000 habitants. Cet indice situe la région de Montréal au premier rang des régions affichant le potentiel de développement le plus prometteur, alors que le SLSJ arrive au second rang parmi les seize régions administratives du Québec. Toutefois, en dernière analyse, la prise en compte de plusieurs autres indices (performance, vitalité et rôle du domaine politique dans le développement) relègue le SLSJ en treizième position, laissant transparaître qu'en cette matière, il reste de nombreuses pistes à explorer.

La rentabilité de l'éducation

À partir d'arguments plus ou moins étayés, plusieurs auteurs appuient donc la thèse voulant que l'éducation ait un rôle central à jouer en matière de développement local ou régional. D'autres chercheurs, en particulier des économistes, tentent d'évaluer la rentabilité économique de l'éducation. En s'appuyant sur Bowman, Bourdon définit ce qu'est l'économie de l'éducation :

[...] analyse devant être menée en termes d'avantage-coût en comparant, d'un côté, les charges sociales (budget de l'État) et privées (dépenses des familles) et, de l'autre, les rendements privés, mesurés par l'impact de l'éducation sur les salaires et par les gains de productivité globaux¹⁴.

Si la rentabilité individuelle a été maintes fois confirmée (augmentation des revenus selon le degré de scolarité), qu'en est-il, encore une fois, de la rentabilité collective?

Dans un article récent, Weale énumère avec justesse les limites de la théorie du capital humain sur laquelle reposent plusieurs travaux cherchant à mesurer la rentabilité de l'éducation en comparant les salaires de différents individus à divers stades de leur cycle de vie. Comme l'écrit l'auteur : «*Il est en principe possible de comparer la rentabilité sociale de l'investissement en capital humain au rendement social du capital physique*»¹⁵. Cependant, selon lui, la surestimation de l'effet réel de l'éducation dans ces études est chose courante en raison des effets externes non contrôlés, par exemple la qualité de la formation. De même, la rentabilité de l'éducation peut être sous-estimée si les probabilités différentes de chômage entre les diverses catégories de main-

d'oeuvre ont été exclues de l'analyse. De telles considérations amènent Weale à conclure ainsi :

Il n'y a guère de confirmation macroéconomique des taux de rentabilité très élevés que donnent certaines études micro-économiques; ce fait, ajouté à l'existence d'une surestimation dans les calculs [établis] à partir d'enquêtes [menées auprès d'individus], rend peu vraisemblable une rentabilité sociale supérieure à 10%. La rentabilité privée est, elle aussi, facilement exagérée. [...] Il semble qu'il n'y ait guère de preuve factuelle d'un puissant effet externe de l'éducation sur l'activité économique. En revanche, l'influence de l'éducation sur la fécondité et la santé est très importante¹⁶.

Or, la fécondité et la santé dont parle Weale constituent, à notre avis, d'autres déterminants majeurs du développement régional et c'est, en ce sens, un autre angle permettant de saisir l'éducation comme un rouage essentiel du développement. Certains facteurs démographiques, tels la baisse de la fécondité, la surmortalité, et de façon plus évidente encore, l'exode des jeunes, n'apparaissent-ils pas comme des facteurs de la dévitalisation locale¹⁷? De plus, les études de l'économie de l'éducation, qu'elles soient micro ou macro-économiques, ne sont pas une panacée. Nous l'avons indiqué plus haut, la rentabilité économique, individuelle ou collective, n'est pas la seule dimension dont il faille tenir compte.

Les rapports entre l'exode des jeunes et leur niveau de formation sont mal connus. Pour que la formation devienne un outil de développement pour les milieux en difficulté, il faut que les jeunes les mieux formés puissent y faire valoir leurs compétences. Compte tenu de la rareté des emplois disponibles, il est nécessaire que la formation soit au coeur du nouveau processus de création d'emplois. La formation doit alors mettre l'accent sur l'acquisition de connaissances nouvelles qui stimulent la mise en valeur du potentiel du milieu et sur la création d'entreprises qui génèrent des activités nouvelles¹⁸. Recherche, innovation, entrepreneuriat sont des composantes essentielles d'une démarche de formation qui prépare aux défis actuels du développement.

Le coût du décrochage scolaire

Le phénomène du décrochage scolaire constitue une problématique très préoccupante qui touche non seulement l'ordre d'enseignement secondaire mais

également les ordres collégial et universitaire¹⁹. Dans une recension des écrits réalisée pour le compte du ministère de la Sécurité du revenu, Moreau fait état d'une étude récente portant sur les coûts sociaux du décrochage scolaire :

Pour le Québec, les auteurs [Moisset et Toussaint (1992)] ont appliqué un ratio de 30% des pertes du Canada, ce qui correspond à un manque à gagner fiscal de 4 à 5 milliards de dollars, soit les deux tiers des dépenses globales pour l'enseignement primaire et secondaire au Québec en 1989.

Moreau retient aussi cette conclusion :

*Le coût du décrochage scolaire au Québec est particulièrement élevé quand on calcule la perte de revenu national et le manque à gagner fiscal qu'il entraîne. Et quand bien même un plan d'action devait dans le cas du Québec coûter sur les cinq prochaines années 500 millions de dollars, ce ne serait que le dixième des pertes de revenus fiscaux pour les seuls décrocheurs de 1991.*²⁰

De plus, dans une étude du ministère de l'Éducation, Demers affirme que :

*[...] le taux de rendement fiscal associé à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires par un décrocheur potentiel est l'équivalent d'un taux d'intérêt réel de 8%, et si l'on suppose un taux d'inflation stable à 7%, ce taux correspond à un intérêt nominal de 15%. Ce dernier taux est nettement plus élevé que celui que l'État devrait payer sur ses emprunts pour financer les dépenses additionnelles en formation.*²¹

Enfin, Moreau souligne, à juste titre, au sujet du travail de Demers que :

[...] tout en tenant compte de l'ensemble des coûts imputables à l'éducation, il n'en calcule que les bénéfiques fiscaux. S'il avait pris en considération les autres effets positifs de la scolarisation, tels que la réduction des coûts liés aux soins de santé, à la criminalité et au chômage, les bénéfiques associés à l'éducation auraient évidemment été accrus. Il n'en demeure pas moins, comme le font remarquer les chercheurs Moisset et Toussaint,

qu'il y a peu de secteurs d'activité économique où les investissements ont un tel taux de rentabilité. ²²

Pour dépasser le stade actuel des mesures de l'apport de l'éducation dans le développement régional, il faut envisager d'autres approches théoriques et méthodologiques. La démarche que nous proposons permet de favoriser le passage d'une vision individualisée du phénomène de la scolarisation et de la persévérance scolaire à une vision collective. Bref, notre démarche nous conduira des parcours scolaires individuels aux cheminements de groupes d'élèves. En effet, les différences que l'on peut observer au niveau des individus (aptitudes, goûts, valeurs) ne correspondent pas nécessairement aux inégalités que l'on observe à l'échelle des groupes. Autrement dit, ce n'est pas seulement le comportement individuel (entre autres, le rendement scolaire) qui procure la réussite puisque le milieu d'appartenance (lieu de résidence, statut socio-économique des parents) influence également le rendement et la persévérance scolaires.

En sociologie, on considère que l'effet du milieu échappe souvent à la perception des individus. Une règle de la méthode sociologique, suggérée par Durkheim, permet de recadrer le débat : *«Le tout, le fait social, est plus grand que la somme de ses parties»*. Si cette règle a permis à Durkheim de faire une analyse plutôt convaincante du suicide (phénomène individuel s'il en est un), elle peut certes nous aider à mieux comprendre comment la scolarisation, considérée comme phénomène social, peut avoir un impact sur le développement régional. Même certains tenants de la théorie du capital humain ne nient pas l'influence du contexte social; ils estiment seulement que cette influence n'empêche pas un calcul rationnel de la part de l'individu. Par ailleurs, la théorie de la segmentation du marché du travail suggère que: *«Le collectif (ou le structurel) prime sur l'individuel (ou le rationnel)»*²³. Cette dernière approche rappelle que les mécanismes sociaux jouent un rôle aussi déterminant que les calculs individuels.

Le défi consiste donc à établir comment les inégalités socio-économiques et géographiques se superposent aux comportements individuels, agissant comme d'autres déterminants de l'accès à l'éducation supérieure. Ayant ainsi contribué à confirmer l'influence de l'appartenance sociale et de l'origine géographique comme déterminants des cheminements scolaires, nous serons à même de mieux faire comprendre comment l'inégalité d'accès à l'éducation supérieure apparaît liée à la problématique du développement local et régional.

La persévérance aux études des jeunes du Saguenay—Lac-Saint-Jean

En considérant différents indicateurs des cheminements scolaires, il est possible de mesurer la persévérance des jeunes dans leurs études, aux étapes clés du parcours scolaire. Dans cette section, pour chaque ordre d'enseignement, nous recourons à plusieurs de ces indicateurs pour dresser une sorte de bilan de la situation au SLSJ. Après avoir examiné la position relative de cette région au regard de la diplomation et du décrochage scolaire au secondaire, nous jetons un regard plus approfondi sur les disparités géographiques et socio-économiques de l'accès aux études collégiales. Suivra une description plus sommaire de la situation prévalant à l'ordre universitaire. Avant de compléter ce panorama par un bilan du cheminement d'une cohorte d'élèves, nous centrons particulièrement notre attention sur les comportements différentiels des garçons et des filles à l'école.

La diplomation et le décrochage scolaire au secondaire

De nombreux indicateurs permettent de juger de la situation de l'ensemble d'une région et des différentes commissions scolaires qu'on y retrouve au regard du cheminement scolaire des jeunes au secondaire. À la suite d'un mandat confié par la Direction régionale du MEQ, nous venons d'ailleurs de faire le point sur cette question pour les années récentes au Saguenay—Lac-Saint-Jean. Nous y puisons donc quatre grands indicateurs pour positionner notre région par rapport à l'ensemble du Québec.

La figure 1 donne un aperçu général de l'état de la scolarisation par région administrative au Québec dans les années 1980. On y découvre que le taux de retard scolaire en 3^e secondaire est plus élevé dans la région que la moyenne québécoise et que la proportion des élèves du SLSJ qui obtiennent un diplôme d'études secondaires est moindre que pour l'ensemble du Québec. Toutefois, le SLSJ occupe une position avantageuse par rapport à l'ensemble des régions québécoises en ce qui a trait au taux d'abandon au secondaire et au taux de passage au collégial.

Ainsi, le profil scolaire des élèves fréquentant les écoles secondaires du SLSJ laisse entrevoir une situation assez paradoxale. En effet, bien que les élèves de la région aient tendance à cumuler davantage de retard scolaire au secondaire et à être proportionnellement moins nombreux à obtenir un DES que ceux de l'ensemble des régions du Québec, leur taux d'abandon au secondaire est

nettement moindre et leur taux de passage au collégial est supérieur aux moyennes provinciales.

En fait, force est de reconnaître que les indicateurs scolaires traduisent tout simplement le contexte social, géographique et socio-économique du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Ainsi, le tissu social «serré» et la qualité de l'encadrement scolaire que l'on retrouve dans la région concourent sans doute à expliquer la plus forte persévérance scolaire des élèves, laquelle se traduit dans plusieurs cas par un cheminement scolaire prolongé. Le manque d'emplois sur le marché du travail régional au cours des années 1980 peut également avoir contribué sensiblement à l'allongement de la durée des études. Mais pareille persévérance n'a pas entraîné un accroissement significatif de la diplomation chez l'ensemble des jeunes du SLSJ. «À quoi bon, en effet, se rendre jusqu'au diplôme s'il n'y a pas d'emplois disponibles après les études?» se disent sans doute bon nombre d'élèves. Un autre facteur important renvoie aux disparités socio-économiques intrarégionales liées, elles aussi, à la situation de l'emploi. Le clivage urbain/rural, qui s'avère être l'un des facteurs les plus discriminants quant aux chances des élèves de 1^{re} secondaire de poursuivre des études collégiales et d'y obtenir un diplôme²⁴, mériterait notamment d'être approfondi. On peut penser, en effet, que le fait d'être originaire d'un territoire éloigné des centres urbains et d'avoir ainsi un accès plus limité à certaines ressources éducatives affecte négativement la motivation à poursuivre des études.

De plus, le contexte socio-économique défavorable du Saguenay—Lac-Saint-Jean incite une proportion importante de jeunes à quitter tout simplement la région. L'exode massif des jeunes de moins de 30 ans vers les grands centres urbains du Québec, lequel est d'ailleurs en bonne partie responsable du fait que le pourcentage de la population régionale ayant fréquenté l'université soit nettement moindre que celui du Québec, est sans doute le phénomène le plus dramatique que connaisse le SLSJ. L'exode se traduit d'ailleurs déjà par une baisse significative des clientèles au secteur des jeunes, laquelle pourrait entraîner à son tour des modifications majeures dans l'organisation du réseau scolaire régional. Les récentes projections de la Direction régionale du MEQ prévoient une baisse de 10 000 élèves inscrits au primaire et au secondaire d'ici l'an 2000.

Tableau 1

**Le cheminement scolaire des jeunes de la décennie 1980 :
la position du Saguenay—Lac-Saint-Jean**



	Retard en 3 ^e secondaire	Obtention du DES ¹	Abandon au secondaire ²	Passage au collégial
	Nord-du-Québec	Nord-du-Québec	Nord-du-Québec	Nord-du-Québec
	Outaouais	Laurentides	Abitibi- Témiscamingue	Outaouais
	Abitibi- Témiscamingue	Abitibi- Témiscamingue	Laurentides	Abitibi- Témiscamingue
	Saguenay—Lac- Saint-Jean	Outaouais	Gaspésie—Îles- Madeleine	Laurentides
	Côte-Nord	Côte-Nord	Outaouais	Côte-Nord
	Laurentides	Bas-Saint-Laurent	Lanaudière	Bas-Saint-Laurent
	Bas-Saint-Laurent	Gaspésie—Îles- Madeleine	Montréal	Chaudière- Appalaches
	Gaspésie—Îles- Madeleine	Saguenay—Lac- Saint-Jean	Estrie	Estrie
	Mauricie	Chaudière- Appalaches	Côte-Nord	Gaspésie—Îles- Madeleine
	Ensemble du Québec	Laval	Mauricie	Mauricie
	Chaudière- Appalaches	Mauricie	Ensemble du Québec	Ensemble du Québec
	Montréal	Ensemble du Québec	Montréal	Montréal
	Québec	Montréal	Bas-Saint-Laurent	Saguenay—Lac- Saint-Jean
	Laval	Lanaudière	Chaudière- Appalaches	Lanaudière

...suite

	Retard en 3 ^e secondaire	Obtention du DES ¹	Abandon au secondaire ²	Passage au collégial
	Montréal	Estrie	Laval	Laval
	Lanaudière	Montréal	Saguenay—Lac- Saint-Jean	Québec
	Estrie	Québec	Québec	Montréal

Tiré et adapté de A. Larue et P. Chenard, *L'état de la scolarisation en Abitibi-Témiscamingue. Rapport explicatif*, Université du Québec, 1992.

1. Il s'agit du diplôme d'enseignement général ou professionnel de 5^e ou 6^e secondaire.
2. Les données sont déduites de travaux effectués par Y. Brais, *Retard scolaire au primaire et risque d'abandon scolaire au secondaire*, Québec, ministère de l'Éducation, 1992.

Les disparités quant à l'accès aux études collégiales

Nous avons réalisé une étude longitudinale rétrospective permettant de retracer, entre 1981 et 1991, les étapes du cheminement scolaire d'une cohorte de 4 405 élèves du SLSJ, à partir du début de leurs études secondaires jusqu'à la fin, le cas échéant, de leurs études collégiales. Grâce à une approche écologique appuyée sur des méthodes de géocodage et des techniques de localisation automatisée, il a été possible de repérer le quartier de résidence des élèves en 1^{re} secondaire et, ensuite, d'établir, par inférence écologique, leur origine sociale. Ainsi, les analyses sont basées sur les caractéristiques du milieu d'origine de l'élève (la municipalité ou la zone socio-économique de résidence) en 1981, soit au moment où il entreprend ses études secondaires. On se trouve alors à cerner le décor sociogéographique et culturel dans lequel ont commencé à se préciser ses aspirations scolaires et ses choix professionnels.

En jumelant certaines informations géographiques et sociales aux données administratives disponibles dans le système québécois de gestion scolaire, et en reconstituant de façon rétrospective le destin scolaire postsecondaire d'une cohorte d'élèves, il a donc été possible de repérer certaines inégalités de scolarisation sans devoir recourir à d'onéreuses enquêtes longitudinales. De l'ensemble des indicateurs analysés pour ce qui est de l'accessibilité au collégial, des convergences se dégagent. Elles permettent de jeter un regard évaluatif

sur la portée des efforts consentis dans une région du Québec, depuis le rapport Parent, pour démocratiser l'accès à l'éducation. Résumons donc les grandes conclusions de cette étude²⁵.

Le sexe, l'âge et le réseau d'enseignement fréquenté

Notons d'abord que plus de 90% des étudiants de la cohorte qui se sont inscrits ultérieurement au cégep l'ont fait dans l'un des quatre collèges du SLSJ. Voilà un taux de rétention qui constitue en soi une évaluation très positive du dispositif régional dédié à la formation collégiale. Au total, 2 659 élèves (60,4%) de la cohorte initiale ont accédé aux études collégiales et 1 538 élèves (34,9%) y ont obtenu une sanction d'études au cours de la période d'observation. Ces taux sont fort comparables aux taux québécois. Le taux d'accès des filles au collégial (66,1%) est supérieur à celui des garçons (54,9%) et leur taux d'accès à une sanction d'études collégiales est 1,4 fois plus élevé (soit 40,9% comparativement à 29,2%).

On observe aussi que plus les élèves sont âgés à leur arrivée au secondaire, moins ils accèdent au collégial. Ainsi, le taux d'accès au collégial des élèves âgés de 13 ans en 1^{re} secondaire (30,1%) est 2,5 fois moins élevé que celui des élèves âgés de 12 ans en 1^{re} secondaire (74,2%). Le taux d'accès à une sanction d'études collégiales des premiers est quatre fois moins élevé que celui observé chez les seconds (soit 10,6% comparativement à 46,0%). Certains antécédents au secondaire sont plus favorables que d'autres au regard de l'accessibilité au collégial. Dans la cohorte régionale, les élèves qui étaient inscrits dans un établissement scolaire privé en 1^{re} secondaire ont enregistré un taux d'accès au collégial 1,5 fois supérieur à celui de leurs pairs inscrits dans une école du réseau public. L'écart quant à l'accès à une sanction d'études collégiales est encore plus marqué (1,8 fois); chez les élèves de 1^{re} secondaire inscrits au réseau privé, la diplomation au collégial est de 59,1% comparativement à 32,7% chez ceux inscrits au réseau public.

Les facteurs géographiques

Au Saguenay—Lac-Saint-Jean, il appert que d'importantes disparités géographiques persistent quant aux chances des élèves de 1^{re} secondaire d'accéder au collégial et d'y obtenir une sanction d'études. Les élèves qui résidaient dans l'une des quatre municipalités où sont situées les institutions d'enseignement collégial se trouvent, dix ans plus tard, surreprésentés dans

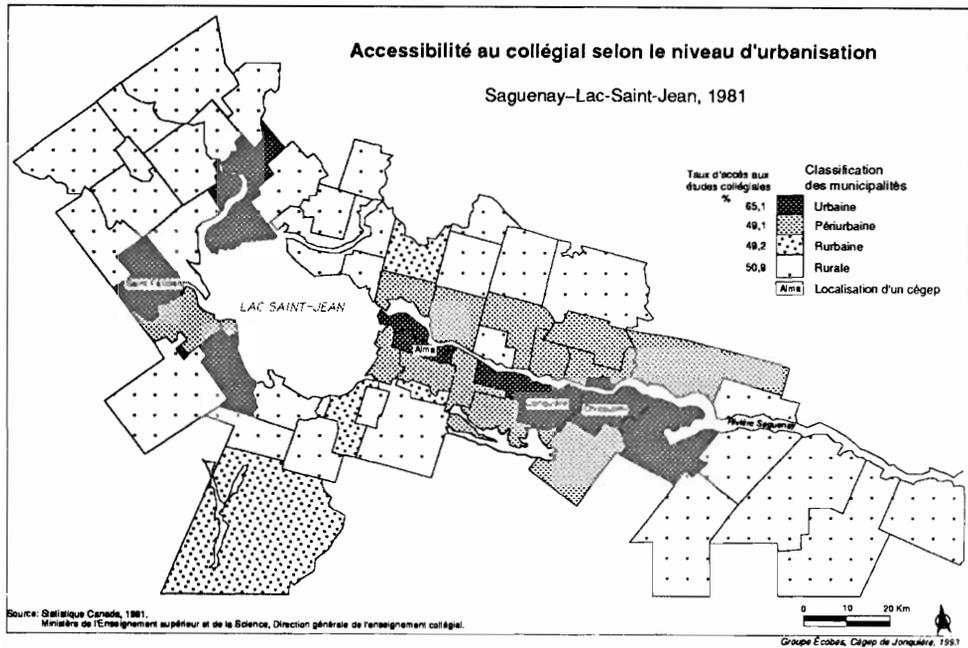
l'effectif ayant accédé au collégial et encore davantage dans celui qui a obtenu une sanction d'études collégiales. Le fait qu'une municipalité soit située à proximité d'un ou de plusieurs cégeps contribue à favoriser l'accès au collégial. La distance à parcourir est l'un des facteurs explicatifs des différences observées entre les taux d'accès au collégial dans chaque municipalité. L'un des clivages observés les plus significatifs est sans contredit celui touchant les différences d'accès aux études collégiales selon que l'élève réside en milieu urbain ou non (carte 1).

Si, globalement, les deux sous-régions, soit le Saguenay et le Lac-Saint-Jean, présentent des tendances similaires, il en va autrement à l'échelle des municipalités. L'éloignement des cégeps, le caractère périurbain ou rural de la municipalité de résidence de l'élève en 1^{re} secondaire, de même que l'absence d'un transport organisé apparaissent des facteurs contribuant à abaisser de façon significative les possibilités d'accès aux études postsecondaires. Les élèves dont les chances d'accès au collégial apparaissent les meilleures sont originaires des municipalités de plus grande taille, et plus particulièrement de celles où se trouve un cégep.

Les facteurs socio-économiques

Afin de rendre compte des liens existant entre l'origine socio-économique et le cheminement scolaire, une analyse approfondie a été réalisée à l'échelle des quartiers de l'agglomération de Chicoutimi-Jonquière pour les 1 748 élèves concernés. Le modèle retenu a consisté à caractériser les quartiers de l'agglomération grâce à la méthode de l'écologie factorielle permettant de repérer des zones socio-économiques et des aires sociales homogènes²⁶. Alors que seulement 50,3% des élèves originaires de la zone socio-économique défavorisée accèdent au collégial au cours de la période de dix ans, plus de 84,1% des jeunes résidant dans la zone aisée y parviennent. Pour leur part, les étudiants de la classe moyenne ont un taux d'accès intermédiaire de 64,9%. On peut observer un véritable gradient socio-économique en ce qui concerne l'accès au collégial. À Chicoutimi-Jonquière, les milieux favorisés ont déjà largement dépassé l'espérance d'accès au collégial avant l'âge de 20 ans fixée à 70% pour l'an 2000-2001 par le Conseil supérieur de l'éducation²⁷. Alors que la classe moyenne se rapproche déjà de l'objectif quantitatif proposé, les milieux défavorisés en sont encore fort éloignés.

Carte 1



Globalement, on constate chez les élèves de la cohorte de 1981 de Chicoutimi-Jonquières des clivages sociaux vis-à-vis de l'accès au collégial, lesquels vont dans le même sens que ceux identifiés pour les années 1970 par Lévesque et Sylvain²⁸. Les élèves dont le statut socio-économique est élevé ont des comportements passablement différents de ceux des élèves des autres groupes sociaux. L'origine sociale de l'élève apparaît ainsi un déterminant non négligeable de l'accessibilité au collégial, mais les autres facteurs que sont le sexe et l'âge de l'élève en 1^{re} secondaire sont néanmoins très importants (figure 1). L'âge de l'élève en 1^{re} secondaire constitue un facteur clé du cheminement scolaire ultérieur, puisqu'il discrimine systématiquement le taux d'accès au collégial observé et encore davantage le taux d'accès à une sanction d'études collégiales et ce, tant chez les garçons que chez les filles. Comme il est un indicateur significatif du retard scolaire de l'élève, l'âge en 1^{re} secondaire rend compte indirectement du rendement académique passé.

La probabilité d'obtenir un diplôme d'études collégiales fluctue également selon un gradient socio-économique et les écarts sont particulièrement contrastés entre la zone favorisée et les deux autres zones. Alors que dans la zone défavorisée, trois élèves sur dix (29,5%) obtiennent un premier diplôme à l'intérieur de la période de dix ans, c'est près de quatre élèves sur dix (37,9%) dans la zone moyenne et près de six élèves sur dix (59,4%) dans la zone favorisée qui en décrochent un. Au regard de l'objectif quantitatif (60%) proposé pour l'an 2000-2001 en ce qui a trait à l'espérance d'accès aux diplômes avant l'âge de 25 ans, la classe moyenne, et encore davantage les milieux défavorisés, apparaissent extrêmement loin de la cible.

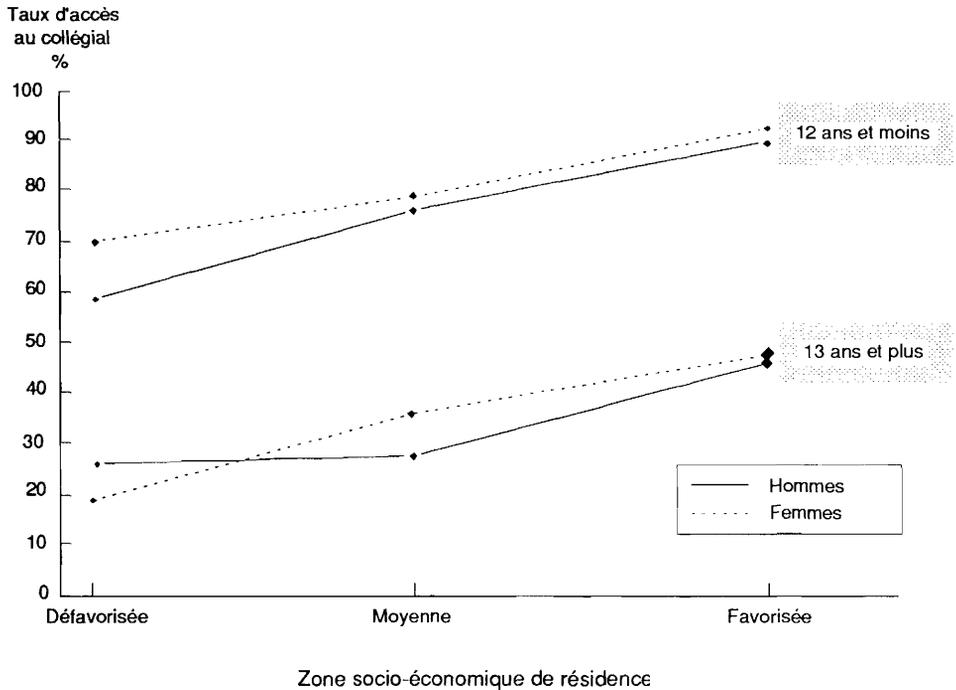
Bélangier et Roberge ont déjà démontré que, «*si les aspirations scolaires sont un bon indicateur du niveau d'atteinte des études, il n'y a pas eu de réduction des inégalités dans les chances d'accès à l'instruction pour les étudiants d'origines sociales différentes, en dépit d'une augmentation considérable des taux de scolarisation*»²⁹. L'étude réalisée au Saguenay—Lac-Saint-Jean, confirme, quant à elle, qu'il existe une véritable structuration hiérarchique des chances de décrocher un DES, d'accéder au collégial et d'y obtenir une sanction d'études. Chacune des strates sociales occupe une position plus ou moins favorable, en conjugaison toutefois, avec les autres critères de différenciation que sont le sexe, l'âge de l'élève en 1^{re} secondaire et sa réussite scolaire.

La réussite au secondaire et l'accès à un diplôme collégial

Les données sur la réussite scolaire permettent également de s'interroger sur les politiques d'admission aux études postsecondaires et fournissent des informations utiles pour le dépistage des élèves à risque. Si les élèves plus performants au secondaire (soit ceux obtenant une moyenne de 75 et plus) réussissent à obtenir en très grand nombre un diplôme du collégial (85,4%), il en va bien autrement pour les élèves ayant eu des résultats plus modestes. Ainsi, après dix ans d'observation, on constate que parmi les élèves ayant eu des résultats moyens au secondaire (entre 65 et 74), seulement 60,0% obtiennent un diplôme au collégial. Par contre, la persévérance jusqu'à la diplomation collégiale est particulièrement faible chez les élèves ayant obtenu au secondaire une moyenne inférieure à 65. Les taux d'accès à une sanction d'études collégiales passent respectivement à 33,3% pour les élèves ayant eu une moyenne se situant entre 55 et 64, et à 10,3% pour ceux ayant eu de très faibles résultats au secondaire (54 et moins).

Figure 1

Inégalités d'accès au collégial selon l'âge en 1^{re} secondaire, le sexe et l'origine sociale de l'élève, période 1981-1991, agglomération de Chicoutimi-Jonquière (réseaux public et privé)*



* Compte tenu de l'effectif plutôt réduit dans le réseau privé d'établissements scolaires de l'agglomération à l'étude, nous n'avons pu considérer la situation des différentes catégories d'élèves (sexe, âge ou zone socio-économique) dans chaque réseau (privé et public) pris séparément.

L'accès aux études universitaires

En 1991, au SLSJ, 12,6% de la population âgée de quinze ans et plus a fréquenté l'université (avec obtention d'un grade ou non), ce qui représente une progression de 30% en dix ans. Pour la même période (1981-1991), le Québec affiche une progression légèrement supérieure (35%), le taux de fréquentation universitaire se situant à 18,2% en 1991. Pour expliquer l'écart entre le SLSJ et

le Québec à ce chapitre, on doit absolument considérer l'impact de l'exode massif des jeunes de moins de 30 ans, phénomène qui fait en sorte que plusieurs milliers de jeunes de la région saguenéenne, détenant un grade universitaire, sont comptabilisés dans d'autres régions du Québec. En ce qui concerne le pourcentage de la population de quinze ans et plus ne détenant aucun diplôme d'études secondaires, la région présente en 1986 un taux de 43,2%, comparativement à 43,7% au Québec. À ce chapitre, la région occupe le 5^e meilleur rang parmi les seize régions administratives du Québec.

Il nous reste maintenant à positionner le cheminement des jeunes du SLSJ à l'université. Pour ce faire, nous aurons recours à des données publiées par le Service de la recherche institutionnelle du réseau de l'Université du Québec qui réfèrent à la situation prévalant en 1989³⁰. Mentionnons d'abord que le taux de féminité des étudiants inscrits à l'UQAC est de 57,7%, ce qui reflète la tendance provinciale (56,5%). Soulignons aussi que la moyenne d'âge des étudiants inscrits au baccalauréat à l'UQAC y était alors de 27,0 ans.

Pour apporter un éclairage additionnel à la question de l'exode des jeunes, on peut se demander quelle est la proportion d'entre eux qui font une première inscription à l'université dans la même région que celle où ils ont complété leurs études collégiales. Ainsi, au Saguenay—Lac-Saint-Jean, 53,7% des finissants des quatre cégeps de la région se sont inscrits à l'UQAC à l'automne 1990, 15,9% à l'Université Laval, 16,9% dans une université montréalaise, 6,7% à l'Université de Sherbrooke. Située dans le même groupe que le Bas-Saint-Laurent et l'Abitibi-Témiscamingue, le SLSJ affichait alors le troisième plus faible taux de rétention de la clientèle universitaire parmi l'ensemble des quinze régions du Québec.

Comme au secondaire et au collégial, on observe à l'université, un fort taux d'abandon des études. Si l'on prend comme exemple les programmes conduisant au baccalauréat, le taux d'obtention du diplôme dans le programme initial qu'a choisi l'étudiant au départ était seulement de 35,7% pour les étudiants de la cohorte de 1984 inscrits à l'UQAC. Pour les programmes conduisant à un certificat, ce taux était d'à peine 19,6%. Pour la même année, les taux québécois étaient respectivement de 38,5% et de 25,2%.

Des écarts grandissants entre les garçons et les filles

Nos études démontrent que plus les élèves progressent dans le parcours scolaire, plus l'écart se creuse entre les garçons et les filles. On doit souligner

que le retard à l'entrée au secondaire a également un effet cumulatif désastreux, se superposant toujours au sexe de l'élève, pour expliquer des taux de diplomation de plus en plus faibles au fur et à mesure que progresse la carrière scolaire. Il est tout de même frappant de constater que parmi les dix commissions scolaires de la région, on relève que dans trois d'entre elles, aucun garçon de treize ans à l'arrivée au secondaire n'a réussi à obtenir, après un délai de dix ans, une sanction d'études collégiales.

L'étude du cheminement scolaire des élèves des commissions scolaires de l'ensemble du réseau public du Saguenay—Lac-Saint-Jean confirme l'importance du retard scolaire à l'entrée au secondaire comme facteur explicatif des différences observées quant à la performance scolaire. De plus, on constate que l'écart entre les garçons et les filles serait sans doute moindre si les effectifs masculins de chacune des commissions scolaires n'étaient pas amputés d'un nombre appréciable des meilleurs candidats en raison de ponctions, assez importantes dans certains cas, effectuées par le réseau d'enseignement secondaire privé. Parce que les écoles privées exercent un attrait sur les élèves plus performants, l'absence d'une proportion significative de tels élèves parmi la clientèle des commissions scolaires contribue à élargir le fossé entre les jeunes accusant un retard scolaire et ceux n'en ayant pas. On sait, en effet, que les clientèles du réseau privé sont constituées très majoritairement d'élèves sans retard scolaire.

Enfin, le rendement scolaire au secondaire apparaît un bon prédicteur de la performance des élèves en ce qui concerne l'obtention de diplômes du secondaire et du collégial. À rendement scolaire comparable au secondaire, les filles persévèrent-elles davantage que les garçons jusqu'à l'obtention du diplôme d'études secondaires, et plus particulièrement, du diplôme d'études collégiales? Deux constats se dégagent de l'analyse comparative du rendement scolaire selon le sexe. Premièrement, parmi les élèves les plus performants au secondaire ayant cumulé une note supérieure à 75, aucun écart n'est à souligner entre les taux de diplomation au secondaire et au collégial des garçons et des filles, lesquels taux sont d'ailleurs fort élevés. Deuxièmement, parmi les élèves ayant eu au secondaire une moyenne inférieure à 75, les filles surclassent toujours les garçons au regard de la diplomation, tant au secondaire qu'au collégial. De nombreuses données confirment donc que la décennie 1980 a été le témoin d'un élargissement du fossé entre les sexes : les filles sont proportionnellement plus nombreuses que les garçons à décrocher un diplôme d'études secondaires, à accéder au collégial et à y obtenir une sanction d'études.

Le bilan général d'une cohorte d'élèves après dix ans

Pour résumer la situation, revoyons de façon schématique le cheminement scolaire de la cohorte de jeunes du Saguenay—Lac-Saint-Jean dont nous avons examiné les dossiers scolaires. Pour un groupe de 100 élèves nouvellement inscrits en 1^{re} secondaire, 66 ont obtenu un diplôme d'études secondaires et 34 ne l'ont pas obtenu. Parmi ces 34 élèves n'ayant pas obtenu un DES, on peut considérer que près des deux tiers (soit une vingtaine) avaient le potentiel suffisant pour réussir des études secondaires, mais ont décidé, pour une raison ou une autre, d'abandonner. Parmi les 66 élèves ayant obtenu un diplôme ouvrant la porte du cégep, 57 s'y sont effectivement inscrits. Après un délai de dix ans, on constate qu'au total, 35 élèves ont obtenu une sanction d'études collégiales. Nous souhaitons poursuivre l'étude pour y évaluer l'accès à l'université afin d'établir la proportion des étudiants qui s'y sont inscrits et qui y ont obtenu un diplôme terminal.

Plusieurs observateurs en conviennent : le niveau de scolarisation n'a cessé de croître au Québec depuis le rapport Parent. Par contre, il est généralement admis aussi que l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation supérieure n'est pas encore acquise pour tous les segments de la population. Comme le démontre notre étude, au plan scolaire, le SLSJ présente un bilan acceptable par rapport au Québec et les deux sous-régions considérées globalement, soit le Saguenay et le Lac-Saint-Jean, offrent peu de contrastes quant aux indicateurs des cheminements scolaires des jeunes. Seules des observations à une échelle géographique fine révèlent des oppositions significatives.

L'éloignement des cégeps, le caractère périurbain ou rural de la municipalité de résidence de l'élève en 1^{re} secondaire, de même que l'absence d'un transport organisé apparaissent des facteurs contribuant à abaisser de façon significative les possibilités d'accès aux études postsecondaires. Les élèves dont les chances d'accès au collégial apparaissent les meilleures sont originaires des municipalités de plus grande taille, et plus particulièrement de celles où se trouve un cégep. Si les tendances saguenéennes et jeannoises sont le reflet de la situation québécoise, on pourrait voir là de bons indices que les efforts déployés depuis 25 ans pour améliorer l'accessibilité aux études supérieures ont porté fruit de manière convaincante dans les centres urbains, là où vivent d'ailleurs une majorité de Québécois. De plus, la présente analyse démontre que dans le

cas des élèves résidant dans l'agglomération de Chicoutimi-Jonquière en 1981, le destin scolaire est demeuré largement tributaire de l'origine sociale.

On constate, en outre, que les clivages socio-économiques ont des effets plus prononcés sur la persévérance scolaire au niveau secondaire qu'au niveau collégial, si bien qu'une proportion importante d'élèves moins bien nantis se trouvent déjà exclus du système scolaire au moment du passage aux études collégiales. On ne doit pas s'abandonner, toutefois, à un mode d'explication déterministe prenant la forme d'une relation causale linéaire entre l'origine sociale et les cheminements scolaires. Comme on a pu l'observer, l'accessibilité au collégial n'est pas garantie pour les élèves issus d'un milieu social aisé, tout comme elle n'est pas exclue pour ceux originaires de milieux défavorisés. L'intériorisation des normes et des valeurs propres à chaque groupe social n'a donc pas un caractère aussi inflexible et aussi systématique qu'on pourrait le croire à la lecture des résultats observés. D'ailleurs, comme l'a rappelé Massot, en s'appuyant sur un axiome fondamental du modèle des inégalités des chances de Boudon³¹, la décision de poursuivre des études :

[...] repose sur la prise en considération simultanée de paramètres conjoncturels (les résultats scolaires) et de paramètres prévisionnels (les bénéfices anticipés), lesquels engendrent une structure complexe (interactionnelle) s'ils sont mis en relation avec des paramètres antérieurs à l'action (le niveau culturel familial).³²

On saisit alors comment les stratégies individuelles peuvent, elles aussi, influencer sur la mobilité sociale, engendrant ou perpétuant des inégalités. De telles inégalités de scolarisation sont directement reliées au renforcement des disparités socio-économiques, du moins à l'échelle locale, et on a toutes les raisons de croire qu'elles ne sont pas profitables au développement régional³³. À ce chapitre cependant, il faudrait conduire des études comparatives plus poussées qui tiendraient compte tout autant des impacts économiques des institutions scolaires sur le développement régional que de la dynamique des échanges migratoires entre les diverses régions du Québec.

D'ailleurs, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, le SLSJ est entré dans une ère de fréquentation de masse qui normalement devrait être profitable à son développement social et économique, à la condition cependant que la situation de l'emploi s'améliore chez les jeunes diplômés pour éventuellement freiner leur exode. Comme le démontre avec acuité le plan stratégique régional de développement, la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean connaît de multiples

difficultés aux plans social et économique³⁴. Le chômage, la pauvreté, l'exode des jeunes, le vieillissement de la population sont autant d'exemples de problèmes vécus de façon tout particulièrement aiguë au SLSJ. Les douze commissions scolaires, les quatre cégeps et l'UQAC constituent un bassin d'emploi qui est déjà un puissant moteur de développement. Mais à l'image de l'entreprise privée, les institutions scolaires devront de plus en plus composer avec de nouvelles clientèles et des modèles diversifiés de fréquentation scolaire³⁵. Les élèves de la cohorte de 1981 dont nous avons examiné le cheminement scolaire incarnent déjà ces nouvelles réalités : allongement de la durée des études, études à temps partiel, travail rémunéré à temps partiel, abandons temporaires des études, changements de programme de formation. Cette fréquentation scolaire en dents de scie, qui s'est généralisée au Québec, est déjà symptomatique, à notre avis, des difficultés que rencontrent les jeunes face aux changements rapides des structures de l'économie et du marché du travail. C'est le défi de la situation plurielle et de la personnalisation des cheminements scolaires auquel l'école doit être plus sensible. Comme le soulignait Paul Inchauspé : *«On a mis en place des systèmes qui sont des systèmes pour tous. Mais cela ne marche pas, cela pose des problèmes particuliers. Pour les résoudre, il faut mettre à distance le paradigme sur lequel nous vivons»*³⁶.

En jumelant certaines informations géographiques et sociales aux données administratives disponibles dans le système québécois de gestion scolaire, et en reconstituant de façon rétrospective le destin scolaire postsecondaire d'une cohorte d'élèves, il a donc été possible de repérer certaines inégalités de scolarisation sans devoir recourir à de nouvelles collectes de données. Il reste à souligner qu'il est possible de conduire pareilles analyses dans d'autres régions du Québec. Ce faisant, on se trouverait à ouvrir des perspectives nouvelles en matière de monitoring scolaire, contribuant ainsi au développement de chacune des régions québécoises.

Notes

1. M.-U. Proulx, **Le rôle de la planification dans le développement régional**, Chicoutimi, Éditions Sapientia, 1993.
2. Cette recherche a été subventionnée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Nous tenons aussi à remercier Gilles Bergeron, professeur au département des Sciences économiques et administratives de l'Université du Québec à Chicoutimi, qui a lu une version préliminaire du présent texte et émis des commentaires judicieux. S. Veillette et al., **Les disparités géographiques et sociales de l'accessibilité au collégial. Étude longitudinale au Saguenay-Lac-St-Jean**, Jonquière, Cégep de Jonquière, Groupe ÉCOBES, 1993.

Les auteurs ajoutent six autres étapes allant de la «démission politique» jusqu'à la phase finale «d'abdication et de résignation» qui ne viendra que perpétuer la situation de sous-emploi, l'exode des jeunes...

3. **Ibid.**
4. J. Thivierge et al., **Le cheminement scolaire des garçons et des filles au secondaire. Un résumé des plus récentes données disponibles sur la diplomation et l'abandon scolaire**, Jonquière, Cégep de Jonquière, Groupe ÉCOBES, 1995.
5. Groupe de travail interministériel sur le développement régional, **État de situation, diagnostics et éléments de perspectives**, rapport final, cahier 1, 1991.
C. Côté, **Désintégration des régions. Le sous-développement durable au Québec**, Chicoutimi, Les Éditions JCL inc., 1991.
B. Vachon et F. Coallier, **Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement**, Québec, Gaëtan Morin éditeur, 1993.
6. M. Perron et al., **Aires sociales et conditions de vie au Saguenay. Un outil de développement régional**, Jonquière, Cégep de Jonquière, Groupe ÉCOBES, 1995.
7. D.G. Tremblay et V. Van Schnendel, **Économie du Québec et de ses régions**, Télé-Université et Éditions Saint-Martin, 1991.
8. C. Côté, **op. cit.**
9. Conseil des affaires sociales, **Un Québec solidaire, Rapport sur le développement**, Québec, Gaëtan Morin éditeur, 1992, p. 109.
10. **Ibid.**, p. 124.
11. B. Vachon et F. Coallier, **op. cit.**, p. 43 et 88.
12. **Ibid.**, p. 153.
13. B. Montour et S. Proulx, **Indices de développement des régions du Québec, 1984-1990**, Lévis, Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec, 1993.
14. J. Bourdon, «*Niveau de formation et performance des régions de la CE à l'exportation*», **Problèmes économiques**, vol. 2.284, (1992) : 24.
15. M. Weale, «*Rentabilité et externalités positives de l'éducation*», **Problèmes économiques**, vol. 2.352-2.353, (1993) : 6.
16. **Ibid.**, p. 10.
17. B. Vachon et F. Coallier, **op. cit.**
18. G. Bergeron, «*La création de réseaux d'innovation technologique territorialisés : une stratégie de maîtrise des transformations technologiques*», dans **Technologie et territoire**, Chicoutimi, UQAC-GRIR, 1990, pp. 51-67.
19. Ministère de l'Éducation, **Faire avancer l'école. L'enseignement primaire et secondaire québécois : orientations, propositions, questions**, Gouvernement du Québec, 1993.
Ministère de l'Éducation, **Chacun ses devoirs. Plan d'action sur la réussite éducative**, 1992.

20. L. Moreau, **La pauvreté et le décrochage scolaire. La spirale de l'exclusion**, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 1995, p. 33.
21. M. Demers, **La rentabilité du diplôme**, Québec, ministère de l'Éducation, 1991.
22. L. Moreau, *op. cit.*, p. 34.
23. D. Clerc, «*Éducation, individus et société : les apports théoriques du capital humain*», **Problèmes économiques**, vol. 2.352-2.353 (1993) : 3-4.
24. S. Veillette, **Les disparités...**, *op. cit.*
25. **Ibid.**
26. M. Perron et al., **Espace urbain et différenciation sociale au Saguenay : l'agglomération de Chicoutimi-Jonquière**, Cégep de Jonquière, Groupe ÉCOBES, 1989.
27. Conseil supérieur de l'Éducation, **L'enseignement supérieur : pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle**, Québec, 1992.
28. M. Lévesque et L. Sylvain, **Après l'école secondaire : étudier ou travailler, choisit-on vraiment?** Québec, Conseil supérieur de l'éducation, 1982, pp. 156-161.
29. P.W. Bélanger, «*La réponse du Québec aux problèmes d'équité et d'excellence dans l'enseignement postsecondaire*», **Recherches sociographiques**, vol. 27, no 3 (1986) : 377.
30. R. Bradet et P. Chenard, **L'état de la scolarisation en Abitibi-Témiscamingue. Rapport descriptif**, Université du Québec, 1991.
31. R. Boudon, **L'inégalité des chances. La mobilité sociale dans les sociétés industrielles**, Paris, Armand Colin, 1973.
32. A. Massot, «*Destins scolaires des étudiants de secondaire V. Une analyse comparative des secteurs français et anglais*», **Recherches sociographiques**, vol. XX, no 3 (1979) : 398.
33. M. Perron et al., **Aires sociales...**, *op. cit.*
34. Conseil régional de concertation et de développement-02, **Planification stratégique régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Donnons-nous les moyens de construire notre avenir**, Jonquière, 1995.
35. C. Lessard, «*L'école de l'an 2000 : quatre défis à relever sans tarder!*», **Revue des sciences de l'éducation**, vol. XX, no 3 (1994) : 547-561.
36. P. Inchauspé, «*On peut toujours*», **Cegeprop**, vol. 22, no 3 (1993) : 6.

Troisième partie

**Le développement local :
une voie d'avenir?**

Développement local, districts industriels et milieux innovateurs : mode ou tendance de fond?

Diane-Gabrielle Tremblay¹
Télé-université, Université du Québec

La «redécouverte» du développement local, des districts industriels et des systèmes industriels localisés s'inscrit aujourd'hui dans le contexte de la mondialisation et de la restructuration économique associée au retrait de l'État-Providence. Au-delà de ce contexte spécifique toutefois, certains se demandent si le «local» constitue un effet de mode ou une tendance de fond. Pour notre part, il nous paraît important de distinguer les «initiatives de développement local», les préoccupations relatives à la «localisation des activités économiques», de même que les préoccupations théoriques relatives aux systèmes de production (systèmes d'entreprise et systèmes nationaux de production et d'innovation).

La restructuration en cours se caractérise par un grand nombre de transformations, entre autres par le déclin de l'État central et des grandes entreprises comme source d'emploi et de développement économique et l'importance accrue des PME et de l'entrepreneuriat. Elle se caractérise également, à l'échelle des entreprises elles-mêmes, par le passage ou la tentative de passer d'une production standardisée de masse à une production diversifiée; nous disons la «tentative de passer» puisque, comme nous le verrons plus loin, le mouvement est loin d'être généralisé dans le cas du Québec.

Alors que dans une économie caractérisée par une production et une consommation de masse ce sont les grandes entreprises qui jouent un rôle majeur, ce sont normalement les PME qui prennent les devants dans une économie axée sur la diversification des produits et les petites séries. Les PME sont alors considérées comme la source principale des innovations, technologiques comme organisationnelles, de même que comme la principale source d'emplois, entre autres parce qu'elles jouissent des effets positifs des économies d'échelle.

Ainsi, au cours des dernières années, ce sont les PME et le développement local qui ont été considérés comme la source première des emplois et de l'innovation. Cependant, les PME n'échappent pas pour autant aux effets des tendances dominantes associées à la mondialisation d'où une certaine difficulté à effectuer concrètement le passage à une économie de différenciation et de qualité.

C'est d'autant plus difficile pour nombre de PME que plusieurs d'entre elles ne peuvent fonctionner sans un soutien important des ressources locales ou régionales. En effet, alors que les grandes entreprises ont accès à différentes ressources (financières, commerciales et autres) à l'échelle internationale et peuvent souvent fonctionner sans le soutien des ressources de la région, c'est plus rarement le cas pour les PME. Ces dernières sont généralement plus dépendantes de la région – ou de l'État – tant du point de vue de l'obtention d'une main-d'oeuvre compétente et bien formée que de l'obtention de financement, de résultats de R & D, d'innovations ou de technologies nouvelles.

Au cours des années 1980, on a vu apparaître des régions particulièrement dynamiques en comparaison des autres, notamment la Troisième Italie (Italie du Centre Nord), les Länder du Sud de l'Allemagne et certaines régions du Sud-Est de la France (en particulier la région Rhône-Alpes), de même que le développement important des régions du Sud des États-Unis, que l'on a qualifié de «Sunbelt» par opposition à la «Rustbelt» du Nord². Tout cela a engendré de nouvelles théories du développement et du dynamisme économique, dont certaines s'inspirent toutefois d'écrits antérieurs, comme c'est le cas pour les districts industriels en particulier.

Les districts industriels ne sont toutefois pas la seule théorie à avoir refait surface dans le contexte de revalorisation du «local». Les interrogations relatives aux facteurs qui faisaient «gagner» certaines régions, alors que d'autres semblaient en voie de «perdre la partie» ont également conduit au développement d'autres théories, dont chacune tend à favoriser un facteur explicatif particulier de l'émergence de formes, elles-mêmes diversifiées, d'initiatives locales.

Parmi ces théories, mentionnons celle des «milieux innovateurs», lancée par Philippe Aydalot et Denis Maillat, ainsi que celle du «post-fordisme» et de la production diversifiée de qualité. Nous les résumerons rapidement ici. Nous tenterons ensuite de préciser la définition du développement local, tel qu'on l'entend aujourd'hui au Québec, pour tenter de faire des parallèles avec ces théories. Enfin, nous nous interrogerons sur les facteurs fondamentaux qui peuvent expliquer l'émergence – ou l'absence – des initiatives locales dans des

territoires différents, le succès ou l'échec des diverses stratégies, en particulier au Québec en comparaison d'autres territoires. Nous verrons ainsi que si les «initiatives de développement local» ont semblé connaître une certaine vogue récemment, les préoccupations théoriques plus fondamentales, relatives aux systèmes de production et à la localisation des activités économiques, sont objet de recherche et d'intérêt de manière plus permanente. Il convient donc de distinguer les deux aspects, soit la dimension théorique soulevée et les pratiques concrètes.

Les districts industriels

C'est en Italie que le phénomène de renaissance régionale ou locale a été le plus observé au cours des dernières décennies et c'est d'ailleurs ce qui explique la réémergence de la théorie des «districts industriels» de l'économiste Alfred Marshall comme explication du développement économique fulgurant qu'ont connu certaines régions au cours des années 1980.

Le district industriel peut être défini comme un système de production localisé géographiquement, fondé sur une forte division du travail entre plusieurs petites entreprises flexibles, spécialisées dans un même secteur d'activité, dominant, ou dans quelques secteurs industriels. Cette notion met surtout l'accent sur l'important potentiel de développement *endogène* d'une collectivité et d'un groupe d'entreprises dans une zone naturellement et historiquement définie.

La division du travail repose ici non pas sur une division technique entre différentes catégories professionnelles au sein d'une même grande entreprise, mais plutôt sur une division entre diverses PME d'un même territoire, celles-ci étant spécialisées dans une partie donnée du processus de production.

Les districts peuvent aussi être vus comme des systèmes socio-professionnels où les relations entre les PME et les membres de la collectivité sont importantes et engendrent une forme de régulation locale de l'activité économique. À cet égard, on peut également les qualifier de réseaux territorialisés ou encore de systèmes industriels localisés, pour mettre en évidence l'aspect «système» de production fondé sur une spécialisation, une coordination des activités sur le territoire³.

La spécialisation des PME permet aux petites entreprises de bénéficier d'avantages analogues à ceux dont jouissent généralement les grandes entrepri-

ses, soit des économies d'échelle dans une étape donnée du processus, de l'amélioration du rapport qualité-prix notamment.

Le fonctionnement des districts est basé sur la réciprocité des échanges entre PME et est fondé sur une coordination assurée à la fois par le marché et par des institutions, cette réciprocité ou cette coopération entre PME étant elle-même fondée sur la proximité géographique. Il y a donc à la fois concurrence inter-entreprise, mais aussi **coopération**, en vue d'assurer la division du travail et la spécialisation des PME.

Cette problématique des districts industriels permet d'éclairer l'articulation entre une économie régionale et l'économie mondiale. Les PME de ces districts ne sont pas limitées aux marchés de la région. Elles sont au contraire très intégrées à l'économie mondiale, grâce à la mise en place d'institutions spécialisées dans le développement de liens internationaux et dans la connaissance des marchés mondiaux.

Parmi les **principes organisationnels** qui définissent ces districts ou systèmes industriels, on peut retenir les suivants :

- a) la coexistence de la coopération et de la compétition entre les entreprises, que certains nomment «coopétition»;
- b) l'existence d'une relation de confiance⁴ entre les entreprises et une cohésion sociale importante au sein de la communauté;
- c) un bassin de main-d'oeuvre qualifiée et des entreprises ayant une tradition de formation dans le domaine de spécialisation du district ou système;
- d) le soutien important d'une institution locale, souvent de l'administration locale, qu'il s'agisse du soutien des municipalités «rouges» dans le cas du Centre-Nord de l'Italie dans les années 1980, ou encore de certains réseaux catholiques de la Vénétie.

Les travaux de Piore et Sabel ont eu tendance à faire du district industriel «le» modèle pour le développement économique futur. Piore et Sabel ont souligné l'intérêt des districts industriels italiens comme illustration de réseaux territorialisés de PME, interagissant entre elles à l'intérieur d'un cycle de production et capables par ailleurs de concurrencer les grandes entreprises à l'échelle internationale. Leurs travaux reposaient sur l'idée qu'au régime de production de masse allait maintenant succéder un régime de «spécialisation

flexible», ce régime étant situé spatialement dans la forme du district industriel ou système industriel localisé⁵. Il y a donc un lien très net entre les districts industriels et le concept de spécialisation flexible auquel nous nous intéresserons plus loin.

Avant de passer au deuxième concept, notons que nombre de personnes s'intéressant aux districts industriels et à la spécialisation flexible font surtout référence aux travaux des auteurs italiens des dernières décennies et à ceux de Piore et Sabel, alors que la référence aux travaux fondateurs de Marshall mérite d'être rappelée afin de situer les travaux récents dans leur perspective historique. On voit bien alors que les préoccupations théoriques relatives au développement local, aux facteurs associés à l'émergence de l'activité économique ne sont pas récentes, mais s'inscrivent bien dans une tradition historique.

Les milieux innovateurs

Cette théorie mise de l'avant par P. Aydalot et D. Maillat met l'accent sur le territoire, ou le milieu, considéré comme source d'innovation. Les recherches effectuées dans cette perspective tentent d'identifier les facteurs nécessaires à l'émergence de l'innovation et au développement des entreprises qui y sont associées.

Une des novations majeures de ce courant de recherche a été d'avancer l'idée selon laquelle les entreprises ne préexistent pas aux milieux locaux, mais qu'elles apparaissent au contraire comme le fruit d'un milieu innovateur.

On peut rapprocher ces travaux de ceux de Schumpeter, ou encore des économistes évolutionnistes⁶. En regard de l'entrepreneur-innovateur de Schumpeter, on peut noter le rapprochement fait dans les deux cas entre l'innovation et l'émergence de l'activité entrepreneuriale. En regard des travaux de certains évolutionnistes, qui ont souligné l'importance du milieu ou du territoire propice à l'innovation (Giovanni Dosi en particulier), le concept de milieu innovateur attire l'attention sur le fait que l'émergence et la diffusion de l'innovation se font par suite de transformations successives au sein d'un environnement ou d'un système.

Notons qu'à l'instar de la référence au district industriel et à Alfred Marshall, ces liens théoriques avec les travaux de Joseph Schumpeter et des économistes évolutionnistes nous incitent à penser que l'intérêt pour la dimension territorialisée du développement de l'innovation et des entreprises n'est certes

pas une mode, mais bien une question fondamentale en matière de développement économique.

Cette question se situant toutefois à la frontière de la géographie économique et des sciences économiques, cela explique sans doute qu'elle n'occupe pas l'espace qu'elle devrait en sciences économiques, celles-ci s'étant de plus en plus formalisées et refermées sur elles-mêmes au cours des dernières décennies.

Pourtant, outre les auteurs précités (Marshall, Schumpeter, Dosi et les autres évolutionnistes), les travaux relevant de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie «institutionnaliste»⁷, et certains travaux d'économie du développement réalisés par des économistes hétérodoxes comme François Perroux ou Henri Bartoli, se situent de toute évidence dans des préoccupations connexes.

Le post-fordisme et la spécialisation flexible

Sans doute en raison même de la formalisation et de la fermeture du champ des sciences économiques en Amérique du Nord, il faut reconnaître que les théories exposées précédemment n'ont pas eu une grande incidence dans les écrits scientifiques au Québec. Il faut toutefois noter que d'autres concepts apparentés se sont peut-être imposés davantage au Québec, en particulier celui de «post-fordisme» ou de systèmes flexibles, qui ont eu un certain retentissement, en particulier en sociologie semble-t-il, en lien avec l'intérêt pour les nouvelles formes d'organisation (flexible) du travail, mais aussi, plus récemment, en lien avec les préoccupations pour la stabilisation et la «permanence» des initiatives de développement local.

Alors que les initiatives de développement local ou communautaire se sont dans un premier temps fondées sur une approche socio-économique globale peu préoccupée, nous semble-t-il, par les facteurs d'émergence de l'activité économique et de l'emploi, au premier chef l'innovation, les préoccupations récentes semblent davantage intéressées par l'identification de ces facteurs et leur transposition dans le concret. Ici encore, soulignons-le, on se rapproche de l'attitude des économistes institutionnalistes, dont une des caractéristiques principales est cette préoccupation pour le réel, cet objectif de trouver des solutions aux problèmes concrets, notamment ceux de l'emploi et du développement économique nécessaire à cette fin⁸.

Les travaux auxquels nous faisons référence ici mettent en évidence la diversité des trajectoires possibles, mais en particulier la stratégie «offensive»

fondée sur la spécialisation flexible et l'innovation, approche développée notamment dans les travaux de Piore et Sabel, mais aussi dans ceux de Boyer, de Lipietz, de Leborgne et d'autres auteurs du courant français de la «régulation»⁹. La flexibilité défensive est alors celle qui est fondée sur la seule minimisation des coûts (de main-d'oeuvre souvent).

L'importance accrue accordée aux stratégies axées sur l'innovation tient au fait que les pays industrialisés ont aujourd'hui beaucoup de difficultés à faire face à la concurrence des pays «nouvellement» industrialisés dans les domaines d'activité manufacturière. Puisqu'il est à peu près impossible de concurrencer ces pays sur le plan des coûts de main-d'oeuvre (étant donné la faiblesse relative des salaires, des avantages sociaux et de la syndicalisation qui caractérisent certains de ces pays), seule une stratégie d'innovation peut permettre à un «vieux» pays industriel de demeurer concurrentiel sur d'autres marchés industriels. C'est du moins la thèse théorique avancée par nombre d'auteurs, mais cela n'a pas empêché les États-Unis et le Canada d'essayer de les concurrencer par une stratégie de minimisation des coûts à court terme¹⁰. Si cette stratégie semble avoir permis aux entreprises étatsuniennes de rétablir leur taux de profit au cours des années 1980, elle a des conséquences désastreuses sur les capacités innovatrices de l'économie à moyen et long terme. Nombre d'ouvrages témoignent de façon éloquente des conséquences de cette stratégie pour les ressources humaines d'un pays.

Dans le cas des États-Unis, Harrison et Bluestone, Dertouzos et Piore, pour n'en citer que quelques-uns, ont très clairement établi le lien entre la stratégie financière à court terme des sociétés industrielles américaines et les conséquences sur la main-d'oeuvre : fermetures d'entreprises, ouverture de nouvelles entreprises avec des conditions de travail et de salaire réduites; précarisation de l'emploi, réduction des heures de travail et des salaires horaires; recul de la syndicalisation et des droits sociaux, comme des avantages sociaux, des travailleurs américains, qu'il s'agisse de la santé et de la sécurité au travail ou encore de l'assurance-santé (rattachée à l'emploi aux États-Unis, en l'absence de système universel étatique)¹¹.

Dans un contexte où l'on observe un déplacement de la demande vers des produits différenciés, de même qu'une certaine instabilité des marchés et une concurrence accrue sur de nombreux marchés, il faut de nouveaux processus de production, plus souples, pouvant s'ajuster rapidement à l'évolution de la demande en fournissant des produits différents, de meilleure qualité et à plus forte valeur ajoutée qu'auparavant. Ainsi, dans le nouveau contexte économique dominé par l'innovation de produit et la forte différenciation de ces produits,

l'importance des rendements d'échelle et des effets d'apprentissage sur de grandes séries caractéristiques de la période tayloriste se trouve remise en question.

Développement économique local et communautaire

Le développement local et le développement économique communautaire ont fondamentalement pour origine un même constat, soit celui de l'exclusion de certaines catégories de population de l'emploi et du développement socio-économique¹².

Jacquier et Mendès France définissent le développement local de la façon suivante :

*Un processus global, une stratégie intégrée, dont l'objectif est de promouvoir une autre manière de penser et de faire les villes en mettant l'accent sur les notions de solidarité et de citoyenneté et surtout en cherchant à lutter contre les mécanismes d'exclusion qui sont trop souvent amplifiés quand ils ne sont pas générés par les appareils bureaucratique et technocratique.*¹³

Le modèle de développement promu, depuis le milieu du 19^e siècle, par les grandes entreprises et le gouvernement canadien, souvent qualifié de «développement par le haut», ne suffit pas à assurer une répartition équitable de la richesse entre les différentes régions du pays et entre les différentes catégories de la population. En fait, la vulnérabilité de collectivités urbaines ou rurales à des phénomènes tels la concentration, le désinvestissement, le déclin industriel, l'épuisement des ressources naturelles, la tertiarisation ou l'obsolescence des méthodes de production a suscité au sein de ces collectivités – tant au Canada que dans la plupart des pays développés – une nouvelle conception du développement¹⁴. On comprend donc ici l'intérêt des initiatives de développement local pour des théories telles que celles évoquées précédemment.

Le développement économique local ou communautaire s'inscrit donc dans cette nouvelle façon de concevoir et de faire le développement.

Le développement local met l'accent sur le changement social qui est favorisé par le développement local. Selon la revue *Pour*, le développement local permet de définir de nouvelles règles du jeu, de façon à contrecarrer, à l'échelle locale, les effets pervers engendrés par les forces du marché ou par les

activités technocratiques de l'État. Cette vision semble associer le développement local à une action que certains qualifient de «progressiste», par opposition à des formes plus traditionnelles d'intervention. À notre avis, la réalité est souvent plus floue et les initiatives ne sont pas toujours faciles à classer selon ces critères; il s'agit toutefois d'une distinction importante pour certains auteurs, mais peut-être surtout pour certains intervenants, et c'est pourquoi nous en traitons ici.

Diversité des initiatives de développement local

Au concept de développement local progressiste, certains opposent un développement local de type traditionnel, ou libéral¹⁵. Blakely considère que le développement économique local renvoie au processus en vertu duquel les gouvernements locaux ou des organismes communautaires stimulent l'activité économique et l'emploi. Le but principal du développement économique local consiste à accroître les possibilités d'emploi dans des secteurs qui améliorent la situation de la collectivité, en utilisant les ressources humaines, naturelles et institutionnelles existantes. Pour le Conseil économique du Canada, le développement local est effectivement centré sur l'amélioration de l'emploi et des revenus, éventuellement sur la revitalisation de l'économie locale : *«Le développement économique communautaire, c'est l'amélioration des perspectives d'emploi, des revenus et des autres aspects de l'économie, non seulement pour nos populations, mais par ces mêmes populations.»*¹⁶

Le Conseil économique du Canada souligne cependant l'importance accordée au fait que les activités soient réalisées par les populations qui doivent bénéficier de ces améliorations. Certains qualifient cette réalisation par les populations elles-mêmes de «développement par le bas».

La conception du développement économique communautaire proposée par le Conseil rejoint l'idée du développement économique local la plus communément retenue¹⁷. Les objectifs d'amélioration des emplois, des revenus et de l'environnement socio-culturel du quartier ou de la ville sont en effet les plus fréquemment mis de l'avant, et l'importance des réalisations «par et pour» la population également.

Selon la définition du Conseil, les initiatives de développement local dans un territoire visent à ce que la population en général bénéficie des retombées de la croissance ainsi engendrée. Le Conseil voit la novation en matière de développement économique dans le fait que la population participe

et soit associée à cette relance un élément qui garantit une plus grande efficacité aux activités de développement.

En résumé, on peut dire que les initiatives locales ou communautaires de type libéral visent d'abord à reconstruire un tissu économique axé sur des projets privés et ce, en vue de créer des emplois, de produire des revenus plus élevés et une amélioration des conditions de logement¹⁸.

Par contre, les initiatives que certains qualifient de «progressistes» investissent l'économie à partir de préoccupations sociales. L'objectif est alors plus vaste, visant à construire un tissu socio-économique qui tienne compte d'objectifs sociaux. Ces initiatives s'inscrivent alors dans l'optique de générer de nouvelles solidarités et une démocratie économique qui faciliteraient une plus grande participation et surtout un plus grand contrôle de la communauté et des individus sur l'aménagement et le développement de leur territoire. Cela renvoie habituellement au développement de l'éducation, à la qualité du logement et de l'environnement ainsi qu'aux possibilités d'emploi.

Il existe donc, aux yeux de certains auteurs et intervenants, des nuances importantes entre des initiatives locales et communautaires de type libéral, qui visent uniquement à générer de l'entrepreneuriat local et des emplois locaux, d'une part, et des initiatives qualifiées de progressistes, d'autre part, qui visent à transformer la façon de faire le développement. Dans ce dernier cas, on cherche davantage à générer un environnement socio-économique qui soit viable, équitable, sécuritaire, de qualité et qui favorise la prise en charge individuelle et collective¹⁹.

En gros, on peut considérer que les initiatives qualifiées de progressistes renvoient à un type de développement où le «micro-social» possède (ou cherche à avoir) une emprise sur le «macro-social» et peut-être surtout sur l'économie. Il est toutefois important de souligner qu'il n'existe qu'un nombre réduit d'expériences englobant des objectifs sociaux plus vastes, se rapprochant davantage de la notion de «développement» au sens large; la plupart doivent se conformer aux critères spécifiques de programmes de financement donnés et sont donc forcées de limiter leur champ d'action. Enfin, bien qu'il puisse être utile de différencier les interventions sur le plan théorique, il reste que les initiatives réelles ne sont pas toujours faciles à départager selon ces critères ou différenciations théoriques.

Les limites et les atouts des nouvelles thèses relatives au développement local

En regard de ce qui a été évoqué plus haut relativement aux diverses visions du développement économique sur des territoires localisés, qu'il s'agisse des thèses des districts industriels, des milieux innovateurs et de la spécialisation flexible, il convient de noter que les initiatives relevant du développement communautaire font rarement référence à de telles notions. À notre connaissance, seul le projet de développement de East-Angus, dirigé par la CDEC Rosemont-Petite Patrie, s'est penché sur de tels concepts et théories pour tenter d'amorcer des actions de développement; il a finalement rejeté le concept de district industriel comme axe de développement, retenant plutôt une approche apparentée, celle des technopoles, qu'il reste encore à valider sur le terrain.

À la décharge des organisations de développement local, il faut reconnaître que, d'une part, le passage de la théorie à la pratique du développement n'est jamais facile et que, d'autre part, toutes les régions urbaines ou rurales, comme tous les anciens quartiers urbains industrialisés, ne peuvent prétendre utiliser les mêmes solutions à leurs problèmes de développement. L'imagination et l'initiative sont donc appelées à la rescousse et les solutions mises de l'avant ne s'inscrivent pas toujours dans des concepts ou cadres très précis.

Ainsi, il est clair que les territoires ayant une ancienne tradition manufacturière fordiste ne peuvent vraisemblablement pas utiliser les mêmes solutions que les régions rurales ou semi-rurales dont la structure économique repose sur de l'agriculture en combinaison avec de l'industrie légère ou des services.

Il est difficile d'imaginer que le même modèle de spécialisation flexible ou de district industriel spécialisé s'appliquerait à l'ensemble du territoire québécois. Ainsi, les régions sans tradition industrielle auront de la difficulté à trouver de solutions appropriées à leurs ressources (humaines, industrielles et physiques) dans les modèles évoqués précédemment, qu'il s'agisse de la spécialisation flexible ou des districts industriels, ou encore même des milieux innovateurs. Les régions «déconnectées» des trajectoires de la croissance industrielle moderne auront sans doute des difficultés à se raccrocher à ces modèles, puisque les «espaces gagnants» de cette stratégie de spécialisation flexible semblent déjà avoir été identifiés. Sans doute reste-t-il un peu de place pour quelques «nouveaux gagnants», mais on ne saurait réalistement les imaginer trop nombreux.

Trois remarques semblent s'imposer au sujet de l'application éventuelle du modèle de la spécialisation flexible à des régions actuellement «perdantes».

Premièrement, nous croyons que la spécialisation flexible peut difficilement s'appliquer à des régions sans tradition de coopération, des régions qui ne peuvent compter sur certaines institutions permettant de gérer la «coopétition» (coopération-compétition) essentielle au modèle défini ci-haut.

Deuxièmement, nous souhaitons rappeler que «l'histoire compte», qu'elle a de l'importance. Nous pourrions parler ici de «path dependency», ou de dépendance à l'égard du passé, pour mettre en évidence le fait que le passé a une incidence sur les possibilités ouvertes pour l'avenir; certaines contraintes découlent des trajectoires industrielles empruntées par le passé. Ainsi, des territoires dont les populations sont sans aucune tradition industrielle ou artisanale auraient sans doute de la difficulté à emprunter le modèle de la spécialisation flexible ou des districts.

Troisièmement, il ne faudrait pas trop négliger l'importance de la mondialisation. Les initiatives de développement local communautaire nous semblent souvent menacées de tomber dans l'éloge du «small is beautiful». Or, s'il est indéniable que le nombre d'employés par entreprise diminue au Québec, et que c'est vraisemblablement une ère favorable à la PME et à la TPE qui s'ouvre, il ne faut pas oublier que le développement de ces PME exige un «milieu innovateur» branché sur l'international, comme c'est le cas des districts industriels italiens.

Or, si le concept de district industriel lui-même présente l'avantage de permettre le dépassement du «localisme» ou du volontarisme souvent associé à nombre d'initiatives de développement local ou «communautaire», en particulier le dépassement de la vision parfois idyllique reposant fondamentalement sur «la prise en main par le milieu», il n'est pas certain que les initiatives concrètes mises en oeuvre au Québec tiennent toutes compte des facteurs d'émergence associés à la vitalité locale des districts : **coopération, innovation, réseaux, tradition industrielle, formation, soutien de l'administration locale.**

En mettant l'accent sur le développement endogène, à l'échelle locale, on se trouve confronté au piège du localisme qui mise trop sur le potentiel de développement endogène, aux dépens des forces de la mondialisation et des réalités de la structure économique globale dans lesquelles les économies locales s'insèrent nécessairement.

Les modèles des districts industriels comme celui du développement économique local ou communautaire sont certes apparus dans un contexte socio-historico-économique propre. Certains effets de mode, mais aussi de conjoncture économique (déficit de l'État central notamment, récessions) expliquent certes le déplacement des interventions gouvernementales et la recherche du partenariat sous diverses formes. Par ailleurs, des réalités économiques structurelles nous semblent à l'origine du nécessaire passage vers des formes de production axées sur la spécialisation flexible.

Aussi, si certains éléments associés à la «réémergence» du local peuvent paraître associés à des effets de mode ou de conjoncture économique, il faut reconnaître que des problèmes structurels de développement économique existent bel et bien. Par ailleurs, les préoccupations théoriques pour les facteurs d'émergence de l'innovation, du développement économique, ou encore des milieux innovateurs ou du développement local ne sont de toute évidence pas un effet de mode, puisqu'elles peuvent être associées à des traditions de recherche théorique qui prennent leur source à la fin du XIX^e siècle, avec Alfred Marshall, et au début du XX^e siècle, avec les auteurs institutionnalistes et Schumpeter, enfin dans des années plus récentes avec des auteurs hétérodoxes en économie du développement (Perroux, de Bernis, Bartoli), ou encore les économistes évolutionnistes (Nelson et Winter, Dosi, etc.).

Notes

1. Nous tenons à remercier le Fonds FODAR de l'Université du Québec qui nous a permis de réaliser une recherche sur ce thème, ainsi que le Fonds FOTEL de l'Université du Québec, qui nous a fourni le financement nécessaire à la réalisation d'un cours et d'une série télévisée sur le développement économique local. Ce texte s'inspire en partie de ces recherches.
2. On fait ici référence plus particulièrement à des régions comme Détroit et d'autres, où l'industrie de l'acier et celle de l'automobile étaient importantes, mais qui ont connu un déclin majeur au cours des dernières années, d'où la référence à la rouille du métal (rust).
3. M. Savy, P. Beckouche et P. Veltz, *Nouvelle économie, nouveaux territoires*, Paris, DATAR, juin 1986.
B. Ganne, *Industrialisation diffuse et systèmes industriels localisés; essai de bibliographie critique du cas français*, Genève, Institut international d'études sociales, 1990, 134 p.
4. Que l'on peut apparenter à l'existence de «trust» dans la théorie des contrats implicites ou des coûts de transaction, où cette confiance joue un rôle important.
5. M.J. Piore et C. Sabel, *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984, 343 p.

6. D.G. Tremblay, **La dynamique économique du processus d'innovation; une analyse de l'innovation et du mode de gestion des ressources humaines dans le secteur bancaire canadien**, Paris, Université de Paris I, thèse de doctorat, 1989, 2 volumes, 711 p.
7. D.G. Tremblay, **op. cit.**
Diane Bellemare et al., **L'emploi, le travail et les relations professionnelles : la vision des économistes du travail nord-américains**, (à paraître) ouvrage collectif de G. Murray et M.L. Morin.
8. **Ibid.**
9. M.J. Piore et C. Sabel, **op. cit.**
10. M. Porter, **The Competitive Advantage of Nation**, New York, The Free Press, 1990, 855 p.
11. B. Bluestone et B. Harrison, **The Deindustrialization of America. Plant Closings, Community Abandonment and the Dismantling of Basic Industry**, New York, Basic Books, 1982.
M. Dertouzos et al., **Made in America**, Paris, Interéditions, 1990.
M.J. Piore, «*Adjustments in Organizational Structure and their Implications for Social Standards in an Integrated Market*» dans **Industrial Restructuring and Industrial Relations in Canada and the US** de N. Meltz et M.J. Piore, Queen's University Press, 1991, pp. 119-132.
12. Pour cette partie sur le développement économique local et communautaire, nous reprenons des éléments de D.G. Tremblay et J.M. Fontan, **Le développement économique local : la théorie, les pratiques, les expériences**, Québec, PUQ, 1994, 579 p.
13. C. Jacquier et P. Mendès-France, «*Une politique européenne de revitalisation des zones urbaines en difficulté*» dans **Europe sociale, le développement social et urbain supplément 1/92**. Bruxelles, CCE, 1992.
14. L.H. Newman, D.M. Lyon et W.B. Philp, **Community Economic Development : an Approach for Urban-based Economies**, Winnipeg, Institute of Urban Studies, 1986, 203 p.
15. Nous utilisons le terme libéral dans le sens économique porté par les traditions française et britannique.
16. Conseil économique du Canada, (1990), p. 3.
17. C'est en tous cas celle qui ressort le plus fréquemment à la fois dans les écrits et dans les entretiens réalisés pour la série télévisée accompagnant cet ouvrage.
18. L. McCormick et al., **Community Economic Development Strategies; A Manual for Local Action**, Chicago, University of Illinois, p. 2.
19. Nous empruntons à Schramm l'essentiel des qualificatifs utilisés.
R. Schramm, «*Local Regional and National Strategies*» dans **Beyond the Market and the State : New Directions in Community Development**, Philadelphie, Temple University Press, 1987, pp. 153-154.

Bibliographie

- BARTOLI, H. *L'économie multidimensionnelle*. Paris, Économica, 1991.
- BENKO, G. et LIPIETZ, A. (sous la direction de). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, Presses universitaires de France, 1992, 419 p.
- DEBLOCK, C. et BRUNELLE, D. «Le régionalisme économique». *Relations*, (janvier-février 1993) : 13-16.
- DEBLOCK, C. et BRUNELLE, D. *Le libre-échange par défaut*. Montréal, VLB Éditeur, 1990.
- DEBLOCK, C. et ÉTHIER, D. (sous la direction de). *Mondialisation et régionalisation : la coopération économique internationale est-elle encore possible?* Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992
- GOODMAN, E.; J. BAMFORD et SAYNOR, P. (sous la direction de). *Small Firms and Industrial Districts in Italy*. Londres, Routledge, 1989. 269 p.
- HARRISON, B. et BLUESTONE, B. *The Great U-Turn. Corporate Restructuring and the Polarizing of America*. New York, Basic Books, 1988. 242 p.
- KUHN, P.; LEMAITRE, G. et PICOT G. *Employment, Unemployment, Hirings and Layoffs during the 1981-82 and 1990-92 Recessions*. Draft document prepared for a joint Statistics Canada/Canadian Employment Research Forum Conference on Comparing the Labour Markets During the Last Two Recessions, mars 1993. Document inédit de 50 p. fourni par les auteurs.
- «*Les frontières de l'économie globale*». Série Manières de dire, no 18, *Le Monde diplomatique*, (1993).
- MICHON, François. «*Flexibilité et segmentation*». In *Interventions économiques*, no 19, Montréal, Saint-Martin, 1988. Pages 45-71.
- OCDE. *Flexibilité et marché du travail. Le débat aujourd'hui*. Paris, OCDE, 1986. 157 p.
- OCDE. *L'éducation et l'économie dans une société en mutation*. Paris, OCDE, 1988. 129 p.
- OCDE. *Le Japon à l'oeuvre : emploi et flexibilité*. Paris, OCDE, 1988. 105 p.
- «*Partager les richesses ou partager la misère?*». *Le Monde diplomatique*, dossier de (juillet 1993) : 3-7.
- POLLERT, Anna. «*L'entreprise flexible : réalité ou obsession?*». In *Sociologie du travail*, vol. 1, (1989).
- POULIN SIMON, Lise et TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*Évolution de l'emploi, politiques publiques et innovations sociales dans une société à chômage chronique élevé*». In *Critique régionale*, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1993.
- REICH, R. *L'économie mondialisée*. Paris, Dunod, 1993.

- SCOTT, A.J. et STORPER, M. (sous la direction de). **Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism.** Boston, Allen and Unwin, 1986.
- STANKIEWICZ, F. «*Les stratégies d'entreprises face aux ressources humaines : le temps des révisions*». In F. Stankiewicz (sous la dir. de), **Les stratégies d'entreprises face aux ressources humaines. L'après-taylorisme.** Paris, Économica, 1988. Pages 9-44.
- STATISTIQUE CANADA. **Statistiques chronologiques sur la population active.** Catalogue n° 71-201, 1992.
- STÖHR. «*Territorial Innovation Complexes*». In Aydalot, **Milieus innovateurs en Europe**, Paris, GREMI, 1986.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*Le développement économique local : de nouveaux partenariats entre les collectivités locales, l'État et le secteur communautaire*». À paraître dans la revue internationale **Politiques et management public**, Paris, 1995.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*Strategies of Local Economic Development in Québec*». Texte à paraître dans C. Demazière et P. Wilson, **Local Economic Development in Europe and in the Americas.** Londres/New York, 1995.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*Changements socio-économiques, communautés et pouvoir local : les enjeux et les défis*». Texte à paraître dans **Au coeur des changements sociaux: les communautés et leurs pouvoirs.** Sherbrooke, Éditions du CRP, Université de Sherbrooke, 1995.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*Coopération, concertation et innovations dans les systèmes productifs nationaux et d'entreprises : vers de nouveaux modèles?*». In D.-G. Tremblay, **Concertation et performance économique : vers de nouveaux modèles?** Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1994. Pages 1-11.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*The Importance of Human Resources in the Dynamics of Innovation and Automation*». In **Organizational and Workforce Issues in Automation : Cross Cultural Perspectives**, ouvrage sous la direction de Poh Kam Wong. Berlin, Éditions Sigma, 1994.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*Flexibilité techno-organisationnelle et districts industriels : un piège ou un avenir pour les régions du Québec?*». In J.-L. Klein et M.-U. Proulx (dir.), **Et les régions qui perdent?** Rimouski, GRIDEQ-UQAR, 1994.
- TREMBLAY, Diane-Gabrielle. «*Les enjeux du développement économique du Québec. Dans le contexte de la mondialisation*». À paraître dans **Les femmes et le développement économique régional** (titre provisoire). Québec, Conseil du statut de la femme, Les Publications du Québec, 1994.
- TREMBLAY, D.-G. «*Le rôle des universités dans le développement économique: faire émerger les "facteurs invisibles" essentiels au développement*». In Université du Québec, **Le Québec urbain et celui des régions face à la nouvelle économie mondiale : quels défis pour les universités?** Québec, Commission de planification de l'Université du Québec, 1993.
- TREMBLAY, D.-G. **Économie du travail, les réalités et les approches théoriques.** Montréal, Éditions Saint-Martin et Télé-Université, 1990. 544 p.
- TREMBLAY, D.-G. **L'emploi en devenir.** Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, collection «Diagnostic», 1990. 120 p.

TREMBLAY, D.-G. et ROLLAND, D. «*Les Fonds d'investissement des travailleurs, la politique salariale et la démocratie économique en Suède : relance du capital ou socialisme syndical?*». In D.-G. Tremblay, **Concertation et performance économique : vers de nouveaux modèles?** Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1994. Pages 59-81.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle, et VAN SCHENDEL, Vincent. **Économie du Québec et de ses régions.** Éditions Télé-Université et Saint-Martin, 1991. 541 p.

Identité et développement des milieux insulaires

Serge Côté

Groupe de recherche interdisciplinaire sur le
développement régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ)
Université du Québec à Rimouski (UQAR)

Étendues de terre situées quelque part «au large», les îles présentent entre elles une grande diversité. Certaines, telle l'Australie, sont à la dimension de continents ; d'autres forment le territoire de pays de première importance sur la scène mondiale (Japon, Grande-Bretagne). Un très grand nombre d'îles, toutefois, font figure de périphéries par rapport aux continents avec lesquels elles entretiennent leurs relations les plus intenses. Ces milieux insulaires dépendant des continents partagent un certain nombre de caractéristiques physiques, socio-économiques ou culturelles qui seront détaillées plus loin.

Les conditions de développement des îles s'apparentent souvent à ce que, par convention, on a appelé le «développement local». Dans un grand nombre de milieux insulaires, tout comme dans les milieux où s'est manifesté le «développement local», les acteurs sociaux doivent apprendre à compter principalement sur leurs propres moyens («*self-reliant*») et miser sur leurs capacités d'organisation, voire de mobilisation et de revendication, pour inventer et faire fonctionner des mécanismes politiques, économiques et institutionnels susceptibles de mieux répondre à leurs besoins¹. Dans une perspective similaire, d'autres auteurs ont évoqué un «développement par le bas»² ou «endogène»³ dans lequel les mécanismes de marché sont pondérés par des critères sociaux, l'identité locale et régionale intervenant comme facteur important dans les prises de décision et la participation devenant un élément nécessaire du processus économique.

La thématique du local a été amplement discutée au cours des deux dernières décennies. Elle renvoie à une territorialisation du développement en

ce sens qu'elle explore à une échelle spatiale réduite — la localité, la micro-région, les relations de proximité — les conditions dans lesquelles les actions de développement se déploient⁴. L'environnement humain et institutionnel immédiat a souvent un rôle irremplaçable à jouer dans le succès des projets de développement⁵. De même, la richesse du tissu communautaire⁶ ainsi que la densité des relations qui se nouent entre acteurs socio-économiques en général⁷ renforcent les identités, ouvrent les esprits à la nouveauté et permettent de soutenir des activités économiques qui se nourrissent les unes les autres. Cette dynamique particulière des milieux locaux trouve dans les espaces insulaires des terrains particulièrement propices à son déploiement.

L'insularité, quelques caractéristiques

Au plan physique, l'île est d'abord isolée, séparée du reste du monde par une certaine distance de mer. Même si ce n'est pas le cas de toutes les îles, on constate souvent une exigüité du milieu physique, exigüité qui contraint de façon très importante les activités humaines. La diversité végétale et faunique y est règle générale moins grande que sur les continents. Les îles présentent habituellement une plus grande fragilité écologique que les autres terres⁸.

Au plan socio-économique, les îles se distinguent par une étroitesse relative et une faible diversification de leur base économique. Le coût de la vie y est plus haut et le chômage plus élevé que sur les continents. La situation des transports et des communications a un impact énorme sur la qualité de la vie des insulaires de même que sur les possibilités de développement de leur milieu. La dotation en services des îles est différente de ce qu'on retrouve sur la terre ferme : d'une part, les îles sont habituellement privées de services de haut niveau, du type de celui que l'on retrouve dans les métropoles et les capitales ; d'autre part, du fait de la distance, elles ont souvent l'avantage de disposer d'une gamme plus étendue de services que les communautés continentales de même taille.

Dès qu'elles n'ont plus l'espace physique ou économique suffisant pour accommoder leur surcroît démographique, les îles connaissent un exode séculaire d'une partie de leur population, d'où l'existence fréquente d'une diaspora des insulaires dans les métropoles auxquelles sont liées les îles. Les mouvements de départ, nécessaires à un certain équilibre démographique et économique, s'accompagnent d'un certain pourcentage de «retours au pays» : la circulation et l'errance font partie du mode de vie insulaire. Au plan politique, les îles sont souvent l'objet d'aménagements ou de statuts particuliers, leurs particularités

faisant qu'elles ne peuvent être administrées tout à fait comme les autres territoires⁹. Si elles sont périphériques par la géographie, elles le sont aussi par la gestion de leurs affaires, car elles développent pratiquement toujours une relation singulière avec le central.

Au plan des représentations, des habitudes de vie et des mentalités, pratiquement toutes les îles se distinguent par des particularismes : coutumes, traits linguistiques, pratiques culinaires, etc. Les insulaires développent souvent un fort sentiment d'appartenance à leur coin de terre et sont conscients de la distance sociale et culturelle qui les sépare des gens de l'extérieur. Malgré les écarts parfois profonds qui marquent les rapports internes entre les différents segments des sociétés insulaires, ces dernières font habituellement montre d'un esprit de corps remarquable quand il s'agit de leurs relations avec l'extérieur. L'obligation de négocier plusieurs aspects de l'existence collective avec des agents externes pousse à la solidarité des diverses composantes du milieu insulaire. Quand c'est possible, parler d'une voie unie conduit à de meilleurs résultats : cette donnée de la vie dans les îles est spontanément comprise par la majorité des insulaires.

Les îles, des territoires mouvants

Les traits physiques, socio-économiques et culturels des milieux insulaires ne sont pas immuables. La plupart des îles ont connu des changements importants au cours des dernières décennies. Le milieu physique des îles est particulièrement sensible aux aménagements humains et l'on pourrait noter toute une gamme d'interventions qui le modifient, parfois de façon irréversible (retouches aux cordons dunaires et aux lagunes, assèchement de certaines zones humides, constructions routières et portuaires, carrières, nouvelles zones d'habitat ou d'activités, etc.). La situation «en mer» des îles, quant à elle, n'est pas modifiable par une intervention humaine. Dans des cas bien précis, pour des îles très proches des côtes, il est faisable techniquement et économiquement de transformer des îles en «presqu'îles» en construisant un pont. Pour les autres îles, la nature et la qualité des équipements de transport peut faire beaucoup pour réduire les temps de déplacement. Si l'on peut ainsi abaisser certaines barrières physiques, c'est parfois en créant de nouvelles barrières, économiques cette fois. En effet, les moyens de transport les plus rapides, ceux qui désenclavent le plus — l'avion, par exemple — sont aussi les plus coûteux et ne sont pas à la portée de toutes les bourses¹⁰.

Au plan socio-économique, la plupart des îles ont connu depuis un demi-siècle un déclasserment ou une réorientation de leurs activités économiques primaires et secondaires et un accroissement considérable de leurs activités tertiaires. Au niveau tertiaire, il y a lieu de distinguer deux cas bien nets de figure. Premièrement, les services à la population locale ont crû et se sont complexifiés, suivant en cela l'évolution générale des sociétés contemporaines. Deuxièmement, dans toutes les îles on assiste depuis quelques décennies au déferlement d'une marée annuelle de touristes à la recherche de dépaysement. Cet envahissement perturbe et redéfinit les relations existant entre les insulaires, de même que les rapports qui les lient à leur territoire¹¹ et ceux qu'ils développent avec le monde extérieur. Cette nouvelle industrie compte désormais pour beaucoup dans le bilan des activités insulaires.

Dans le monde du travail, de nouveaux besoins apparaissent : la structure économique doit désormais chercher à satisfaire la demande de travail exprimée par les femmes et les ressources de formation doivent pouvoir transmettre les connaissances adaptées aux anciens emplois en redéfinition et aux nouveaux emplois tertiaires en émergence. Autre transformation socio-économique, on remarque sur toutes les îles une tendance à la concentration de l'habitat et à l'affaiblissement consécutif de certaines zones. Ces phénomènes se produisent sous la pression de l'urbanisation ou d'autres forces, telle l'arrivée de nouvelles populations en provenance de l'extérieur. S'il est règle générale modeste, cet apport extérieur peut devenir dans certains cas massif et avoir des effets perturbateurs, comme ce fut le cas pour les rapatriés d'Algérie arrivés en Corse au début des années soixante¹². Dans les pays dotés de systèmes de protection sociale plus élaborés, les transferts vers les milieux insulaires ont été importants depuis deux générations. Ils ont contribué au maintien sur place d'une partie de la population des îles.

Au plan culturel, les particularismes qui fondent l'identité insulaire, sans jamais s'effacer complètement, sont l'objet d'un constant remodelage. Entre autres, la pénétration des moyens de communication de masse amène les insulaires à adopter de nouvelles habitudes de consommation, de nouvelles valeurs, de nouvelles connaissances qui les font participer plus intensément à l'univers culturel extérieur à leurs îles. On constate une désuétude progressive de certains traits de langage ou de certaines coutumes. Certes, l'identité insulaire n'est jamais annihilée dans ce processus, mais elle se recompose, comme on le verra dans les deux cas qui seront maintenant brièvement évoqués à titre d'illustration, soit celui des Îles-de-la-Madeleine au Québec et celui de la Martinique et de la Guadeloupe dans les Antilles «françaises».

Les Îles-de-la-Madeleine

Les Îles-de-la-Madeleine sont un archipel planté au centre du golfe Saint-Laurent, à plus de 200 km de la pointe est de la Gaspésie. Il a commencé à être habité en permanence au milieu de 18^e siècle. L'apport le plus important dans la composition de sa population s'est produit lors de l'arrivée en 1792 et 1793 de quelques centaines d'Acadiens et d'Acadiennes établis à Miquelon après le Grand Dérangement. «*Les deux tiers de la population descendent de ces familles.*»¹³ Les Îles comptent 14 000 habitants dont on peut estimer que les 4/5, peut-être plus, sont d'origine acadienne. Entre 1951 et 1991, la population des Îles a augmenté d'environ 40%. Les municipalités des extrémités de l'archipel, celles de l'Île-d'Entrée et de la Grande-Entrée par exemple, perdent des habitants, tandis que celles des deux îles centrales, soit l'île du Havre aux Maisons et l'île du Cap aux Meules, connaissent une croissance démographique vigoureuse. La densité démographique de l'ensemble de l'archipel est de 70 habitants par km².

La pêche occupe une place déterminante dans l'économie des Îles. En 1990, 1 200 pêcheurs ont capturé près de 11 000 tonnes de poissons et de crustacés pour une valeur totale de 17 000 000\$. Une seule espèce, le homard, compte pour près de la moitié (9 000 000\$) de la valeur des prises. La transformation du poisson fournit 90% des emplois du secteur manufacturier (1 100 salariés sur 1 200). Les activités reliées à la pêche ont un caractère nettement saisonnier. S'il y a plus de 2 000 personnes qui tirent leur revenu de la capture et de la transformation du poisson, «*uniquement une quarantaine y œuvrent à l'année longue*»¹⁴. Les perturbations en cours dans le domaine des pêches (moratoire sur certaines espèces) laissent entrevoir des évolutions inquiétantes.

Le tourisme est une activité en expansion. Sa croissance a été phénoménale aux Îles au cours de deux dernières décennies. La fréquentation touristique, qui était de 20 000 visiteurs au milieu des années soixante-dix, est passée à 30 000 visiteurs et plus par an dans les années quatre-vingt-dix. Les dépenses des visiteurs totalisent 16 000 000\$ par an. On peut estimer que de 500 à 600 personnes y trouvent leur gagne-pain. Le revenu moyen des ménages aux Îles-de-la-Madeleine, à 39 900\$, n'est que de 1 000\$ inférieur à la moyenne québécoise. Par ailleurs, la part des revenus provenant des transferts gouvernementaux (27,3% aux Îles) représente le double de la moyenne québécoise. La situation économique des gens des Îles apparaît globalement comme relativement bonne, si l'on se fie à l'indice de faible revenu de Statistique Canada. En effet, la proportion des personnes à faible revenu dans

les ménages madelinots n'est que de 12,2%, 6,8 points sous le niveau de l'ensemble du Québec.

L'insularité est un élément fort de l'identité madelinienne. Les Îles sont un milieu de petite dimension, isolé, éloigné du continent, défavorisé au plan des moyens de communication. Cette caractéristique insulaire définit les rapports avec les autres et confère une originalité profonde au territoire. «*Aux Îles, c'est pas pareil.*» De là, une négociation constante avec les autorités extérieures pour adapter au contexte madelinien les normes qui s'appliquent ailleurs. Par exemple, les Îles sont dotées de certains équipements que l'on ne retrouve que dans des communautés de plus grande dimension : campus collégial, hôpital, centre de traitement des déchets domestiques (incluant une unité de compostage).

L'insularité amène aussi les habitants à resserrer leurs liens entre eux : on cherche par tous les moyens à parler d'une voix unie, seule chance d'être entendu à l'extérieur. L'insularité, donc, occupe une grande place dans la conscience de soi de l'ensemble des Madelinien et Madelinienne et semble déterminante quand on aborde avec eux la thématique de l'avenir de la communauté des Îles.

L'acadianité des habitants et habitantes des Îles constitue une dimension importante de leur identité. Ce trait identitaire n'entretient pas un rapport direct avec le contexte naturel-territorial dans lequel ils vivent : en effet, on peut être insulaire sans être Acadien et vice-versa. La conscience d'appartenir à la souche acadienne est néanmoins particulièrement vive aux Îles-de-la-Madeleine. Les symboles de cette appartenance sont volontiers affichés : par exemple, on verra ici ou là flotter le drapeau tricolore étoilé. Deux municipalités au moins, Havre-aux-Maisons et Grande-Entrée, l'ont incorporé à leur emblème officiel.

C'est chez les artistes ou chez les gens préoccupés de patrimoine et culture que cette conscience d'appartenir à la famille acadienne est la plus forte¹⁵. La situation géographique des Îles, excentrique par rapport au Québec, est centrale par rapport au golfe Saint-Laurent. Cette étendue d'eau est véritablement devenue, après la Déportation, le domaine de ces Acadiens de la mer qui se sont distribués au fil des décennies sur tout son pourtour : du Cap Breton, en passant par l'Île-du-Prince-Édouard, la côte est du Nouveau-Brunswick, la Gaspésie, jusque sur la Côte-Nord (Havre-Saint-Pierre et Natashquan), sans oublier Saint-Pierre et Miquelon.

Même si, selon les témoignages d'informateurs rencontrés, la référence à l'appartenance acadienne continuerait à jouer un rôle non négligeable aujourd'hui chez les habitants des Îles, elle aurait perdu de son importance depuis les années soixante. Cette référence a sans doute aussi quelque peu changé de contenu. Il y a 50 ans, être acadien et pêcheur signifiait gagner misérablement sa vie. L'organisation des pêcheurs, particulièrement par le biais des coopératives — ces dernières ont joué un rôle important des années trente aux années soixante —, a apporté une certaine émancipation des pêcheurs et leur a permis d'améliorer leurs conditions d'existence. Il en est résulté un surcroît de fierté et de reconnaissance qui constitue un élément important de la conscience collective actuelle. Sur un autre registre, certains voient dans la débrouillardise et la polyvalence séculaires des Acadiens, obligés de s'arranger avec les moyens du bord, un atout important dans leurs efforts de développement.

On peut retracer deux causes primordiales à l'atténuation du sentiment d'identité acadienne depuis deux générations aux Îles-de-la-Madeleine. Premièrement, la redéfinition au Québec du nationalisme canadien-français en nationalisme québécois, à la faveur en particulier de la Révolution tranquille, a provoqué un renforcement de l'identité nationale (québécoise) à laquelle ont participé les Madelinots, comme tous les autres Québécois. Dans ce processus, l'identité acadienne, sans jamais être effacée complètement, s'est retrouvée secondarisée.

Deuxièmement, au-delà des phénomènes d'identification collective, les liens institutionnels et économiques se sont redéfinis et se sont axés beaucoup plus qu'auparavant sur le Québec central. Au plan des études universitaires, les jeunes des Îles-de-la-Madeleine, jusqu'aux années cinquante, étaient nombreux à aller étudier dans les Maritimes, alors qu'aujourd'hui, presque tous étudient à Québec, Montréal ou Rimouski. Au plan religieux, le territoire des Îles-de-la-Madeleine relevait du diocèse de Charlottetown jusqu'au milieu des années quarante. Donc, son clergé provenait des Maritimes. Après cette date, le rattachement au diocèse de Gaspé a redéfini ces liens. Aux Îles, pendant longtemps, l'approvisionnement des marchandises et l'écoulement des produits de la pêche — via les marchands ou via les coopératives longtemps affiliées à Pêcheurs Unis des Maritimes — se faisaient en direction des Maritimes presque uniquement. Aujourd'hui, c'est vers le Québec central que ces relations sont orientées pour l'essentiel. Pendant longtemps, les responsables politiques¹⁶ et les observateurs¹⁷ ont plaidé pour une intensification des liens entre les Îles et le reste du Québec. On peut dire que c'est chose faite aujourd'hui.

Si l'identité acadienne s'est atténuée, le sentiment d'appartenance au territoire, lui, reste très puissant aux Îles-de-la-Madeleine. La proportion des habitants qui sont nés au Québec — c'est la mesure fournie par le recensement, mais on peut présumer qu'une très forte majorité de ces «nés au Québec» sont en fait nés dans leur région de résidence — est de 98% aux Îles-de-la-Madeleine, ce qui excède la proportion qui s'applique pour l'ensemble du Québec (88%). De plus, 81% des gens des Îles-de-la-Madeleine ont en 1991 le même lieu de résidence que cinq ans auparavant, alors que cette proportion n'est que de 56% au Québec pris dans son ensemble. On peut parler ici d'un fort attachement à son coin de pays.

Le dynamisme de la vie communautaire témoigne du même phénomène d'attachement. Le succès phénoménal de la radio communautaire sur bande FM illustre le besoin que les insulaires ont de se donner des instruments d'identification sur le plan micro-régional. L'idéologie de la prise en main, qui fait l'objet d'un culte dans le climat néo-libéral actuel, a, comme partout ailleurs, ses adeptes aux Îles-de-la-Madeleine. La mode dont jouit cette idéologie aujourd'hui accentue la valorisation du local et du micro-régional comme lieu de réalisation des ambitions individuelles et collectives.

La Martinique et la Guadeloupe

Territoires français ayant le statut de département depuis 1946, la Martinique (1 110 km²) et la Guadeloupe (1 780 km²), situées sur l'arc des petites Antilles, comptent respectivement 375 000 et 410 000 habitants. La densité moyenne de la population dans les deux îles est de 272 habitants au km². Héritières d'une économie de plantation fondée sur la culture de la canne à sucre, les deux îles ont connu du 17^e jusqu'au milieu du 19^e siècles le régime de l'esclavage. Le peuplement s'est donc réalisé principalement à partir de deux souches : des colons blancs venus de France et des esclaves noirs venus d'Afrique, ces derniers étant dominants en nombre. Une bonne partie de la population est aujourd'hui métissée.

L'économie sucrière, créatrice de richesse pendant de si nombreuses années, a commencé son déclin avec la montée de la culture de la betterave à sucre en Europe il y a déjà plus d'un siècle. Elle est devenue aujourd'hui presque marginale dans l'économie des Îles. La production de rhum continue toutefois de faire usage d'une certaine quantité de canne à sucre comme matière première. Des productions de remplacement comme la banane et l'ananas ont été introduites depuis la dernière guerre, mais n'ont jamais fourni les revenus

attendus. Les services, administratifs et commerciaux, puis touristiques, ont connu une expansion importante et fournissent aujourd'hui une grande part des emplois. Les deux îles importent 8 fois plus qu'elles n'exportent (3 115 M\$ d'importations contre 385 M\$ d'exportations), ce qui en a amené certains à parler d'«*économie de consommation sans production*»¹⁸. La sécurité sociale française contribue largement à injecter les revenus nécessaires à cette consommation. À comparer à la moyenne des autres îles des Caraïbes, les deux départements français ont un niveau de vie nettement plus élevé. Les deux îles s'urbanisent de plus en plus (taux de 49% en Guadeloupe et de 75% en Martinique). Plusieurs milliers de métropolitains ont élu résidence aux Antilles pendant que plusieurs dizaines de milliers d'Antillais (autour de 200 000) vivent en métropole¹⁹.

On retrouve dans ces départements français des Antilles les principaux traits qui fondent l'insularité : particularismes prononcés, particulièrement au plan linguistique, particularismes qui ne sont pas les mêmes en Martinique et en Guadeloupe ; cherté des transports qui influencent le coût des biens qui viennent massivement de l'extérieur ; exode ; arrangements particuliers, malgré le statut on ne peut plus normal que représente la départementalisation : importance de l'«octroi de mer» dans la fiscalité, existence de «régions» monodépartementales (conseil général et conseil régional ayant exactement le même territoire). Des mutations profondes ont touché ces territoires au cours des dernières décennies : changement de vocation économique, concentration de l'habitat, mouvement de revendication culturelle, autonomiste et même indépendantiste.

À ce sujet, on parle de l'émergence d'une identité créole qui parcourt ces îles à la recherche de leur destin. Un peu comme dans le cas de l'acadianité pour les Madelinots, la créolité est un trait de l'identité des Antillais qui n'entretient pas un rapport direct avec le contexte naturel-territorial dans lequel ils vivent : en effet, on peut être créole sans être Antillais. Dans l'histoire particulière des Antilles, un syncrétisme puissant lie toutefois insularité et créolité. Pratiquement chaque île a développé sa propre variante linguistique (et ce même en dehors du monde «francophone»), ses coutumes, ses traditions populaires. Dans tous les cas, il s'agit d'un héritage africain mélangé avec un apport européen. La langue qui en résulte, jusqu'à présent habituellement non écrite, est une création et recréation continuelle, ouverte à toutes les influences, mobile. Le contraste et la tension avec les langues européennes, plus figées, ayant par la vertu de l'écrit une existence plus stable, sont constants. La diglossie permanente dans laquelle vivent la plupart des habitants est une caractéristique de la situation créole et un des ressorts de son dynamisme propre. La deuxième langue, deuxième dans l'ordre du prestige —

c'est-à-dire la langue créole — acquiert un pouvoir de contestation par rapport aux institutions officielles (d'origine européenne). Dans un contexte de décolonisation non totalement achevée²⁰, l'identité créole sert de vecteur pour l'émancipation culturelle, pour la revalorisation de la culture populaire, donnant naissance à des formes littéraires originales, et ce même lorsqu'elles sont exprimées en français²¹. Il s'agit d'une identité mouvante, qui intègre par incorporation successive des dimensions diverses, qui fait place à la profusion, au baroque²². On est passé de la négritude de Césaire à l'«*éloge de la créolité*»²³. Le mouvement a été des années quarante aux années soixante-dix surtout littéraire et politique ; il est depuis une décennie plutôt culturel, les revendications politiques étant pour l'instant mises en veilleuse.

Certaines îles ont peut-être une vocation à devenir des pays. Une grande ambiguïté s'est instaurée dans le sillage de l'accession à la souveraineté de nombreux petits États insulaires depuis un quart de siècle : en effet, dans la trame d'une domination impérialiste renouvelée ou sous l'influence de mafias puissantes, les aspirations à l'épanouissement des peuples insulaires touchés par ces souverainetés ont été dévoyées en nouvelles dépendances²⁴. Malgré tout, l'aspiration à s'affirmer, le désir d'émancipation restent présents et demeurent légitimes. Dans le cas des Antilles françaises, les mouvements culturels et politiques ont souvent envoyé le message que ces îles aspiraient à devenir des pays. Dans de telles circonstances (colonialisme récent ou encore larvé), les processus de créolisation ont un pouvoir subversif. Pour quelqu'un comme Édouard Glissant, la créolisation joue dans le sens d'une déstructuration de l'identité elle-même.

*Les Antillais se sont décolonisés avec le modèle identitaire au nom duquel l'Occident les a colonisés. Il est donc indispensable d'inventer une autre trace que la revendication identitaire [...]. Chacun revient aux mêmes 'lieux communs' que nous devons apprendre à partager. Eux seuls peuvent dérégler les vieilles machines identitaires*²⁵.

On assiste ici à l'émergence d'une conscience qui s'élargit aux dimensions de la planète. «*Toutes les cultures du monde sont invitées à cette fête de la créolisation*»²⁶, toutes les cultures étant en définitive le résultat de métissages, que l'on en soit conscient ou non.

Identité et développement

Les Antilles offrent l'image d'«économies presque délabrées maintenues sous perfusion»²⁷ à propos desquelles on a pu parler de «croissance sans développement»²⁸ ; également l'image de rapports sociaux qui sont médiatisés par la métropole et qui rendent impossible la résolution locale des conflits que vit toute société : investir ou consommer?, comment diriger les forces du développement?, comment avoir prise sur les décisions politiques qui affectent la collectivité?, comment parler de soi à soi et aux autres?²⁹ ; enfin, l'image d'une régionalisation bloquée³⁰. Elles traversent une période de tumulte et de crise, et ce même si la situation économique est meilleure qu'elle ne l'a jamais été. Leur rapport à l'Autre (la métropole) reste toujours problématique. Leur identité, quoique bien ancrée dans la créolité, reste incertaine, «ambivalente»³¹.

Les Îles-de-la-Madeleine, elles, n'ont pas vocation à devenir un pays. Elles cherchent plutôt les voies d'une intégration à un ensemble qui, lui, cherche à devenir un pays. Leur défi est d'inventer les cadres d'une région en harmonie avec son environnement, qui puisse produire et échanger des richesses et qui puisse s'épanouir en puisant sa juste part dans le patrimoine commun à la disposition du peuple québécois. En somme, une région qui puisse se développer, réaliser son potentiel. Le cadre insulaire impose des priorités : trouver dans la mesure du possible les moyens de diversifier l'économie du territoire, parvenir à une transformation plus complète des ressources disponibles, assurer une formation adéquate aux jeunes en voie de scolarisation et aux moins jeunes en besoin de recyclage, empêcher les dégradations de l'environnement.

Certains moyens sont en place dans l'archipel qui offrent la possibilité d'œuvrer dans le sens requis par ces priorités et qui permettent de leur apporter tout au moins un début de réponse. La démarche d'aménagement de la municipalité régionale de comté a servi d'outil, parmi d'autres, pour poser la question de la diversification des activités économiques et celle de l'allongement de la chaîne de transformation. Cet organisme, de par sa composition, fournit aux divers éléments de la communauté micro-régionale l'occasion de s'associer aux discussions et aux décisions qui concernent le traitement de ces enjeux. En ce qui concerne la formation, les Îles disposent d'un campus collégial, atout non négligeable au niveau micro-régional. Au plan de l'environnement, la sensibilité écologique des habitants s'est beaucoup développée au cours des dernières années et plusieurs organismes de défense ont vu le jour. On peut ajouter que, de façon générale, l'existence de nombreux organismes communautaires maintient un niveau de dynamisme élevé dans le

milieu et crée un climat favorable à l'éclosion d'initiatives de toutes sortes. Le milieu insulaire madelinien est engagé dans un processus de développement local favorisé par la proximité des acteurs sociaux, par leur attachement fort au territoire, par leur disponibilité à agir en commun et par leur capacité à se mobiliser pour revendiquer auprès des pouvoirs extérieurs les ressources nécessaires à leur épanouissement.

Que l'on soit dans la mer des Caraïbes ou dans le golfe Saint-Laurent, l'insularité n'est pas définissable une fois pour toutes. Ses contours sont en évolution continue. Le milieu physique se transforme sous l'action humaine et la valeur accordée à la distance se modifie avec le temps. Des bouleversements considérables peuvent survenir dans les conditions socio-économiques des territoires en l'espace de deux ou trois générations. L'identité elle-même est en constant remodelage. Selon Hache, l'insularité est «*flexible dans le temps*»³². Il conçoit ainsi que certaines terres entourées d'eau — des îles au sens technique — en viennent à perdre leur caractère insulaire, lorsque par exemple elles finissent par acquérir tous les caractères de la centralité. Il cite à cet égard le cas de la ville de Copenhague

Avec la pénétration inévitable des modèles culturels extérieurs, les îles deviendront probablement de moins en moins «particulières» : elles n'en continueront pas moins de demeurer périphériques, gouvernées autrement. Quant à celles qui sont créoles, c'est-à-dire issues de métissages humains ou culturels, elles servent et serviront de laboratoire aux cultures «emprunteuses» et incertaines que l'humanité est en train d'enfanter pour demain.

Note

1. John Friedmann, «*Auto-développement ou auto-dépendance?*» dans l'ouvrage sous la direction de Michel Boisvert et Pierre Hamel, **Redéploiement industriel et planification régionale**, Montréal, Faculté de l'Aménagement de l'Université de Montréal, 1985, pp. 289-300, 300 p.
2. Walter B. Stöhr et David Ruxton Fraser Taylor **Development from Above or Below?**, Chichester, J. Wiley, 1981, 448 p.
3. Walter B. Stöhr, «*La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional?*» dans l'ouvrage sous la direction de Philippe Aydalot, **Crise et espace**, Paris, Économica, 1984, pp. 183-206, 350 p.

4. Cette thématique a été traitée par de nombreux auteurs, dont : Colette Fourcade, **Petite entreprise et développement local**, Paris, Éditions Eska (Coll.: Théorie et recherches), 1991, 312 p. ; Bernard Guesnier (sous la direction de), **Développement local et décentralisation**, Genève, Éditions régionales européennes, 1986, 278 p. ; Bernard Pecqueur, **Le développement local : mode ou modèle?**, Paris, Syros et Éditions Alternatives (Coll.: Alternatives économiques, no 24), 1989, 149 p. ; Béatrice Sokoloff, «*Aménagement, développement régional et dynamismes locaux*» dans l'ouvrage sous la direction de Simon Langlois et François Trudel, **La morphologie sociale en mutation au Québec**, Montréal, Association canadienne des sociologues et anthropologues de langue française [ACSALF] (Coll.: Cahiers de l'ACFAS, no 41), 1986, pp. 309-328, 349 p. ; Bernard Vachon et Francine Coallier, **Le développement local, théorie et pratique : réintroduire l'humain dans la logique de développement**, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1993, 331 p.
5. José Arocena, **Le développement par l'initiative locale : le cas français**, Paris, L'Harmattan, 1986, 227 p. ; Peter B. Doeringer, David G. Terkla et Gregory C. Topakian, **Invisible Factors in Local Economic Development**, New York et Oxford, Oxford University Press, 1987, 144 p.
6. Juan-Luis Klein, «*Les mouvements sociaux et le local dans la régulation postkeynésienne*» dans l'ouvrage sous la direction de Gagnon, Christiane et autres, **Le local en mouvements**, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales (Coll.: Développement régional), 1989, pp. 351-364, 395 p.
7. Georges Benko et Alain Lipietz (sous la direction de), **Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique**, Paris, Presses universitaires de France (Coll.: Économie en liberté), 1992, 424 p. ; Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (sous la direction de), **Et les régions qui perdent...?**, Chicoutimi, Montréal et Rimouski, GRIR, Département de géographie de l'UQAM, GRIDEQ (Coll.: Tendances et débats en développement régional, no 1), 1995. ; Christiane Gagnon, **La recomposition des territoires : développement local viable. Récits et pratiques d'acteurs sociaux dans une région québécoise**, Paris, L'Harmattan (Coll.: Logiques sociales), 1994, 271 p.
8. François Doumenge, «*Les îles océaniques : des écosystèmes profondément fragilisés*», **Écodécision**, no 11 (janvier 1994) : 50-52.
9. Jean Didier Hache, «*The Island Question : Problems and Prospects*», **Ekistics**, vol. 54, no 323-324, (mars-juin 1987) : 88-92 ; Yves Léonard, «*Deux régions autonomes : les Açores et Madère*» dans l'ouvrage collectif **Le Portugal : vingt ans après la Révolution des œillets**, Paris, La Documentation française (Coll.: Notes et études documentaires, no 4991), 1994, pp. 121-124.
10. Harry N. Coccossis, «*Planning for Islands*», **Ekistics**, vol. 54, no 323-324 (mars-juin 1987) : 84-87.
11. Anne Baldassari et Michel Joubert, «*Territorialité clanique et hyper-réalité insulaire*», **Espaces et sociétés**, no 42, (janvier-juin 1983) : 27-39.
12. Janine Renucci, **La Corse**, Paris, Presses universitaires de France (Coll.: Que sais-je?, no 1981), 1982, 128 p.
13. Alette Geistdoerfer, **Pêcheurs acadiens, pêcheurs madelinots**, Québec, Presses de l'Université Laval et Paris, Éditions du CNRS, 1987, p. 41.

14. Municipalité régionale de comté des Îles-de-la-Madeleine, **Schéma d'aménagement**, Cap-aux-Meules, 16 septembre 1987, p. 12.
15. Selon le **Portrait culturel** produit en juin 1993 par la Corporation culturelle Arrimage, les Madelinots ont su développer une «*culture originale, issue de l'héritage acadien, [...] imprégnée de la vie maritime et des paysages dunaires et marquée par diverses influences qui résultent de multiples échanges avec les Provinces Maritimes et du rattachement du territoire au Québec*» (p. 7). À plusieurs reprises, le document revient sur cet apport acadien dans le bagage culturel de l'archipel.
16. Voir, par exemple, H. D. Langlais et autres, **Mémoire des Madelinots à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels**, 12 novembre 1954. On y lit: «*Au cours du siècle dernier, trompés et délaissés par leurs chefs politiques, nos ancêtres ont songé un instant se rattacher à l'Île-du-Prince-Édouard, une Province en mesure d'apprécier la richesse de leurs fonds de pêche. Depuis 1936, Québec a redécouvert les Îles et plus que jamais nous sommes rattachés à notre Province*» (p. 6).
17. Aussi tard qu'en 1969, Robert Parisé écrivait : «*Il y a au drapeau acadien, étendard madelinot, une étoile qui brille : C'est l'étoile de l'avenir. Cet avenir sera brillant à une condition première: RAPPROCHER LES ÎLES DU QUÉBEC et cela à tous les points de vue.*» (**Visage des Îles : les Madelinots chez eux et ailleurs**, Québec, Éditions Garneau, 1969, p. 85).
18. Édouard Glissant, **Le discours antillais**, Paris, Éditions du Seuil, 1981, 503 p.
19. François Doumenge et Yves Monnier, **Les Antilles françaises**, Paris, Presses universitaires de France (Coll.: Que sais-je?, no 516), 1989, 127 p.
20. Oruño Denis Lara, **Les Caraïbes**, Paris, Presses universitaires de France (Coll.: Que sais-je?, no 2267), 1986, 127 p.
21. Jean Bernabé, «*De la négritude à la créolité : éléments pour une approche comparée*», **Études françaises**, vol. 28, no 2-3 (1992-1993) : 23-38.
22. Gilles Anquetil, «*Sur la trace d'Édouard Glissant*», **Nouvel Observateur**, no 1517 (2 décembre 1993) : 58-60; Michel Peterson, «*Patrick Chamoiseau : l'imaginaire de la diversité*», **Nuit blanche**, no 54 (décembre 1993-février 1994) : 44-47.
23. D'après le titre d'un ouvrage qui a été publié en 1989 et qui a connu un certain retentissement : Jean Bernabé, Patrick Chamoiseau et Raphaël Confiat, **Éloge de la créolité**, Paris, Gallimard, 1989.
24. François Doumenge, «*Les îles et les micro-États insulaires*», **Hérodote**, no 37-38 (1985) : 297-327; Yves Lacoste, «*La mer : quatre grands changements géopolitiques*», **Hérodote**, no 32 (1984) : 3-41; André-Louis Sanguin, «*'Small is not Beautiful' : la fragmentation politique de la Caraïbe*», **Cahiers de géographie du Québec**, vol. 25, no 66, (décembre 1981) : 343-359.
25. Gilles Anquetil, **op. cit.**, p. 59.
26. **Ibid.**

27. Diane Colette Boulbes, «*Les réformes institutionnelles dans les régions françaises d'outre-mer mises en question ou l'étude d'une géographie appliquée au développement*», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 39, no 106 (avril 1995) : p. 24.
28. Jean Benoist, «*Les îles créoles : Martinique, Guadeloupe, Réunion, Maurice*», *Hérodote*, no 37-38 (1985) : 71.
29. Édouard Glissant, *op. cit.*
30. Diane Colette Boulbes, *op. cit.*
31. Jean-Luc Bonniol, «*L'aire créole : du modèle historique aux enjeux politiques actuels*», *Hérodote*, no 37-38 (1985) : 81.
32. Jean-Didier Hache, «*Insularité et institutionnalisation dans les Hébrides extérieures d'Écosse*», *Revue française de science politique*, vol. 32, no 4 (août-octobre 1982) : 743-767.

Les élus municipaux, blocages ou accélérateurs du développement local

Caroline Andrew
Université d'Ottawa

Ce texte a comme objectif d'explorer le rôle des facteurs politiques et, de façon plus précise, celui des élus municipaux, dans le développement local. Il procède donc de l'idée qu'il y a un lien entre le développement du local et le développement par le local et qu'un des facteurs qui jouent dans ce développement local est l'activité des gouvernements locaux. Le rôle joué par les gouvernements locaux n'est pas nécessairement le facteur le plus important dans le développement local, mais les élus locaux forment un des groupes d'acteurs dans ce développement local et donc l'analyse de leur activité est pertinente pour notre compréhension globale des processus de développement local.

Le rôle des gouvernements locaux est relativement faible présentement, le résultat d'un déclin constant à travers l'ensemble du vingtième siècle¹. Les gouvernements locaux étaient beaucoup plus importants comme palier du gouvernement au 19^e siècle, surtout dans le domaine du développement économique².

Est-ce que la faiblesse des gouvernements municipaux risque de persister ou est-ce qu'on peut déceler des tendances qui peuvent suggérer un renversement de l'évolution du vingtième siècle? Certains auteurs ont souligné un retour au local ou des liens entre la mondialisation et le local. D'autres ajoutent que la volonté des gouvernements supérieurs de décentraliser leurs responsabilités (et surtout leurs dépenses) aura comme effet d'accroître les activités des gouvernements locaux.

Ces perspectives peuvent s'appuyer sur les résultats des sondages qui soulignent l'appui du public pour l'activité des gouvernements municipaux. Certains sondages, réalisés pour l'Union des municipalités du Québec, indiquent que le public a plus de confiance dans le palier municipal (59%, comparé à 40%

pour le gouvernement du Québec et 31% pour le gouvernement fédéral). En plus, le public croit que c'est le palier municipal qui est le mieux géré des trois paliers de gouvernement (49% municipal, 15% provincial, 12% fédéral)³. L'explication de ces résultats n'est pas évidente, ni probablement simple, mais leur existence démontre qu'il y a une base populaire pour l'action des gouvernements municipaux.

Mais, en même temps qu'il y a ces arguments qui voient un renouveau du local, il y a d'autres auteurs qui croient que la marginalisation des gouvernements locaux est une tendance lourde. Les raisons évoquées sont nombreuses, mais celle mise en relief dans cette communication, la dimension politique du palier municipal, est peu abordée dans les études canadiennes.

Tout d'abord, certains auteurs soulignent la nature des enjeux comme explication pour le maintien d'un rôle réduit pour les gouvernements locaux⁴. Andrew Sancton argumente que les grands dossiers de l'aménagement urbain, comme le transport et l'enfouissement des déchets, sont d'une telle importance que les gouvernements provinciaux ne peuvent pas, et ne veulent pas, en donner la responsabilité entière aux gouvernements municipaux.

D'autres points de vue insistent plus sur l'évolution des valeurs de la population. Le vingtième siècle a vu une importance croissante accordée à l'égalité comme objectif politique, et l'objectif de l'égalité milite en faveur d'une action centralisée. Il est possible d'argumenter que l'appui en faveur de l'égalité va diminuer dans la période néo-libérale actuelle, mais il est possible aussi de croire que l'appui à l'égalité est un acquis. Dans la mesure où l'égalité reste un objectif politique fondamental, elle agit comme un frein à la décentralisation et donc à la croissance de l'importance des municipalités.

Le système fiscal est parfois cité comme explication pour la faiblesse des gouvernements municipaux. N'ayant pas de sources de revenu adéquates, les gouvernements municipaux sont condamnés à l'inaction ou à quémander auprès des gouvernements provinciaux. Les gouvernements supérieurs ont peu changé ce cadre fiscal pendant la période de la prospérité; ils sont encore moins aptes à le changer maintenant dans une période de coupures.

Quand les facteurs politiques sont évoqués, ce sont surtout des traits des gouvernements provinciaux qui sont soulignés. Par exemple, on explique parfois que les gouvernements provinciaux hésitent pour des raisons politiques à créer des gouvernements municipaux forts dans les grandes villes canadiennes. Des gouvernements provinciaux ont préféré ne pas créer de rivaux politiques et, si le

prix était d'avoir des gouvernements municipaux faibles, voire même inefficaces, les calculs politiques ont primé sur les calculs d'efficacité administrative.

Dans tous les écrits sur le peu de pouvoir des gouvernements municipaux, la question du rôle des élus locaux est à peu près absente. Les gouvernements locaux sont souvent conçus dans les études comme des entités passives sur lesquelles des entités plus actives (surtout les gouvernements provinciaux) agissent. À la limite, les municipalités sont presque vues comme des victimes, incapables d'agir sur leur sort.

En même temps, on reconnaît qu'à l'intérieur du gouvernement municipal, le pouvoir des élus est plus fort que le pouvoir des élus au sein du gouvernement québécois ou du gouvernement fédéral. La faiblesse relative de la bureaucratie locale explique cette situation car, aux autres paliers de gouvernement, la force de l'administration limite le rôle des élus. Ce rôle de la bureaucratie, sans doute, augmente l'efficacité globale de l'intervention étatique, sauf que le poids des élus dans la prise de décision gouvernementale est moindre. Dans les gouvernements locaux, les élus partagent moins le pouvoir de décision avec d'autres acteurs politiques. Les fonctionnaires ont de l'importance, bien sûr, mais moins qu'aux autres paliers gouvernementaux.

Dans les réflexions générales sur le rôle des élus dans la détermination du pouvoir de leur palier de gouvernement, l'idée centrale, voire le stéréotype, est que les élus veulent augmenter leur pouvoir, donc plaident avec force pour une vision expansionniste du pouvoir étatique. Mais, paradoxalement, certains exemples qui viennent à l'esprit pour le palier municipal sont tout à fait contraires des exemples qui illustrent le rôle des élus comme frein ou blocage à l'activité municipale et à l'exercice du pouvoir municipal afin de réaliser du développement local.

Quelques exemples

Cette situation peut être illustrée par trois exemples : les municipalités de Gatineau, Hull et Aylmer face à la question des communautés culturelles; la ville d'Ottawa et le logement social; et, finalement, l'expérience des femmes élues au palier municipal au Québec.

L'exemple des municipalités urbaines de l'Outaouais québécois vient d'une expérience de recherche-action que j'ai observée⁵. Dans un projet visant à sensibiliser le monde municipal sur la réalité ethno-culturelle de l'Outaouais

québécois, le Conseil interculturel de l'Outaouais a organisé des réunions avec les élus municipaux de chacune des trois villes. Les réunions étaient organisées pour présenter aux élus municipaux les représentants des communautés ethno-culturelles vivant dans chacune des municipalités et ainsi commencer un dialogue sur les services municipaux et les besoins des communautés ethno-culturelles.

Les réunions se sont déroulées dans une ambiance amicale. Les élus ne se sentaient pas dans une situation de confrontation et les représentants des communautés ethno-culturelles étaient, en très grande majorité, contents que les élus prennent l'exercice au sérieux.

Mais, en dépit du ton amical, la réaction des élus a tout simplement été de laisser entendre que l'intégration des communautés ethno-culturelles était une question qui ne relevait pas du palier municipal. En fait, leurs réactions étaient plus complexes que cela; elles étaient un mélange d'un refus complet sur le plan théorique, accompagné d'une volonté d'accueillir gentiment les demandes spécifiques venant des groupes d'électeurs. Donc les élus refusaient, pour la plupart, un rôle de formulation des politiques ou des programmes tout en acceptant d'accéder, parfois, à des demandes de groupes. Ils rappelaient que les politiques sociales ne relèvent pas des municipalités, mais du gouvernement du Québec et que l'intégration des Néo-québécois est également la responsabilité du gouvernement québécois. Même l'argument que les membres des communautés ethno-culturelles jouent un rôle significatif au niveau de l'entrepreneurship local et que le développement économique fait partie des activités municipales ne changeait pas beaucoup leur position. À part quelques exceptions, les élus ne semblaient pas voir dans cette question un domaine dans lequel ils devraient intervenir. L'idée de la pertinence, voire de l'importance, de formuler des politiques pour assurer une meilleure intégration des communautés ethno-culturelles ou une meilleure adaptation des services municipaux à une population de plus en plus hétérogène n'attirait pas la majorité des élus. Leur vision était beaucoup plus réactive que pro-active.

Par contre, les fonctionnaires qui étaient là comme observateurs, mais qui participaient à la discussion, ont décrit plusieurs activités ou programmes existants, particulièrement par rapport aux services de police et à ceux des loisirs. Il y a donc des activités pensées en fonction des communautés ethno-culturelles qui ont été mises sur pied au niveau des municipalités, mais du côté des élus, il n'y a pas de volonté de reconnaître dans ce domaine une certaine responsabilité municipale.

Deuxième exemple : la ville d'Ottawa et le logement social⁶. C'est un exemple un peu différent; la ville d'Ottawa a été, pendant un certain temps, très active dans le domaine du logement social. Pendant cette période, le gouvernement ontarien a adopté une politique qui prévoyait un rôle accru pour les gouvernements municipaux, pas seulement dans la construction et la gestion des logements sociaux, mais également dans la répartition des unités de logement entre tous les partenaires dans une région donnée. Le conseil municipal d'Ottawa n'a pas accepté, refusant ainsi d'élargir son rôle et de devenir l'organisme-clé de la distribution des logements sociaux. Les raisons étaient multiples. Les élus craignaient qu'un rôle élargi attire encore plus de réactions négatives du public lors des choix des sites pour le logement social; ils ne voulaient pas être obligés de choisir entre les différents groupes qui voulaient des unités de logement public et, enfin, ils ne voyaient pas l'agence municipale d'une nature différente des autres organismes de logement à but non-lucratif : ils ne considéraient pas la municipalité comme supérieure parce que faisant partie de l'État, mais tout simplement comme un autre intervenant. Là aussi les élus municipaux ont refusé d'envisager un mandat élargi, préférant s'en tenir à des activités connues.

Le troisième exemple vient d'un colloque organisé par l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS) au printemps de 1995 pour les femmes élues au palier municipal. Le dossier de l'implication en politique municipale intéresse l'AFEAS depuis au moins vingt ans et cette dernière a réuni environ 120 femmes — surtout des mairesses et des conseillères, mais aussi certaines aspirantes à l'élection — pour discuter de leurs expériences. Un des thèmes qui a surgi spontanément dans le groupe de discussion auquel j'ai participé a été l'opposition des hommes élus, donc l'opposition de la grande majorité de tous les élus municipaux à des nouvelles façons de faire des femmes élues. Les nouveautés décrites portaient sur les méthodes de consultation de la population et sur les façons d'inclure la population dans les prises de décision. Les élus s'opposaient à tout ce qui était nouveau comme procédure. Pour les élus dans ces conseils (généralement dans les petites municipalités), les méthodes suivies par les femmes venaient troubler le fonctionnement tranquille de ces municipalités. Ces nouvelles méthodes étaient également vues comme contradictoires à la conception qu'avaient les élus de leur rôle. Selon l'image majoritairement répandue de leur rôle, les élus sont là pour prendre des décisions. Aussi, l'idée d'impliquer la population diminuerait l'importance des élus.

Cet exemple diffère des autres dans la mesure où il ne s'agit pas d'un cas d'accroissement de l'activité municipale. Mais l'exemple est pertinent dans la

mesure où il implique un refus par la grande majorité des élus d'apporter des changements aux mandats de la municipalité et notamment un refus d'envisager un rôle plus participationniste et plus innovateur pour leur municipalité. Dans la situation actuelle, ceci veut dire qu'ils refusent un rôle politique significatif pour le palier municipal.

Quelle est la portée de ces exemples? Est-ce qu'ils dénotent un comportement différent des élus municipaux par rapport à celui d'autres niveaux de gouvernement? Peut-être la volonté d'élargir les activités gouvernementales est-elle le fait de la bureaucratie et non pas de la classe politique? Il est vrai que les études sur la croissance des gouvernements provinciaux au Canada insistent plutôt sur «l'impérialisme» des bureaucrates, quoique ces écrits mentionnent également les visées expansionnistes des élus⁷. Les mécanismes ou les exemples précis rapportés dans ces études touchent plutôt à l'accroissement des programmes et des domaines d'activité et donc à des processus mis en branle par la bureaucratie.

Même les études sur les rapports Québec-Canada insistent sur la dimension de la bureaucratie. La Révolution tranquille a eu l'effet de créer une bureaucratie moderne et ces fonctionnaires ont été l'élément-clé dans la capacité du gouvernement du Québec d'accroître ses activités. Qu'il s'agisse de la longue marche des technocrates de Simard ou des batailles intergouvernementales de Claude Morin, ce sont les mandarins de l'État qui sont les acteurs centraux de l'histoire⁸.

Donc, l'idée que la situation municipale ne s'explique pas par les élus comme frein à l'expansion, mais plutôt par l'absence d'une bureaucratie naturellement expansionniste peut être appuyée par les études existantes sur les actions gouvernementales à d'autres niveaux du système politique canadien.

Mais même si l'on dit que la vraie question est celle de l'absence — toujours relative — d'une bureaucratie au niveau municipal, il faut expliquer cette relative absence et cette explication nous ramène à la question des élus. Ce sont des décisions politiques qui sont à l'origine des grandes expansions bureaucratiques. Si la mise en place détaillée se fait au niveau bureaucratique et si une dynamique menée par la bureaucratie s'installe rapidement, il n'en demeure pas moins que les grandes décisions d'étude d'intervention gouvernementale reviennent aux politiciens.

On peut s'objecter aux exemples étudiés ici en disant que la situation fiscale actuelle empêche toute intervention croissante de l'État. L'hésitation

municipale ne ferait donc que refléter la réalité fiscale. Les exemples de gouvernements expansionnistes viennent des périodes de prospérité économique. Les élus municipaux qui rejettent un rôle expansionniste maintenant sont sûrement au moins en partie influencés par la situation fiscale. Il faut néanmoins constater que le rejet de l'expansionnisme municipal a été un phénomène constant à travers le vingtième siècle : les exemples auraient pu venir des décennies passées où l'argument des mauvaises conditions économiques ne joue pas. Les exemples récents ont été choisis en raison de données plus abondantes existant sur ces cas, particulièrement l'observation des élus. Même s'il faut rester conscient de la possibilité que le contexte fiscal actuel ait pu avoir une certaine influence dans le déroulement de ces exemples, ils restent typiques de la réaction municipale du vingtième siècle.

Alors nous sommes revenue à notre point de départ : comment expliquer que les élus municipaux ne semblent pas vouloir élargir leur domaine d'activité pour pouvoir mieux appuyer le développement de leur communauté? L'explication qui, me semble-t-il, est la plus fréquente dans les études existantes sur la politique municipale est fiscale. L'impôt foncier a des limites, et tout particulièrement des limites politiques, car les gens le paient d'une façon très directe et donc ils sont très conscients du fardeau fiscal. Cet environnement fiscal conditionne la vie politique municipale et fait en sorte que les élus ne veulent pas faire accroître les activités. Toute augmentation fiscale amène une réaction politique avec, très souvent, des conséquences électorales.

Cette explication a sans doute une certaine validité : il est vrai que les taxes municipales sont beaucoup plus visibles que celles imposées par d'autres niveaux gouvernementaux. De plus, cette visibilité est particulièrement vraie pour les propriétaires. Le groupe le conservateur politiquement est le groupe le plus prêt à faire des pressions sur les élus pour réduire, ou du moins pour ne pas augmenter, les dépenses municipales.

Mais, en même temps, ces propositions ne sont pas vraiment satisfaisantes. Elles constatent que les élus sont sujets à des pressions politiques, mais elles n'expliquent pas pourquoi ils répondent comme ils le font. Pour mieux comprendre cette réponse, il faut regarder la conception qu'ont les élus de leur rôle. Dans les exemples cités, ce qui caractérise les réponses des élus, c'est l'absence d'une vision politique. Ils ne véhiculent pas une perspective cohérente sur l'utilisation des pouvoirs de la municipalité, et donc leur rôle devient celui de réagir à des demandes.

Dans les manuels de science politique portant sur la politique municipale⁹, c'est un lieu commun de dire qu'auparavant, les gens concevaient la gestion des municipalités comme une gestion administrative, mais que le caractère proprement politique de la gestion municipale est de mieux en mieux compris. Les exemples analysés ici suggèrent que ceci n'est pas vrai pour les élus municipaux : une vision apolitique ou administrative semble encore caractériser leurs réactions. Est-ce qu'on peut faire un lien entre cette absence de vision politique et l'absence de partis politiques dans la plupart des petites municipalités? Sur un autre plan, est-ce que les liens relativement faibles des élus avec des groupes communautaires accentuent le caractère administratif ou apolitique de la politique municipale? À l'heure actuelle les élus semblent conserver une conception plutôt technique de leur rôle.

Si cette absence de vision politique persiste, les élus municipaux agiront plutôt comme frein au développement local. Pour mieux comprendre cette question, il faudrait faire plus d'études sur les élus municipaux et surtout analyser plus clairement la conception qu'ils ont de la municipalité, de ses pouvoirs et de ses possibilités. Nous n'avons pas beaucoup de connaissances sur ces conceptions fondamentales des élus. Si nous voulons promouvoir le développement local comme objectif, il serait fondamental de mieux comprendre le rôle de ces acteurs-clé, les élus.

Notes

1. John H. Taylor, «*Urban Autonomy in Canada : Its Evolution and Decline*» dans **The Canadian City** de G. Stelter et Alan Artibise, éd., Ottawa, Carleton University Press, 1984.
2. Paul-André Linteau, **Maisonneuve**, Montréal, Boréal-Express, 1981.
G. Stelter et Alan Artibise, éd., **Shaping the Urban Landscape**, Ottawa, Carleton Library, 1982.
3. Union des municipalités du Québec, **Urba**, vol. 13, no 8 (novembre 1992) : 12-15.
4. Andrew Sancton, «*Canada as a Highly Urbanized Nation : New Implications for Government*», **Canadian Public Administration**, vol. 3, no 3 (1992) : 181-198.
C.R. Tindal et S.N. Tindal, **Local Government in Canada**, Toronto, McGraw Hill Ryerson, 1990.

5. Caroline Andrew et Louise Legault, «*Les municipalités et le défi interculturel : l'apport des communications*», **Communication et organisation**, vol. 6 (1994) : 45-67.
6. Caroline Andrew et Anna Lenk, «*Decentralization and the Municipal State*», texte soumis au **Canadian Journal of Urban Research** (à paraître).
7. Alan Cairns, «*The Governments and Societies of Canadian Federalism*» dans **Constitution, Government and Society in Canada**, Toronto, McClelland and Stewart, 1988.
Garth Stevenson, «*Federalism and the Political Economy of the Canadian State*» dans **The Canadian State** de Leo Parritch, Toronto, University of Toronto Press, 1977.
8. Jean-Jacques Simard, **La longue marche des technocrates**, Montréal, Les Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1977.
Claude Morin, **Le pouvoir québécois... en négociation**, Montréal, Boréal-Express, 1972.
9. C.R. Tindal et S.N. Tindal, *op. cit.*
D.J.H. Higgins, **Local and Urban Politics in Canada**, Toronto, Gage, 1986.

Mettre le territoire en état de produire : le rôle des facteurs sociaux, culturels et environnementaux dans la démarche de développement local

Bernard Vachon
Université du Québec à Montréal

Mettre les territoires en état de produire. Il y a dans cette petite phrase une dimension volontariste qui réfère au rôle des actions interventionnistes dans le processus du développement territorial. Celles-ci peuvent être intégrées dans des politiques et stratégies de développement pour induire un développement que des mouvements récents autorisent à promouvoir en dehors des pôles traditionnels de croissance.

Dès le début des années 1970, on observe des changements significatifs dans les hiérarchies spatiales et les dynamiques de performance des territoires. Les recherches conduites depuis lors ont permis d'identifier des mécanismes et des acteurs nouveaux qui confèrent aux collectivités régionales et locales un rôle majeur dans le processus de changement et de développement. Le professeur Denis Maillat de l'Université de Neuchâtel résume bien ce transfert de la dynamique territoriale aux acteurs du milieu.

La constatation a été faite qu'il fallait placer les ressorts du développement à l'intérieur même des régions. Il importe donc de s'interroger sur la capacité qu'ont les acteurs, au niveau territorial, de susciter et de nourrir le développement. La notion de milieu permet de comprendre ces phénomènes et de les formaliser. En effet, par rapport au paradigme du développement impulsé de l'extérieur et qui débouche sur une problématique de déplacement des activités, la notion de milieu indique qu'il existe une autre logique de développement, une logique qui part des territoires, ou plutôt des systèmes socio-

territoriaux. On peut ainsi montrer qu'il existe des dynamiques territoriales spécifiques qui fonctionnent de telle manière que le développement d'une région n'est pas subordonné à sa seule capacité d'attraction d'établissements ou de filiales de grandes entreprises, mais qu'il dépend de son aptitude à susciter des initiatives locales, à générer un tissu de nouvelles entreprises et à mettre en oeuvre une dynamique territoriale de l'innovation.¹

Ce retournement dans les mécanismes de dynamique territoriale pose tout le défi du développement local, c'est-à-dire de la volonté et de la capacité d'un milieu à produire son développement.

Si les facteurs d'ordre économique tels le capital, les ressources naturelles, les équipements et infrastructures de transport et de communication, les marchés... continuent d'être des éléments importants dans le processus de recomposition des territoires, le paradigme renouvelé de développement accorde un rôle non moins important aux facteurs d'ordre social et culturel. Nous allons tenter de préciser ces facteurs et de montrer comment ils s'intègrent dans une démarche globale de développement local.

Refaçonner l'identité collective

Les statistiques de l'emploi révèlent que la croissance n'est plus assurée par la grande entreprise, mais reliée dorénavant aux petites et moyennes entreprises. En 1994, sur un total d'environ 60 000 nouveaux emplois créés au Québec, moins de 300 l'ont été par la grande entreprise. Or, pour naître et se développer, la petite entreprise a besoin d'un tissu de relations locales. Le développement de l'emploi ne peut se réaliser dans un désert social et culturel.

Dans cette perspective, le développement territorial met l'accent sur la création d'un environnement propice à augmenter la capacité des communautés à s'adapter aux nouvelles règles de la croissance économique et/ou à trouver d'autres voies conduisant au développement en introduisant des préoccupations sociales, culturelles et environnementales au centre des rationalités purement économiques.

Coincées entre le modèle de l'économie dominante et la détérioration de leur économie traditionnelle, les collectivités en déclin ont perdu leur sens d'appartenance à une communauté et à sa dynamique de production qui s'exprime :

[...] au plan collectif par l'imposition d'un modèle unique, de sorte que le développement, loin de se traduire par un progrès vers un «être plus», devient une reproduction, un progrès vers un «être comme» qui équivaut nécessairement pour chaque culture particulière à un «être moins». La crise du développement n'est pas seulement le constat d'une pénurie de ressources, elle est aussi et surtout la conscience obscure et inquiète d'un épuisement de la volonté, de l'imagination et des mythes qui ont inspiré le progrès.²

Passer d'un état de dépendance à une capacité d'entreprendre

Les collectivités territoriales marginalisées sont caractérisées par leur très grande dépendance envers des leviers économiques externes. Sur le plan de leur système de production, le plus souvent fondé sur l'exploitation de ressources naturelles (agriculture, forêt, pêches, mines...), elles sont soumises soit à de grandes compagnies qui quitteront la région lorsque la ressource sera épuisée ou lorsque les conditions seront plus avantageuses ailleurs, soit à des marchés dont la fidélité est liée au plus bas prix. Sur le plan de la consommation, elles importent la plupart de leurs produits, car elles transforment peu leurs ressources sur place.

Plus une collectivité demeure dépendante de l'activité économique échappant à son contrôle ou de politiques gouvernementales tels les programmes d'assistance, les subventions, les allocations, les prestations, plus elle doit se soumettre aux décisions émanant de l'extérieur; ce sont les autres qui pensent et qui décident à sa place. Cette relation atrophie chez les populations fortement dépendantes l'aptitude à réfléchir, à analyser, à faire des choix et à agir adéquatement quand un problème se présente.

Dans un contexte de croissance économique établie sur la concentration et l'intégration des forces productives, toute l'organisation sociale est soumise aux exigences de cette logique de développement. Sont relégués à des plans secondaires tous les autres aspects de l'activité humaine, au point de définir pour les individus une manière de travailler, d'habiter et de vivre guidée uniquement par des impératifs d'efficacité et de rentabilité. Par l'avènement de l'industrialisation et ses conséquences sur l'organisation des activités humaines (centralisation de la production et des lieux de décision et spécialisation du travail, des interventions et des politiques), le «territoire» sur lequel pouvait

s'exercer l'autonomie des individus et des collectivités leur a été retiré et, du même coup, leur aptitude à se prendre en charge. Il faut des lieux où exercer sa volonté et sa capacité de déterminer des façons de faire et d'être, c'est-à-dire un espace où établir un environnement de production et de relations sociales propre à la collectivité et devenir ainsi responsable de son bien-être.

Diversifier la structure économique locale pour être moins vulnérable

La restructuration des activités économiques locales passe par la stabilisation des emplois dans les secteurs à bon potentiel, par la recherche de nouvelles formes de production et de consommation et par la création d'activités novatrices susceptibles de procurer des emplois et des activités utiles et satisfaisantes contribuant ainsi au développement économique et social de la communauté. Il s'agit de mettre au point des stratégies de reconquête du système de production à partir des capacités d'auto-développement de la région et, notamment, par une politique de développement des services aux individus et aux entreprises, condition essentielle de création d'entreprises et de maintien de la population dans les zones en difficulté³.

Toutes ces actions interpellent le niveau local. Si ce n'est pas l'échelon local qui prend l'initiative dans ces domaines, personne d'autre ne la prendra, car la décision de se développer ne se décrète pas de l'extérieur, c'est une démarche qui ne peut venir que de la collectivité elle-même. Il ne peut y avoir naissance d'un véritable processus de développement tant qu'une collectivité n'est pas convaincue que des changements sont nécessaires à une augmentation de son bien-être et qu'il faudra fournir des efforts et du temps pour les instaurer et ainsi accéder à une qualité de vie supérieure.

Le constat de la persistance d'un taux d'échec élevé dans la mise en application des programmes actuels de création d'emplois et la prise de conscience de leur faible aptitude à enclencher la relance économique des régions dévitalisées illustrent la nécessité d'élargir les champs d'intervention en matière de développement et l'importance d'impliquer les populations et les organismes locaux dans les stratégies de redressement économique et social.

L'impératif de la diversification économique à l'extérieur des grandes agglomérations urbaines interpelle la capacité des milieux à être des foyers innovateurs, des terres d'accueil pour répondre à la nouvelle logique de localisation des entrepreneurs, des pépinières d'initiatives, des lieux de concertation,

de soutien et d'accompagnement pour autoriser un développement endogène, solidaire et durable.

Cette perspective requiert des attitudes et des réflexes nouveaux à l'égard du développement que la démarche des systèmes productifs locaux (ou système territoriaux de production) conforte d'un point de vue à la fois théorique et empirique. Les exemples analysés aux États-Unis et en Italie, entre autres, démontrent bien ce phénomène de revirement spatial ainsi que les conditions qui y sont rattachées⁴.

Développement local et systèmes territoriaux de production

Les transformations structurelles profondes dont est l'objet l'ensemble de la société et le système économique global nous obligent à réviser les théories économiques, les relations au travail, les modes de production, les formes d'organisation du travail, les types de gestion dans les domaines privés et publics, les méthodes d'apprentissage, l'offre des produits et services et la logique d'occupation du territoire qui ont prévalu tout au cours de la phase industrielle. L'avènement de la société post-industrielle, caractérisée par la prédominance du pouvoir de l'information, le rôle des facteurs immatériels et la mondialisation des échanges marchands, ne tient plus rien pour acquis des anciens modèles de développement et d'organisation de la production.

L'entrepreneur n'est plus un acteur isolé capable de se «faire» uniquement par lui-même. Le succès de son entreprise dépend dorénavant de son articulation, voire de sa symbiose, avec l'ensemble des acteurs du système productif local, lui-même partie intégrante d'un système national et international. La capacité concurrentielle de l'entreprise sera donc largement redevable à la performance globale du système socio-productif auquel elle appartient⁵.

Parce que la mécanique et l'efficacité des systèmes productifs locaux sont de mieux en mieux connues, il est désormais envisageable et souhaitable de planifier leur organisation et leur mise en place dans une stratégie globale et intégrée de développement local. Une telle stratégie reconnaît que tous les aspects de l'activité humaine et la satisfaction des besoins sociaux, culturels, psychologiques et de santé ne sont pas étrangers au processus de développement; ils doivent donc être pris en compte malgré la difficulté d'en estimer l'importance et la portée.

La pratique du développement local requiert, de plus, l'établissement de réseaux d'échange et de réciprocité des connaissances, des apprentissages et des expériences dans tous les domaines. Le fonctionnement cloisonné des services et des institutions ne peut servir les aspirations de développement d'une collectivité. Le développement local n'est du domaine exclusif d'aucun niveau ou secteur d'intervention, c'est une démarche visant la cohérence des interventions sur un territoire et il s'appuie sur la capacité, effective ou potentielle, de la collectivité à réaliser son développement en laissant l'initiative aux acteurs locaux. La capacité des personnes à utiliser leur intelligence et leurs aptitudes pour assurer leur survie et leur développement dans un environnement donné constitue une force endogène qui a contribué à façonner nos sociétés. Toutefois, il faut reconnaître que l'organisation économique et sociale des dernières décennies a eu pour effet de mettre cette énergie en veilleuse, paralysant ainsi de nombreuses ressources humaines au détriment des collectivités.

Cela dit, on ne saurait confondre développement local avec enfermement, repli sur soi, autarcie. Il est erroné de croire que tout ce qui peut être diagnostiqué, planifié, imaginé et réalisé de façon pertinente ne peut venir que du local et de lui seul. Le développement local n'est pas un développement en bocal. La force endogène est primordiale, mais elle doit absolument s'inscrire dans un réseau d'alliances, d'échanges et de concertation avec l'extérieur afin de raffermir la compréhension de la réalité économique et sociale globale et les stratégies d'action à déterminer.

Le développement local est essentiellement une démarche partenariale et, en ce sens, ne peut s'établir que dans la mesure où existe une certaine égalité entre les interlocuteurs. Dans le contexte actuel, les populations locales ne peuvent pas toujours jouer le rôle de partenaires à part entière dans les actions de développement. Elles ont souvent une vision partielle ou inexacte de leur situation par rapport aux grands ensembles dont elles font partie, elles font face à des obstacles sociaux complexes et nombreux et connaissent des conditions de précarité sociale et économique qui engendrent un sentiment d'insécurité face au changement. De plus, les moyens à leur disposition pour enrayer ces problèmes sont dans la plupart des cas inadaptés à leur réalité parce qu'ils s'appliquent difficilement ou pas du tout aux besoins spécifiques de la collectivité. Dans ce cas, ces populations sont en position de dépendance et ne possèdent pas les atouts nécessaires pour être véritablement des partenaires dans la réalisation d'un projet de développement. On ne peut espérer une participation réelle des collectivités qu'en leur permettant d'accéder à une certaine autonomie, de reconquérir un statut d'interlocuteur crédible possédant un vrai pouvoir d'intervention.

En optant pour l'approche du développement local, la collectivité est amenée à prendre conscience de sa situation, à inventorier ses ressources, à évaluer ses forces et ses faiblesses sur les plans physique et humain, à identifier les leaders et acteurs locaux, à déterminer ses besoins et ses aspirations. Cet exercice collectif contribue à outiller l'échelon local et lui permet d'instaurer une relation plus égalitaire dans ses rapports avec l'extérieur.

Le défi du développement local est le développement de la collectivité et, dans certains cas, sa survie même. Cet enjeu tient à l'occupation du territoire et à la création d'activités économiques pour les populations locales.

Former au changement

C'est T.W. Schultz qui soulignait que la clef de la production économique à venir et sa contribution au bien-être humain se trouve dans l'accroissement des aptitudes acquises par les individus (éducation, expérience, compétence et santé) et dans le progrès des connaissances utiles⁶. Nous prenons de plus en plus conscience que l'adaptation au changement des personnes et des collectivités relève de leur capacité à agir. Plusieurs collectivités subissent de graves déséquilibres (vieillesse de la population, disparition des activités économiques traditionnelles, faible taux de scolarisation des individus...) qui font en sorte qu'elles se retrouvent démunies, ne possédant pas les outils nécessaires au redressement de leur situation.

L'approche du développement local mise sur le rehaussement de la qualité des ressources humaines pour dénouer les causes et les effets de l'inadaptation aux conditions économiques et sociales contemporaines et pour imaginer les avenues et les moyens d'assurer l'avenir des collectivités et de leur territoire. Cette option met crûment en lumière le caractère vital des actions de formation dans le processus de développement. De nombreuses études ont démontré qu'il existe une relation directe entre l'évolution du niveau de formation et l'évolution du marché du travail. De façon générale, l'idée de formation se rattache spontanément au cadre de la formation professionnelle et au transfert des technologies nouvelles. Cet aspect, loin d'être négligeable, n'englobe toutefois pas toute la gamme des connaissances et des apprentissages indispensables au déclenchement et au soutien du développement. Les problèmes actuels dépassent la problématique sectorielle de l'adaptation de la main-d'oeuvre et de la production, ils revêtent les caractéristiques d'une mésadaptation collective.

Dès lors se dessine de façon de plus en plus nette la pertinence de recourir à la «formation-développement», c'est-à-dire à des formations préparatoires et accompagnatrices du changement, formations capitales en ce qui concerne la mobilisation de l'ensemble des partenaires et l'émergence d'initiatives locales.

Les actions de formation, intégrées aux stratégies de développement sont en interaction étroite avec d'autres facteurs : la formation doit ainsi être reconnue non seulement comme véhicule de savoir et de savoir-faire, mais également comme agent du changement [...]. C'est dans la formation que l'homme libère et met en oeuvre ses potentialités, à son bénéfice mais aussi à celui de la collectivité : la formation des hommes reste pour une démocratie le meilleur gage du succès de ses entreprises.⁷

L'entreprise en symbiose avec son milieu⁸

L'espace de l'entreprise déborde le cadre de la production proprement dite et la sphère strictement économique pour se retrouver sur un terrain occupé par plusieurs entités possédant chacune son identité, son espace, son fonctionnement et sa logique propres. Ce n'est pas un espace multidimensionnel, c'est un espace «d'espaces» qui s'articulent dans un système ouvert dans lequel chaque partie façonne l'ensemble et est façonné par l'ensemble et dont l'organisation tend vers une finalité. Imaginons une «mosaïque vivante», selon la représentation que nous propose Toffler, où chaque pièce définit son contour pour s'ajuster aux formes des autres pièces insérées dans une figure mouvante et former une image globale cohérente et qui porte un sens.

Cet «espace» de l'entreprise comprend l'espace économique (échanges marchands : offre et demande de biens et de services dans les sphères mondialisées et locales), l'espace «entrepreneurial» (organisation et gestion de la production proprement dite), l'espace collectif (culture, valeurs de la communauté, choix de société), l'espace personnel (projet de vie, besoins, aspirations individuelles), et l'espace mental (représentations, informations, attitudes, aptitudes intellectuelles, qualifications), toutes ces sphères évoluant dans une organisation systémique.

L'organisation des activités économiques et sociales en système productif est basée sur une articulation, une osmose même entre les savoirs, le savoir-faire, l'activité de production et les caractéristiques humaines et

culturelles qui se retrouvent et se construisent sur un territoire. Le partage des tâches en vue de la production de biens, de services et d'activités utiles à la collectivité n'existe pas seulement au sein de l'entreprise, mais entre les entreprises, les organismes et la population qui prennent la responsabilité de développer leur communauté.

L'élément central d'un système productif est l'élaboration d'une culture créatrice d'une ambiance ou d'une atmosphère dans laquelle les entreprises dépassent les seules relations de marché et entretiennent des relations privilégiées de réciprocité. Ces relations s'étendent à d'autres secteurs de la vie collective et englobent notamment, le pouvoir municipal et régional, les maisons d'enseignement, les organismes de développement économique et communautaire. Le système productif mise sur une forte valorisation des ressources territoriales et l'utilisation maximale de ses spécificités qu'il tend à articuler dans un ensemble social cohérent doté de sa dynamique propre. Cela implique que les actions déployées pour dynamiser la structure économique dépassent la prise en compte des facteurs de production proprement dits et les types d'organisation des entreprises considérés de manière exclusive. L'intégration du tissu social et des facteurs économiques de production assure la flexibilité du système, l'accumulation de connaissances et la circulation de l'information qui renforcent les solidarités entre tous les partenaires.

L'espace économique est enchevêtré au système social. Pour redynamiser et développer le domaine économique, il faut absolument recourir à des mesures d'ordre social, culturel et environnemental, car les actions appliquées aux seuls facteurs de production ne concernent qu'un volet de la dynamique territoriale susceptible de générer et de porter le développement.

Les facteurs sociaux, culturels et environnementaux de la dynamique territoriale

La recherche que nous menons actuellement nous a permis, en précisant l'évolution récente du rapport de l'activité économique avec l'espace, d'identifier un certain nombre de facteurs non économiques qui ont une influence déterminante sur la logique de localisation des entreprises et le niveau d'activité économique d'un milieu. Ils ont été réunis en quatre grands groupes.

Les qualifications collectives

Il s'agit ici des aptitudes présentes au sein d'une collectivité locale qui permettent de saisir les opportunités de développement ou de favoriser les initiatives créatrices d'activités.

- Perméabilité à l'innovation :
 - ◇ rapidité de réaction et d'adaptation aux nouvelles réalités;
 - ◇ mécanismes de transfert technologique;
 - ◇ diffusion de l'innovation, de l'information.
- Capacité à mobiliser les ressources locales (ou à les créer) pour le changement et l'engagement dans un projet de développement local (leadership).
- Aptitudes aux partenariats :
 - ◇ coopération interentreprises;
 - ◇ collaboration avec les maisons d'enseignement et les centres de recherche locaux ou régionaux;
 - ◇ solidarité intermunicipale.
- Disponibilité de ressources humaines pour créer de nouvelles activités ou capables de transmettre des savoirs et le savoir-faire à ceux qui veulent en créer.
- Présence d'un esprit d'entreprendre dans le domaine économique et communautaire.

Les relations du milieu avec l'entrepreneur

Le choix d'un lieu de localisation et ultérieurement l'essor d'une entreprise relève dans une large mesure de l'ouverture du milieu à l'égard de l'activité économique et des porteurs de projets. Cette ouverture peut se manifester de la façon suivante :

- reconnaissance sociale de la réussite individuelle liée à une PME ou TPE;
- valorisation sociale de la capacité à prendre des risques et à les relever;
- culture d'entreprise partagée par une part importante de la communauté;

- solidarités sociales s'exprimant par le partage des informations, les relations de services mutuels, la responsabilisation des travailleurs, la participation financière...;
- constitution d'un patrimoine commun dans les domaines des technologies, de la gestion, de l'expertise;
- formation de réseaux denses basés sur la communication favorisant les interactions multiples dans la collectivité et avec l'extérieur.

Qualité du cadre de vie

Des enquêtes menées auprès des entrepreneurs révèlent que la qualité du cadre de vie est de plus en plus prise en considération. La qualité du cadre de vie réfère aux éléments suivants :

- mise en valeur du patrimoine paysager et des zones naturelles;
- absence de nuisances, de pollution;
- taille petite ou moyenne des agglomérations, des structures, des organisations (sentiment d'une plus grande liberté, convivialité);
- proximité du milieu naturel (promenade, jardinage, sylviculture, activités sportives, contemplation...);
- bâtiments entretenus et améliorés dans ses aspects fonctionnels et esthétiques; intégration du bâti dans l'environnement;
- qualité et niveau des services et des équipements adaptés aux attentes des ménages en matière d'éducation, de santé, de sécurité, de loisirs, de logement, de biens de consommation...;
- accessibilité à un réseau fiable de transport et de télécommunications.

Dynamisme local

Fondamentalement, il s'agit ici de l'identité culturelle et du sentiment d'appartenance à une communauté – qui sont à la base de la vitalité et de la solidarité – qui créent un milieu porteur pour les activités économiques locales.

Vitalité culturelle :

- existence d'une identité offensive (promouvoir la spécificité du territoire, découvrir ses forces, ses qualités, sa créativité et les affirmer);
- manifestation d'un sentiment d'appartenance à son coin de pays, à un mode de vie et aux aspirations de sa collectivité (cohésion sociale);
- réalisation d'activités et d'événements culturels nombreux et variés favorisant l'expression individuelle et collective.

Vitalité communautaire :

- degré élevé de participation des citoyens dans les affaires qui concernent la collectivité;
- réseaux d'entraide informels pour soutenir, dépanner, faire une corvée...;
- présence d'associations dans plusieurs domaines représentant les différents groupes de la population;
- qualité des relations entre les personnes (convivialité, accueil, tolérance, compassion, générosité...);
- confiance dans ses propres ressources en tant que communauté pour aboutir dans un projet collectif.

Parmi les facteurs non économiques intervenant dans le rapport de l'entreprise avec l'espace, il y a ceux, très discrets, que l'on nomme **facteurs invisibles** parce qu'ils ne sont pas toujours statistiquement significatifs. Leur identification dans le système productif n'est pas du tout évidente et plus difficile encore est d'évaluer leur impact relatif. Habituellement on les ignore. Ainsi, la part de l'émotion dans les choix que font les décideurs, les entrepreneurs ou les hommes politiques est rarement prise en compte!

Le mathématicien et philosophe Gian-Carlo Rota, professeur au MIT, déclarait dans sa communication présentée dans le cadre de l'ACFAS en mai 1994 :

*Qu'un concept doive être rigoureusement précis pour être significatif est l'un des préjugés les plus insidieux du XX^e siècle. Notre raisonnement quotidien n'est pas précis, il est cependant efficace. La nature elle-même, du cosmos au gène, est approximative et inexacte. Les concepts de la philosophie sont parmi les moins précis. Les mots **esprit**, **perception**, **mémoire**, **connaissance** n'ont un sens ni fixé ni clair. Cependant ils ont un sens.*

On sait maintenant, grâce aux travaux en météorologie d'Edward Lorenz, qu'une petite modification à la périphérie d'un processus peut transformer tout un système, changer le résultat d'une opération, faire bifurquer une orientation. Des événements qui semblent marginaux et sans relation avec la situation peuvent être des événements décisifs de son évolution.

Les processus de développement, y compris ceux qui se rattachent au monde de l'entreprise, échappent en grande partie aux outils d'analyse et de prévision appartenant à la logique mécanique où deux plus deux font toujours quatre. Dans l'univers complexe des conditions qui président au choix de localisation des entreprises, des éléments immatériels interviennent, éléments qu'on ne peut quantifier parce qu'ils sont avant tout d'ordre qualitatif. Ces éléments peuvent paraître à première vue sans signification, cependant, ils sont en mesure de modifier substantiellement l'équation. La relation de cause à effet est difficile (parfois même impossible) à prévoir, à prévenir, à identifier et encore plus à mesurer. Pourtant, ces facteurs invisibles sont bel et bien réels et ils ont une influence sur la localisation des activités économiques, sur la croissance des entreprises et sur le développement des collectivités.

Les études qui scrutent les raisons du succès ou de l'échec des efforts de revitalisation ou de reconversion à l'échelle d'un pays ou d'un territoire local invoquent toutes la primauté d'une donnée immatérielle, «l'atmosphère». Le «climat» qui règne dans une communauté ou dans une entreprise dépend d'attitudes et de dispositions mentales : la perméabilité au changement, l'ouverture à l'innovation, le sentiment d'appartenance, la confiance mutuelle, la solidarité communautaire, le goût du risque, la capacité de réaction, l'affinité au partenariat, la sensibilité à la beauté...

La réalisation des projets et le pilotage des stratégies reposent sur la capacité des acteurs à intégrer toutes les données. On ne peut ignorer les facteurs non économiques, visibles et invisibles, et les effets qu'ils entraînent, car bien souvent, c'est sur eux qu'il faut intervenir, en amont et simultanément avec les autres aspects qui sont en jeu.

* * *

Les bouleversements économiques et sociaux profonds qui sont en cours bousculent les organisations et les façons de faire élaborées dans le contexte de la société industrielle. La distribution spatiale des activités économiques et des populations est le résultat de ces façons de faire.

Si, aujourd'hui, la mondialisation des marchés et l'éclatement des frontières représentent la caractéristique fondamentale de la dynamique économique, il n'en reste pas moins que c'est à l'échelon local et régional que se regroupent les conditions de la production et de la compétitivité, à savoir la structure d'organisation de la production, la qualification de la main-d'oeuvre, la maîtrise et la diffusion de l'innovation, la richesse culturelle et la soutenabilité écologique.

Or, les transformations structurelles de l'économie, associées aux progrès technologiques, à la montée de nouvelles valeurs sociales et aux revendications territoriales en faveur d'une plus grande autonomie en matière de développement, portent les potentialités d'une déconcentration, voire d'un redéploiement de l'activité économique et des populations qui serait de nature à procurer de réelles et durables opportunités de redéveloppement pour des territoires non métropolitains.

Ainsi, face aux mutations globales et exogènes qui façonnent ces opportunités, la balle revient dans le camp du local et du régional. L'enjeu consiste à créer un milieu qui soit à la fois porteur d'initiatives de développement et capable de répondre aux nouvelles attentes des entrepreneurs, des travailleurs et de leurs familles que l'évolution économique et sociale affranchit progressivement de la contrainte de la concentration. Les petites villes et villages, dont la vitalité sociale, culturelle et environnementale aura été assurée, pourront constituer des lieux convoités pour l'installation d'activités économiques et de populations.

À titre de chercheurs et d'intervenants, notre devoir, qui est aussi notre défi, est de déceler correctement ces potentialités, c'est-à-dire comprendre la métamorphose du présent et identifier les signes porteurs des tendances qui se dessinent et de formuler des politiques et stratégies actualisées pour que les opportunités de redéveloppement soient saisies et concrétisées dans la perspective d'objectifs de développement et de rééquilibrage du territoire. Bien que les études de diagnostic et des évolutions et organisations passées soient toujours nécessaires, les changements profonds qui affectent toutes les sphères de la société et la rapidité avec laquelle ils s'opèrent nous convient à la prospective.

Notes

1. Denis Maillat, **Milieus innovateurs et dynamique territoriale**, Paris, IRER, 1993.
D. Maillat, M. Quévit et L. Senn, **Réseaux d'innovation et milieux innovateurs : un pari pour le développement régional**, Neuchâtel, GREMI, EDES, 1993.
C. Courlet et B. Soulage, **Dynamiques industrielles et territoire**, Grenoble, IREPD, 1993.
2. J.M. Domenach, 1977.
3. M. Quévit, Alain Dangoisse et Stéphan Bodson, **Évolutions technologiques européennes et fragilisation des régions rurales**, Attert, RED, 1988.
4. B. Lecoq, **Inside the Black Box : la relation technologie/territoire revisitée par le GREMI ou la problématique des milieux innovateurs**, Nice, 1992.
5. Bernard Vachon, «*La synergie des partenaires en développement local : entrepreneurship et systèmes productifs locaux*» dans **Actes du colloque «Entrepreneurship et développement local**», St-Hyacinthe, 2-3 février 1994.
6. T.W. Schultz, **Il n'est de richesse que d'hommes**, Paris, Bonnet, 1983.
7. J.P. Soisson, **La formation-développement**, Paris, Syros et ADELS, 1989.
8. Les points 6 et 7 sont tirés d'un texte écrit en collaboration avec Francine Coallier, chercheure associée au GRADERR, sous le titre «*La logique de localisation des entrepreneurs ruraux : l'impact des facteurs non économiques*» et présenté au colloque de l'Association d'économie politique : «*Contre l'exclusion, repenser l'économie*», Montréal, UQAM, 14 et 15 octobre 1995.

Bibliographie

- AYDALOT, Philippe. **Milieux innovateurs en Europe**. Paris, GREMI, 1986.
- BENKO, Georges. «*Espace industriel, logique de localisation et développement régional*». **Espaces et société**, nos 66-67 (1992).
- FOSTER, Robert. «*Economic and Quality of Life Factors in Industrial Location Decisions*». **Social indicators Research** (1977) : 247-265.
- GUERRIEN, Bernard (édit.). **Découverte de la microéconomie**. Paris, Les Cahiers français, no 254, Édition La Documentation française, 1992.
- GREFFE, Xavier. **Sociétés postindustrielles et redéveloppement**. Paris, Hachette, 1992. 304 p.
- LECOQ, B. **Contribution à l'analyse des dynamiques industrielles localisées**. Nice, mimeo Latapses, 1993.
- PAPIN, R. **Stratégie pour la création d'entreprise : création, reprise et développement**. Paris, Dunod, 1989.
- PERRET, Bernard et ROUSTANG, Guy. **L'économie contre la société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle**. Paris, Seuil, 1993. 276 p.
- PLANQUE, B. **Technologies nouvelles et réorganisation spatiale**. Paper presented at the International Conference on Regional Development and National Growth. Wolfville, N.S., July 25-28, 1985, Moncton, I.C.R.D.R.
- SAVY, Michel. **Les nouveaux espaces de l'entreprise**. Paris, DATAR, Éditions de l'Aube, 1993. 199 p.
- SCOTT, Allen T. et STORPER, Michael. «*Le développement régional reconsidéré*». **Espaces et sociétés. Restructurations économiques et territoires**, nos 66-67 (1992) : 7-38.
- VACHON, Bernard. «*La mutation des espaces ruraux : nouvelles réalités, nouveaux modes d'emploi*». In **Actes du Colloque «Et les régions qui perdent...»**, ACFAS, Montréal, 16-17 mai 1994.
- VACHON, Bernard et Francine COALLIER. **Le développement local. Théorie et pratique**. Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, 1993. 331 p.

VACHON, Bernard, Francine COALLIER et André LEMIEUX. **Des entreprises en tenue de campagne. Recherche exploratoire sur la perspective d'un redéploiement de l'activité économique en milieu rural et dans les petites villes.** Montréal, Groupe de recherche en aménagement et développement des espaces ruraux et régionaux (GRADERR-UQAM) et ministère du Développement des ressources humaines, Canada, région Québec. 1993. 95 p.

Quelques jalons de réponses à ces interrogations, inspirés de l'exemple de la France, se trouvent dans notre contribution à l'ouvrage collectif publié sous les soins de M.-U. Proulx¹. La référence à la France trouve sa pertinence dans le fait que bon nombre d'auteurs ou de chercheurs québécois puisent leur inspiration autant à la faveur de voyages d'études que par la prise en compte de la documentation abondante sur le DEL qui émane de leurs homologues français. Diverses initiatives mises de l'avant dans certaines régions périphériques de l'Hexagone montrent bien que la fatalité laisse parfois place à une volonté de «prise en charge» des populations locales. Cependant, y voir la concrétisation de l'idéal véhiculé par les thuriféraires du DEL représente un constat que nous refusons d'endosser. Au Québec comme en France, il faudrait bien davantage de réalisations créatrices d'emplois issues d'une stratégie du DEL pour vraiment parler de vague de fond. Il faudrait, pour ce faire, être en présence de nouveaux comportements de la part des différents acteurs concernés. C'est donc par la négative que nous répondons à l'interrogation maintes fois répétées (en relation avec une présumée vague de fond) par D.-G. Tremblay dans son cours de la Télé-Université, *Développement économique local*, (ECO 3007).

Ce constat repose autant sur la prise en considération des écrits disponibles que sur les premiers résultats d'une recherche visant à évaluer le degré d'influence sur l'évolution des PME en région de la part des acteurs appartenant à leur milieu environnant². Reste à considérer, comme on le verra, si cet aveu signifie qu'il ne peut en être autrement et que l'apport du DEL, comme le considèrent ses détracteurs, demeurera toujours marginal dans l'ensemble de l'économie.

Dans un premier temps, un débat soulevé au milieu des années 1980 sur la valeur ou la pertinence de la «théorie» du DEL fera l'objet de l'attention. Ensuite, à la faveur de contributions plus récentes, nous décrivons la portée du concept du DEL tout en faisant un rapprochement avec le développement économique communautaire. Par après, afin de considérer, à partir de nos travaux récents, l'influence du milieu environnant sur la stratégie des PME, une brève allusion aux contributions du Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs (GREMI) sera faite. L'objectif visé est de montrer que l'acte entrepreneurial relève avant tout d'une démarche individuelle et non d'une démarche collective.

Where is the beef?

F. Martin³, dans la conclusion d'un article particulièrement dense et pénétrant, s'en prend à W. Coffey et à M. Polèse⁴ à qui il reproche d'avoir fait du développement local une mariée trop belle pour être réelle. La mise en pratique des principes associés au DEL ne peut qu'être d'un apport mineur dans le correctif au retard économique des régions éloignées des grands centres. La critique est sévère, mais elle se situe à la mesure de la contribution de ces deux auteurs qui, par leurs écrits, pour le Québec, font vraiment oeuvre de pionniers. À la même époque, sous d'autres cieux, le duo W. B. Stohr et D. Taylor⁵ ainsi que C. Weaver⁶ émettaient des idées similaires. L'intérêt soulevé par cette critique de la part d'un spécialiste reconnu de l'économie régionale a suscité notre réaction⁷ et celle de P.-A. Julien⁸.

En ce qui nous concerne, nous avons renvoyé dos à dos les protagonistes à l'aide d'écrits récents sur le DEL et sur la base des espoirs véhiculés par les expériences déjà mises en oeuvre de part et d'autre de l'Atlantique. Il fallait bien reconnaître, avec F. Martin, que l'atteinte d'un état de développement auto-entretenu tel qu'envisagé par W. Coffey et M. Polèse était un idéal totalement en dehors de la portée de certaines régions, surtout les plus démunies en ressources humaines et physiques. Des régions sont effectivement trop dépourvues pour éviter l'émigration d'une partie importante de leur population ou le recours à d'importants transferts. Quant à l'absence d'une théorie digne de ce nom pour appuyer le DEL, là aussi, aujourd'hui, force est de reconnaître que les progrès, malgré la prolifération des écrits, ne sont pas de nature à ébranler les colonnes du temple. La remarque de B. Planque⁹ sur l'absence d'une conception théorique unifiée sur ce qui se rapporte au DEL demeure toujours d'actualité. Mais qu'en est-il de la place devant revenir à cet acteur clé que représente l'entrepreneur local?

Pour Martin, les PME, ne sont pas, beaucoup s'en faut, la panacée aux maux dont souffrent le Québec dans son ensemble et ses régions périphériques plus particulièrement. L'affirmation à l'effet que l'entrepreneur soit une *entité insaisissable et non opérationnelle* a suscité la réplique de P.-A. Julien. Ce dernier soutient que l'entrepreneur fait partie de l'économie «réelle» et s'exprime lorsque les conditions sont propices (ce que peut favoriser le DEL). Et comme il fallait s'y attendre, P.-A. Julien a fourni les données à l'appui de la thèse voulant que l'entrepreneuriat local soit en mesure d'offrir une contribution substantielle au développement économique des régions périphériques. La question se pose : est-il opportun de laisser la PME à elle-même dans les régions éloignées au nom du principe de ne pas disperser les ressources nécessaires à

l'essor d'autres activités? On pense ici au développement des grandes entreprises ou encore à celui des grands centres en ayant en tête la région de Montréal plus particulièrement. En fait, il n'y a pas lieu d'opposer un type de développement à un autre. Il importe donc de favoriser une *stratégie ouverte* aux nouvelles potentialités en présence.

Pour vérifier aujourd'hui la pertinence du débat soulevé et être en mesure d'en évaluer la pertinence, il est nécessaire de prendre en considération l'évolution à la fois de la pensée et des faits. Dans les conditions présentes, F. Martin aurait-il raison de considérer comme négligeable la contribution actuelle du DEL? La réponse exige une conception précise du concept de DEL.

Le concept de développement économique local

En premier lieu, il faut s'interroger sur une possible distinction entre le concept de «développement local» et celui de «développement économique local». À nos yeux, il n'y a pas de distinction. Mais le sociologue, le travailleur social, l'aménagiste ou encore le géographe peut avoir en tête une stratégie globale du développement qui concède à la dimension économique une place moins importante qu'à l'intérieur d'une stratégie axée sur la création d'emplois. Toutefois, même quand il s'agit d'accorder une place prépondérante à la dimension économique, certains, comme l'Institut de formation en développement économique communautaire¹⁰, font la distinction entre le DEL et un type de développement économique dit communautaire (DEC). Cette dernière approche met l'accent sur une plus grande participation des populations affectées par le sous-emploi en ayant recours à des entreprises de type non traditionnel (coopératives, entreprises alternatives ou communautaires). Dans un ouvrage récent, D.-G. Tremblay et J.-M. Fontan définissent cette conception comme étant «progressiste». Ces deux auteurs accolent l'étiquette «libérale» à une conception se rapportant à une stratégie :

... par laquelle des représentants locaux des secteurs privé, public ou social travaillent à la valorisation des ressources humaines, techniques et financières d'une collectivité, en s'associant au sein d'une structure sectorielle ou intersectorielle de travail privé ou publique, dotée d'un objectif central de développement de l'emploi.¹¹

Pour eux, entres autres choses, ces initiatives se caractérisent par:

- l'utilisation des ressources locales humaines, physiques et financières en vue du développement économique;
- une attention particulière aux activités de coopération (concertation et partenariat) et aux actions collectives entre les différents acteurs;
- la promotion de l'entrepreneuriat privé local et des mesures de développement de l'employabilité de la population.

Ces éléments font partie de la conception du DEL que nous préconisons ici. Nous exprimons, cependant, notre désaccord avec D.-G. Tremblay et J.-M. Fontan lorsqu'ils écrivent que cette approche correspond à celle mise en oeuvre par une chambre de commerce (sic) ou un commissariat industriel¹². Ces organismes, par définition, s'impliquent dans le développement économique dont certaines initiatives ont évidemment des conséquences à l'échelon local, mais elles n'ont rien à voir avec les conceptions généralement admises du développement local ou du DEL¹³.

Bien sûr, les ambiguïtés ne manquent pas comme l'a déjà signalé X. Greffe¹⁴ qui voit dans le DEL une ligne d'actions teintée d'un parti pris idéologique. Le DEL serait en déficit de repère et se pratiquerait sans théorie en s'identifiant à un mouvement plutôt qu'à un modèle clairement défini¹⁵. Mais avant d'aborder les spécificités de l'approche en tant que stratégie économique, il y a lieu de s'interroger tout d'abord sur le concept de «local». «*Curieuse expression que le local*», signale P. Derycke en faisant remarquer «... *qu'elle désigne dans le même temps, avec des sens très différents, un substantif et un adjectif*»¹⁶. L'auteur s'interroge sur le regard de l'économiste sur le local, à la fois comme objet d'analyse et comme terrain d'observation et d'intervention.

Un mot permet d'identifier une stratégie relevant du DEL : **partenariat**. On se rapporte ici à la conjugaison des efforts de différents acteurs (entreprises privées, corporation de développement économique, organismes socio-économiques, médias d'information, institutions d'enseignement, institutions financières, etc.) qui constituent ce que l'on appelle communément les «forces vives» d'un milieu donné. On pourrait objecter que le DEL ne détient pas le monopole du partenariat et que les mêmes forces vives peuvent se serrer les coudes en vue de l'implantation d'une grande entreprise. Dans ce dernier cas, le processus n'est pas le même. Si la venue d'une grande entreprise n'est pas étrangère à des initiatives qui originent de la «base», dans ce cas, le pouvoir de

décision demeure et demeurera entre les mains d'agents extérieurs au territoire concerné. L'essentiel du pouvoir décisionnel relève, d'une part, des échelons publics supérieurs et, d'autre part, du siège social de l'entreprise.

La juxtaposition d'une finalité sociale à une finalité économique représente une distinction supplémentaire. La rentabilité s'avère essentielle, mais d'autres facteurs entrent en ligne de compte. La «finalité sociale» se réfère généralement à une préoccupation bien marquée envers la recherche de solutions aux problèmes sociaux d'une communauté. Ceux-ci peuvent prendre diverses formes : vieillissement de la population, taux de sous-emploi élevé, migration des jeunes, sous-scolarisation, délinquance, etc. La mise en commun d'une gamme variée d'efforts peut conduire à la réalisation de projets de création d'emplois à travers la démarche entrepreneuriale favorisant ainsi la solution à certains problèmes sociaux.

La **participation** de la population représente un autre mot-clé associé au DEL. À défaut de pouvoir faire participer tout le monde et son père, on se rapporte aux leaders locaux, ou forces vives, dont l'apport à l'intérieur d'un processus concertation-partenariat¹⁷ conduit à l'adoption d'un plan d'action. Dans le même sens, C. Bryant avance l'idée d'une approche faisant appel aux **quatre p: planification, partenariats, processus et projets**¹⁸. Le tout doit se situer à l'échelon local comme le signale P.-H. Derycke¹⁹ pour qui le DEL s'applique sur des entités spatiales aux contours plus flous comme le «pays» tel que suggéré au siècle dernier par E. Reclus en s'inspirant du concept de *pagus* des Romains, ou encore le bassin d'emploi ou de vie. Neuf mots répartis à l'intérieur de trois lettres font comprendre de quoi il s'agit :

- les trois «A»: autonomie, autosuffisance, auto-organisation;
- les trois «I»: information, invention, innovation;
- les trois «S»: symbiose, synergie, solidarité.

À ces éléments qui, évidemment, appartiennent à la «base», P.-H. Derycke ajoute le rôle entraînant des pouvoirs publics. Donc, tout ne vient pas de la base. La dépense publique trouve sa place par l'exercice d'un effet de levier à défaut duquel les emplois souhaités demeureraient au rang des espoirs déçus.

^ Du côté anglophone, l'expression *community economic development* identifie ce qui se rapporte au DEL. Deux publications récentes, la première due à B. Gollaway et J. Hudson²⁰ et la seconde à un collectif d'auteurs sous la direction de D. Douglas²¹, permettent de faire le lien. Dans le premier ouvrage, R. Nutter et M. McKnight définissent le *community economic development*

comme étant une stratégie mise en oeuvre surtout pour répondre aux besoins des populations en milieu défavorisé. Cette stratégie ne vise pas tellement à rendre les conditions de vie plus douces à supporter, mais plutôt à modifier l'organisation même de la communauté concernée. Cette dernière est appelée à exercer un meilleur contrôle des ses ressources tout en jouant un rôle plus actif vis-à-vis les institutions extérieures. Pour sa part, D. Douglas, après une revue exhaustive de la documentation anglo-saxonne, retient un processus dont les principaux éléments sont : le leadership, l'information, les communications et le développement organisationnel.

Sur la base de ces considérations, la question de la place qu'occupe ou que pourrait occuper le DEL dans l'économie québécoise se pose plus facilement. Ce faisant, il faudra avoir à l'esprit la remarque de B. Jean²² : étant donné que tout développement prend place en un point donné, la référence au DEL risque de donner lieu à un pléonasse de mauvais goût. En effet, il faudra se mettre en garde contre l'association d'initiatives «localisées» en un lieu particulier pour y voir le résultat d'une démarche répondant aux caractéristiques décrites plus haut.

Les initiatives locales

Ouvrages, périodiques, monographies, rapports d'étude, cassettes vidéo et autoroute de l'information : voilà autant de médias qui véhiculent des faits, des histoires de vie et des images sur ce qui se passe à l'échelon local en vue de composer avec les conséquences de la grande mutation économique en cours. Au Québec, certains villages sont en voie de connaître la notoriété à cause de diverses initiatives de création d'emplois qui leur permettent des taux d'activité enviés par la grande majorité des collectivités territoriales. Le dernier rapport de l'ex-Conseil des affaires sociales du Québec se consacre presque en totalité à de telles réalisations²³. Ce sont précisément ces dernières qui conduisent à l'interrogation sur la possible existence d'une vague de fond sur la base de l'hypothèse implicite qu'elles se rattachent à une stratégie propre au DEL. Là-dessus deux types de questionnement s'imposent. En premier lieu, ces initiatives, ces PME innovantes, dont avec raison on met en exergue les mérites, sont-elles vraiment issues d'une démarche caractéristique du DEL? En deuxième lieu, advenant une réponse positive, ne serait-il pas toujours pertinent de s'interroger, malgré leur nombre, sur leur impact marginal (vaguelettes) dans l'ensemble de l'économie?

En ce qui regarde la première interrogation, l'allusion à la confusion rencontrée dans les concepts utilisés peut servir de réponse. La mode est à la décentralisation. En conséquence, plusieurs fondent leurs espoirs envers le DEL. Ce faisant, certains confondent les initiatives localisées avec celles issues d'une démarche propre au DEL. Une autre série de cassettes vidéo parues en 1994 sur le DEL, cette fois de la Fondation de l'entrepreneurship, constitue une démonstration parmi d'autres de la confusion existante. Les témoignages sur telles municipalités «vedettes» (Saint-Cyprien, La Guadeloupe, Saint-Narcisse, etc.) ne manquent pas d'intérêt. Il ne s'agit nullement de poudre aux yeux. Les faits relatés sont bien réels. Mais dans la majorité des cas, à l'instar de ce que nous allons mettre en évidence plus bas, il s'agit d'initiatives personnalisées ou individuelles. Bien sûr, un commissaire industriel ou un programme gouvernemental peut avoir joué un rôle déterminé dans la réalisation d'un projet, mais presque jamais l'on ne se trouve en présence d'un processus bien appuyé sur une démarche stratégique faisant appel à un éventail des «forces vives» du milieu. Et encore moins trouve-t-on des initiatives issues d'une vision à moyen terme élaborée par ces mêmes forces vives. Ici, comme ailleurs, il se fait des choses à l'échelon local en vue du maintien en vie des anciens quartiers ou des régions périphériques, il ne faut pas le nier. Mais ce constat conduit à la deuxième interrogation : sont-elles suffisamment nombreuses? En d'autres mots, y-a-t-il matière à fouetter un chat et suffisamment de substance à l'élaboration d'une théorie?

Comme d'autres²⁴, nous avons vanté les mérites des Corporations de développement économique communautaire de même que des Comités d'aide au développement des collectivités (CADC)²⁵. Les premiers organismes (CDEC) jouent pour la plupart un excellent rôle de courroie de transmission entre les divers paliers de gouvernement et les populations à qui se destinent une grande variété de services. Mais, il faut se garder de fantasmer sur l'importance économique de leurs retombées. L'intérêt que les chercheurs y portent — l'auteur de ces lignes inclus — reflète avant tout un préjugé favorable envers une approche qui se situe dans la mouvance associée au DEL. Le même constat vaut pour les SADC. Oui, elles émanent, sans-contredit, du meilleur programme gouvernemental mis en oeuvre pour aider les collectivités à mieux maîtriser leur devenir économique. Partout, à l'intérieur des deux cents et quelque comités, *a mari usque ad mare*, quelques milliers d'emplois ont été créés ou maintenus. Mais encore une fois, dans l'ensemble de l'économie nationale, leur poids ne pèse pas bien lourd sur le plateau de la balance. Pour beaucoup de comités, la bonne volonté ne suffit pas pour compenser l'absence de porteurs de projets. Une situation qui les conduit à jouer dans les plates-bandes des corporations de développement économique²⁶.

Ainsi, entre les souhaits et la réalité, le décalage prend parfois une dimension considérable. Chacun appuie ses dires ou observations, à l'occasion, sur des informations partielles, à partir de concepts non clairement définis et sous l'influence d'un préjugé trop favorable envers un «autre modèle» de développement. Étant donné la tendance à confondre certains concepts reliés à la «dynamique locale», pour y voir plus clair, il paraît opportun, cette fois, de prêter attention au concept de «milieu».

Le «milieu» en tant qu'agent économique et espace d'intervention

Mis sur pied en 1984, le Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs (GREMI) s'intéresse aux milieux locaux afin d'apprécier leur aptitude à créer, développer et diffuser les innovations technologiques. L'objectif consiste à étudier les conditions extérieures à l'entreprise pouvant conduire à la naissance et à la consolidation des firmes innovatrices. On pose l'hypothèse que ces dernières entreprises ne préexistent pas aux milieux locaux étant une émanation de ceux-ci²⁷. Ainsi, le rapprochement entre le «local» et le «milieu» se fait immédiatement en considérant que ce dernier, d'après D. Maillat, prend son assise sur le rôle exercé par le contexte territorial et la capacité de celui-ci à valoriser la proximité de ses acteurs²⁸. Cependant, dans la même foulée, cet auteur précise bien que l'espace géographique concerné n'a pas de frontières *a priori* et ne correspond pas à une région donnée au sens commun du terme. Il ne faudrait donc pas associer les termes «milieu» et «territoire» comme la référence à une stratégie de DEL conduit à le faire. On comprendra, cependant, que les trois composantes principales mises en évidence par les travaux du GREMI suscitent fortement la liaison avec le concept de «local» :

1. une approche *micro-analytique* du milieu : ce dernier se présente comme une structure efficiente du point de vue du marché en facilitant la réduction des coûts de transaction;
2. une approche *cognitive* du milieu : entretient en compte ici les notions d'apprentissage, de savoir-faire et de culture technique;
3. une approche *organisationnelle* du milieu, soulignant, entre autres, l'existence d'une relation d'interdépendance entre les acteurs en vue d'une valorisation des ressources existantes²⁹.

Malgré la mise en garde en vue d'éviter la confusion entre le milieu et le territoire, sur la base de ces trois composantes, la tentation est forte de relier ces observations à un espace d'intervention micro-régional susceptible de donner lieu à une stratégie de DEL. Et D. Maillat contribue à favoriser l'association entre le «local» et le «milieu» quand il écrit que ce dernier se caractérise par des coopérations plus directes entre les acteurs locaux (privés, publics et collectifs)³⁰.

Le rapprochement entre l'un et l'autre s'explique également à partir de la définition d'un «milieu innovateur» conçu comme un ensemble territorialisé dans lequel les interactions entre agents économiques se développent par l'apprentissage qu'ils font de transactions multilatérales génératrices d'externalités spécifiques à l'innovation et par la convergence des apprentissages vers des formes de plus en plus performantes de gestion en commun des ressources³¹. Encore une fois, à l'intérieur d'un processus de planification stratégique devant conduire à l'élaboration et à la réalisation d'un plan d'action, on trouve bel et bien ces interactions entre différents partenaires que représentent les agents économiques en présence. En conséquence, en y regardant bien, le concept de «milieu» tel que mis de l'avant par le GREMI et celui utilisé par les partisans du DEL n'offrent pas de différences fondamentales.

Ceci étant admis, il nous reste à vérifier cette remarque de D. Maillat que ne contredisent pas les promoteurs du DEL : l'entreprise n'est pas un agent innovateur isolé. Tel que précisé plus haut, elle est partie du milieu qui l'a fait agir³². Dans quelle mesure cette assertion imprégnée de bon sens se vérifie-t-elle dans le Québec non métropolitain?

Nous répondrons à cette interrogation à partir d'une recherche en cours sur la contribution du milieu environnant auprès des PME exportatrices dont la majorité se trouvent en milieu rural³³ dans quelques régions centrales du Québec. Les PME manufacturières exportatrices ici considérées étant innovantes, il est donc possible, à la lumière des observations effectuées, de présenter des résultats préliminaires sur l'interrelation entre le «milieu» et ces entreprises. Pour ce faire, l'étude du GREMI sur le lien entre les entreprises innovatrices et le développement territorial a servi d'inspiration³⁴. Cette étude, effectuée à l'échelon de diverses régions européennes, avait pour but de vérifier l'existence d'une influence du milieu environnant sur les décisions des PME de mettre sur le marché un produit nouveau. En ayant recours à la même approche méthodologique, un schéma d'entretien semi-structuré fut utilisé pour chercher à connaître dans quelle mesure les dirigeants d'entreprise recourent aux ressources de leur milieu dans l'élaboration de leur stratégie en matière

d'exportation. Ce faisant, pour l'une et l'autre des fonctions propres à une entreprise, il fut évidemment possible de savoir jusqu'à quel point les entreprises visitées font appel à diverses ressources de leur milieu.

L'observation des faits : faible apport du milieu environnant

«*On est plutôt du genre individualiste*» : cette remarque pourrait être reprise en chœur par les dirigeants de la grande majorité des 22 entreprises ayant fait l'objet de cette première étape de la recherche. Ce comportement confirme une remarque de certains commissaires industriels voulant que des entreprises voisines de quelques pieds à peine n'entretiennent aucun contact entre elles³⁵. L'implication dans le milieu fut prise en considération en cherchant à voir dans quelle mesure les entreprises font appel aux diverses sources d'information et d'appui disponibles dans leur région immédiate. Il s'agissait également de savoir quel type de relations elles entretiennent avec d'autres entreprises de leur environnement et à partir de quels réseaux elles prélèvent leurs informations pour leur fonctionnement de façon générale.

Pour la majorité des entreprises observées, les relations se limitent à des contacts occasionnels avec le commissariat industriel ou avec leur association professionnelle dont le siège est à l'extérieur de leur région. Et pourtant le «maillage», c'est-à-dire l'échange d'informations entre les entreprises, est un concept bien à la mode. Il y avait donc tout lieu de croire que, de plus en plus, pour consolider leurs activités d'exportation, les entreprises s'engagent dans des activités de maillage à l'aide de réseaux d'information formels ou informels. L'observation des faits conduit à des constats assez similaires suivant que les entreprises soient des exportateurs aguerris ou occasionnels.

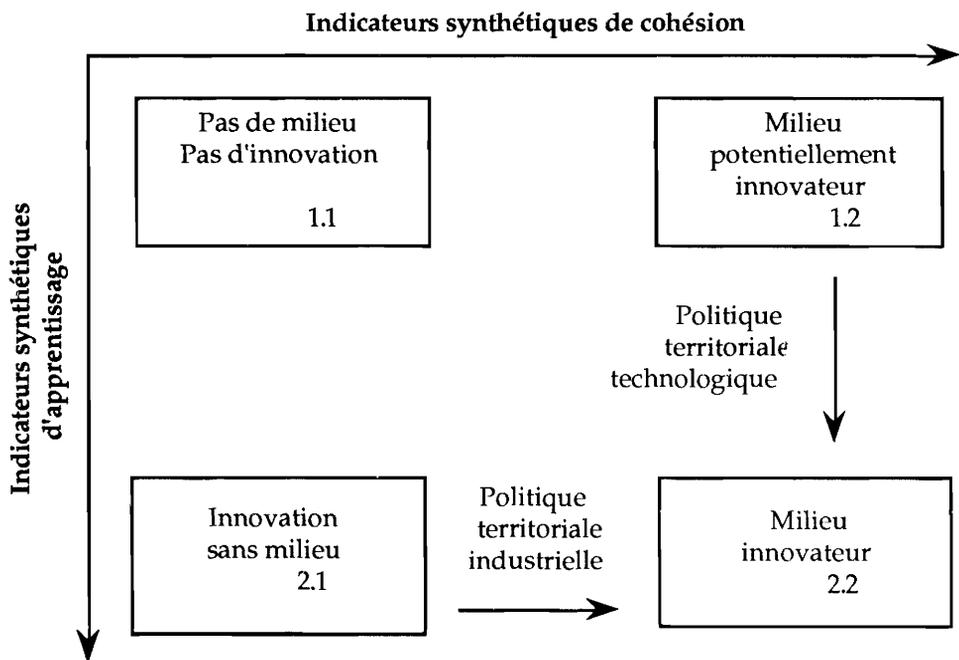
Pour un bon nombre de ces PME, aussi dynamiques soient-elles, les effectifs ne s'accroissent plus. L'augmentation graduelle du chiffre d'affaires s'explique par l'augmentation de la productivité que favorise l'adoption de nouvelles technologies. Leur contribution au développement économique prend donc la forme du maintien de quelques dizaines d'emplois dans un village où elles sont l'un des principaux employeurs, sinon le seul. Aucune n'est impliquée d'une façon ou d'une autre à l'intérieur d'une stratégie de DEL mise de l'avant par un organisme mandaté en ce sens. Aucun des dirigeants d'entreprise rencontrés n'a eu vent de la préparation d'un plan stratégique de leur région d'appartenance conformément à la politique régionale mise de l'avant en 1993 par le gouvernement du Québec. La très grande majorité d'entre eux entretiennent très peu de contacts avec le commissariat industriel le plus rapproché. Il en

va de même pour toute participation à une activité de leur association professionnelle. Le maillage ne fait guère partie de leur vocabulaire. Si certaines entretiennent des relations d'échanges d'informations auprès d'entreprises à qui elles vendent leurs produits, ces dernières se trouvent dans la plupart des cas dans une région différente.

Occasionnellement ces PME exportatrices tirent profit d'un programme gouvernemental (plus souvent qu'autrement en recourant au programme APEX), mais la démarche individuelle s'impose comme étant la règle. Diverses initiatives des dirigeants ont donné lieu aux premiers contacts sur un marché étranger, lesquels furent par la suite entretenus et diversifiés. Ainsi, souvent au milieu des années 1980, c'est en misant essentiellement sur eux-mêmes que les entrepreneurs ont gagné leurs premiers galons d'exportateurs. Sans en être conscients, ils pavaient ainsi la voie aux nouveaux exportateurs de la fin de ce siècle. En effet, cette fois, en conformité avec les implications d'une stratégie de DEL, il se crée ici et là des clubs de nouveaux exportateurs. Également, des commissaires industriels spécialement mandatés à encadrer les nouveaux exportateurs prennent place dans certaines régions. L'on évoque ainsi l'existence possible de «milieux exportateurs»³⁶. Les pionniers pourront ainsi faire bénéficier de leur expérience les exportateurs en puissance qui, à leur tour, pourront mettre à profit leur savoir-faire au-delà des frontières. Un savoir-faire qui, il faut s'en réjouir, se retrouve même dans le Québec rural.

Mais pour les entreprises en place depuis dix, quinze ou vingt ans, celles qui ont passé à travers les vicissitudes des deux dernières récessions, la solidarité — ce mot clé de toute stratégie rattachée au DEL — n'est et ne sera pas de la partie. Ce comportement ne doit en aucune façon se rattacher à une attitude conservatrice ou arrière-gardiste de la part de ces entreprises. Il importe de tenir compte qu'il s'agit d'entreprises innovantes, autant par leurs produits, dont on ne trouve pas l'équivalent sur le marché américain, que par leurs méthodes de production. Que l'on soit dans un village des Bois-Francs ou de la Mauricie, la conception et les machines assistées par ordinateur n'ont pas de secret pour ces entreprises. La certification ISO, quand elle n'est pas acquise, est en voie de l'être. Il y a donc innovation, mais sans l'apport ou l'influence du milieu.

On retrouve ici l'un des quatre cas identifiés par une équipe de l'IRER de Neuchâtel en prenant en compte l'interaction entre différents acteurs et la dynamique d'apprentissage³⁷ :



Les premiers résultats de notre recherche mettent en évidence le cas 2.1 : nos entreprises innovent sans une contribution significative de leur milieu. Cette situation s'explique avant tout par une façon de faire des dirigeants d'entreprise, habitués à miser sur eux-mêmes, par tempérament et par absence de temps et de motivation pour s'impliquer dans des réseaux d'information.

Une autre explication, à prime abord tout aussi importante, relève de la géographie. La faible densité de la population dans les régions centrales (et, bien sûr, périphériques) du Québec fait que pour des entreprises situées dans un village de 1 000 ha. éloigné de dix ou quinze kilomètres du village le plus proche, il ne peut tout simplement pas y avoir de «milieu», faute de masse critique. Ainsi, si le dirigeant d'une entreprise localisée dans un parc industriel d'une ville moyenne affiche un comportement individualiste, il ne faut pas s'attendre à un comportement davantage grégaire de la part d'un fabricant de machinerie agricole d'un village où il n'y a guère d'autres manufacturiers. Cette situation n'implique absolument pas l'isolement : les dirigeants d'entreprise concernés font bel et bien partie de réseaux extérieurs à leur région et, bien sûr, du pays. La participation à des salons internationaux et les contacts réguliers

avec les clients, les distributeurs ou agents leur servent de principales sources d'information et de facteurs d'incitation à maintenir leur caractère innovant.

* * *

Nos travaux passés et actuels reconnaissent le bien-fondé des espoirs placés envers la contribution des PME comme agent de redynamisation des régions fortement affectées par la nouvelle division internationale du travail³⁸. Ils nient cependant l'existence d'une vague de fond en ce qui regarde le DEL. Deux raisons expliquent cet état de fait.

La première se rapporte à l'entrepreneur, c'est-à-dire le créateur d'emplois. «Miser avant tout sur ses propres ressources», telle est sa devise. Évidemment, si des subventions ou des prêts à taux avantageux, ou d'autres formes d'assistance sont mis à sa disposition, il ne les repoussent pas. Mais une fois l'entreprise sur ses rails, les quelque 20 ou 30 emplois créés, il est vain de compter sur la participation du dirigeant au processus de mise en commun des diverses ressources locales.

La seconde raison concerne la population touchée par la nécessaire reconversion de son économie. Le slogan «il faut que la population se prenne en main» risque bien de demeurer vide de sens en l'absence d'une véritable prise de conscience sur les possibilités et surtout les limites des interventions des uns et des autres. Répétons-le, le DEL ne peut impliquer tout le monde et son père. S'il peut trouver son amorce à la faveur d'une assemblée dans une salle d'école, ce n'est pas en ce lieu que le DEL peut poursuivre son processus. En d'autres termes, dans l'état actuel des comportements, seule une très faible proportion d'une population donnée (mis à part des situations de prélèvement de fonds) est en mesure de s'engager de façon soutenue à l'intérieur d'une stratégie de DEL. Et parmi celle-ci, s'il est possible d'inclure des porteurs de nouveaux projets de création de micro-entreprises, à moins d'un changement radical dans les us et coutumes, il est vain de miser sur les entrepreneurs déjà bien établis.

Cependant, en présence de l'urgence d'une situation, les choses peuvent évoluer. Quand un regroupement de maires d'une MRC s'interrogent sur leurs responsabilités concernant le devenir économique de leurs villages, on peut y voir le signe annonciateur d'attitudes nouvelles. Pour que le DEL ne demeure pas une simple vue de l'esprit de ses plus chauds partisans, il faut que les éléments les plus actifs des populations concernées développent la conviction d'avoir un

rôle à jouer. S'organiser devient alors le maître-mot. À défaut de pouvoir tout prendre en main à l'intérieur d'un plan d'action bien garni, on imagine certains acteurs locaux jouer un rôle de facilitateurs ou d'incitateurs. Les porteurs de projets ne courent pas les rues, les moyens mis à leur disposition ne garantissent évidemment pas leur émergence. Aussi nécessaires soient-elles, les structures organisationnelles ne constituent pas une condition suffisante pour enclencher un processus de développement économique. Cependant, elles peuvent contribuer à favoriser l'essor d'une culture entrepreneuriale susceptible de donner lieu, le temps aidant, à des initiatives de création d'emplois.

Pour les régions périphériques, en l'absence d'avantages comparatifs, la résignation au libre jeu du marché condamne une partie importante de leur population à l'exode. Le refus d'une telle éventualité, autant pour des raisons socio-économiques que politiques, oblige la recherche de voies différentes en prenant le marché pour guide plutôt qu'en plaçant toute une population sous la dépendance de ses diktats. Le prix à payer par les populations concernées passe par l'adoption d'un mode de vie qui se distingue de celui qui prévaut dans les régions plus favorisées. Parmi ces différences, diverses formes de solidarité pour répondre aux besoins de la vie courante trouvent une place de premier plan. Mais en ce qui regarde l'entrepreneuriat, là comme ailleurs, il faudra tenir compte de son caractère essentiellement **individuel**. Car l'entrepreneuriat collectif ne court ni les rues ni les champs.

Notes

1. M.U. Proulx, dir., **Développement économique : clé de l'autonomie locale**, Montréal, Les Éditions transcontinentales, 1994.
2. Cette recherche bénéficie d'un appui du Conseil de recherche en sciences humaines.
3. F. Martin, «*Entrepreneurship et développement local*», *Revue canadienne de sciences régionales*, vol. IX, no 1 (1986).
4. W.J. Coffey et M. Polèse, «*Les politiques de développement local : éléments de définitions*», *Études et documents*, no 34, INRS-urbanisation (1982).
5. W.B. Stohr et D.R.F. Taylor, **Development from Above or Below**, New York, John Wiley and Sons, 1981.
6. C. Weaver, **Regional Development and the Local Community : Planning and Social Context**, New York, John Wiley and Sons, 1984.
7. A. Joyal, «*Réflexions sur le concept de développement local*», *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 7 (1987).

8. P.A. Julien, «*La PME et le développement micro-régional*», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. X, no 2 (1987).
9. B. Planque, *Le développement décentralisé*, Paris, GRAL, Litec, 1983.
10. IFDEC, *Le développement économique communautaire et les CDEC montréalaises*, Colloque d'orientation, rapport final, février 1992.
11. D.G. Tremblay et J.M. Fontan, *Le développement économique local*, Québec, Télé-Université, 1994.
12. *Ibid.*, p. 135.
13. A. Joyal, «*PME et développement territorial*» dans *La PME : bilan et perspectives*, Paris, Presses Inter-universitaires et Économica, 1994.
14. X. Greffe, *Décentraliser pour l'emploi*, Paris, Seuil, 1988.
15. C. Sorbets, «*Le local au miroir de la communication*», conférence prononcée lors du colloque *La communication dans l'espace régional et local*, Bordeaux, Maison des sciences de l'homme, 23-24 mars 1990.
E.J. Blakeley, *Local Planning Economic Development*, Los Angeles, SAGE, 1989.
16. P.H. Derycke, «*Le local dans l'analyse économique dans À la recherche du local de A. Malibeau*, dir., Paris, L'Harmattan, 1993.
17. B. Vachon, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaëtan Morin éd., 1993.
18. C. Bryant, *Le développement communautaire durable, le partenariat et la préparation de propositions de projets réussis*, Hudson, Stratic Communication inc., 1992.
19. P.H. Derycke, *op. cit.*
20. B. Galaway et J. Hudson, éd., *Community Economic Developemnt : Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational Pub, 1994, p. 95.
21. D. Douglas, éd. *Community Economic Development in Canada*, Toronto, McGraw Hill, vol. 1, 1994.
22. B. Jean, «*Le développement local à sa place : la problématique du développement local*», *Revue canadienne de sciences régionales*, vol. 12, no 1 (1989).
23. Conseil des affaires sociales, *Un Québec solidaire*, Boucherville, Gaëtan Morin, 1992.
24. Voir la bibliographie.
25. Devenues depuis 1994 des sociétés d'aide au développement des collectivités. A. Joyal, «*Développement local et planification stratégique*», dans *L'éthique du développement*, Chicoutimi, GRIR-UQAC, 1995.
26. «*Parce qu'ils ne sont pas capables d'initier de nouveaux projets de créations d'emplois, ils essaient d'intervenir auprès des entreprises en place et on les a dans les jambes.*» Propos recueillis lors d'une entrevue avec un commissaire industriel.

27. B. Lecoq, «*Le GREMI et la problématique des milieux innovateurs*», *Revue internationale de PME*, vol. 8, no 1 (1995).
28. D. Maillat, «*Comportements spatiaux et milieux innovateurs*» dans *Encyclopédie d'économie spatiale, concepts, comportements, organisations* de J.P. Auray et al., Paris, Économica, 1994.
29. **Ibid.**
30. **Ibid.**, p. 259.
31. D. Maillat et al., **Réseaux d'innovation et milieux innovateurs : un pari pour le développement régional**, Neuchâtel, GREMI, 1993.
32. D. Maillat, «*Comportements spatiaux...*», **op. cit.**, p. 256.
33. À l'instar de certaines études de l'OCDE, nous entendons par milieu rural une municipalité de moins de 3 000 ha.
34. D. Maillat et J.C. Perrin, éd., **Entreprises innovatrices et développement territorial**, Neuchâtel, GREMI, 1992.
35. **Les Affaires**, cahier spécial «*Les PME*», (15 octobre 1994) : C-4.
36. J. Perreault et V. Mantarou, **Étude de faisabilité de l'implantation d'un cercle import-export**, UQTR, GREMPE, 1994.
37. D. Maillat, «*Milieux et dynamique territoriale de l'innovation*», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, no 2 (1992).
38. A. Joyal, **La PME face au défi de la mondialisation**, Québec, Presses Inter-universitaires, 1995.

Bibliographie partielle sur les CDEC de Montréal

- FAVREAU, L. «*Mouvement populaire et développement local: le défi de l'économie communautaire*». **Le local en mouvement**, sous la direction de C. Gagnon et J.-L. Klein. Chicoutimi, GRIR/UQAC, 1989.
- FAVREAU, L. «*L'économie communautaire des quartiers populaires d'un grand centre urbain : le cas de Montréal*». **L'autre économie : une alternative économique?** Québec, Presses de l'Université du Québec.
- FONTAN, J.-M. «*Le développement économique communautaire à Montréal*». **Possibles**, vol. 12, n° 2 (1988).
- HAMEL, P. «*Le développement urbain dans le contexte montréalais des années quatre-vingt et le mouvement communautaire*». **Le local en mouvement**, op. cit. 1989.
- HAMEL, P. «*Le développement local en milieu urbain : la nécessité d'un partenariat privé-public?*». **Coopératives et Développement**, vol. 21, n° 2 (1990).
- HAMEL, P. **Action collective et démocratie locale**. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1991.
- JOYAL, A. «*Community Economic Development : The Montreal Example*». **Community Economic Development in Canada**, vol. 2, Douglas, D. éd., Toronto, McGraw Hill, 1995.
- TREMBLAY, D.-G., et J.-M FONTAN. **Le développement économique local**, Québec, Télé-Université, 1994.
- TREMBLAY, D.G. et V. VAN SCHENDELL. **L'économie du Québec**. Québec, Presses de l'Université du Québec, 1993.
- VACHON, B. **Le développement local : théorie et pratique**. Boucherville, Gaëtan Morin, éd., 1993.

Le développement local, revu et corrigé : récit d'une douce illusion dangereuse¹

Mario Polèse
INRS-Urbanisation

Le terme *développement local* a connu un franc succès depuis vingt ans. Aussi coiffé d'autres libellés comme *développement endogène*, *développement par le bas*, ou encore *développement communautaire* (de l'anglais «community development»), mais qui appartiennent tous à la même famille, le développement local est devenu au fil des années l'idée maîtresse (pour ne pas dire la tarte à la crème) des spécialistes du développement régional. Le terme est aujourd'hui incontournable. Tout le monde, ou presque, invoque le développement local. Comme formule de ralliement, il faut parler d'un succès enviable de marketing.

Dans le milieu universitaire, le concept de développement local a donné lieu depuis vingt ans à une véritable explosion d'écrits, à laquelle l'auteur de ces lignes a également contribué². Il est possible d'identifier des écoles et des théories du développement local dont, à titre d'exemple, les travaux de Maillat et d'autres chercheurs du GREMI³ sur les *milieux innovateurs*⁴. La production de manuels et de «guides» de développement local est en voie de devenir une mini-industrie⁵. En parallèle se déroulent à tous les ans de nombreux colloques, séminaires et conférences sur le sujet dans diverses universités du monde. Bref, le développement local, comme champ d'études, a acquis ses lettres de noblesse académique.

Pourtant, malgré l'unanimité autour du développement local comme nouveau concept, il serait difficile de prétendre que les choses ont beaucoup changé depuis vingt ans en matière de développement régional. Les conditions de développement des régions ne sont pas plus faciles aujourd'hui. Les écarts socio-économiques entre régions centrales et régions périphériques restent, dans l'ensemble, tout aussi prononcés au Canada et au Québec. Le développement local (ou du moins le discours) nous a-t-il vraiment apporté des outils plus

efficaces pour lutter contre les disparités économiques régionales? Il est même possible que le discours ait servi de caution morale pour faire accepter les disparités (nous y reviendrons). Comment alors expliquer l'engouement continu pour le développement local?

Dans les paragraphes qui suivent, je vais m'interroger sur le succès du développement local, à la fois comme concept et comme discours. Mes propos à l'égard du développement local seront très critiques. C'est vrai que les anciens croyants sont parfois les plus durs. Mes commentaires se regroupent sous neuf points, sous forme d'autant de pièges à éviter.

Les neuf pièges du développement local

1. **L'auberge espagnole** : il n'existe pas de définition unique du concept de développement local. C'est là un avantage majeur qui contribue beaucoup à son succès. L'on peut y mettre ce que l'on veut (voir aussi le point 3). Développement local peut référer aussi bien à un processus (le développement des localités), à un modèle de développement (un développement provoqué par des acteurs locaux) qu'à un idéal (la prise en main par les localités de leur propre destin). Souvent, c'est un mélange de tout cela. L'ajout de l'adjectif «économique», pour parler alors de développement économique local, ne lève pas vraiment l'ambiguïté.

Le terme comporte l'avantage supplémentaire d'être formé de deux mots : «développement» et «local» qui expriment des valeurs positives. L'on peut difficilement s'opposer au développement, encore moins s'il est «local», ou encore «community-based», pour employer l'expression anglaise. Tout cela sonne tellement bien que l'on se sent presque gêné de demander des précisions. Bref, c'est une désignation qui admet plusieurs utilisations et, en plus, projette une image positive. Enfin, puisqu'il existe en plus une abondante littérature consacrant l'utilisation du terme, il doit bien correspondre à une réalité (voir prochain point).

2. **L'illusion sémantique** : c'est une «illusion» très courante, même chez les intellectuels les plus avertis. L'illusion peut se résumer ainsi : *croire, parce qu'un terme ou concept existe, qu'il traduit une réalité objective*. Les concepts (et donc les mots employés pour les désigner) sont des constructions humaines; il n'est pas besoin d'être un spécialiste en épistémologie ou d'avoir lu Platon pour s'en rappeler. Cependant, combien d'étudiants passent des années à chercher le «vrai» sens de concepts comme *développement*, *planification* ou *milieu*? Mais, comment les blâmer? Si le professeur emploie le mot et si tant d'auteurs

l'utilisent, il doit bien désigner quelque chose de réel? On écrira alors de nombreux essais et articles à la recherche de la «vraie» signification du concept. Une fois engagé dans ce processus, la communauté académique se retrouvera dans une dynamique circulaire d'auto-reproduction. Plus on en parle et plus on en écrit, plus le concept prend les allures d'une chose «vraie»; si bien que l'on oublie qu'il ne s'agit que d'une construction mentale.

Comme concept, le développement local se trouve actuellement en pleine phase d'illusion sémantique; d'autant plus que les contours du concept restent élastiques (voir point précédent).

3. La projection morale : ce piège guette surtout ceux qui voient dans le développement local (et ses concepts-frères) un nouveau modèle de développement. Certains iront jusqu'à parler d'un nouveau paradigme du développement⁶.

Joyal résume bien la pensée de ceux qui partagent cette perspective :

On est ainsi amené à concevoir le développement local comme étant l'expression d'une solidarité d'individus désireux de mettre en valeur leurs ressources humaines, physiques et financières. Ces actions ont pour effet de permettre de satisfaire leurs besoins tout en exerçant un certain contrôle sur leur devenir.⁷

D'autres sont encore plus idéalistes, érigeant le développement local en véritable doctrine du développement régional basé sur l'esprit communautaire et la transformation des relations humaines⁸.

Proulx résume ainsi les principaux traits de cette vision du développement local :

Selon cette perspective, le développement se propose comme un apprentissage à apprendre et devient ainsi une affaire d'expression du potentiel humain. Dès lors, la société devrait être organisée de façon à élargir au maximum les possibilités d'épanouissement de chaque individu et de chaque groupe.⁹

Nous voici en pleine projection morale. On transforme le concept en idéal. La projection morale, c'est un peu le lot (le piège) de tous les projets utopistes. On projette ses rêves et espoirs sur le concept. Mais qui ne rêve pas d'un «nouveau» modèle de développement basé sur la coopération plutôt que sur la

compétition? Cependant, dès que l'on fait d'un projet (le développement local, en l'occurrence) le véhicule de ses propres désirs et rêves, l'esprit critique risque de s'affaiblir.

Il devient alors difficile de discuter avec des personnes pour qui le développement local (ou tout concept-frère) est devenu l'incarnation de leurs rêves d'amélioration de la condition humaine : «Comment! Vous ne croyez pas au développement local?» Ceux qui osent émettre des doutes se transforment en véritables «casseux de party», pour ne pas dire en personnages cyniques et négatifs. «Comment! Vous êtes contre la prise en main par les communautés de leur propre destin! Vous ne croyez pas que les petites régions ont le droit de se relever?» On peut arroser tout ça avec quelques incantations de rigueur contre la grande ville et les grandes multinationales sans coeur, et le tour est joué. La victime se sentira alors tellement mal (pour ne pas dire coupable) qu'elle n'osera plus rien répondre.

L'idéalisation du développement local cache un autre danger, celui de juger l'idée par la pureté des intentions de celui (ou celle) qui la propose et non pas par la rigueur de l'analyse ou la compétence du chercheur. C'est aussi une excellente stratégie pour parer aux critiques. Qui oserait dire que l'empereur est nu lorsqu'il énonce des sentiments si purs et des intentions si louables?

4. **L'erreur manichéenne** : c'est un corollaire du point précédent. Il peut se résumer ainsi : «A» doit être bon puisque «B» est mauvais. C'est une erreur de logique très courante dans la sphère politique. Le succès du socialisme, comme concept et comme idéal, s'est largement construit, à titre d'illustration, sur son opposition au capitalisme. Puisque le capitalisme était mauvais (ou du moins, l'on cherchait autre chose), alors par définition le socialisme devenait bon. C'est également un excellent antidote à l'analyse critique. Ceux qui désirent promouvoir le concept (le développement local, en l'occurrence) n'ont pas à le défendre; ils leur suffit d'attaquer l'idée opposée : «Comment! Vous êtes pour le développement par le haut, vous êtes pour la centralisation?».

Les écrits sur le développement local commencent souvent par une analyse critique des stratégies «traditionnelles» de développement régional. La stratégie des pôles de croissance, à titre d'illustration, n'aura pas donné les résultats escomptés; pas plus que les politiques du (regretté!) ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Au Québec, les critiques à l'égard des politiques traditionnelles furent accompagnées d'une condamnation du rapport Higgins-Martin-Raynauld, cible de choix des régionalistes de l'époque¹⁰.

Bref, l'essor du concept du développement local s'explique en bonne partie par la déception à l'égard des politiques de développement régional des années 1960 et 1970. Il est vrai que ces politiques n'ont pas donné les résultats souhaités. Cependant, revenons à l'erreur manichéenne. Le problème reste : «A» n'est pas forcément vrai parce que «B» est faux. Le modèle proposé (le développement local) peut comporter tout autant de défauts que le modèle que l'on désire abandonner.

5. Le mythe du modèle alternatif : ce piège est un corollaire des deux précédents. Il peut se résumer ainsi : *puisque le système actuel ne marche pas (point 4) et puisque l'humanité, ou du moins la population des régions défavorisées, a droit à un destin meilleur (point 3), il s'en suit que nous nous trouvons devant l'obligation (morale) de chercher un modèle «alternatif» de développement.* De là, il n'y a qu'un pas pour proclamer qu'il existe bel et bien un modèle alternatif : le développement local en l'occurrence.

Présenter le développement local comme l'incarnation d'un modèle alternatif de développement lui donne un avantage indéniable; d'autant plus si l'on peut y projeter des valeurs positives à la mode. Robinson nous fournit un bon exemple de cette stratégie de présentation du concept de développement local. Sur une série pré-définie de dimensions, elle oppose l'approche classique (*the Corporate-Center Approach*) à l'approche alternative, dont voici deux exemples :

<i>Corporate Center Approach</i>	<i>Alternative Approach</i>
<i>Public sector responsible for creating an economic and social climate conducive to private investment.</i>	<i>Public sector responsible for guiding private investment decisions so they generate desired economic development outcomes.</i>
<i>Objectives favoring growth and tax base expansion.</i>	<i>Objectives favoring the creation of direct benefits for low-income and ethnic minority groups.¹¹</i>

L'exemple correspond au contexte américain. Cependant, le choix des mots nous apprend combien l'adjectif «alternatif» peut à son tour s'accommoder de définitions diverses. L'approche alternative de l'un n'est pas forcément l'approche alternative de l'autre. Nous en sommes de nouveau à l'auberge espagnole. Si la cause de l'environnement (disons) est à la mode cette année, on

présentera alors le développement local comme un modèle alternatif particulièrement sensible à la cause écologique, par opposition au modèle classique de développement peu respectueux de la biosphère.

La flexibilité du concept comporte de nombreux avantages, nous l'avons dit. Il est tout à fait possible que des personnes de positions idéologiquement opposées se servent du qualificatif « alternatif », en faisant, toutes, l'éloge du développement local. Le concept de développement local peut, de fait, servir à des fins politiques opposées (point 9). Cependant, pour que toutes les parties y trouvent leur compte, souvent inconscientes de leurs divergences, il suffit de présenter le développement local comme quelque chose de nouveau, comme quelque chose de différent, comme un modèle alternatif.

6. Le raisonnement tautologique : nous arrivons dans ce qui constitue possiblement la faiblesse fondamentale du modèle de développement local, comme modèle analytique. Peu de chercheurs sont à l'abri du piège du raisonnement tautologique; l'auteur de ces lignes y est lui-même tombé¹². L'erreur tautologique peut se résumer ainsi : *on attribue le succès économique des régions au facteur « A » ; si bien que lorsque nous observons des succès nous en concluons que cela est attribuable au facteur « A ».*

Le piège est très réel dans les analyses du développement local. Ainsi, les travaux de Maillat essaient d'établir un lien entre le « milieu » et le développement, d'où le concept de « milieux innovateurs »¹³. L'auteur observe un succès (l'Arc jurassien, la région horlogère suisse, dans le cas de Maillat), pour en conclure que le succès est attribuable à l'apport du milieu. Il est effectivement possible d'identifier des facteurs « locaux » qui ont contribué au succès. Mais c'est vrai par définition, sinon il n'y aurait pas eu de succès. Attribuer le succès (ou l'innovation) au « milieu » ou à la proximité des intervenants n'est pas très utile. Le « milieu » est également présent, par définition, dans les cas d'échec. Je constate que tout va mal dans la région x, pour en conclure que c'est la faute du « milieu ». Ce n'est guère plus utile. Si une région s'en sort moins bien qu'une autre c'est que, nécessairement, le milieu y était pour quelque chose.

Le raisonnement tautologique peut servir, à son tour, de support à l'illusion sémantique (point 2). Comme preuve de l'existence de modèles de développement local, l'on cite souvent dans la littérature des exemples comme la Troisième Italie, la Beauce, Silicon Valley, ou encore l'Arc jurassien. Mais cela ne prouve rien, sauf le constat que dans tout pays, en tout temps, il y aura des régions qui s'en sortent mieux que d'autres. Encore là, l'on pourra inverser la

logique et conclure que le développement local n'existe pas parce qu'il y a des régions qui ne réussissent pas. À nouveau, ce n'est guère plus utile.

Les régions gagnantes ont-elles quelque chose en commun à part leur succès? Voici la vraie question. C'est toujours cela que nous cherchons, et cela bien avant que n'arrive la mode du développement local. Nous sommes toujours à la recherche de généralisations (utiles) sur le développement économique régional. Cependant, dans la mesure où les succès observés tiennent à des facteurs particuliers, qu'ils soient de nature institutionnelle, historique ou géographique, il n'y a pas vraiment de leçons utiles que nous pouvons en tirer. La région horlogère suisse possède, à titre d'illustration, des traditions, des institutions et une géographie qui lui sont propres. Que cette région ait suscité un «milieu innovateur» mérite, certes, d'être souligné; mais devons-nous nous en étonner? Mais surtout, l'expérience est-elle transposable ailleurs? Probablement pas.

Le piège de la tautologie fait que les études ne dépassent guère, en règle générale, les conclusions de gros bon sens. Ça marche (dans la région x) parce qu'il y règne un esprit de collaboration et de solidarité; parce que les entrepreneurs y sont dynamiques; parce qu'il y existe une éthique de travail et une culture technique locale; parce que les entreprises y sont «flexibles» (nouveau mot à la mode) et s'adaptent aux nouveaux marchés et aux nouvelles conditions technologiques; et ainsi de suite. Énumérer les caractéristiques d'une région à succès n'est pas difficile. Mais comment y parvenir? Nous n'en savons pas beaucoup plus qu'il y a 30 ans.

Je me rappelle, il y a une quinzaine d'années, à la recherche de la recette du développement régional, de mes visites dans les régions urbaines de Minneapolis-Saint-Paul et de la Nouvelle-Orléans aux États-Unis. La première reste l'exemple d'une région qui (malgré son isolement relatif et des conditions climatiques plutôt rigoureuses) a bien réussi, le berceau de plusieurs grandes multinationales et d'entreprises de haute technologie. La deuxième est, à l'inverse, l'exemple d'une région «perdante», jadis la troisième région urbaine du pays, dont le déclin économique se poursuit depuis plus d'un siècle. Pourquoi la différence? Après plusieurs journées d'interviews dans chaque région auprès de gens d'affaires, chercheurs, commissaires industriels et autres intervenants, la réponse s'est vite présentée comme une évidence. La première région (Minnesota) a été peuplée surtout par des Scandinaves et d'autres groupes protestants et calvinistes. Les valeurs culturelles de ces premiers colons (frugalité, travail, éducation, entraide) comptent toujours parmi les traits dominants de la région. La deuxième région (le sud de la Louisiane) fut peuplée, en vagues successives, par des planteurs français, des administrateurs espagnols et des aventuriers anglo-américains, avec en parallèle, une majorité d'esclaves

noirs et leurs descendants (les Noirs constituèrent la majorité environ jusqu'en 1940). Cette région, encore aujourd'hui, conserve les traits d'une sous-région culturelle des Antilles, fortement marquée par la mentalité coloniale des plantations, l'esclavage et le legs d'un long héritage de clivages sociaux et ethniques.

Je me souviens aussi d'un autre travail, dans la région de l'amiante (Thetford-Mines) cette fois-ci, à la belle époque de l'amiante il y a une quinzaine d'années. À part les mines, il était clair que l'entrepreneuriat (local) y était beaucoup moins dynamique que dans les régions voisines comme la Beauce ou les Bois-Francs. Mais pourquoi? Là encore, la réponse s'est vite présentée comme une évidence après quelques journées d'interviews. Les mines offraient une sécurité et des salaires qui n'incitaient guère les locaux à se lancer en affaires, d'autant plus que le haut taux de syndicalisation (à l'époque) nourrissait une culture «revendicative» qui n'était pas forcément très bonne pour la création d'entreprises. En somme, la région était victime de ce qu'il convient de nommer la maladie hollandaise, phénomène qui se produit lorsque les «rentes» tirées d'une ressource naturelle (le gaz naturel à l'époque au Pays-Bas) sont telles qu'elles finissent, par leur impact sur les salaires, par tuer les autres secteurs de l'économie. C'est un phénomène qui demeure fréquent, tant dans les régions du Tiers-Monde que dans les régions périphériques du Canada.

Que retirer de ces quelques exemples? Ceci, me semble-t-il. Les conditions à l'origine des succès (ou des échecs) sont souvent liées à des événements particuliers, difficilement transposables et, surtout, difficilement traduisibles en mesures politiques concrètes, c'est-à-dire au-delà des mesures habituelles de gros bon sens (éducation, infrastructures publiques, etc.). Dans le cas du sud de la Louisiane, à défaut d'une révolution des mentalités, on n'était quand même pas pour recommander un transfert des populations? Dans le cas de Thetford-Mines, aurait-il fallu à l'époque recommander la fermeture de mines, ou encore la suppression des revendications syndicales? Nous nageons, bien entendu, en plein irréalisme. Les faits sont têtus. Le discours du développement local ne peut pas modifier l'histoire ou la géographie. Peut-être peut-il changer les mentalités; mais cela est loin d'être démontré. Si le développement économique des régions était facile à réaliser, il n'y aurait plus de régions pauvres (voir aussi point 8).

7. La fuite holistique : la difficulté de proposer des liens précis de causalité (des liens à la fois testables et utiles) pousse parfois les adeptes du développement local à se réfugier dans ce que j'appelle la fuite holistique.

La citation suivante tirée de Blakely, pourtant un ouvrage qui vise à donner des conseils pratiques, en fournit un excellent exemple :

Currently, no theory or set of theories adequately explains [...] local economic development [...]. The sum of these theories may be expressed as :

Local/Regional Development = f(natural resource, labor, capital investment, entrepreneurship, transport, communication, industrial composition, technology, size, export market, international economic situation, local government capacity, national and state government spending, and development supports).

All of these factors may be important. However, the economic development practitioner is never certain which factor has the greatest weight in any given situation. ¹⁴

Comme aveu d'impuissance (analytique), l'on ne peut guère demander mieux. Aussi bien admettre qu'il n'existe pas de variable clé, qu'il n'existe pas de recette générale applicable à l'ensemble des régions périphériques ou défavorisées. Les appels à la solidarité et à l'entraide marcheront dans certains cas, mais non pas dans d'autres. Il n'existe donc pas de modèle (généralisable) de développement local. Répondre qu'il existe différents modèles de développement local, en utilisant comme preuves les cas de succès (l'erreur tautologique : point 6), est à nouveau l'équivalent d'un aveu d'impuissance analytique. Si chaque cas de succès repose sur des conditions uniques ou sur des événements particuliers, nous ne sommes pas rendus beaucoup plus loin.

Comme corollaire, l'impossibilité d'isoler une (ou deux) variable(s) clé(s) fait que les politiques mises en application au nom du développement local peuvent couvrir une gamme quasi infinie d'interventions possibles. Parmi les initiatives locales de développement mises de l'avant par des organismes locaux de développement au États-Unis, Pagano et Bowman énumèrent, à titre d'illustration, des programmes de formation de main-d'oeuvre, la promotion des PME, la construction de centres de congrès, hôtels, complexes de bureaux et, bien entendu, parcs industriels, sans parler d'une multitude d'incitations financières à l'attention d'investisseurs locaux ou extérieurs¹⁵. Bref, les initiatives locales de développement peuvent englober la gamme totale des interventions possibles en matière de développement économique. À part le discours, s'agit-il vraiment de mesures différentes de celles employées avant? Bennington et Geddes, pourtant très portés vers l'idéal social du développement par le bas, y répondent de la façon suivante :

*Retrospective evaluation of some of the new..... economic development strategies has sometimes suggested that their distinctiveness lay more in their rhetoric than in their actual practice.*¹⁶

8. Le commis voyageur heureux : c'est un corollaire des points 2, 3 et 6. Il s'agit ici davantage d'une attitude ou d'un mode de conduite que d'un modèle de raisonnement. Elle peut se résumer ainsi : *la personne en cause désire tellement promouvoir le développement des petites localités, elle veut tellement bien faire et venir en aide aux régions défavorisées* (voir aussi le point 3) *qu'elle se transforme en apôtre*. Le développement local se transforme en objet de foi; il devient un cri de combat et d'espoir. Employé de cette manière, le terme «développement local» n'a plus de valeur analytique ou objective. S'interroger sur la réalité du développement local équivaut, dans ces conditions, à s'opposer à un idéal. En faire un idéal n'est pas en soi une tare, pour autant que la personne en soit consciente. Là où surgit le danger, c'est lorsque l'apôtre se transforme en prêcheur (commis voyageur), en ignorant ou en oubliant les limites de ce qu'il prêche.

Il existe aujourd'hui une véritable armée de consultants et de prêcheurs pour répandre la bonne nouvelle du développement local. Les gouvernements locaux et les agences nationales et internationales de développement en sont les principaux acheteurs. Le nombre de corporations (coopératives, conseils, etc.) de développement local ne cesse de grandir, tant en Amérique du Nord qu'ailleurs. Ces organismes et ceux qui les animent détiennent-ils, plus qu'avant, la recette du développement économique régional? Il est permis d'en douter, nous l'avons dit. Cela ne veut pas dire que le travail accompli par ces organismes (ou personnes) ne sera pas utile. L'apport prendra souvent la forme d'actions de motivation et d'animation. Dans d'autres cas, cela ne dépassera pas les conseils de gros bon sens dont nous avons déjà parlé. Tout cela n'a rien de mal. Le danger surgit lorsque l'attitude positive du prêcheur a pour effet de détourner l'auditoire des vrais problèmes.

Le fait que le prêcheur croit sincèrement à son message de salut ne le rend pas moins responsable des dommages causés. Or, le discours du développement local comporte une contradiction majeure. Il n'est pas impossible, comme nous allons maintenant le voir dans notre dernier point, que le discours du développement local, pris à la lettre, ait pour effet d'empirer la position des régions défavorisées.

9. **Un message individualiste dans des draps collectivistes** : revenons à l'auberge espagnole (point 1) et à la question de départ : comment expliquer le succès du discours du développement local? Comment expliquer qu'à la fois la Banque mondiale, le Parti républicain américain, les groupes populaires et les associations communautaires emploient, tous, le vocabulaire du développement local? Que se passe-t-il? La réponse, en simplifiant et sans fausse ironie, peut se formuler comme suit : *le discours du développement local s'est transformé au fil du temps en cadeau involontaire de la «gauche» à la «droite», pour employer la distinction si chère à nos amis les Français.*

Jetons un autre regard sur le discours du développement local. C'est un message d'espoir à l'attention des régions, nous l'avons dit (points 3 et 8). Ce message d'espoir annonce aux petites régions : vous êtes capables; vous pouvez vous en sortir. Il suffit de vouloir et de savoir s'organiser. En cela, ce message est la réplique parfaite du discours «positif» classique américain de réussite sociale individuelle. Tout individu peut réussir aux États-Unis, *land of opportunity*. Pour preuve, on nous indiquera l'exemple de tel ou tel Noir (ou Juif) sorti de son ghetto, aujourd'hui millionnaire, vedette de cinéma ou joueur de basketball, ou encore l'exemple de tel ou tel immigrant, aujourd'hui Sénateur ou PDG. C'est l'équivalent de la preuve tautologique dont nous faisons état au point 6, à cette différence près que l'unité visée n'est pas l'individu, mais la région ou la localité.

Ce n'est pas que ce discours soit complètement faux (l'auteur de ces lignes en est lui-même un exemple), mais seulement qu'il déplace carrément l'accent de la collectivité vers l'individu. C'est l'individu qui devient le principal responsable de son succès ou de son échec. Dans sa version extrême (de «droite»), il n'y a plus de responsabilité partagée. La société n'a plus d'obligations à l'égard de l'individu. Les politiques redistributives, tant au plan de l'éducation que de la santé, n'ont plus leur place. L'État est réduit à son strict minimum. C'est bien cette vague de fond qui souffle aujourd'hui sur le monde industrialisé, en partie en réaction à des politiques redistributives trop généreuses par le passé.

Le discours du développement local est tombé au point nommé. C'est un enfant du *Zeigeist*. Il prêche le «self-reliance», l'autonomie et la méfiance envers l'État central. Les régions veulent se développer par le bas; elles veulent se libérer de la tutelle des politiques décidées dans la capitale. Poussé à son aboutissement logique, ce discours nous amène également à l'affaiblissement de l'État central et à la fin des politiques redistributives (nous y reviendrons). Au Canada et au Québec nous avons vu depuis dix ans l'abolition, respectivement, du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et de l'Office de

planification et de développement du Québec (OPDQ). Ni le Québec ni le Canada ne possèdent aujourd'hui de ministère central chargé de formuler des politiques de développement régional. La parole est aux régions et aux groupes locaux. À l'échelle internationale, l'aide au développement est de plus en plus destinée aux gouvernements locaux et aux ONG, par opposition aux États nationaux.

Bref, il existe un lien de parenté entre le discours du développement local et les politiques dites «de droite». Pourtant, les promoteurs de l'idéal du développement local sont le plus souvent des personnes qui se situent à la gauche de l'échiquier politique. Les plaidoyers en faveur du développement local sont souvent accompagnés d'un discours anti-néolibéral. Comment expliquer cette contradiction apparente? Tout d'abord, par le jeu de ce que nous avons appelé la projection morale (point 3); les intentions du promoteur sont pures (en l'occurrence, aider les régions défavorisées), donc le cœur est à gauche. Deuxièmement, par le jeu de ce que nous avons appelé le mythe du modèle alternatif (5) et l'erreur manichéenne (point 4). Le développement local est présenté comme un modèle alternatif au modèle néolibéral, basé sur des valeurs communautaires d'entraide, par opposition aux valeurs individualistes de compétition sauvage. De plus, si le développement local est présenté comme le combat des petits (par le bas) contre les grands (par le haut), nous rassemblons alors tous les éléments nécessaires pour que le développement local puisse être décrit comme une idée de gauche.

Le glissement (inconscient) de la gauche anti-néolibérale vers un projet qui fait bien l'affaire de la droite libérale s'explique en bonne partie par le déplacement (territorial) du lieu de solidarité. Le nouveau lieu des solidarités collectives n'est plus la nation, mais la région ou la «communauté». En anglais, le terme «community» revêt un caractère quasi mystique, le lieu idéalisé des solidarités et des valeurs partagées. C'est là où l'être humain retrouvera enfin son vrai destin de vouloir-vivre collectif, mis à dure épreuve depuis un siècle par l'individualisme effréné du modèle capitaliste. Dit en d'autres termes, puisque le rêve socialiste (collectiviste) n'a pas marché au niveau de la nation, descendons d'un cran pour maintenant le construire au niveau des régions, des pays (comme disent les Français) et des communautés. Le rêve d'un modèle de développement construit sur des valeurs «alternatives» est têtue; il a trouvé un nouveau lieu d'expression.

Cependant, le déplacement du lieu de solidarité vers les régions fait renaître, en contrepartie, l'égoïsme des régions, avec comme conséquence prévisible le démantèlement progressif des solidarités nationales. À la limite, dans un monde parfait de développement local, nous n'aurons plus besoin de

transferts financiers des régions riches vers des régions pauvres car, pour citer Maillat, «des régions pourtant défavorisées parviennent à se développer avec ou sans apports financiers extérieurs»¹⁷. C'est le bonheur; nous n'avons plus besoin de politiques nationales de développement régional. Les régions pauvres peuvent parfaitement se débrouiller toutes seules grâce à la magie du développement local. Faut-il s'étonner que la droite anti-État ait embrassé ce discours? La solidarité des uns est l'égoïsme des autres.

Décentralisation : fille spirituelle du développement local

En guise de conclusion, disons quelques mots à propos de la décentralisation, en voie de remplacer (ou de compléter) le développement local comme concept à la mode en matière de développement régional. Ce n'est pas par hasard qu'on parle aujourd'hui de décentralisation. Le terrain a été bien préparé par le discours du développement local. Il ne saurait y avoir de développement local, au sens propre, sans décentralisation. Cependant, poussée à ses limites, la décentralisation, tout comme le développement local, aura pour effet d'accentuer les disparités socio-économiques entre régions, et non pas de les atténuer. De deux choses l'une : ou la décentralisation est réelle et les gouvernements locaux jouissent de la pleine autonomie fiscale et administrative, ou bien elle est partielle, laissant à l'État central des fonctions de redistribution et de définition des politiques.

Dans le deuxième cas (à savoir, de décentralisation limitée) l'État central pourra laisser l'administration des politiques et la prestation de services aux autorités locales, mais continuera néanmoins à définir les grandes lignes politiques, c'est-à-dire, dans la mesure où le financement provient toujours du palier central. Il est peu probable que l'État central consente à financer des activités locales sans fixer quelques conditions minimales. C'est le prix qu'il faut accepter si nous tenons à des politiques redistributives (au profit des régions défavorisées). À l'échelle du Canada, le débat autour des «normes nationales» nous en fournit un bel exemple. On ne peut pas vouloir à la fois l'autonomie et la redistribution.

En cas de décentralisation réelle, la qualité des services publics dépendra des capacités locales, tant fiscales qu'administratives. C'est le développement local au sens strict. Le succès sera alors tributaire uniquement des dynamiques locales, sans ingérence ou contribution extérieures. La qualité du système scolaire de l'Abitibi dépendra, à titre d'illustration, de la base fiscale de la région et de la volonté politique de ses électeurs. Si les électeurs désirent

se doter d'un système scolaire primaire comparable à celui de Montréal, mais sans avoir de base fiscale comparable (sur une base per capita), le gouvernement régional abitibien aura alors le choix entre, d'une part, hausser les taxes et impôts (par rapport à d'autres régions) et, d'autre part, couper dans d'autres services publics. En bout de ligne, la région (moins nantie) se trouvera soit avec des niveaux d'imposition plus élevés que les régions plus riches, soit avec des services de qualité inférieure. Dans un cas comme dans l'autre, il serait difficile de prétendre que la décentralisation ait contribué à l'égalisation des chances.

Est-ce vers ce modèle que nous voulons nous diriger? Avant de mettre trop d'espoirs dans le développement local et les modèles de décentralisation qui en découlent, il serait opportun de s'arrêter quelques instants pour y jeter un deuxième regard. Je termine cette réflexion avec une citation de Bihl :

Dans ces conditions, quoi d'étonnant à ce qu'un certain «esprit de clocher» renaisse [...] une telle mise en concurrence des collectivités locales et de leur territoire ne peut que renforcer les inégalités de développement locales et régionales.¹⁸

Notes

1. Je tiens à remercier Carmen Barragan et Daniel Latouche de leurs commentaires sur des versions antérieures de ce texte.
2. W.J. Coffey et M. Polèse, «*The concept of Local Development : A Stages Model of Endogenous Regional Growth*», *Papers of the Regional Science Association*, vol. 55, (1984).
3. Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs.
4. Georges Benko, «*Les théories du développement local*», *Sciences humaines*, no 8 (1995).
D. Maillat, M. Quévit et L. Senn, *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs : un pari pour le développement régional*, Neuchâtel, Suisse, EDES, 1993.
5. Edward Blakely, *Planning Local Economic Development : Theory and Practice*, Sage Publications, 1994.
Bernard Pecqueur, *Le développement local : mode ou mythe?* Paris, Syros, 1989.
Diane-Gabrielle Tremblay, *Développement économique local : la théorie, les pratiques, l'expérience*, Québec, PUQ, 1994.
6. Walter Stöhr, «*Development from Below : The Bottom-up and Periphery inward Development Paradigm*» dans *Development from Above or Below?* de W. Stöhr et D. Taylor, London, John Wiley and Sons, 1981.
7. André Joyal, «*Réflexions sur la question de développement local*», *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 5 (1987) : 737.

8. J. Friedmann et C. Weaver, **Territory and Function : The Evolution of Regional Planning**, Berkeley, University of California Press, 1979.
9. Marc-Urbain Proulx, **Réseaux d'information et dynamique locale**, Chicoutimi, UQAC-GRIR, 1995.
10. F. Martin, B. Higgins et A. Raynauld, **Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec**, Ottawa, MEER, 1970.
11. Carla Jean Robinson, «*Municipal Approches to Economic Development*», **Journal of the American Planning Association**, vol. 55, no 3 (1989) : 51.
12. Fernand Martin, «*Entrepreneurship et développement local*», **Revue canadienne des sciences régionales**, vol. IX, no 1 (1986).
13. D. Maillat et al., **op. cit.**
14. Edward Blakely, **op. cit.**
15. M. Pagano et A.M. Bowmann, «*Attributes of Development Tools : Success and Failure in Local Economic Development*», **Economic Development Quarterly**, vol. 6, no 4 (1992).
16. J. Bennington et M. Geddes, «*Local Economic Development in the 1980's and 1990's : Retrospect and Prospects*», **Economic Development Quarterly**, vol. 6, no 4 (1992) : 454.
17. D. Maillat, «*Les milieux innovateurs*», **Sciences humaines**, no 8 (1995) : 41.
18. Alain Bihr, «*Le mirage des politiques de développement local*», **Le monde diplomatique**, (novembre 1992).

Quatrième partie

**Expérimentation et prospective :
vers de nouvelles stratégies?**

Communautés d'adhésion et insertion dans les réseaux mondiaux

**Alain Lavallée
Collège Édouard-Montpetit**

Au Québec, comme un peu partout dans le monde, le passage d'une société traditionnelle à une société moderne industrialisée s'est accompagné d'un processus de concentration des activités économiques dans certaines parties du territoire habité. Une dynamique migratoire interne a favorisé un exode des populations rurales doublé d'une forte croissance des banlieues. Cette dynamique a contribué à dévitaliser des pans entiers du Québec des régions¹. Aux sociétés traditionnelles où les individus étaient enracinés dans leur milieu de vie ont succédé des sociétés modernes où les individus ont été graduellement déracinés, considérés comme de simples facteurs de production. Dans le présent article, nous montrerons que dans le monde des communications en temps réel qui se développe des communautés d'adhésion peuvent se reconstruire autour d'imageries identitaires complexes s'élaborant à partir des patrimoines naturels et culturels locaux.

Modernisation et problématique de l'intégration ou de l'exclusion

Au cours des années 1960, l'État moderne a pris le relais des élites traditionnelles. Providence aux ressources «apparemment illimitées», il s'est alors engagé à régir («région») les «espaces» régionaux, à les développer. L'État sollicite alors «la collaboration des élites du cru, mais laisse savoir qu'il peut s'en passer. Ses ingénieurs, économistes, sociologues et autres spécialistes techniciens n'ont plus besoin des notables locaux pour consulter et animer le peuple, et organiser son avenir»².

Cela nous vaudra une ère d'expertise où les spécialistes élaboraient des plans de développement et d'aménagement ayant pour but le progrès économique et social des régions rurales. Le célèbre *Plan de développement de l'Est du Québec*, créé en 1963 et mis en oeuvre à partir de 1968, avait été conçu pour mettre un frein à l'exode des populations. Toutefois, en proposant d'accélérer cet exode par la fermeture de localités rurales afin de miser sur des pôles régionaux urbains, il a contribué au développement d'une conscience régionale. Ceux que l'on voulait déménager se sont rebiffés et ont organisé des sociétés visant à aménager les ressources de leur territoire.

À cette dynamique d'expertise gouvernementale ont succédé deux décennies d'efforts, d'initiatives locales et de volonté de prise en main par les acteurs du milieu. Les chercheurs du GRIDEQ ont rendu compte de cette dynamique endogène dans de nombreuses études depuis 1977³. Mais comme le souligne l'un d'entre eux, Hugues Dionne, dans un texte remarquable, ces pratiques de développement endogène, ces dynamiques ascendantes qui devaient émerger du local «*se sont avérées plus ou moins efficaces*»⁴. Le processus «*de dépeuplement et de désintégration d'un grand nombre de ces petites communautés villageoises*»⁵ s'est poursuivi implacablement. Même le JAL si dynamique n'a pas renversé la tendance. Il l'a toutefois ralentie (Deschênes, 1992).

Pire, 25 ans après le BAEQ, le même discours ressurgit. Le président de la Banque Nationale réclame que l'on ferme les régions non rentables. Si elles ne peuvent s'intégrer à l'économie de marché, qu'elles soient exclues, rayées de la carte. La rentabilité devrait être le seul critère de jugement⁶. Nous pensons qu'une telle approche unidimensionnelle ne correspond plus à la réalité grandissante d'un «monde en temps réel».

«Monde en temps réel» et problématique de l'insertion

Cette *problématique moderne de l'intégration et de l'exclusion* est partielle, réductionniste et de plus en plus inappropriée au «monde en temps réel» que la connexion en réseaux de communication des différentes parties du globe est en train de construire. Il se produit actuellement un découplage accéléré entre une communication en temps réel (échange de sons, de textes et d'images) et une circulation en temps différé. Un nombre grandissant d'activités s'accommode d'une circulation en temps différé, lorsqu'il y a communication en temps réel. L'obstacle que constitue l'éloignement des grands centres s'amointrit. Pour être au coeur des communications, il n'est pas nécessaire d'être à moins d'une heure d'un aéroport de premier niveau (un *hub*). Les techniques d'imagerie artefac-

tuelle nous mettent en contact avec tous les villages du globe. Dans ce monde des réseaux de communication instantanée, une communauté peut être à la fois au centre d'un monde réticulaire (ou de plusieurs) et à la marge d'autres réseaux. Une *problématique de l'insertion stratégique* doit succéder à celle de l'intégration et de l'exclusion.

Les notions d'intégration et d'insertion

Les notions d'intégration et d'insertion sont radicalement différentes. La notion d'intégration a pour corollaire l'exclusion, au même titre qu'en mathématiques deux ensembles, «deux classes qui n'ont aucun élément commun» sont mutuellement exclusives⁷. Elle a aussi le sens de dominé, de contrôlé, de subordonné. Par exemple, dans les modèles d'*intégration verticale* des firmes multinationales, il y avait en général plusieurs niveaux hiérarchiques. Si votre région, votre organisation ou vous-mêmes êtes placés dans un échelon *inférieur*, cela confère un sens d'être contrôlé ou subordonné. De plus, ces deux notions (intégration et insertion) appartiennent à des périodes historiques différentes. Alors que l'intégration fut le modèle dominant de la modernisation des sociétés traditionnelles, l'insertion appartient davantage au monde des réseaux multiples de communications. Dans un monde de réseaux nous ne sommes ni obligatoirement dominé ou dominant. Nous sommes davantage un relais qui peut être à la fois dominé et dominant. Un point de relais peut être marginalisé, ne pas faire partie de certains réseaux. Néanmoins il peut s'insérer, faire transiter des informations, des services, des biens, faire valoir ses qualités, jouer un rôle significatif dans d'autres réseaux⁸.

Les régions, ces écosystèmes variés, ces paysages habités qui enrichissent la socio-diversité et l'éco-diversité ne devraient pas être jugées à la seule aune de la rentabilité à court terme. Ces lieux, *socius* de communautés vivantes, ont une valeur. Il appartient à nos communautés de faire valoir le «génie de ces lieux».

L'insertion de Charlevoix dans les réseaux mondiaux

Charlevoix peut fort bien aujourd'hui être à la marge d'un monde de production industrielle, mais être un écosystème naturel-culturel au coeur d'un florissant réseau touristique. Plus de 20% de la population active travaille dans le tourisme, soit 2 700 emplois pour une population active de 13 450 h.⁹ C'est

dans cette région que les dépenses des touristes per capita sont le plus élevées au Québec¹⁰.

Dans Charlevoix, un isolement relatif a permis le développement d'une longue tradition d'artistes autodidactes (peinture, tapisserie) qualifiés de *primitifs* ou de *naïfs* qui dès 1937 exposaient aux États-Unis. Ils ont su traduire le *génie du lieu*. D'ailleurs A.Y. Jackson, peintre canadien membre du célèbre groupe des sept, clamait en 1924 que Baie-Saint-Paul était le lieu de peinture le plus vivant au Canada¹¹. Ces artistes ont construit une réputation que les jeunes générations ont appuyée. Baie-Saint-Paul s'est patiemment insérée dans les réseaux canadiens, américains et internationaux de peinture. Le symposium de la jeune peinture lancé depuis 1980 et un musée de la peinture au début des années 1990 sont venus amplifier cette stratégie d'insertion dans les réseaux artistiques.

Charlevoix a aussi su mettre à profit sa longue tradition de villégiature¹² en recyclant les anciennes villas des touristes américains, du début du siècle, en auberges et en hauts lieux culinaires¹³. De plus, avec la mise en valeur de ses sites naturels, elle attire les amateurs de plein air (caribous, baleines, ski, golf...). Une des forces de Charlevoix, c'est d'avoir pu s'inscrire dans les réseaux d'amateurs d'art, les réseaux de villégiature, d'hébergement et de restauration, les réseaux d'amateurs de plein air...

Cette évolution actuelle de Charlevoix, en s'inscrivant dans une longue tradition d'arts et de villégiature, permet à la fois d'emprunter à l'identité traditionnelle de la ruralité et de la renouveler en entraînant l'adhésion de nouvelles ressources humaines en provenance de l'extérieur (artistes, aubergistes, propriétaires de galeries d'art). Ceux-ci accentuent le développement des infrastructures régionales. Une *communauté d'adhésion* s'élabore tout en reconstruisant une imagerie identitaire autour du patrimoine naturel et culturel charlevoisien.

La question de l'identité et la nécessité de reconstruire les communautés dans un monde en temps réel

Dans les sociétés orales traditionnelles, les communautés faisaient corps avec leur milieu de vie¹⁴. L'identité et les liens communautaires étaient forts. Ces sociétés étaient des communautés d'enracinement. Comme l'a montré l'anthropologue M.-A. Tremblay, il y avait une adaptation écologique au milieu.

La modernité a fait éclater ces communautés traditionnelles, déracinant les individus productifs, délocalisant ces facteurs de production au nom d'une profitabilité à court terme. L'identité est alors devenue moderne, c'est-à-dire *identification à un rôle fonctionnel*. Les régions (et les individus) situés au coeur des systèmes productifs dominants furent identifiés comme *gagnants*. Les exclus des systèmes productifs profitables furent qualifiés d'une identité stéréotypée de *perdants*. La modernisation nous a laissé, au Québec, des communautés éclatées et des identités en crise¹⁵.

Dans ce contexte, il faut souligner le travail indispensable et souvent remarquable des organismes communautaires (CADC, CDEC, «Villes et Villages en santé»)¹⁶ qui tentent de réparer *les dégâts du progrès moderne*. Les «liens forts» traditionnels étant aujourd'hui largement érodés, ces organismes tentent de retisser des réseaux au sein des populations disloquées (émigration des jeunes, familles éclatées, solidarités paroissiales, de rang ou de quartier minées par le vieillissement, par l'appauvrissement, entreprises fermées ou délocalisées, etc.).

Ces organismes recréent une table commune où sont invités des groupes communautaires, des associations qui n'ont parfois pas de lien. Par exemple à Jonquière, «Villes et Villages en santé» a invité une quarantaine d'organisations communautaires à venir témoigner pour leur clientèle. Chaque organisme y expose ses problèmes, mais aussi y dit sa conception d'un futur idéal. Lentement se bricole autour de cette table commune une imagerie (localisée) de ce que pourrait être l'identité d'une ville de Jonquière en santé. Cette imagerie évolue, entraîne des consensus autour de mini-projets concrets (ex. piste cyclable). On travaille sur la santé de la communauté, sur la qualité de vie. On reconstruit à la fois les infrastructures locales et l'image identitaire.

Les organismes communautaires, en tissant des «liens faibles» (au début), permettent à des groupes parfois conflictuels de discuter, de travailler ensemble à des objectifs concrets (ex. améliorer la formation des jeunes). D'anciens groupes isolés sont amenés à échanger. De ces liens connectant des organisations (qui ont à la fois des objectifs conflictuels et d'autres complémentaires) peut émerger une imagerie en accord avec l'histoire et le vécu du lieu. Autour de cette imagerie peut se construire une nouvelle communauté. Celle-ci peut s'investir dans des projets contribuant à améliorer les infrastructures collectives, à retenir et à impliquer des individus créatifs. Ce travail permet de réinsérer dans les réseaux les isolés, les exclus, les laissés pour compte de la modernité. Il leur redonne leurs qualités d'étant, tout en enrichissant et requalifiant la communauté. Mais ce travail n'est pas toujours

suffisant. Le développement ne suit pas automatiquement cette revitalisation des communautés. Toutefois, le credo moderne voulant que le développement ne passe que par l'économie est de plus en plus pris à contre-pied. Il y a de plus en plus d'exemples où la mise en valeur de patrimoines culturels et naturels ont contribué à la fois au développement et à la restauration d'une identité¹⁷.

Culture, identité et développement

Ce ne sont pas les gens du Saguenay qui pourront affirmer le contraire. Nous n'avons qu'à regarder les proportions qu'a prises «La Fabuleuse Histoire du Royaume». Cette ciné-scénie spectaculaire, qui emprunte à la fois au théâtre, au cinéma et à la célébration commémorative, est un événement culturel d'importance. Créée en 1988 pour les Fêtes du 150^e du Saguenay—Lac-Saint-Jean, elle a connu un succès instantané qui en a forcé la reprise¹⁸. Elle permet aux Saguenéens de revisualiser leur identité patrimoniale, de renouer avec le génie de leur lieu de vie et d'en être fier. Elle permet de recréer une imagerie *fabuleuse* des lieux d'appartenance. Elle entraîne une mobilisation des organismes locaux et de la population (plus de 300 bénévoles). En 1993, elle faisait salle comble avec 55 367 spectateurs payant pour près de 1,5M\$ en billets. Quatre-vingt pourcent des spectateurs provenaient de l'extérieur de la région, ce qui a amené des retombées importantes pour les entreprises d'hébergement et de restauration¹⁹. En 1994, les 42 représentations de «La Fabuleuse» et de sa suite «Le Tour du Monde de Jos Maquillon» ont attiré plus de 80 000 spectateurs et des revenus, pour la billetterie seulement, de 2,2 millions de dollars.

Cet afflux touristique rayonne non seulement sur la Ville de la Baie, mais sur toute la région. En plus de présenter une imagerie de l'identité régionale, elle contribue à transformer graduellement l'image de l'ancienne ville industrielle et portuaire. Ville de la Baie développe de nouvelles infrastructures touristiques et culturelles : de nouvelles auberges, un nouveau théâtre. Elle revitalise ses croisières sur le Saguenay, redécouvrant que plus d'un siècle auparavant les bateaux-vapeurs reliaient Toronto à La Baie des Ha! Ha!²⁰. Toutefois, aujourd'hui, ce sont les touristes francophones qui ont remplacé les touristes anglophones.

Il appartient aux individus et aux communautés de faire radier le génie de leur lieu de vie, de le faire valoir dans les réseaux selon ses différentes qualités patrimoniales tant naturelles que culturelles.

Communautés, réseaux et «force des liens faibles»

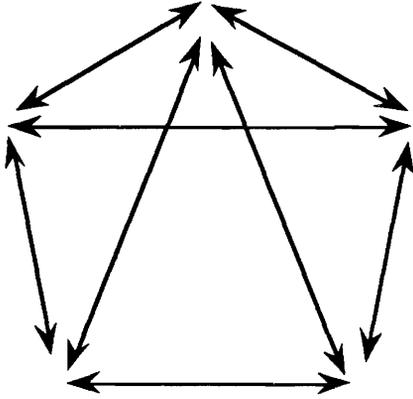
La notion de réseau évoque l'image d'un «*faisceau de relations associant des entités*»²¹. C'est donc une notion que l'on peut tenter de représenter graphiquement sous la forme de noeuds et de liens, impliquant des processus et des flux. Ces entités peuvent être des individus ou des collectifs (groupes, organisations, entreprises). Une approche par les réseaux peut donc mettre l'accent sur les liens au sein d'un groupe (éthique *horizontale*) ou sur les relations entre les niveaux micro et macro, entre individu et collectif, entre local et global (éthique *verticale*).

Ces entités (individus ou collectifs) peuvent être reliés par des liens forts ou des liens faibles. Granovetter relève quatre indicateurs de la force des liens sociaux : le temps passé à communiquer ou à échanger, le nombre de services réciproques, l'intensité émotionnelle des relations, l'intimité. Curieusement, des recherches en sciences sociales portant sur les réseaux ont fait ressortir la «*force des liens faibles*»²².

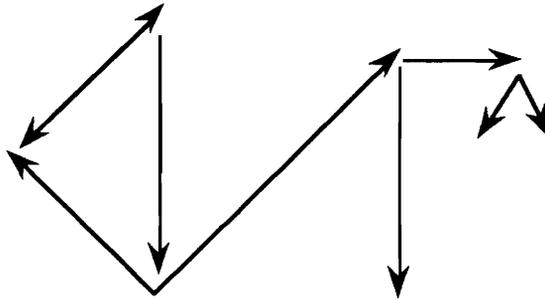
En effet, diverses expériences ont montré que les «liens faibles» favorisent la diffusion de l'information au sein des communautés. Plus de gens peuvent être rejoints par des «liens faibles». Les communautés où les liens sont forts et très interreliés (appelées «cliques» en sociographie) sont souvent difficiles à pénétrer. Les «liens faibles» favorisent la diffusion des innovations au sein des collectifs, mais aussi entre des collectifs.

Les «cliques» font souvent avorter les innovations que des marginaux voudraient apporter. De plus, elles tendent à la fragmentation à la suite des luttes de pouvoir. Chacun des fragments est difficile à pénétrer. Ces collectifs très cohésifs n'arrivent que difficilement à se mobiliser et se regrouper pour des intérêts communs inter-groupes. Granovetter donne l'exemple de communautés très cohésives qui ne sont pas parvenues à faire front commun contre la démolition de leur quartier dans de grandes villes américaines, alors que dans certaines communautés dotées de liens faibles, l'information, en se diffusant plus facilement, a permis à la résistance de s'organiser plus facilement en se centrant sur des intérêts communs. Dans les réseaux où les configurations de liaisons sont plus faibles, les «marginaux aux liens faibles» favorisent la diffusion des informations ou des innovations. Moins vous avez de liens faibles, plus votre collectif est encapsulé, rigide²³.

«Cliques»



Réseau aux «liens faibles»



Les liens faibles peuvent constituer une ouverture sur d'autres communautés, sur d'autres dynamiques contextualisées. Nous pensons qu'une communauté dotée de liens faibles augmentera ses chances de réussir une cartographie cognitive appropriée du monde actuel; c'est-à-dire de réaliser une imagerie complexe de ce monde en temps réel et d'en arriver à produire des simulations d'insertions possibles²⁴.

De la communauté d'enracinement à la communauté d'adhésion²⁵

Vers une imagerie identitaire complexe pour un monde en temps réel

L'avenir est déjà dans les régions. Elles ont quitté leur communauté d'enracinement et passé à travers la modernité du déracinement. Elles tentent tant bien que mal de construire des communautés d'adhésion (éthique horizontale) et d'élaborer des stratégies d'insertion dans les réseaux régionaux, nationaux ou mondiaux (éthique verticale).

Tadoussac (830 h.) est l'un de ces lieux où l'identité locale doit composer avec l'imagerie des touristes européens (les baleines, le fleuve et les grands espaces). L'afflux touristique est passé à 200 000 personnes en 1994, alors qu'il n'était que de 30 000 visiteurs quinze ans plus tôt. De plus, Tadoussac a vu l'*adhésion* à sa communauté de touristes français ou suisses qui, venus pour quelques jours, y sont restés. Ces nouveaux adhérents ont ouvert boulangerie, restaurant, auberge. Ils ont contribué à organiser un festival de la chanson (en juin). Ils ont offert la possibilité de pratiquer le traîneau à chien. Toutes ces actions contribuent à bricoler une imagerie identitaire composite à laquelle participent les mythes des nouveaux adhérents européens. Les «liens faibles» des nouveaux arrivants favorisent l'insertion de Tadoussac dans les réseaux mondiaux du tourisme. Est-ce un développement viable? Ce bricolage identitaire peut mener à des tensions, des visions différentes²⁶. Il faut que les acteurs puissent construire un lieu d'harmonisation, de ce que serait «Tadoussac en santé». Mais étant donné l'ampleur du phénomène et la taille restreinte de la population locale, celle-ci doit trouver le moyen de s'insérer au sein de discussions régionales qui mènent à un aménagement de ces lieux.

Nous pourrions aussi suggérer le cas d'Inverness au coeur des Bois-Francs où, timidement, l'ancienne communauté rurale est en train de tisser des liens avec la communauté des «youks». Inverness est situé dans le *pays de l'Érable* et compte environ 900 personnes. Au début des années 1970, des dizaines de jeunes adeptes du retour à la terre s'y sont installés. Pendant longtemps, la communauté d'enracinement a tenu à l'écart ces «youks» (surnom attribué par les résidents à ces déracinés dont on ne savait pas «*iou que c'est qu'ils viennent ni iou qu'ils s'en vont*»). Les liens faibles que le réseau des «youks» a établi avec le réseau des sculpteurs a favorisé une certaine réconciliation avec l'identité rurale traditionnelle et l'élaboration graduelle d'une imagerie identitaire complexe de la ruralité au *pays de l'Érable* via l'insertion dans les réseaux nationaux de la sculpture d'art. Ce *pays* a vu naître les grands sculpteurs québécois.

cois, les Philippe Hébert, Alfred Laliberté, Suzor-Côté, Armand Vaillancourt. La région a aussi eu des fonderies. Les «youks» ont mis sur pied deux fonderies d'art où ils coulent des oeuvres en bronze²⁷. En plus de rééditer des oeuvres des sculpteurs du *pays*, ils ont déjà coulé des oeuvres de 160 artistes contemporains dont les célèbres Roussil, Goulet, Vaillancourt, Goodwin... Ce réseau des sculpteurs est en train de les placer au coeur de la sculpture du bronze contemporain. Les «liens faibles» des «youks» relient leur localité au réseau global de la sculpture. Puis, graduellement, ils ont retissé des liens faibles avec la collectivité locale. Ils ont obtenu l'appui de PME régionales et récemment de la municipalité et des représentants régionaux qui les ont endossés dans leur projet de mise sur pied d'un écomusée du Bronze²⁸. Le musée a ouvert ses portes en juin 1995 dans le Palais de justice offert gratuitement par la municipalité et rénové avec l'aide des 650 000\$ recueillis auprès des différents intervenants publics.

L'adhésion partielle de la population locale et l'insertion graduelle dans les réseaux nationaux de l'art autour d'une imagerie identitaire en reconstruction au pays de l'Érable est porteuse d'avenir pour cette petite communauté. Il serait fort à propos de rendre compte des recherches de Myriam Simard²⁹ qui ont fait ressortir l'apport des immigrants-agriculteurs d'origine belge, suisse et française aux communautés auxquelles ils ont adhéré³⁰. Mais nous choisirons plutôt d'exposer plus en détail le cas de Drummondville qui, sans le vouloir, s'est dotée d'un outil de création de «liens faibles» et d'insertion dans les réseaux mondiaux. Cet outil a contribué à reconstruire son imagerie identitaire et à redynamiser les acteurs.

Un outil communautaire et culturel d'insertion dans les réseaux mondiaux : le Festival mondial de folklore de Drummondville³¹

Il est des événements culturels³² et des patrimoines naturels dont la mise en valeur place des communautés au centre de réseaux régionaux, nationaux ou mondiaux. L'étincelle du développement jaillit souvent là où on l'attend le moins et en suivant des aléas étonnants. Les Drummondvillois se sont dotés en 1981 d'un organisme sans but lucratif, le Festival mondial de folklore de Drummondville (FMFD). Son but premier est de faire une fête des arts populaires où danse, musique, chant, contes et légendes, métiers traditionnels, costumes, traditions culinaires et jeux sont à l'honneur. Pendant une période de dix jours en juillet, Drummondville et sa région vibrent au rythme d'une fête conviviale où défilent environ 200 000 visiteurs.

Cette ville ouvrière de taille moyenne fut bien décrite par le sociologue Everett Hughes. Cette ville dont on a dit que «*le fait de ne pas avoir d'enseignement de niveau supérieur³³ permettait aux usines de textiles locales d'être alimentées en main-d'oeuvre francophone peu scolarisée et considérée*» comme «*plus qualifiée pour le travail manuel que pour l'administration*»³⁴. Cette ville, qui a dû attendre un peu plus longtemps que les autres villes de sa taille pour obtenir un cégep autonome, s'est dotée d'un outil culturel d'éducation permanente pour comprendre la complexité de ce monde en temps réel. Elle reçoit des troupes artistiques d'une vingtaine de pays différents à chaque année. Les Drummondvillois se sont donné un outil d'insertion stratégique dans les réseaux mondiaux. Accessoirement, cet outil a des retombées économiques qui vont bien au-delà du budget d'exploitation de 1,7M\$ de l'événement et des 6M\$ de retombées estimées pour le Québec (dont 4,6M\$ pour Drummondville et sa région immédiate, selon une étude de la firme comptable Verrier, Paquin, Hébert).

La genèse du FMFD

Oui, la culture peut se faire économie, mais comment se créent les événements culturels? Il faut que nature et société soient au rendez-vous. À partir de 1976, le *Carrefour socio-culturel de Drummond* (CSCD) organise annuellement des *semaines culturelles*. Il s'agit d'un événement culturel où peintres, sculpteurs, comédiens, musiciens, danseurs et autres artistes se donnent en spectacle³⁵. En 1978, Michel Trudel, qui est déjà trésorier du CSCD, est nommé au Conseil d'administration de la troupe de folklore locale, les *Mackinaw*. Il en devient aussi le trésorier. En 1979, cette troupe drummondvilloise remporte un prix d'excellence au Festival de Dijon en France. Trudel canalise l'enthousiasme des *Mackinaw* et un projet d'organisation d'un festival de folklore et des arts populaires prend forme. Trudel va chercher appui et fonds auprès du *Conseil canadien des arts populaires*. En 1979, le CCAP propose et appuie l'organisation de deux nouveaux festivals internationaux de folklore, et ce pour deux raisons : il est coûteux de faire venir des troupes de l'étranger (transport, séjour...) et il faut tenir compte de la dualité culturelle canadienne. Trudel fait adopter par le CCAP que le site du festival pour l'Est du Canada soit Drummondville. Après avoir envisagé différents sites, la ville de Kingston en Ontario est choisie comme site du Festival de l'Ouest. Le festival de Drummondville sera peut-être un événement unique ou une rencontre biennale, les organisateurs ne le savent pas³⁶. Une corporation sans but lucratif est créée en 1981 (le Festival mondial de folklore de Drummondville).

Il faut rappeler le contexte des années 1980 et 1981 : années difficiles économiquement pour la ville, inflation, récession, mais aussi années difficiles sur le plan culturel. La revue humoristique CROC, qui venait de naître, avait choisi de faire de Drummondville sa *tête de Turc*. Fort malhabile, le maire de la ville s'en était publiquement offusqué, donnant ainsi meilleure prise à l'humour mordant de CROC. Avec ce projet culturel sur la table, le Conseil municipal ne s'est pas fait prier longtemps : la municipalité supportera le projet. La ville cherchait à refaire son image de ville industrielle, de ville sans culture (dixit CROC), de ville transit située au carrefour d'autoroutes. La Commission scolaire rejoindra les 4 autres intervenants (*Mackinaw*, CSCD, CCAP, Ville).

De concert avec Guy Landry du CCAP, les *Mackinaw* s'impliquent. Ils sélectionnent neuf troupes internationales dont ils connaissent la qualité du travail. Drummondville bénéficie de dix jours ensoleillés. Le site qui longe la rivière Saint-François est rafraîchissant. La population envahit les sites pour le plaisir de la fête. Couleurs, rythmes, prouesses, variétés des costumes et des coutumes³⁷, le plaisir se met de la partie. C'est un succès populaire sur toute la ligne. Il n'y a aucun doute dans l'esprit des organisateurs. Ils se mettent à la tâche afin d'organiser un second festival pour l'année suivante. Du côté de l'Ouest, à Kingston, les résultats du festival local ont été décevants. La population ne s'est pas présentée en grand nombre.

Pourquoi la population a-t-elle fêté à Drummondville?

Il est certain que l'enthousiasme des organisateurs, l'esprit de fête conviviale, le temps clément ont été des ingrédients importants. Ils ont favorisé la contagion. Mais nous avancerons l'hypothèse qu'il y a une raison sociale profonde qu'il faut ajouter à ces ingrédients si l'on veut comprendre la réussite initiale ainsi que la pérennité de cet événement qui a connu sa quatorzième édition en juillet 1995.

La région de Drummond est à la jonction des grandes macro-régions du Québec définies par Gérard Bouchard³⁸. Le Québec de l'Est est largement francophone de souche. Le Québec de l'Ouest vit davantage au contact d'une multi-ethnicité montréalaise grandissante. La population régionale de cette zone-tampon du «Coeur-du-Québec» profite de cet événement pour apprivoiser la diversité des cultures qui est à ses portes et se l'approprier dans un esprit de fête.

D'après les organisateurs, cet événement rejoint principalement le bassin de population qui va de la Montérégie jusqu'aux portes de Québec, de Sherbrooke jusqu'à Shawinigan³⁹. Si cet événement a connu du succès en enseignant aux Québécois francophones à apprécier la diversité des pratiques culturelles, les treize premières éditions du festival ne semblent pas avoir réussi à attirer de manière sensible les communautés ethniques montréalaises hors de leur île, dans le Québec francophone. Granovetter expliquerait probablement ce phénomène par l'hypothèse de liens internes très forts propres à chacune de ces communautés (*clique*). Leur déficience en liens faibles extra-communautaires rend difficile la diffusion d'une information vers ces communautés, car il faut rejoindre un leader de chacune de ces communautés aux liens forts. De même, les Québécois francophones ont peut-être peu de liens faibles qui les relient aux Néo-Québécois de Montréal.

La pérennité de l'événement drummondvillois : le support des «2 000 bénévoles»

Les résultats mitigés du festival jumeau de Kingston ont amené le Conseil canadien des arts populaires à supporter le développement d'autres festivals à Ottawa, puis à Cornwall⁴⁰... La pérennité du FMFD est largement attribuable à la population drummondvilloise qui a fait sien cet événement, le transformant en fête⁴¹. Ce large soutien s'est amplifié avec le temps. Alors qu'il y avait un peu plus de 200 bénévoles pour l'organisation de la première édition, ce nombre est d'environ 2 000 depuis plusieurs années. Cette mobilisation populaire a permis à cet organisme sans but lucratif de passer à travers vents et marées. Au début, différents organismes avaient leur place au conseil d'administration du FMFD. Certaines tensions ont mené à des luttes de pouvoir au sein de ce dernier. Il en a résulté, en 1990, une rupture des relations entre le FMFD et l'organisme canadien responsable du folklore⁴². Certaines guerres de drapeaux minaient l'organisation. Dorénavant, les 2 000 membres bénévoles du FMFD⁴³ éliront les quinze membres du conseil d'administration. Pour un certain nombre de ces individus, le FMFD crée des «liens faibles» et sert à l'insertion dans des réseaux mondiaux pour le plaisir d'une certaine ouverture sur le monde (curiosité, amitié...). Ils correspondent, apprennent des langues, voyagent, échangent, établissent des relations amicales.

Le support institutionnel

Fort de ce large soutien de la population, autant pour la production que pour la consommation de l'événement, le FMFD a su attirer le soutien des différents niveaux institutionnels. La municipalité ainsi que les gouvernements

provinciaux et fédéraux (ministres Clair et Pinard) ont avancé la majeure partie du budget (250 000\$ pour le budget de la première édition en 1982). Toutefois en 1994, le soutien gouvernemental, municipal et provincial surtout, ne compte plus que pour environ 15% du budget d'exploitation de 1,7M\$⁴⁴. Huit grandes entreprises ont fourni 11% du budget en 1994. Les revenus générés par l'événement comptaient pour près de 60%. Enfin, 15% provenaient 117 PME locales qui ont fourni gracieusement des biens ou des services (allant de l'alimentation aux équipements sonores, sans oublier le transport, les tissus décoratifs, les fleurs, etc.).

Ce très large support des entreprises locales met de l'huile dans les rouages de l'organisation et témoigne de l'appui que s'est construit l'organisme sans but lucratif dans son milieu communautaire⁴⁵.

Le FMFD : un outil d'insertion dans les réseaux mondiaux et de reconstruction identitaire

Les milliers de bénévoles qui ont participé au FMFD depuis quatorze ans ont tissé des «liens faibles» avec des gens d'un peu partout. Chaque année, le FMFD accueille environ 1 000 personnes provenant d'une vingtaine de pays différents. Un certain nombre de troupes (neuf en 1993) amènent un journaliste avec elles. Ce dernier produit des reportages sur Drummondville et le Québec pour son journal. Étant donné l'ambiance de fête, les reportages sont plutôt élogieux. Il arrive aussi que les consuls ou les ambassadeurs accompagnent leur troupe à Drummondville. Tout ceci amène des retombées sociales et culturelles, car Drummondville et le Québec peuvent se faire connaître sous un jour favorable par des réseaux de communication autres que les quatre agences de presse internationales. Ceci amène aussi des retombées économiques. Par exemple, dès 1984, parallèlement au FMFD, des dirigeants de PME drummondvilloises ont hébergé des familles de dirigeants de PME françaises (et vice versa). Plus tard, il y a eu des échanges similaires avec la Belgique, etc. Ceci a mené à des ententes de collaboration, d'échange et même à des implantations de PME à Drummondville. Plus récemment, des PME locales commanditent des troupes afin d'aider au financement du festival. Ils ont l'occasion d'établir des liens faibles simplement pour le plaisir de la fête. En aucun cas, le FMFD n'est conçu comme s'il était un salon commercial, mais les liens faibles favorisent la diffusion des informations et des innovations, les contacts et les échanges. Le FMFD, c'est une fête qu'une population s'est donnée.

En voulant quitter une «culture de carrefour d'autoroutes», une identité que la défunte revue CROC avait transformé en stigmaté, les Drummondvillois

se sont reconstruits au cours des deux dernières décennies, sans vraiment l'avoir planifié, une imagerie identitaire plus complexe. La pérennité de l'événement folklorique y a largement contribué en instituant cette ville «carrefour des cultures et arts populaires» deux semaines par an. Cette imagerie identitaire vient d'ailleurs d'être officiellement sanctionnée. La ville de Drummondville a adopté en 1994 le slogan officiel de «Capitale de l'expression des traditions»⁴⁶.

Un dynamisme renouvelé pour un monde en temps réel

Le FMFD a contribué à une ouverture de la région sur le monde : apprentissage des langues, voyages, contacts, échanges avec diverses communautés du globe qui font de plus en plus partie du quotidien, qui sont de moins en moins étrangères. Les Drummondvillois ont découvert qu'ils peuvent à la fois vivre à Drummondville et être branché sur le global, sans passer par Montréal ou New York. Ils font aussi preuve d'un dynamisme économique dont même la presse montréalaise a pris note⁴⁷.

Au cours des six dernières années, il y a eu en moyenne 230 investissements industriels par année, il s'y est créé 6 000 emplois manufacturiers et la population a augmenté de 9%. Cette ville est une pépinière de PME, plus du tiers de ses 384 entreprises manufacturières sont engagées activement dans des activités d'exportation. En 1995, Drummondville travaillait à mettre sur pied sa propre corporation pour le développement du commerce international. Peu choyée par les grandes multinationales ou par les grands investissements publics, elle est animée par de multiples réseaux d'affaires.

Nous ne voulons pas prouver qu'il y a un lien de cause à effet entre le dynamisme économique actuel et un événement tel que le FMFD. Les réseaux ne causent pas, ils infiltrent par des méandres dont on oublie souvent l'origine. Loin de nous l'idée de suggérer que le développement passe par le folklore, même si le syndrome de l'imitation touche d'autres municipalités du Québec qui organisent leur propre festival de folklore (Lachine, Chicoutimi, Beauport...). Rien n'est acquis. L'organisation doit être de qualité, la variété renouvelée, l'enthousiasme des bénévoles maintenu, le support institutionnel entretenu, et tout ceci dans un contexte de concurrence croissant favorisé par les relations difficiles avec *Folklore Canada international* (entre 1990 et 1995). Il y a des milliers de façons de s'insérer dans les réseaux mondiaux. À chaque collectivité d'inventer les siennes.

Pour Drummondville, le FMFD a constitué un outil d'éducation, d'insertion, tout en contribuant à l'émergence d'une imagerie identitaire renouvelée,

branchée à la fois sur la tradition et sur le monde en temps réel. Une identité dont une population peut être fière emporte plus facilement l'adhésion qu'un stigmaté que l'on cherche à fuir. Elle redonne confiance en ses moyens.

Le développement des technologies d'imagerie artificielle (télévision, imagerie virtuelle...) et la construction de réseaux d'interconnexions où chaque individu et chaque communauté peut se lier en réseau à d'autres individus et communautés transforment la manière de connaître et d'agir⁴⁸. Dans ce nouveau cadre d'un monde en temps réel, les discours qui périodiquement réclament haut et fort la fermeture des régions non rentables sont réductionnistes et inappropriés. Leur critère de jugement unidimensionnel ne correspond plus à la réalité multidimensionnelle d'un monde constitué de myriades de réseaux connectés en temps réel.

Nous avons montré par divers exemples comment une problématique de l'insertion (dans un ou plusieurs réseaux) permettait de mieux juger des développements qui se réalisent dans des lieux, des régions situées à la marge des grands systèmes industriels, mais au cœur de réseaux culturels, artistiques, sportifs... Dans un monde de myriade de réseaux, le critère de jugement n'est plus unidimensionnel (quantités produites par unité de temps, profitabilité) mais multidimensionnel, à savoir, les qualités du lieu, les qualités du patrimoine culturel et naturel local. La décision n'est plus alors de fermer ou non les régions non rentables, mais de travailler à faire valoir les qualités de ces lieux dans les réseaux appropriés, de travailler à l'insertion.

Nous avons montré comment certains organismes ou certains événements culturels peuvent devenir de véritables *incubateurs* de communauté et contribuer à la reconstruction d'une imagerie identitaire. La redécouverte d'un écosystème marin riche ou rare, sa mise en valeur, la mise sur pied d'un événement culturel apte à mobiliser la communauté peuvent permettre de retrouver, de renouveler une identité meurtrie ou stigmatisée. Dans ce monde en temps réel, l'établissement de réseaux de «liens faibles» avec l'extérieur peut favoriser la valorisation d'une communauté et son développement. Ces liens peuvent susciter de nouvelles adhésions et engager la construction d'une nouvelle communauté autour de l'émergence d'une imagerie identitaire complexe, prenant en compte à la fois l'image identitaire traditionnelle et l'identification fonctionnelle moderne (les «nécessités» de la compétitivité moderne).

La notion de réseau nous permet de détrôner l'idée de contrôle, car les «liens faibles» font que les différents acteurs d'une communauté peuvent conserver à la fois des pouvoirs antagonistes et des pouvoirs complémentaires. Dans un réseau, chaque acteur peut être à la fois guide et guidé. La *gouvernance*⁴⁹ peut succéder au gouvernement bureaucratique et au marché. Une «rationalité praticable»⁵⁰ peut succéder à la rationalité fonctionnelle bureaucratique et marchande. Les communautés peuvent y devenir *apprenantes* et se transformer en milieux innovateurs.

Notes

1. Conseil des affaires sociales, **Deux Québec dans un**, Boucherville, Gaétan Morin, 1989.
2. J.-C. Fortin et al., **Histoire du Bas-Saint-Laurent**, Québec, IQRC, 1993, p. 700.
3. Le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec est rattaché à l'Université du Québec à Rimouski.
4. Hugues Dionne, «*De la région-ressource à la région-milieu de vie*» dans **Les partenaires du développement face au défi du local** de C. Gagnon et J.-L. Klein, dir., Chicoutimi, GRIR-UQAC, 1992, pp. 371-411.
5. M.-A. Deschênes, **L'expérience du JAL : mise à jour d'une utopie de développement**, ACFAS, mai 1992, 13 p.
6. (**La Presse**, 24 avril 1995). Pourtant ce critère a déjà mené cette banque à prendre des décisions discutables qui ont coûté des centaines de millions de dollars (prêts immobiliers à Olympia & York, à Campeau, au Mexique...). Cela devrait inciter cette institution à plus d'humilité et de modestie.
7. F. Bailleau, «*Les mutations désordonnées de la société française*», **La recherche**, vol. 22, no 232 (mai 1991) : 682-689.
8. Comme le note Bailleau (1991), les problèmes ne sont pas disparus pour autant. La pauvreté, le cumul des handicaps (et nous ajouterions le mal-développement) continuent d'exister, mais l'approche de solution doit changer.
9. **Les Affaires**, (6 mai 1995).
10. Tourisme Québec, **Le tourisme au Québec en 1992**, avril 1994, tableau 18, p. 49.
11. F. Tremblay et R. Dubé, **Peindre un pays, Charlevoix et ses peintres populaires**, Québec, éditions Broquet, 1989, 160 p.
12. P. Dubé, **Deux cents ans de villégiature dans Charlevoix**, Québec, PUL, 1986, 336 p.
13. En septembre 1993, la revue américaine **Gourmet**, qui tire à 800 000 exemplaires publiait un article élogieux sur Charlevoix.

14. A. Lavallée, «*Le cadrage de la nature entre l'art et la science*», **Horizons philosophiques**, vol. 3, no 2 (printemps 1993) : 1-21.
A. Lavallée, «*À propos des technologies d'imagerie artificielle*», **Possibles**, vol. 19, no 4 (automne 1995) : 57-71.
15. M.-A. Tremblay, *L'identité québécoise en péril*, 1983.
16. D.-G. Tremblay et al., *Le développement économique local*, Québec, PUQ, 1994, 596 p.
17. M. Bassand, dir., *Identité et développement régional*, Berne, éditions Peter Lang, 1991, 170 p.
18. R. Tourangeau, *Fêtes et spectacles au Québec-région du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Québec, Nuit Blanche, 1993, 339 p.
19. Selon une étude (citée par Perron, 1993), les retombées économiques de «*La Fabuleuse*» ont été estimées à plus de 4 millions de dollars en 1991, alors qu'il n'y avait que 31 000 spectateurs qui provenaient de l'extérieur.
20. P. Dubé, *op. cit.*
21. P. Cohendet, «*Apprentissage organisationnel et cohérence : l'importance de la notion de réseau*» dans *Limitation de la rationalité et constitution du collectif*, Cerisy-La-Salle, 1993.
22. M. Granovetter, «*The Strength of Weak Ties*», *American Journal of Sociology*, vol. 78, no 6 (mai 1973) : 1360-1380.
M. Granovetter, «*Economic Institutions as Social Constructions*» dans *Analyse économique des conventions* de A. Orléan, dir., Paris, PUF, 1994.
J. Czepiel, «*Patterns of Interorganizational Communications...*», *Academy of Management Journal*, vol. 18, no 1 (mars 1975) : 6-25.
R. Lester, *Embedding Network Analysis Constructs in a Theoretical Framework*, Stanford University, 1984.
H. Atlan, J.-P. Dupuy et al., «*Von Foerster a Conjecture : Trivial Machines and Alievation in Systems*», *International Journal of General System*, no 13 (1987) : 257-265.
23. Atlan et al.(1987) en ont même fait un théorème appelé la *conjecture de Von Foerster* qui s'énonce ainsi : plus les éléments d'un système sont «trivialement connectés» (c'est-à-dire soumis à des normes comportementales rigides), moins grande est leur influence sur ce système. Ils lui sont soumis ou aliénés. Inversement, les entités non trivialement connectées ont une plus grande possibilité d'influencer et de transformer ces rapports de soumission ou d'aliénation.
24. Toutefois, cette dispersion des liens de communication (radialité au sein d'une organisation et liens avec l'extérieur) a tendance à amener une plus grande amplitude d'information (Lester,1988). Cette amplitude introduit de l'incertitude dans la relation entre l'humain et son environnement, dans la cartographie cognitive. Paradoxalement, comme l'a soutenu Livet (1992), c'est sur cette incertitude même que peut se construire la coordination collective.
25. Il est difficile de produire une «sociographie des liens faibles». Nous touchons à la discrétion et à l'intimité. De plus, pour refaire le passage de la société traditionnelle à la société actuelle il faudrait reconstruire toute l'évolution historique. Nous n'allons pas chercher à apporter des preuves, mais plutôt à suggérer des cas où des événements et des

individus participent à une réticulation verticale : c'est-à-dire à l'insertion dans un réseau d'un lieu d'où ils originent, ou auquel ils ont adhéré.

26. C. Gagnon et D. Gagnon, **Les impacts sociaux du tourisme sur la communauté de Tadoussac, Chicoutimi**, ACFAS 1995.
27. Selon Jean-Raymond Goyer, il y a 22 travailleurs du «bronze» à Inverness (F. Béliveau, «**La sculpture du Rocket...**», **La Presse** (22 septembre 1995) : A1.
28. S. Gironnay, **Le Devoir** (2 avril 1995) : C-1, C-2.
29. M. Simard, **La régionalisation de l'immigration**, Chicoutimi, ACFAS 1995.
30. Ils ont à la fois introduit de nouvelles cultures (endives,...) et contribué à revitaliser économiquement et socialement leur nouvelle communauté rurale. Leurs «liens faibles» ont contribué à brancher leur nouvelle localité sur le global (expertise) et à reconstruire l'imaginaire identitaire de leur communauté d'accueil.
31. L'étude du cas de cette organisation sans but lucratif, le «Festival de Folklore de Drummondville», a été réalisée avec Carole Lafond, professeure à l'École des sciences de la gestion, de l'Université du Québec à Montréal. Les pages qui suivent s'inspirent de cette étude qui a bénéficié du support financier de la Chaire Seagram des organismes sans but lucratif de l'UQAM.
32. L'étude d'Andrée Fortin (1995) portant sur le «Festival de musique actuelle» de Victoriaville et le «Festival international de poésie de Trois-Rivières» montre le rôle de projets culturels dans l'insertion de municipalités de taille moyenne dans des réseaux mondiaux.
33. Voici le constat que pose Hughes sur l'infrastructure d'éducation de niveau secondaire de cette ville qui comptait plus de 20 000 h. Il écrit en 1943 que «*la ville n'a qu'une école cul-de-sac, ne menant à aucun cours supérieur et n'équipant ses meilleurs élèves que pour des emplois de commis subalternes.*» De plus il n'y a ni formation technique ni collège classique (pp. 194-197).
34. Everett Hugues, **Rencontre de deux mondes : la crise d'industrialisation du Canada français**, Montréal, Boréal, 2^e édition, 1972 (1943), p. 105.
35. Le CSCD était une corporation qui encadrait le Centre culturel local. Il comptait dix comités, soit sept comités en art, un en sciences humaines, un en sciences pures et appliquées et un comité d'animation communautaire. Il impliquait 500 personnes.
36. Entre-temps les *semaines culturelles du CSCD* ont rendu l'âme. M. Trudel pense que c'est parce qu'elles n'ont pu s'ouvrir sur une dimension internationale.
37. Ces deux mots dérivent de l'ancien français «coutume». Le premier en est venu à désigner l'aspect normatif extérieur et le second, l'aspect normatif «intérieur».
38. G. Bouchard et al., **La construction d'une culture : le Québec et l'Amérique française**, Sainte-Foy, PUL, 1993.
39. D'après le directeur général du FMFD, M. Maurice Rhéaume, il n'y a pas eu de sondage formel qui nous permettrait de connaître avec certitude la provenance des spectateurs.

Toutefois, les gens s'inscrivant à des tirages indiquent leur adresse. De plus, 60% des billets de spectacles en salle sont vendus à des gens de l'extérieur de Drummondville.

40. Un bon nombre de festivals de folklore au Canada anglais semblent s'inscrire dans la lignée de la *politique fédérale du multiculturalisme*. En 1989, le festival à Ottawa s'appelait «Homelands – Les Patries» et une dizaine de villes ontariennes avaient des festivals «multiculturels» célébrant les cultures des communautés d'origine.
41. Fête moderne qui réintègre des rites des fêtes traditionnelles. La culture québécoise est depuis longtemps friande des grandes processions populaires (Fête-Dieu, Saint-Jean-Baptiste). Pendant une dizaine d'années, le festival avait inscrit deux grands défilés au programme où toutes les troupes défilaient, un le jour et l'autre le soir, «aux flambeaux». Ces défilés attiraient entre 40 000 et 100 000 spectateurs. Il n'en reste plus qu'un, à la demande des troupes artistiques.
42. Le CCAP était alors disparu mais *Folklore Canada International* (FCI) avait été mis sur pied afin de le remplacer. FCI a adopté, à la suite de la rupture de 1990, une politique voulant favoriser le développement de festivals concurrents au Québec, afin de diminuer l'importance du FMFD. FCI a favorisé l'organisation d'un Festival concurrent à Lachine en banlieue de Montréal. Malheureusement, cela a donné une raison supplémentaire aux groupes ethniques montréalais pour ne pas sortir de leur île.
43. Ces 2 000 bénévoles sont en réalité 1 700 membres bénévoles à part entière qui travaillent plus de vingt heures dans l'un des 45 comités d'organisation et de 600 autres équipiers bénévoles qui apportent leur soutien, mais pour moins de vingt heures de travail. Environ 70% des bénévoles reviennent d'une année à l'autre. Quatre-vingt-dix-huit pourcent de ces 2 300 personnes sont de la région de Drummond.
44. Les données qui suivent proviennent du «Rapport annuel 1994» du FMFD.
45. M. Rhéaume, qui est directeur général du FMFD depuis une dizaine d'années, nous a d'ailleurs souligné la grande tolérance des créanciers locaux. Étant donné la nature des activités, les rentrées de fonds sont très sporadiques. Malgré cela, aucune entreprise ne facture de l'intérêt au FMFD pour ses retards de paiement. Tous ont confiance qu'ils seront payés tôt ou tard. C'est une autre façon de témoigner de la mobilisation communautaire.
46. En plus du FMFD, Drummondville a d'autres institutions qui ont contribué au choix de cette image identitaire : soit un important village du 19^e siècle (*Le Village Québécois d'Antan*), un Musée de la Cuisine (*Manoir Trent*), un musée de la transformation de la laine (*Moulin Blanchette*), un *Centre Culturel* dynamique.
47. C.Picher, «*La revanche de Drummondville*», *La Presse*, 3 juin 1995.
48. A. Lavallée, *op. cit.*
49. La notion de *gouvernance* est un terme anglais qui réfère aux formes de régulations de la société civile (Benko, 1994).
50. P. Livet, *Actions collectives et communication*, UQAM, 1992, 279 p.

Bibliographie

- BENKO, G. «Réseaux productifs et régulations politiques». **Les Annales de la recherche urbaine**, vol. 64 (septembre 1994) : pp. 80-86.
- BOUCHARD, M.A. **L'identité québécoise en péril**. Sainte-Foy, éditions St-Yves. 1983, 287 p.
- DECROP, G. **Les enjeux de l'autonomie**. Grenoble, éditions Peuple et Culture, 1984. 114 p.
- FORTIN, A., «*Développement culturel et mobilisation communautaire*». **Et les régions qui perdent...?** Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1995. 382 p.
- GAGNON, C. **La recomposition des territoires**. Paris, L'Harmattan. 1994, 272 p.
- GIRARD, C. et N. PERRON. **Histoire du Saguenay—Lac-Saint-Jean**. Québec, IQRC, 1989, 60 p.
- LAFONTAINE, D. «*L'enracinement culturel à l'heure de la déterritorialisation des systèmes d'échange*». **Le local en mouvements**. Chicoutimi, GRIR/UQAC, 1989. Pages 37-70.
- LAVALLÉE, A. «*Organisation managériale : l'influence de trois technologies*». **Le rôle des technologies de l'information et de la connaissance dans la mutation des sociétés industrielles**. Paris, AFCET, 1995.
- PERRON, R. **L'esprit du Fjord : Les répercussions de la «Fabuleuse Histoire d'un Royaume»**. Mémoire de maîtrise en Études régionales, UQAC, 1993. 148 p.

La migration comme stratégie d'insertion sociale des jeunes : rapide bilan des connaissances

**Madeleine Gauthier
INRS-Culture et Société**

Une question à l'origine de cet intérêt pour la migration des jeunes : se pourrait-il que les jeunes qui vivent seuls dans les grandes agglomérations urbaines et qui constituent l'un des plus importants contingents de pauvres dans notre société originent des régions? Même si le bilan démographique des migrations est connu, la réalité elle-même ne l'est pas. Il n'y a qu'une façon de trouver une réponse à la question, c'est d'aller y voir. Voilà une démarche longue et coûteuse qui est cependant en cours dans le cadre d'un projet sur le repérage des jeunes pauvres vivant seuls en milieu urbain. Cette recherche devrait faire connaître la trajectoire suivie par ces jeunes depuis le départ de la famille d'origine. Elle ne permettra de connaître, cependant, que quelques types de migrants, ceux originant de migrations internes, ou de celles en provenance des régions vers la grande ville, que ce soit du milieu rural ou des centres régionaux dans ce dernier cas. D'autres types de migrations se produisent comme les migrations interrégionales (des régions périphériques vers les régions intermédiaires) et intrarégionales (de la périphérie vers la capitale régionale) jusqu'à ce que Clermont Dugas nomme les migrations pendulaires de ceux qui habitent un lieu et se rendent tous les jours dans un autre pour travailler.

Dans cette quête d'information sur les migrations des jeunes, une autre démarche consistait à se demander s'il existait des travaux de recherche spécifiquement centrés sur cette population de migrants susceptibles de connaître des difficultés d'intégration dans le milieu d'arrivée. Après avoir fait un bilan des études sur les jeunes et la pauvreté, force fut de constater que les recherches sur l'intégration au point d'arrivée étaient à peu près absentes, sauf pour de rares travaux effectués à l'étranger en ce qui concerne l'Occident.

Quelle ne fut pas la surprise, par contre, de trouver toute une littérature africaine sur cette question. Les nombreux problèmes d'intégration dans les villes, que posent actuellement les migrations dans la plupart des pays

d'Afrique, ont poussé les chercheurs de ce continent à essayer de comprendre le phénomène. Celui-ci prend actuellement le visage de l'économie au noir et même de l'économie clandestine, de la délinquance, de la pénurie de logements salubres et d'eau, des problèmes de santé et autres. Traditionnellement, dans ces sociétés, l'intégration à la ville était facilitée par la présence de parents ou d'autres villageois d'origine qui accueillaient le jeune à la recherche d'emploi ou venu à la ville pour étudier¹. Les romans africains ne cessent de rappeler cette réalité qui prend souvent la couleur de la nostalgie. Nous ne croyions pas *a priori* que ces études pouvaient s'appliquer à la situation d'ici, sinon pour suggérer quelques dimensions à ne pas négliger. Plus loin, nous formulerons l'hypothèse que, derrière l'apparente singularité des situations, se cache un phénomène universel qui rejoint toutes les jeunesse du vingtième siècle.

Chaque époque, devant l'ampleur de l'exode des jeunes, a tenté de colmater la brèche selon la lecture qui était faite de la situation. Les années 1960 ont mis l'accent sur l'aménagement du territoire en voulant regrouper les populations pour offrir une masse suffisante à ce qui préparait l'effort pour équiper les régions en services de toutes sortes au cours de la décennie suivante : des hôpitaux aux universités régionales. Ces mêmes années, avec le programme ARDA, le projet du BAEQ et diverses politiques de développement régional ont en même temps mis l'accent sur le développement économique. Il faudra faire un jour le compte des sommes qui ont été investies dans la multitude de programmes d'aide à la création d'emplois.

Le plus étonnant, c'est qu'en dépit de tous les efforts, les jeunes continuent de quitter les régions, à l'exception des régions limitrophes à Montréal, Québec et dans l'Outaouais. Le seul mouvement de retour dans les régions au cours des décennies récentes, à l'exception de quelques cas, en France notamment, s'est produit au cours des années 1970 avec le «retour à la terre». Ce fut un phénomène généralisé en Occident. Or, les motifs de retour en région à ce moment étaient d'abord de l'ordre des idées et de la culture et avaient peu à voir avec les raisons économiques habituellement évoquées. Les «hippies», les soixante-huitards, les «verts» recherchaient dans les régions une qualité de vie qu'ils disaient ne plus trouver dans les grands centres urbains. Ce mouvement n'a cependant pas duré : la mobilité professionnelle et sociale n'étant pas toujours possible à l'ombre des pommiers et dans les champs fleuris.

S'il existe au Québec quelques études qui traiteraient de l'intégration des jeunes migrés et des motifs de migration, nous n'avons pas réussi à les dénicher. Nous avons pu, par contre, repérer des travaux sur certaines dimensions de ce que l'on a justement nommé «l'exode» des jeunes, tant les migrations

des moins de trente ans ont été fortes au cours des dernières décennies. Parmi ces dimensions se trouvent le profil des migrants, les motifs d'exode, dont ceux qui sont liés à l'attrait de la ville, et les motifs de rétention lorsqu'il y a lieu. Les principaux travaux, au Québec, se sont concentrés, jusqu'à une époque toute récente, sur les explications structurelles de la migration des jeunes. Ils se sont rarement penchés sur les motifs de l'acteur sauf, dans ce dernier cas, sur les aspirations des jeunes, mais de ceux qui n'ont pas encore migré.

Les caractéristiques individuelles des migrants

Toutes les études faisant état de l'âge des migrants mentionnent que ce sont les jeunes qui présentent la plus forte propension à migrer et ce, partout en Occident et en Afrique. Que faut-il entendre par jeunes? Principalement, dans le cas des migrations, ce sont ceux qui parviennent au seuil de la vingtaine, mais cela peut s'étendre jusqu'à 35 ans, comme l'indiquent certaines études américaines, françaises et africaines.

Les filles ont tendance à migrer davantage que les garçons. Il faut y voir, selon certains travaux, des aspirations professionnelles qui ne cadrent pas avec ce que peut offrir la région. On a vu, dans la campagne française et dans l'Ouest canadien, par exemple, des villages ruraux composés presque uniquement d'hommes. En France, cette situation s'estomperait, en particulier lorsque la commune rurale se trouve à proximité d'un centre de plus grande densité où la conjointe a la possibilité de réaliser ses ambitions professionnelles et trouve les services qu'elle souhaite pour ses enfants.

La situation matrimoniale peut ainsi jouer sur les migrations. Le statut marital exerce un effet dissuasif lorsque les deux époux sont actifs. Le degré de mobilité peut, par contre, être grand, comme le relate une étude américaine, lorsque l'époux a un très haut degré de scolarité et que l'épouse est inactive. La rupture d'union peut aussi être l'occasion de migration, souvent de la banlieue à certains quartiers urbains, les chefs de famille monoparentale trouvant là le soutien et les services dont ils ou elles ont besoin.

Mais le niveau de scolarité demeure la caractéristique la plus constante, tant chez les migrants que chez ceux, dans les études d'aspiration, qui souhaiteraient migrer. Partout un même constat en ce sens, qu'il s'agisse d'études américaines ou d'ailleurs, lorsque les jeunes parviennent à un certain niveau de scolarité. Cela se comprend en ce que les études exigent le départ du milieu d'origine, surtout lorsqu'il s'agit du milieu rural et ce, dès les études secondaires.

Il faut cependant ajouter, selon certaines études américaines, que lorsque les plus scolarisés retournent dans leur milieu d'origine, ils y prennent les meilleures places.

Les jeunes qui sont en emploi ont moins la tentation de migrer que ceux qui sont en chômage. Mais les jeunes qui trouvent de l'emploi en région sont souvent ceux qui ont un faible niveau de scolarisation et un faible niveau d'aspiration professionnelle, sauf s'il s'agit des jeunes agriculteurs formés principalement à cette profession et qui s'associent souvent à leur conjoint dans ce qui est devenu une entreprise commerciale.

Une nouvelle catégorie de jeunes, par rapport à la migration, apparaît dans l'étude de Lemieux en Gaspésie, les indécis, où il fait mention du «*nombre relativement important de jeunes qui pourraient encore vouloir demeurer dans leur milieu si les conditions de vie, d'étude et de travail s'avéraient adéquates*»². Cette remarque conduit à vouloir préciser les facteurs de migration.

Les explications de type structurel

La plus grande partie des travaux effectués au Québec expliquent la migration par des causes structurelles : les facteurs géographiques comme l'éloignement des grands centres urbains, et les facteurs d'exclusion qui ont un rapport direct avec la situation économique et certains défauts d'équipement des régions. Il s'agit là des motifs traditionnels que l'on retrouve à divers moments de l'histoire : lorsqu'il y a pénurie d'emplois, pénurie de terres arables, épuisement des ressources, les générations qui arrivent au moment «d'entrer dans la vie» doivent alors s'exiler pour assurer leur subsistance. Des facteurs autres, qui tiendraient plus directement aux acteurs eux-mêmes sont généralement négligés.

Il serait injuste de réduire ces travaux sur la recherche des facteurs de migration à la dimension économique. Les études les plus récentes font aussi intervenir la question de la proximité des services considérés aujourd'hui comme essentiels : les services de santé, les écoles et même les garderies. Elles ne négligent pas davantage la question des possibilités de consommation tant en ce qui touche les conditions de vie : alimentation, vêtements, fournitures domestiques, qu'en ce qui concerne la culture : cinéma et autres lieux de loisirs.

Ce type d'explication appartient à des univers théoriques bien connus des spécialistes du développement régional, principalement la théorie «centre-

périphérie» qui continue d'avoir ici une certaine pérennité. De nouveaux concepts sont apparus, comme celui d'urbanité qui sert à décrire une mentalité où, même habitant le milieu rural, on ne peut se passer de la ville pour répondre à ses besoins de consommation, y compris à ceux des services.

Les explications du point de vue de l'acteur

Les recherches sur les motifs de ceux qui ont déjà migré originent principalement des États-Unis, d'Europe, sans oublier les études africaines. Celles effectuées au Québec datent des années 1970 et sont donc peu pertinentes pour la connaissance actuelle des raisons de migrer puisque, comme on l'a vu, ces années ont connu ceci de particulier que les migrations se sont faites en faveur des régions et ce, dans tout l'Occident. Les principales études effectuées au Québec récemment auprès des jeunes sur la question des migrations concernent les aspirations de ceux qui arrivent à l'âge des choix et non pas auprès des migrants eux-mêmes. Des questionnaires administrés à des élèves du secondaire ou à des étudiants du cégep font ressortir les facteurs qui pourraient éventuellement entraîner la migration ou retenir en région. Dans tous les cas, les études étrangères et celles d'ici, les études auprès des migrants ou auprès des jeunes qui atteindront bientôt l'âge de partir, les analyses mettent en évidence des facteurs d'attraction des villes ou de rétention des régions et d'autres liés aux conditions du lieu de départ.

Contrairement aux théories et à l'opinion qui lient le départ des régions aux seuls facteurs économiques comme la recherche d'emploi et d'un revenu meilleur, les motifs des acteurs sont multiples. Un motif souvent évoqué est celui de l'inadéquation entre les aspirations et la réalité régionale. On s'est rarement attardé à l'effet que pouvait comporter la hausse du niveau de scolarité. La variable scolarisation apparaît comme déterminante dans la plupart des études en ce qu'un niveau élevé de scolarité ouvre à de multiples possibilités dans l'orientation professionnelle et dans la quête d'une certaine qualité de vie sociale et culturelle. Clermont Dugas disait justement à cet effet: «Ainsi donc, l'instruction considérée par beaucoup comme l'assise d'une revitalisation économique devient un agent supplémentaire de dépeuplement à certains endroits»³. Le même constat a été fait dans d'autres régions du monde auquel il faut ajouter, pour quelques études françaises, le désir qu'ont les jeunes de s'éloigner de la trop grande proximité du milieu familial⁴.

Les dernières études effectuées dans l'Est du Québec ajoutent à cette première raison le faible attachement du jeune pour son milieu d'origine et une

représentation négative de la région, souvent véhiculée par la famille. Le désir de partir est alors lié à «*la croyance de ne pas pouvoir occuper l'emploi désiré dans son milieu d'origine à l'avenir*»⁵. Les facteurs de rétention iraient en sens inverse : le fort attachement à la région ou à la famille d'origine rendrait plus difficile le départ de la région.

Ce qu'il faut considérer dans le phénomène de migration, c'est moins les facteurs d'abandon des régions que l'attraction très forte des villes. Parmi les caractéristiques communes à toutes les concentrations urbaines, les motifs d'attraction peuvent aller de la multiplication des chances d'insertion professionnelle à la variété des choix, jusqu'à des motivations encore plus personnelles comme une plus grande autonomie dans le comportement et une chance de promotion sociale plus importante. Chaque type de concentration urbaine présente cependant des caractéristiques particulières qui vont du développement de l'emploi plus marqué dans certains centres jusqu'aux raisons fiscales et à la question linguistique, comme l'indiquent certaines études sur les migrations au Canada. Ces raisons font ressortir la question des affinités qui président au lieu précis de la migration. Les jeunes migrent rarement seuls et ils savent habituellement où ils s'en vont.

Si les grands centres sont toujours gagnants du point de vue du déplacement des populations jeunes, les centres de moyenne densité, mais à proximité, présentent aussi une part d'attraction. Le développement des banlieues s'est fait dans cette direction. Mais la banlieue a tendance à s'étendre dans un périmètre de plus en plus vaste quand on constate l'accroissement ou le maintien de la population jeune dans les régions à proximité des centres : dont celles entourant Québec, Hull et d'autres centres de population moindre dans l'Outaouais, de même que les régions de Laval, Lanaudière et les Laurentides. Dans ces cas, il s'agirait principalement des jeunes familles qui trouveraient plusieurs atouts à vivre dans un cadre où la nature n'est pas très éloignée, les services à la famille plus développés et le travail dans les grands centres possible.

La migration comme dimension de l'insertion sociale des jeunes

Tout effort pour garder les jeunes en région n'aura que des retombées limitées et n'atteindra, le plus souvent, que les jeunes qui présentent peu d'intérêt pour les études, à l'exception de ceux qui vivent à proximité des centres régionaux où se dispense l'enseignement collégial et universitaire. Et encore là, il faudrait une analyse des choix des étudiants – ce qui existe pour certains cégeps – pour constater qu'une fois la décision prise, le pas est déjà franchi pour

un déplacement qui passe au-dessus de la région la plus proche vers la métropole ou les capitales, Hull jouissant de ce point de vue de la proximité de la ville d'Ottawa. L'éloignement de la famille d'origine, à l'époque où rétrécissent les distances, ne se fait plus dans le village d'à côté. Où s'en vont les jeunes madelinots à leur sortie des Îles? Au cégep André-Laurendeau, à Verdun, où l'on retrouve une colonie d'étudiants en provenance de cette région périphérique et qui se retrouvent en terre d'accueil, Verdun constituant un lieu d'arrivée des migrants de cette région.

La poursuite des études est donc devenue la première occasion de migration liée à la recherche d'autonomie qui caractérise le passage à la vie adulte. Comme la grande ville est la plus propice à la variété des choix professionnels en éducation, elle l'est aussi au moment d'accéder au marché du travail. Et la possibilité de choix ne se limite pas à la carrière, à l'emploi, mais elle s'étend au mode de vie. C'est ce dernier point qui explique, dans toutes les études qui se sont penchées sur cette question, que les jeunes femmes soient plus enclines à migrer que les jeunes hommes. Dans les milieux de faible densité de population, non seulement leurs chances de trouver un emploi correspondant à leurs aspirations sont-elles plus faibles, mais ayant des aspirations scolaires plus fortes que les garçons, elles ont moins tendance à se satisfaire des conditions de vie matérielles, sociales et culturelles qu'elles y trouvent.

Après avoir fait le tour de plusieurs études effectuées pour la plupart après 1985, la question qui se pose n'est pas celle qui pourrait consister à se demander «comment retenir les jeunes en région»? Ce ne serait sans doute pas à l'avantage ni des jeunes ni des régions et le mouvement, au XX^e siècle, sauf exception, ne va pas dans ce sens. La question est plutôt de savoir – si l'on tient réellement à une revitalisation des régions par la présence des jeunes – comment ramener les jeunes scolarisés, ouverts sur le monde à retourner en région, ou comment attirer des jeunes urbains vers la vie en région? Il y a une dimension à ne pas négliger et qui va bien au-delà de la possibilité d'emplois qui est certes préalable, mais qui pourrait faire concurrence à ce que ces jeunes ont pensé trouver en ville : des petites villes, certes, avec le grand air et une certaine qualité de vie, mais aussi des villes où l'on a l'impression de respirer l'ouverture sur le monde et non de s'enfermer dans le folklore local et la tradition. Certaines de nos villes intermédiaires l'auraient compris et commenceraient à

développer cette dimension comme le confirme l'ouvrage collectif dirigé par Fernand Harvey et Andrée Fortin⁶.

Je laisse à Neil Bissoondath, en parlant de son arrivée à Toronto, le mot de la fin qui résume si bien ce que les jeunes recherchent dans leurs migrations :

J'éprouvais un sentiment de liberté longtemps attendu; je savourais les nouvelles perspectives qui s'offraient à moi; je dévorais les livres, les revues et les films; je contemplais toutes les ouvertures sur le monde que Trinidad m'avait refusées.

À l'université, je me suis facilement fait des amis et, à travers eux, j'ai découvert la ville, un lieu remarquable de diversité où – comme l'a dit un autre nouvel arrivant – on fait simplement «partie de la différence». Tout n'était pas fini, arrêté.⁷

Notes

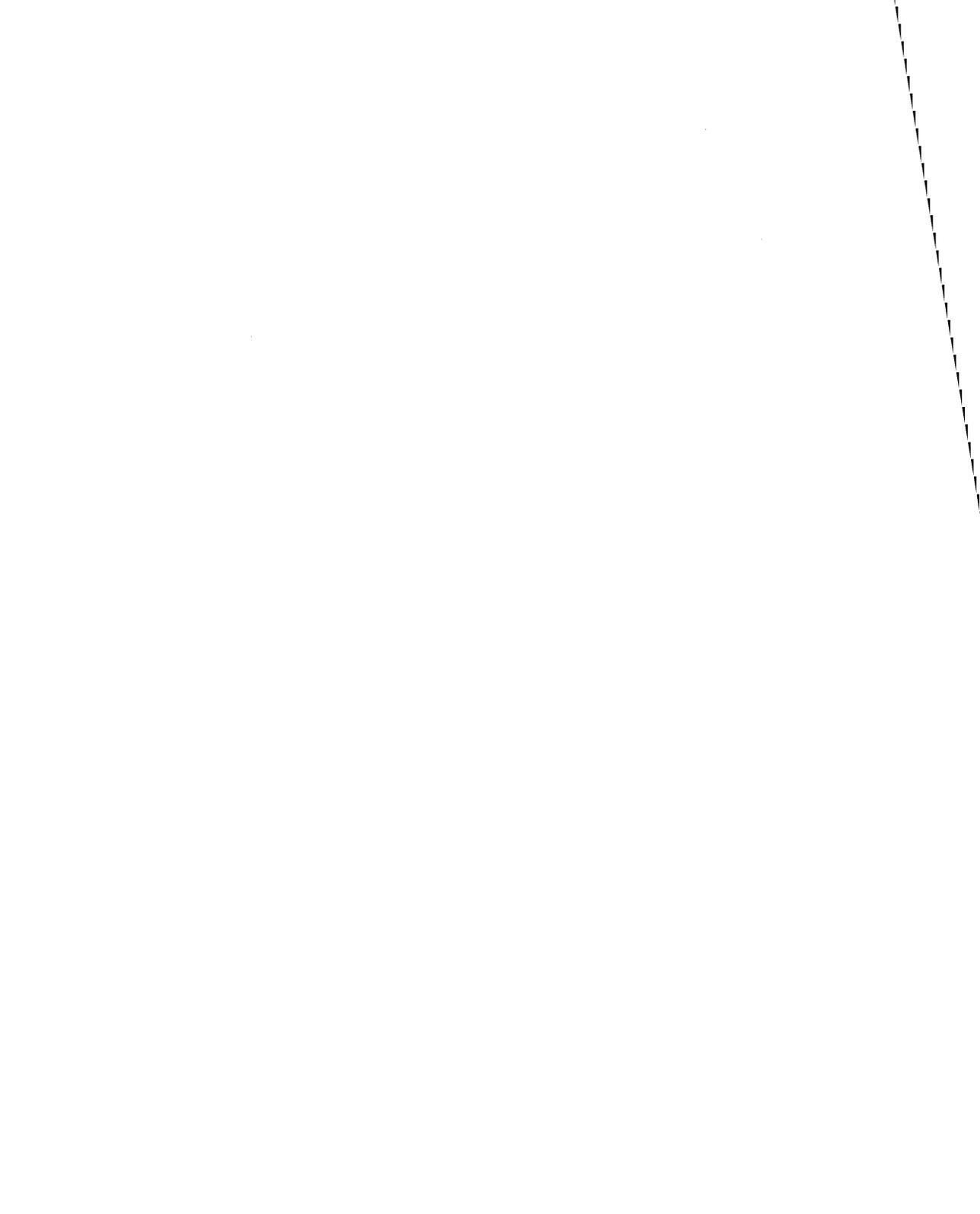
1. Moriba Touré et T.O. Fadayomi, dir., **Migrations et urbanisation au sud du Sahara. Quels impacts sur les politiques de population et de développement?** Dakar, Codesria, 1993.
2. Charles LEMIEUX, **Jeunes en intervention dans leur milieu : étude sur l'exode des jeunes**, Département de santé communautaire du centre hospitalier Hôtel-Dieu de Gaspé, 1992 (rapport de recherche), p. 97.
3. Clermont Dugas, **Les régions périphériques. Défi au développement du Québec**, Sillery, P.U.Q., 1983, p. 57.
4. Olivier Galland et Yves Lambert, **Les jeunes ruraux**, Paris, Éditions L'Harmattan, 1992, 253 p.
5. Charles Lemieux, *op. cit.*, p. VI.
6. Fernand Harvey et Andrée Fortin, dir., **La nouvelle culture régionale**, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1995.
7. Neil Bissoondath, **Le marché aux illusions, La méprise du multiculturalisme**, Montréal, Boréal, 1994.

Bibliographie

CAMIRÉ, Lucie, Jacques ROY et Hector OUELLET. Le phénomène d'exode des jeunes dans le Bas-Saint-Laurent. Étude de cas : territoires des MRC. Matane et Témiscouata, Université Laval, Centre de recherche sur les services communautaires, 1994 (rapport de recherche).

GAUTHIER, Madeleine et Johanne BUJOLD avec la collaboration de Claire BOILY. Les jeunes et le départ des régions : revue des travaux. Québec, IQRC, 1995 (rapport de recherche).

ROY, Jacques. «L'exode des jeunes du milieu rural : en quête d'un emploi ou d'un genre de vie». *Recherches sociographiques*, vol. XXXIII, n° 3 (1992) : pp. 429-444.



Loisir, qualité de vie et migration régionale chez les jeunes : cadre théorique de recherche

Jean-Louis Paré
Université du Québec à Trois-Rivières

Développement régional et migration des jeunes

Depuis une vingtaine d'années au Québec, c'est dans le champ des études portant sur le développement régional, où l'on trouve un volume de production important¹, que tente de s'insérer l'étude de la migration des jeunes.

De façon approximative, les études sur le développement régional opèrent de trois points de vue. Premièrement en elles-mêmes, du point de vue des régions : on parle alors de développement régional ou économique, de ressources locales, d'aménagement du territoire. Presque toutes les six composantes de la roue du développement (Institut de développement en économie communautaire) y sont considérées, soit : 1) préalables organisationnels (études, planifications, budgets); 2) planification de départ; 3) développement organisationnel (activités, plans, évaluations, outils); 4) développement de projets; 5) participation de la communauté; 6) soutien des ressources externes. Ces six composantes, qui permettent à la communauté de gérer son développement, ont servi, chacune à leur tour, d'objet de recherche et peuvent permettre de greffer les études sur les migrations ou non-migrations des jeunes. À ce palier régional-local, et du point de vue des politiques autant que de celui des interventions, s'arriment un ensemble d'institutions² et d'opérations qui se sont rapidement succédées : ARDA (1960), BAEQ (1963), OPDQ (1968), MEER (1969), Sommets régionaux (1984), CRF, Fonds de développement régional, Secrétariat aux affaires régionales, et le reste. **Québec : à l'heure de l'entreprise régionale** (1988) est un exemple de stratégies et de mesures illustrant le partenariat souhaité à la suite de l'entente auxiliaire Canada-Québec. Sur le plan politique, les discours se remplacent, les derniers étant **développement endogène ou local, désengagement de l'État, développement par la base**. De ce premier point de vue des études sur le développement régional, quelque part dans cet ensemble, comme partie de la

roue ou partie du rouage politique, la préoccupation des jeunes finit par être insérée. Dans les régions, on compte toujours beaucoup sur l'apport des jeunes; c'est le discours quotidien local et celui des médias. Vachon et Coallier, dans leur théorie du développement local, à la troisième étape du processus de revitalisation intitulée la mobilisation, ne précisent la tâche que pour un seul groupe d'âge, les jeunes; et ils en parlent comme de la «*force première de renouvellement et de dynamisation*»³. Il s'agit de forces vives internes à supporter et à conserver.

Deuxièmement, le développement régional est abordé de façon comparative. On compare d'abord les régions entre elles : on parle alors de disparités économiques, territoriales, de sous-développement régional, de deux Québec dans un⁴; ou on compare les régions avec les grandes villes : études urbaines, villes-régions, ou villes centres : 24 MRC ont un revenu familial à 80% inférieur à la moyenne, dit-on; les localités de moins de 2 500 sont à 70% de la moyenne. Sur ce plan comparatif, les écarts entre les jeunes de différentes régions sont énormes et de fait très peu scientifiquement connus. Au Québec, les jeunes migrent beaucoup et en proportion différente selon les régions, à tel point qu'on parle de désertification pour certaines. Selon le Conseil des affaires sociales, la diminution du groupe des jeunes de 0 à 14 ans au Québec a été de 21% entre 1971 et 1981. Dans les communautés en diminution démographique, la baisse observée est de 43% alors que pour celles en développement, elle est de 1,4%⁵. Dans son atlas sur l'évolution des MRC, Vachon ne traite de façon explicite que d'un seul groupe d'âge, les jeunes; et il le fait pour chaque MRC. Avec ses données, nous pourrions regrouper les régions selon leur type d'indentations au polygone des âges. *Grosso modo*, Vachon note une forte présence des jeunes en régions de Montréal et Laval, une présence régulière en celle de Québec, une faible en Estrie, Outaouais et Laurentides, et une très faible en Côte-Nord, Saguenay—Lac-Saint-Jean, Mauricie—Bois-Francs, Abitibi-Témiscamingue⁶. Ses observations renchérisent le concept de régions périphériques, déjà repris par différents auteurs, Pronovost et Trudel, par exemple⁷.

Troisièmement, on peut aborder la question régionale comme mouvement interrégional et global sur le plan des déplacements des populations et du vécu des migrants : histoires régionales, IQRC-INRS, migrations des jeunes, et le reste. On parle alors de rester, de quitter, de revenir, de s'intégrer. Ce point de vue sera mis en relief dans notre recherche sur les jeunes et la migration, mais il s'appuie évidemment sur les deux premiers, la région en soi et la région comparée.

Plus systématiquement, la recherche en développement régional s'est développée, d'une part, particulièrement dans le réseau UQ par le GRIDEQ, le GRIR, ou l'INRS-Urbanisation et, d'autre part, par les maîtrises en développement régional à Rimouski (UQAR) ou en ATDR⁸ à l'Université Laval. Selon Dugas, six grandes perspectives d'analyse orientent la plupart des études sur le développement dont la première, troisième et cinquième concernent plus spécifiquement la migration des jeunes; ce sont : 1) une approche micro-économique par indicateurs; 2) une approche néo-marxiste : ségrégation, accumulation, domination; 3) une approche sociologique (clivages, groupes sociaux, faits culturels ou de civilisation); 4) une approche géographique (relation homme-espace); 5) une approche politique : pouvoir, contrôle normes; 6) une approche éthique : fondements des inégalités, injustices et conséquences⁹. Pour notre étude des jeunes, est retenue fondamentalement l'approche sociologique (point 3) mettant l'accent sur les itinéraires personnels et le mode de vie, dont le loisir, mais sont aussi à prendre en compte les politiques sur les jeunes (point 5) et les indicateurs économiques (point 1). Notre recherche s'intègre de plus à la liste des dix questions de l'auteur qui montrent bien l'inter-influence des facteurs et la place de la migration des jeunes; **le sous-développement, où? quels facteurs? rôle de la culture? lien avec qualité de vie? en milieu rural ou urbain? le coût social? les caractéristiques sociologiques des migrants? les effets? l'évolution des structures d'âge?** la dispersion des populations pauvres? C'est donc réellement dans ce panorama sociologique des études en développement régional, le cheminement ou l'itinéraire des jeunes migrants, leur non-départ, leur exode et leur insertion, privilégiant le facteur individuel et qualitatif, mais le situant dans son contexte social et économique, que s'insérera du point de vue du loisir notre recherche sur la migration.

Le phénomène de la migration provinciale des jeunes au Québec

Si le phénomène de la migration des jeunes a été ailleurs étudié dans le contexte des récents mouvements de peuples des pays de l'Europe de l'Est ou dans celui des migrations rurales en Europe de l'Ouest et en Afrique du Nord, au Québec c'est, en plus des trois points de vue plus haut dégagés, surtout dans un contexte d'insertion sociale et professionnelle par le travail ou les études que le dossier a été abordé. Après avoir mis de l'avant le point de vue des acteurs, les avoir retenus dans leur région et les avoir considérés comparativement entre régions, privilégiant un regard sociologique, nous abordons donc le phénomène sous un angle nouveau, le contexte culturel et par le biais du loisir des acteurs; notre hypothèse est que cet aspect, encore peu traité, peut recevoir un appui

théorique ou empirique; et c'est ce que ce texte tentera de démontrer tout en permettant d'étayer un cadre théorique sur les migrations.

Au Québec, la migration provinciale des jeunes revêt deux traits. Premièrement, la tranche d'âge étudiée est plutôt étendue : les jeunes de 12 à 30 ans. Deuxièmement, cette tranche d'âge diminue constamment comparativement à la population totale du Québec. Comme l'illustre la figure 1, *Pyramide des âges de la population du Canada, 1984 et 1994*, les 15-25 ans sont le groupe d'âge qui a diminué le plus ces dix dernières années. Sur 30 ans, les moins de 30 ans passent de la moitié de la population du Québec en 1966 au tiers de celle-ci en 1991; en nombre absolu, les jeunes de 15-25 passent de 4,7 millions en 1981 à 3,8 en 1991. Ils ont donc «moins d'influence démographique», ajoute la même source, «ou culturelle»¹⁰.

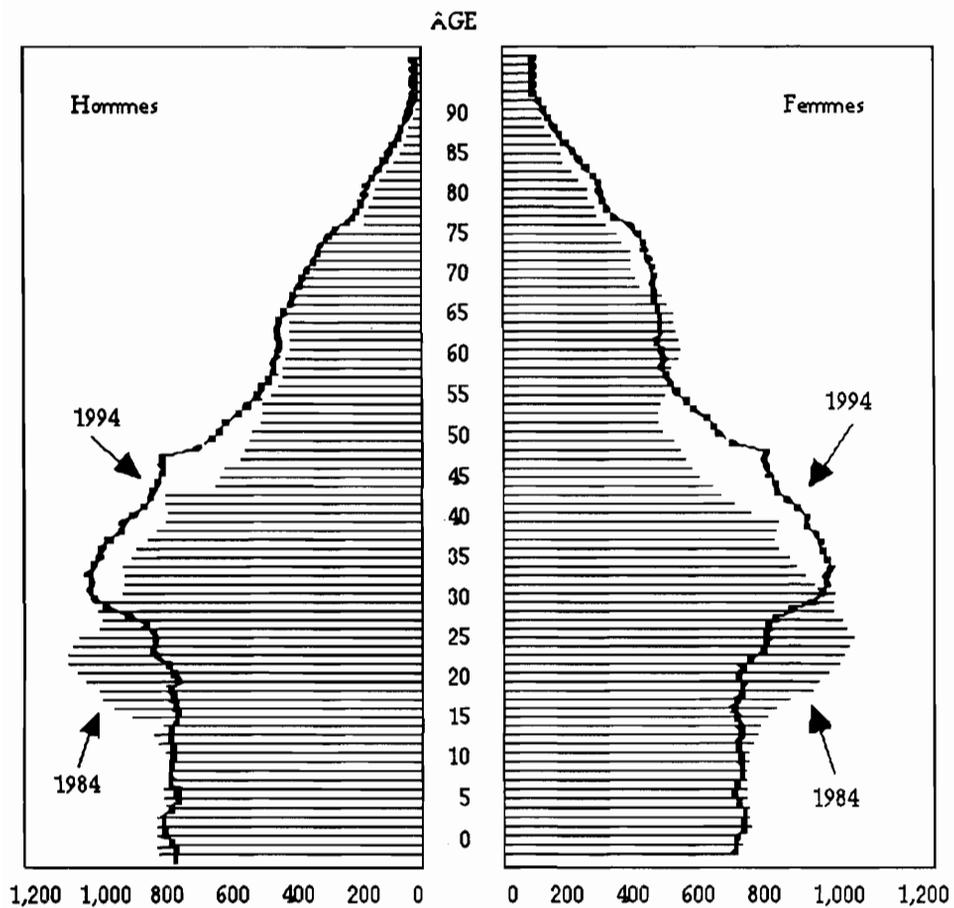
En somme, nous retenons quatre paramètres de la migration des jeunes au Québec qui balisent ce phénomène et en révèlent l'importance : tranche d'âge étendue (12-30), diminution constante de son poids relatif s'ajoutant, tel que signalé, à une migration interne très différente selon les régions, et à une présence perçue comme très importante par les animateurs régionaux.

Le loisir comme facteur explicatif de migration et comme moyen d'insertion

Le loisir a quelquefois été associé au phénomène de migration des jeunes, comme facteur explicatif de migration et comme moyen d'insertion. Dans leur revue des travaux portant sur les jeunes et le départ des régions, Gauthier et Bujold signalent cinq auteurs qui le traitent explicitement : Camiré, Kayser, Roy, Trudel, Vachon et Coallier, Denis-Grenier¹¹. Si l'on fait la liste de toutes les mentions du loisir, il s'en dégage cinq points: 1) Le loisir est associé aux facteurs de migration, non à ceux d'attraction locale ou de rétention. 2) Il est traité en lien avec les autres services, surtout les services aux jeunes familles (garderies, loisirs pour enfants, adolescents). 3) Il est mis sous le chapeau général de la qualité de vie. 4) Il participe du concept d'urbanité, résultant de la scolarisation et de la culture des jeunes. 5) Il est formulé en termes d'activités : culturelles et sportives, quelquefois aussi en termes de services. Nous y reviendrons tout au long de ce texte.

Figure 1

Pyramide des âges de la population du Canada au 1 juillet 1984 et 1994



Effectifs des classes annuelles d'âge (pour une population de 100 000)

Source : Tableau statistique 1.4 et le tableau 1.2 dans le no 91-537 au catalogue.

La connaissance théorique et explicative actuelle de ce phénomène

Phénomène vaste et en croissance, associé à loisir ou qualité de vie par certaines études, avons-nous dit, mais, dans cette association, non encore accompagné d'une connaissance théorique et explicative! Malgré l'importance signalée des études sur le développement régional, si l'on peut trouver des données sur la migration et l'insertion scolaire et professionnelle des jeunes depuis la nouvelle forme de migrations régionales, rares sont encore les études qui appréhendent l'ensemble de ses dimensions, et encore plus rares s'il s'agit de son processus. Et la conclusion de Pumain s'applique autant au Québec qu'en Europe :

Il faut dire que la connaissance des migrations internes souffre du mauvais état général des sources d'information, qui ne permettent pas toujours une évaluation précise dans l'espace et le temps. Il est en outre encore difficile d'établir le lien entre les comportements individuels, les motifs de la décision de migrer, et leurs conséquences ou leurs déterminants au niveau macroscopique des configurations de population ¹².

C'est cet état embryonnaire des connaissances qui oriente aussi notre plan. Il nous faudra déterminer sur quels aspects et à quel niveau est posée actuellement la relation entre loisir et migration; ce résultat nous amènera à préciser quelles sont les orientations des connaissances actuelles sur la migration et, par la suite, quelles sont celles sur le loisir qui peuvent leur être associées. La conclusion de ce point nous amènera à proposer des concepts-charnières permettant d'appréhender simultanément et de façon explicative les deux champs de connaissance. Nous concluons en suggérant des questions de recherche à traiter à partir des concepts-charnières présentés et en proposant des éléments d'un cadre théorique, questions et cadre théorique de recherche que nous souhaitons pouvoir transformer au plus tôt en agenda de recherche bien établi.

Migration et loisir : connaissance et mise en relation

Migration et loisir : lien indirect d'après la documentation

En complément de notre traitement de Gauthier et Bujold¹³ pour l'aspect loisir, résumé en introduction, une recherche documentaire informatisée a été faite dans les banques localisées sur disque optique; nous avons interrogé en sciences humaines, en psychologie et en sociologie. Une navigation «mondiale»

a aussi été réalisée avec Internet. Le traitement nous a forcé à conclure que la référence parfaite pour le lien entre **migration, jeunes et loisir** n'apparaît pas encore directement dans les recherches. Les meilleurs regroupements de facteurs ou de théories nous viennent lorsqu'on sort du champ de ces concepts : par exemple, inclure immigrants, considérer les personnes âgées, retenir santé mentale, et le reste. Pour le moment, c'est l'ensemble **migration et qualité de vie** qui nous a apporté le meilleur matériel. De plus, le sujet est souvent analysé dans le contexte de la famille; les références invitent à étudier différemment ceux qui ont décidé et ceux qui n'ont pas décidé, que ce soit de migrer ou de ne pas migrer. Quelques mots clefs furent retenus de ces textes : **dimension culturelle ou de santé mentale; intention, prédiction; aspiration à quitter; intention et comportement; prise de décision; mise en relief de famille, femme, célibataire**. S'il n'y a pas de texte traitant du lien direct entre migration et loisir, il faut donc partir d'un peu plus loin. Et l'analyse de tous les *abstracts* retenus sur la migration mène à conclure que, en loisir de pointe, les recherches scientifiques avec cadre théorique explicite peuvent s'arrimer correctement au discours sur la migration et quelquefois même le faire progresser. Nous ferons donc un survol des connaissances de pointe sur les deux champs d'étude afin de tenter de repérer quelques concepts-charnières pertinents au point de vue des acteurs et à leurs processus de migration ou de non-migration, sociologiquement parlant.

Migration : connaissance scientifique du phénomène

Un rapport de la Commission européenne nous permet de donner l'envergure des études de la migration quant aux disciplines et classifications¹⁴. Les disciplines réfèrent à un champ de recherches variées et hautement hétérogènes : anthropologie, démographie, économie, géographie, études légales, science politique, sociologie; et nous ajoutons, à la suite de notre repérage documentaire, psychiatrie, histoire, psychologie, psychologie sociale, sciences du loisir. Quant aux classifications, huit ont été repérées : ce sont des classifications selon les intentions¹⁵, les processus, les causes, la distance, le temps, la forme sociale, les formes de sélection, les frontières.

Un périodique spécialisé en migration, et qui est à sa trentième année de parution, **International Migration Review**, propose un plan de classification de ses articles et des autres publications recensées en les découpant en dix catégories (tableau 1). Malheureusement, seulement cinq sous-catégories concernent notre sujet.

Enfin, Clark, dans un volume synthèse supporté par SAGE et intitulé **Human Migration**, nous fait progresser en classification des connaissances en fournissant trois tableaux : typologie des migrants; illustration d'une migration à double sens (*in and out*); mobilité selon une perspective de cycle de vie¹⁶. Voilà pour le corpus actuel des connaissances sur la migration et pour son état de développement.

Synthèse et choix consécutif de cadre théorique

Les disciplines prioritaires retenues¹⁷ relèvent des différentes sciences humaines : sociologie, travail social, histoire, psychologie, psychologie sociale, sciences du loisir, science politique. Des différents points et tableaux présentés à la suite du repérage documentaire, nous retenons pour le moment, classifications et typologies; intentions, causes et processus; perspective de cycle de vie. Dans ce champ de connaissances vite tracé, nous nous concentrons sur la migration actuelle et intérieure des jeunes, abordée comme micro-processus et analysant le vécu et la logique des acteurs. Migration sera aussi associée à temps et espace, et à résidence permanente ou semi-permanente, ce qui la distinguera de tourisme et de *commuting*¹⁸.

Loisir : problématique de pointe et paradigme retenu

Passant au second pôle, le loisir, il faut préciser de quoi nous parlons précisément. Peut-on dégager une approche du loisir qui interface la migration? Parlons-nous de temps, d'argent, d'activités (baseball, location de films, pêche)? Parlons-nous de modes (de véhicule tout terrain remplacé par patins alignés ou par pistes cyclables)? Nous ne référerons sûrement pas d'abord aux activités comparées une à une en campagne et en ville, en ville-région ou inter-régions. Pour contribuer à la connaissance des migrants, le loisir doit être traité selon les nouvelles approches et les paradigmes actuels des sciences du loisir. Si l'on me permet une métaphore internaute, c'est un loisir à **large bande voyageant par satellite et capté par des soucoupes plutôt qu'un loisir emprisonné dans un câble coaxial que nous allons considérer!** Et ce loisir est de plus considéré d'une façon globale comme interface et non pas comme secteur isolé – interface à la migration et à beaucoup d'autres secteurs. Seront en conséquence présentés comme choix théorique de recherche du point de vue du loisir : 1) quatre dimensions concomitantes du loisir; 2) le lien entre loisir et vie quotidienne; 3) une spirale intégrative du loisir selon Kelly.

Tableau 1

Review of Reviews

Index

A — Region

- A1 Northwester Africa
- A2 Northeaster Africa
- A3 Southern Africa
- A4 Southern Asia
- A5 East Asia
- A6 Southeast Asia
- A7 Pacific (South Pacific)
- A8 North America
- A9 Central America
- A10 Caribbean (West Indies)
- A11 South America
- A12 Western & Southern Europe
- A13 Eastern Europe
- A14 Middle East (Southwest Asia)

B — History and Theory on Migration

- B1 History
- B2 General Theory and Methodology
- B3 Theory on Specific Aspects (cultural, economic & others)
- B4 Bibliographies & Research in Progress

C — International Migration

- C1 General
- C2 Settlement and Resettlement
- C3 Temporary Movements
- C4 Return Migration
- C5 Refugees
- C6 Brain Drain
- C7 Undocumented Migration
- C8 Assimilation and Acculturation

D — Internal Migration

- D1 General
- D2 Rural-Urban and Urban-Suburban
- D3 Settlement and Resettlement

E — Structural Aspects

- E1 Labor
- E2 Housing, Education and Others
- E3 Public Opinion and Media
- E4 Family

F — Policy on Migration

- F1 Legislation
- F2 Politics
- F3 Public Opinion and Media
- F4 Migration and Religion

G — Ethnicity

- G1 Bilingualism

H — Migration and Health

- H1 Mental Health
- H2 Migrant Health

I — Human Rights

J — Women Migrants

Quatre dimensions concomitantes du loisir

Nos recherches depuis 1980 portant sur les jeunes et les autres cycles de vie nous ont amené à travailler simultanément en loisir avec quatre dimensions : dimension comportementale, dimension subjective, dimension spatiale et dimension relationnelle. Sous la dimension des comportements, nous traitons de loisir, culture, sport, tourisme, bénévolat, *farniente*, etc.; sous les dimensions subjectives, c'est *affects*, motivation, liberté, image de soi. Les lieux de réalisation distinguent maison, école, extérieur, lieux publics, ailleurs; le cadre social se spécifie en parents, amis, *gang*, partenaire, *chum*. Et c'est le traitement interactif de ces dimensions, prises alternativement comme variables indépendantes ou dépendantes qui donne à cette approche sa puissance et sa mobilité¹⁹. Ces quatre volets peuvent, chacun dans son lieu, aider à préciser le vécu des non-migrants autant que celui des migrants.

Loisir et vie quotidienne

Depuis 1990, le thème de loisir et vie quotidienne est récurrent dans les périodiques en loisir. Les catégories d'activités de la vie quotidienne des adolescents²⁰ en donnent une vision globale. Elles sont regroupées en trois: études, subsistance, loisir²¹. Dans ce contexte de vie quotidienne, le loisir socialisation représente 25% des événements de loisir, la maison ailleurs que sa chambre est un lieu très positif, les relations avec la famille, motivantes, et l'école est associée à loisir et amis. Et du point de vue subjectif, le loisir est maintenant défini comme une expérience se caractérisant par liberté perçue, motivation intrinsèque et satisfaction ou plaisir²². Comme deuxième option du point de vue du loisir, ce focus sur la vie quotidienne est à rapprocher de la non-migration autant que de la migration, ici comme facteur d'insertion dans les deux cas.

Loisir comme spirale de cercles interreliés et complémentaires

Un troisième volet du nouveau paradigme en loisir est encore plus ambitieux, c'est celui de la spirale de Kelly. L'idée est d'aborder le loisir sous différents angles ou cercles comportant chacun points positifs et limites, ce qui débouche sur le cercle suivant ou précédent : le loisir est expérience personnelle, mais aussi choix-décision, inséré dans une histoire personnelle et en contexte familial et social. Le tableau de Kelly illustre bien le passage dialectique du micro-punctuel, au développement, puis au macro-institutionnel (figure 2). Les

cercles de l'expérience, de la décision, de l'interaction sociale et de la dimension politique nous semblent à retenir.

Du point de vue du loisir, c'est un loisir de vie quotidienne, multidimensionnel et pouvant être considéré avec différents volets selon les anneaux de la spirale qui nous paraît interpeller le jeune migrant ou le non-migrant; par exemple, pour le migrant, lieux, cadres sociaux et les sphères «*development, institution*»; pour le non-migrant, c'est comportements, dimensions subjectives et sphères «*identity, interaction*». Ces jalons théoriques posés, et analysant migration et loisir d'un point de vue multidisciplinaire, autant que de celui des études régionales, nous retenons comme deuxième sélection relative à migration interne des jeunes au Québec (avec ses trois situations : les non-migrants, les migrants et ceux qui reviennent de migration, un loisir associé de façon importante à chaque section du processus de migration, mais comportant dans chaque cas certains aspects communs «*core*» et certains spécifiques.

Passant du point de vue du choix de l'objet, de la problématique à celui des dimensions, nous allons préciser comment l'interface migration-loisir peut être posée, en proposant quatre concepts qui serviront de points charnières : 1) identité en migration et loisir; 2) relations sociales en migration et loisir; 3) qualité de vie ou style de vie en migration et loisir; 4) culture en migration et loisir. Nous nous limitons à ces quatre concepts, perçus comme fondamentaux à partir de l'analyse documentaire des deux champs.

Concepts-charnières entre migration et loisir

Premier concept-charnière : identité en migration et loisir

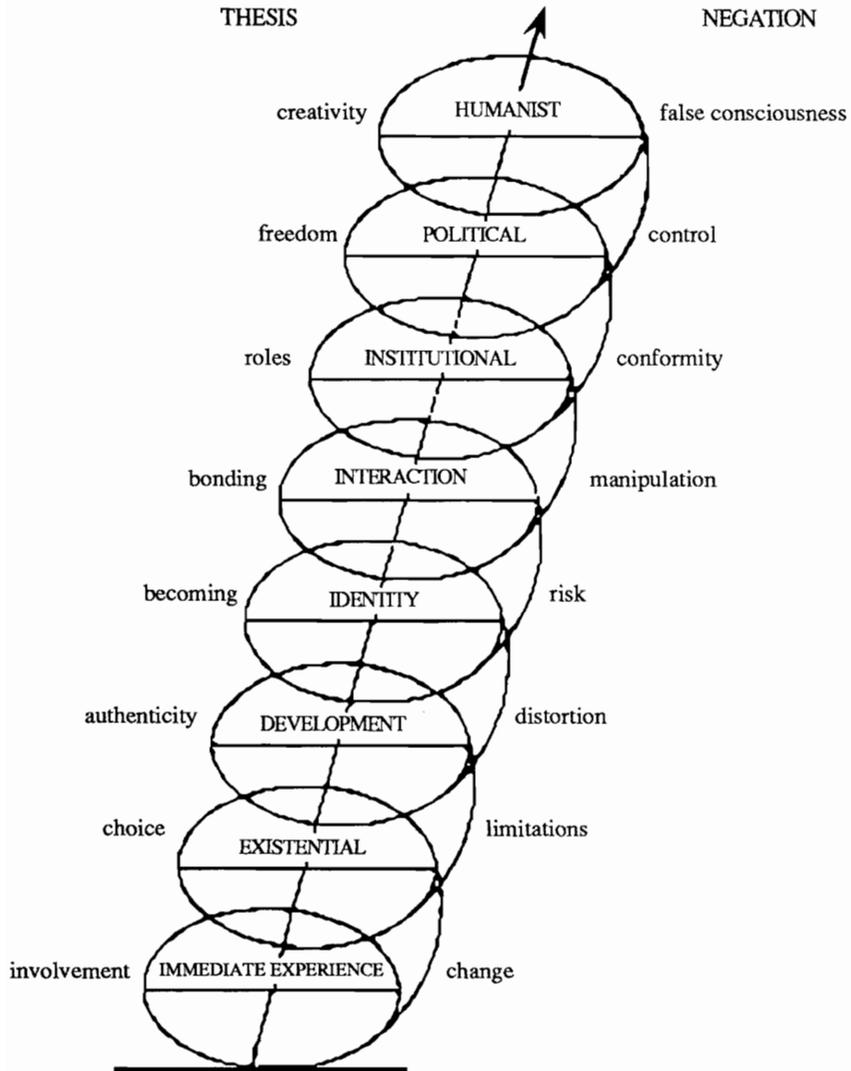
Du point de vue de la migration, traitant l'identité dans un contexte de santé mentale, Brody insiste sur une distribution équitable de l'estime de soi. Puis, il précise identité et marginalité : certains, malgré leurs réussites, se sentent marginaux en permanence; ils peuvent être, de fait, victimes de préjugés, de discrimination, d'exclusion sociale, ou ils peuvent se sentir tels. Le même auteur note un autre élément significatif dans le processus subjectif de la migration; le défi de la migration, selon lui, c'est de maintenir un sens d'identité personnelle et culturelle dans son périple à travers frontières géographiques, sociales et personnelles, et face aux forces pressant à la marginalité²³.

En psychologie sociale du loisir, l'identité personnelle, ou sociale, est aussi retenue comme processus de construction de soi, de son image de soi impliquant un double mouvement : exploration et engagement²⁴; d'un point de

Figure 2

A Spiral of Leisure theory

The Play of Theories



vue plus sociologique, Gauthier la définit comme un ajustement entre la biographie de l'individu (caractéristiques biologiques, psychologiques et sociales) et les attentes de la société (répertoires, rôles, modèles). «*L'identité de l'individu se construit entre la rencontre que l'individu donne de la situation qui l'entoure, la représentation qu'il s'en fait, en relation avec ce qu'il est, avec la perception qu'il a de lui-même*». C'est donc un «*tiraillement entre l'héritage issu de la socialisation première dans leur milieu d'origine, les modèles qui leur sont aujourd'hui proposés et la nécessité de s'adapter à de nouvelles définitions de rôles et de situations pour lesquelles ils n'étaient pas nécessairement préparés*»²⁵.

La compréhension de l'identité est donc majeure en migration, mais elle ne l'est pas moins en loisir; et elle est d'ailleurs étudiée comme telle dans les deux champs. Le migrant ajuste son identité partout, donc aussi en loisir; et le loisir est perçu comme un lieu majeur d'identité et d'identification, surtout chez les jeunes.

Deuxième concept-charnière : relations sociales en migration et loisir

La majorité des **études sur le migrant** prennent en compte les relations sociales. On les aborde d'abord comme des influences sur le choix de migration. La Commission européenne dit que les réseaux sociaux fournissent les conditions suffisantes pour migrer : information, assistance, accueil. D'autre part, Westermeyer, psychiatre chargé du soin des migrants, fait de cette dimension sociale une partie de son *assessment*; et selon lui, la tâche majeure est la reconstruction du réseau social²⁶.

D'autre part, **en sciences du loisir**, la socialisation est abordée comme un processus par lequel la personne acquiert, par prise de conscience, entraînement ou imitation, attitudes, habitudes et valeurs pertinentes pour s'intégrer à sa culture²⁷. Dans un contexte de mobilité, Murphy assigne au loisir le rôle de premier créateur du tissu social. Voici quelques précisions. Faisant une synthèse majeure portant sur le loisir, les services de loisir et la *dispensation* de services en loisir, Murphy analyse les changements actuels sur le plan de la communauté. Pour lui, les communautés sont très modifiées. Maintenant, la communauté est temporaire : un quart des résidents déménagent chaque année; donc l'implication et la participation sont très modifiées. La famille est aussi, pour plusieurs, temporaire; il n'y a donc plus de groupes primaires. Le loisir joue alors un rôle totalement différent. Si l'on est isolé en ville, c'est le loisir qui sert à démarrer les réponses aux besoins de premiers liens humains. Il remplace les premiers

contacts affectifs quotidiens et suivis qu'on vivait antérieurement dans la famille ou le voisinage; il joue le rôle dévolu jadis aux groupes primaires. Les styles de vie de loisir servent d'ossature et de cadre de référence pour la participation communautaire²⁸.

Les relations sociales de temps libre jouent donc un rôle majeur dans l'explication de la migration ou de la non migration. Tenir en priorité aux relations acquises influencera le choix de ne pas partir; tenir à en recréer de nouvelles fera privilégier le loisir comme moyen de réinsertion : le loisir à l'arrivée est alors créateur de tissu social et joue le rôle dévolu au groupe primaire qu'on avait à la localité de départ.

Troisième concept-charnière : qualité de vie en migration et loisir

Il y a près de vingt ans, la perspective économique a mis un lien entre qualité de vie et migration. Dès 1979, Cebula calcule le poids de certaines variables : aller vers l'ouest et vers un climat chaud sert à construire sa première formule de qualité de vie. Puis, pour la migration des personnes âgées, cinq mesures expliquent 48% de la variance; ce sont : soins médicaux, ensoleillement, température froide, pollution de l'air, ressources récréatives et taxes. Et d'une façon incidente, avons-nous dit, c'est par la qualité de vie que certains auteurs font actuellement explicitement le lien entre migration et loisir²⁹.

Dans le champ du loisir, la qualité de vie est maintenant traitée moins comme la présence de certains facteurs externes, mais comme qualité de vie perçue³⁰. «*Feelings of happiness, life satisfaction, psychological well-being; people define in terms of expectations and hopes...; and seem to revise continuously*»³¹. Cette qualité de vie est définie pour les jeunes dans la vie quotidienne comme *affect*, motivation, identité, *learning*. Pour Iso-Ahola, il y a une relation en U inversée entre la qualité de vie, satisfaction en loisir et le degré de stimulation (*arousal*) à la participation en loisir. À l'évidence, les données empiriques suggèrent que les satisfactions de vie et de loisir sont à leur plus haut quand le comportement de loisir est optimalement stimulant et *incongruent*³². Ainsi, un loisir stimulant de façon optimale conduit à un bien-être psychologique³³. Le concept de style de vie ajoutera à qualité de vie une structure interne et une stabilité.

En migration, la qualité de vie fut plutôt définie par des variables externes au sujet; par contre parler en loisir de qualité de vie perçue, satisfac-

tion, bien-être, identité et croissance, le tout à un niveau optimal, rejoint ce qui est formulé dans les recherches empiriques, tel qu'il sera indiqué plus loin. Pour les migrants constants ou les non-migrants permanents est pertinent aussi le concept de style de vie pris comme modèle explicatif de la personne avec, comme unité d'analyse, l'individu en relation, et impliquant structure de comportements, de significations et de valeurs³⁴. **Style de vie** pourra alors aider à percevoir de façon unifiée la vie de celui qui a choisi de demeurer autant que celle du migrant arrivant ou intégré dans son nouveau milieu.

Quatrième concept-charnière : culture en migration et loisir

Pour ce quatrième et dernier point, nous nous limitons à **ouvrir le volet sur culture et migration**. Selon Brody, *«In summary, culture includes everything that is produced by and is capable of sustaining shared symbolic experience and can continue and sustain meaningful experience»*³⁵.

Le volume **Deux Québec en un** du Conseil des affaires sociales a souligné à l'évidence l'impact des facteurs sociaux et environnementaux à côté des facteurs économiques et autres. Stinner et al. accentuent ce point de vue : ils prennent en considération les non-migrants, les migrants récents, et les migrants de longue date. Trois hypothèses explicatives sont testées *«Information cost, sociodemographic characteristics, psychosocial resources»*. La dernière hypothèse, ressources psychosociales, est celle des trois qui, selon eux, explique le plus les différences entre les migrants à long terme et les résidents stables (*lifelong residents*)³⁶. Pour Williams, quatre types de facteurs expliquent la migration : des facteurs physiologiques, psychologiques, sociaux et culturels³⁷. La relation entre culture et migration est donc bien campée : expérience symbolique, facteurs sociaux et environnementaux, ressources psychosociales, facteurs sociaux et culturels. Pour illustrer, nous avons monté un tableau inspiré de Brody et qui nous servira en même temps de synthèse sur culture et migration (tableau 2).

Quant à **culture et loisir**, les interactions foisonnent de partout : loisir comme une dimension de la culture, problématique culturelle du loisir, loisirs culturels, tourisme culturel, loisirs comme signes de la culture première et du mode de vie, loisir comme lieu d'une culture populaire prise au sens de prise en charge par les groupes moins nantis de leurs vacances et de leur destinée. Tous les périodiques scientifiques en loisir depuis 30 ans ont mis l'accent sur ce point, la publication francophone européenne aussi; l'anglophone, à sa façon, par le biais de *Heritage*. Sur tous les facteurs énumérés au tableau 2, on pourrait donner

Tableau 2

Facteurs culturels donnant forme au comportement de migration

La migration Événement majeur, à décision difficile, accompagné de sentiments mixtes, et qui expose notre identité, révèle nos loyautés, valeurs, visions du monde.

Les migrants sont sensibles à la variété, conscients des peurs et espoirs.

I- Significations et caractéristiques culturelles des places

1. Forte identité
2. Tradition
3. Équilibre entre culture dominante et sous-cultures
4. Multiculturalisme
5. Valeurs politiques
6. Conformisme

II- Façons de voir la migration

- 1- **Excitation et défi** : *escalier jusqu'au ciel*
Liberté... de devenir différent
Nouveaux recommencements
«Entrer dans le club»
Tirer son épingle du jeu (Opting out)
Faire du pays
- 2- **Platitude et désenracinement** : *Éclopé en dedans*
Rupture
Perte de «contentement»
Faire face à l'inévitable
Échec

III- Façon de voir les migrants

...

Tony Fielding, «*Migration and Culture*» dans *Migration Processes and Patterns*, 1992, tome I, pp. 200-212.

des références concordantes en loisir, sauf peut-être pour «tirer son épingle du jeu» et «platitudes et déracinement» tels que spécifiés. L'interface culture et migration fonctionne donc non seulement comme «englobant», mais aussi comme relations une à une sur presque tous les points spécifiques.

Entre migration et loisir, ces quatre concepts-charnières (identité, dimension sociale, qualité de vie et culture) nous paraissent donc suffisamment documentés pour offrir une certaine validité théorique et scientifique à la recherche sur migration et loisir chez les jeunes et nous sommes en train de les intégrer dans notre devis de recherche. Complétons ces éléments théoriques par des indications sur des données empiriques issues du Québec.

Migration et loisir : analyse de données empiriques du Québec

Au Québec, trois études, d'ailleurs en interrelations, ont considéré de façon empirique et semblable la question de la migration : Roy, en Estrie; Lemieux, en Gaspésie; Camiré et al. au Bas-St-Laurent³⁸. Voici quelques questions, résultats et interprétations.

La première question est directe : selon toi, les loisirs, activités sportives et socioculturelles sont-ils très suffisants, suffisants ou...? Et si insuffisants ou très insuffisants, est-ce une raison valable pour déménager en centre urbain? La réponse va dans le sens du déménagement, mais avec une **majorité de référendum**. Pour Roy et Camiré, c'est oui, les deux avec 51% (mais pour Camiré, 56% dans une MRC, 47% dans l'autre). Une autre question demande : indique-nous l'importance que tu accordes à chacun des projets d'avenir énumérés. Ici aussi quatre choix de réponses. Les résultats sont présentés au tableau 3, *Importance de projets d'avenir*. Celui-ci est assez révélateur : à un premier palier, trois facteurs de qualité de vie : amis, bonnes relations, milieu sain se positionnent au même plan que les facteurs classiques d'insertion : emploi, succès au travail ou à l'école, argent; à un second palier, milieu riche en loisir est aussi important que d'avoir une blonde ou un *chum*.

Roy termine son rapport de la façon suivante : «*La principale conclusion de cette étude : le marché du travail et la recherche d'une vie culturelle de qualité les convioient à l'exode*»³⁹. Le même auteur retient : «*...deux catégories de facteurs, les uns tenant au marché du travail, et les autres relatifs à la quête d'un milieu plus en accord avec le genre de vie recherché*». Ce n'est donc «*...pas le fruit d'un seul déterminant; l'emploi, les loisirs, la qualité de vie, la culture,*

sont autant de dimensions qu'il faut considérer dans l'examen du phénomène d'exode des jeunes de milieu rural...»⁴⁰.

Tableau 3
Importance de projets d'avenir

	Important et très important		Très important	
Emploi intéressant	99%	1 rang ⁴¹	86%	I
Avoir des amis	98%	2	78%	II
Avoir du succès à l'école ou au travail	98%	3	68%	III
Avoir de bonnes relations avec parents	97%	4	69%	III
Avoir de l'argent	97%	5	50%	IV
Avoir un milieu sain / environnement	96%	6	49%	IV
Avoir un milieu riche en loisir	86%	7	27%	VI ⁴²
Avoir une blonde ou un chum	84%	8	38%	V

Source : Lucie Camiré et al., *op. cit.*

Pour Camiré, les jeunes sont «*relativement satisfaits des loisirs et des activités sportives existantes*». L'apport des loisirs apparaît comme un besoin moins fortement ressenti pour améliorer la qualité de vie en région. On assiste alors à un changement d'hypothèse maintenant formulée à l'inverse. «*Le désir d'exode est autant associé à des facteurs tenant à la recherche d'emploi qu'à des facteurs portant sur la quête d'une meilleure qualité de vie*». Donc autant

emploi que qualité de vie, dit-on. *«La qualité de vie à laquelle les jeunes aspirent semble davantage liée aux possibilités de développement professionnel offertes qu'aux activités socio-récréatives et à la qualité de l'environnement physique et humain du milieu»*⁴³.

Au plan empirique, au Québec, la question demeure donc entière sur les motivations «dominantes» de migration et surtout sur le lien entre loisir et migration, mais les facteurs culturels (loisir) sont retenus comme des déterminants aussi importants que les autres facteurs, ce qui n'est pas peu dire. En France, Lambert et Galland parlent de logique des préférences, d'un glissement vers la ville, voulu et délibéré, du rêve rural vécu près de la ville. Ce manque concerne, pour plus de la moitié des jeunes, les loisirs au sens large, puis les commerces et services. *«...la demande de loisir a glissé vers des formes moins organisées, plutôt vers des prestations libres et les plus diverses possibles»*⁴⁴.

Notre démarche, parce qu'elle tentait de fonder théoriquement la relation entre migration et loisir, n'a pas voulu se limiter à analyser quelques résultats empiriques, de fait intéressants mais encore assez partiels. Après avoir cherché en vain dans les écrits théoriques des liens directs posés entre les deux termes, nous avons dû partir d'un peu plus loin et tenter de situer, relativement à la migration intérieure du point de vue des acteurs, un certain état des connaissances sur les deux thèmes pour en arriver à choisir problématique et objet de recherche; faisant un pas de plus pour générer un cadre théorique, nous avons pu poser quatre concepts-charnières ou quatre passerelles entre loisir et migration, l'identité (personnelle et sociale), les relations sociales (réseau primaire et tissu social), la qualité de vie (perçue, satisfaction et bien-être, style de vie), la culture (autant comme englobant que comme champ spécifique). Nous retenons des concepts clés pertinents aux deux champs et assez près de la vie quotidienne des acteurs pour être retenus dans un devis de recherche; les trois premiers, plus personnels et près de la vie quotidienne, sont associés au terme culture, polysémique et surdéterminé, dont l'angle d'approche reste encore à préciser.

Abordé par ses plus récents paradigmes, le loisir peut ainsi servir de révélateur, pour une part, du processus de migration, des choix et significations des acteurs, il peut être pondéré comme un facteur de qualité de vie tant pour les non-partants que pour les migrants et servir, pour une part, à expliquer choix,

itinéraires, modes et de lieux de vie. Cette interface entre loisir et migration constitue notre contribution spécifique à une recherche nationale actuellement en cours⁴⁵. Elle permettra, nous croyons, de commencer à spécifier pour la migration ce que nous savons maintenant sur le rôle du loisir pour la jeunesse en général⁴⁶.

Mais la délimitation du phénomène et le portrait théorique sont à compléter. Relativement à motivations et processus de migration, d'abord. Une attention est à apporter à la combinaison de la trajectoire individuelle et des changements sociaux, individuels et familiaux. Plusieurs points sont à traiter avec précaution. Selon Sly, on présume trop souvent qu'ont été prises par les migrants des décisions de partir, et de rester par les non migrants. Mais dans leur enquête, seulement 41% des migrants manifestent avoir pris une décision. Chez les non-migrants, la décision de ne pas déménager a été faite par moins d'un tiers seulement⁴⁷. Ce ne sont pas le même nombre de facteurs qui influencent les preneurs de décisions et les migrants; les facteurs sont plus nombreux chez les preneurs de décisions. Pronovost et Trudel ont réalisé une analyse secondaire de l'enquête de CROP (1983). Et quant aux résultats de l'analyse factorielle, les régions expliquent 46,5% de la variance; les activités, 16,4%; donc, le choix de l'activité comme une particularité régionale tient peu; se dégage aussi de leur analyse culture classique en milieux urbains, spectacles populaires et «*mass media*» en régions. Référant à cette recherche, l'auteur cite: «[...] il est ressorti que les régions constituent un facteur majeur d'explication dans les différences de participation aux activités culturelles et socio-culturelles»⁴⁸.

Notes

1. Clermont Dugas, «*Le sous-développement régional*» dans *Traité de problèmes sociaux* de F. Dumont et al., Québec, IQRC, 1994, pp. 103-126.
Diane-Gabrielle Tremblay et Jean-Marc Fortan, *Le développement économique local : la théorie, les pratiques, les expériences*, Québec, TELUQ, 1994.
2. Liste du gouvernement du Québec, de Dugas 1994, de Tremblay et Fontan 1994.
3. Bernard Vachon et Francine Coallier, *Le développement local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1993.
4. Conseil des affaires sociales, *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1989. C. Dugas, *op. cit.*
5. Conseil des affaires sociales, *op. cit.*, p. 28.
6. Bernard Vachon, *L'atlas de l'évolution démographique des municipalités locales et des municipalités régionales de comté du Québec de 1951 à 1991*, Montréal, UMRCQ, 1993.

7. G. Pronovost et R. Trudel, **Régions, loisirs et comportements culturels**, UQTR, 1985.
8. Aménagement du territoire et développement régional.
9. C. Dugas, *op. cit.*
10. Statistique Canada, *«Les enfants et les jeunes : un aperçu» dans Le Canada à l'étude*, de D. Ker et al., Scarborough, Prentice Hall Canada, 1994.
11. Madeleine Gauthier et Johanne Bujold, **Les jeunes et le départ des régions : revue des travaux**, Québec, IQRC, 1994.
Lucie Camiré et al., **Le phénomène d'exode des jeunes dans le Bas-Saint-Laurent, étude de cas : territoire des MRC Matane et Témiscouata**, Université Laval, 1994.
B. Kayser, dir., **Naissance des nouvelles campagnes**, Marseille, Éditions de l'Aube, 1993.
Jacques Roy, *«L'exode des jeunes en milieu rural : en quête d'un emploi ou d'un genre de vie»*, **Recherches sociographiques**, vol. xxxiii, no 3 (1992) : 429-444.
Roger Trudel, **15-30 ans. Les travailleurs, les étudiants et les sans-emploi en région périphérique**, Ville-Marie, Centre de santé Sainte-Famille, 1990.
B. Vachon et F. Coallier, *op. cit.*
Hélène Denis-Grenier, **Les migrants de l'Est du Québec à Montréal**, Montréal, Conseil des Œuvres, 1969.
12. Denise Pumain, *«Mobilité et migrations internes»*, **Espace, populations, sociétés**, no 1 (1994) : 11-12.
13. M. Gauthier et J. Bujold, *op. cit.*
14. European Commission, Commission of the University of Nijmegen, **Pre-feasibility Study of the Possible Establishment of a European Migration Observatory**, Netherland, 1994.
15. Pour Petersen (1958), pionnier des classifications sur la migration, le premier critère de classification c'est la motivation, le second, les causes.
16. W.A.V. Clark, **Human Migration**, Beverly Hills, Sage Publications, 1986.
17. Les disciplines de base des membres de l'équipe de recherche sont : histoire, sociologie, service social, psychologie, psychologie sociale, sciences du loisir.
18. W.A.V. Clark, *op. cit.*
19. Jean-Louis Paré, *«Connotations des lieux et du cadre social du loisir des adolescents»*, **Loisir et Société**, vol. XV, no 2 (1994) : 463-498.
20. Jean-Louis Paré, **Rapport complémentaire au rapport de recherche : les dimensions subjectives, objectives et contextuelles du loisir et des autres dimensions de la vie quotidienne d'un groupe d'adolescents et d'adolescentes**, rapport déposé au MLCP, 1986.
21. Sous ses deux formes, loisir-activité et loisir-socialisation, il compte pour 50% de tous les événements.
22. Jean-Louis Paré, *«Expériences de loisir et qualité de vie»*, dans **Approche interdisciplinaire des composantes de l'expérience de loisir**, Québec, PUL, 1987, pp. 1029-1032.

23. John W. Brody, «*Mental Health and World Citizenship : Sociocultural Bases for Advocacy*» dans *Mental Health of Immigrants and Refugees*, Austin, Hogg Foundation for Mental Health, 1990, pp. 299-328.
24. [...] et pouvant prendre quatre modalités : identité prématurée (*foreclosure*), identité réalisée (*achievement*), état moratoire ou diffusion d'identité (aucune exploration ni engagement dans ce cas). Pris au sens dynamique, selon Waterman : modèle d'engagement et mode de décisions et non pas un état ou stade réalisé.
25. Madeleine Gauthier et Lucie Mercier, *La pauvreté chez les jeunes : précarité économique et fragilité sociale, un bilan*, Québec, IQRC, 1994.
26. Joseph Westermeyer, *Mental health for refugees and other migrants : Social and preventive approaches*, Springfield, Charles C. Thomas Publisher, 1989.
Joseph Westermeyer, *Psychiatric Care of Migrants : A Clinical Guide*, Washington, American Psychiatric Press, 1989.
27. Jean-Louis Paré, *Loisir, style de vie...*, op. cit.
28. J. Murphy et al., *Leisure Systems : Critical Concepts and Applications*, Champaign, Sagamore, 1991.
29. Richard J. Cebula, *The determinants of Human Migration*, Lexington, 1979.
30. Jean-Louis Paré, «*Expériences de loisir...*», op. cit., pp. 1029-1032.
31. S.I. Iso-Ahola, *The Social Psychology of Leisure and Recreation*, Dubuque, WC Brown, 1980.
32. L'auteur fait allusion à «*incongruity theory*», une théorie explicative globale du comportement; son absence est source d'activation et de choix, pour rétablir la congruité perdue.
33. J.L. Paré, «*Expériences de loisir...*», op. cit., pp. 1031.
34. J.L. Paré, «*Loisir, styles de vie et mode de vie : problématiques et méthodologies en 1992. Analyse critique de Filipcova, Glypsis et Tokarski (1989)*», *Loisir et Société*, vol. XV, no 2 (1993) : 659-674.
J. Hornik, «*Situational Effects on the Consumption of Time*», *Journal of Marketing*, vol. XVIII (automne 1982).
35. Eugene B. Brody, op. cit., p. 311.
36. Capital social (contacts), *skills* et motivation semblent plus forts chez les migrants, ce que d'autres auteurs ont aussi souligné, Gauthier et Bujold (1994).
Voir W.F. Stinner, op. cit.
37. Anne S. Williams et al., «*Gender roles, marital status and urban-rural migration*», *Sex-Roles*, vol. 15, nos 11-12 (1986) : 627-643.
38. Jacques Roy, *Rapport d'étude sur les jeunes de la MRC du Haut-Saint-François : regard sur le présent et l'avenir*, Québec, Université Laval, 1990.
Lucie Camiré et al., op. cit.
Charles Lemieux, *Jeunes en intervention dans leur milieu : étude sur l'exode des jeunes*, DSC Hôtel-Dieu de Gaspé, 1992.

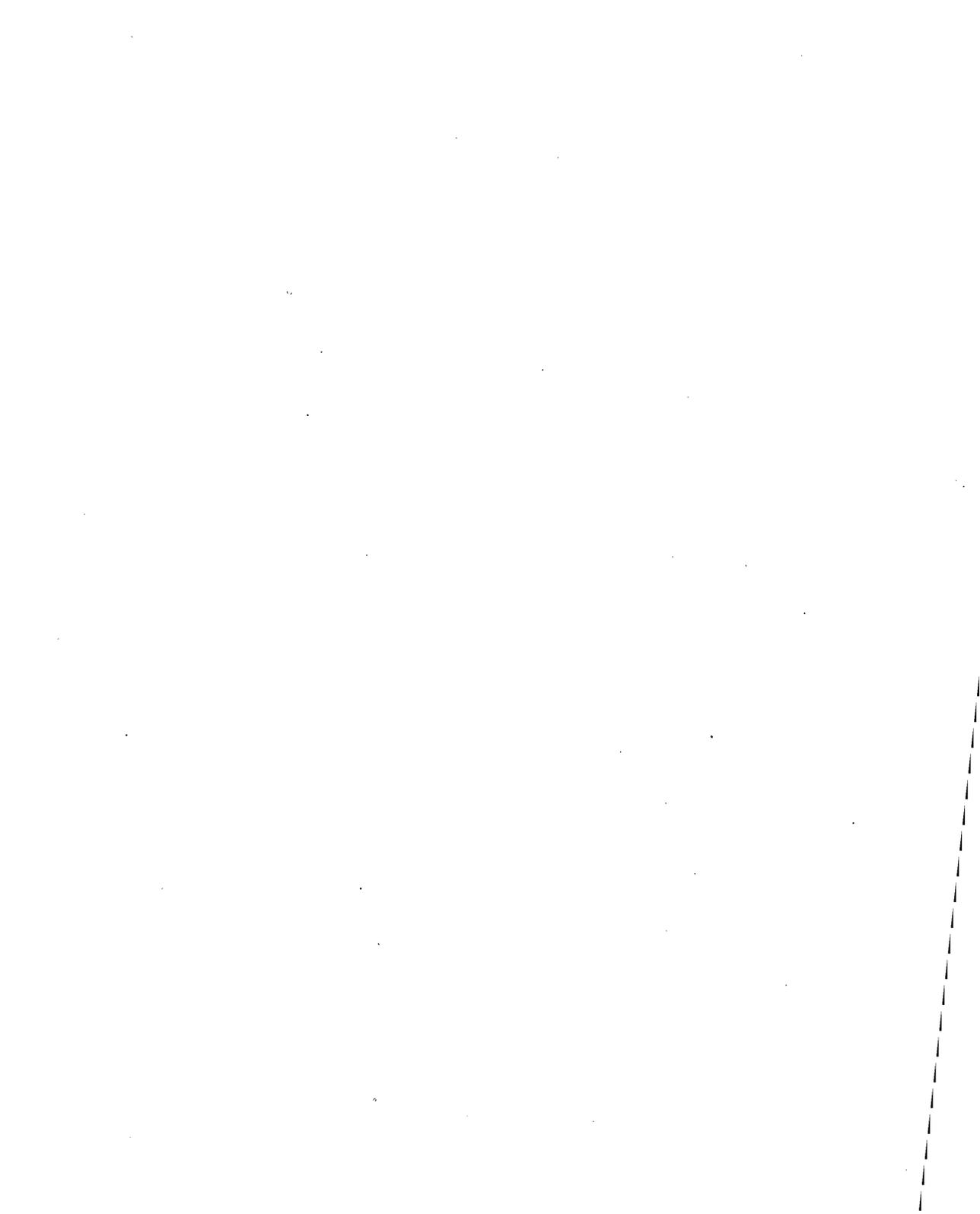
39. J. Roy, Rapport..., *op. cit.*, p. 16.
40. La ville est synonyme de promotion sociale, «*lieu où tout se passe*». Voir J. Roy, «*L'exode...*», *op. cit.*, pp. 429 et 441.
41. Nous fixons le premier rang exprimé en chiffres arabes en additionnant les réponses *Très important et Important*. Le rang attribué à partir de *Très important* seulement (chiffres romains) donne beaucoup plus d'écart : 59% contre 15%.
42. Tenir compte seulement de *Très important* ne modifie qu'un seul rang, *Chum blonde* qui précède alors *Loisir*.
43. Lucie Camiré et al., *op. cit.*, pp. 10-71-72-73.
44. Y. Lambert et O. Galland, *Les jeunes ruraux*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 45-49-53-130.
45. Au moment où nous procédons à la dernière révision ce texte, neuf mois après la rédaction de la communication pour l'ACFAS, l'équipe pluridisciplinaire et interuniversitaire en est à la publication d'un volume sur l'état des connaissances en migration et elle enclenche l'enquête empirique nationale en formalisant le cadre théorique, peaufinant l'instrument de cueillette et procédant au prétest.
46. Jean-Louis Paré, «*Le loisir des jeunes de 15 à 19 ans : dynamisme de la vie quotidienne et révélateur de la qualité de vie : synthèse des recherches empiriques québécoises*», dans **Bilan des connaissances empiriques sur les jeunes de 15 à 19 ans au Québec** [titre provisoire], sous la direction de Léon Bernier et de Madeleine Gauthier, IQRC, décembre 1995.
47. David F. Sly et J.M. Wrigley, «*Migration decision making and migration behavior in rural Kenya*», **Population and Environment Behavioral and Social Issues**, vol. 8, nos 1-2 (1986) : 78-97.
48. G. Pronovost et R. Trudel, *op. cit.*

Bibliographie

- BELL, J. «*Rural-Urban Continuum as a System of Identity*». **Rural Sociology**, (1992) : 57.
- BERRY, John W. «*Acculturation and Adaptation: A General Framework*». In W. Holtzman et T. Bornemann, **Mental Health of Immigrants and Refugees**. Austin, Texas, Hogg Foundation for Mental Health, 1990, pp. 91-102.
- CARD, Josefina J. «*The Correspondence Between Migration Intentions and Migration Behavior : Data from the 1970 Cohort of Filipino Graduate Students in the United States*». **Population and Environment Behavioral and Social Issues**, vol 5, no 1 (1982) : 3-25.

- CHAMPION, Tony et FIELDING, Tony (sous la direction de). **Migration Processes and Patterns**. Vol. 1, **Research Progress and Prospects**. London, Belhaven Press, 1992.
- DANGSCHAT, J. et WOLFGANG zum Felde. «*L'embourgeoisement : la ségrégation résidentielle par les capitaux économiques, sociaux et culturels*». In E. Lelièvre et al., **La ville en mouvement : habitat et habitants**. Paris, L'Harmattan, 1992. Pages 141-153.
- DANIEL, Barbara P. «*Cultural influences on moving or staying : An Appalachian case study*». **Journal of Applied Social Sciences**, vol. 10, no 1 (1986) : 51-61.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. **Décentralisation : un choix de société**. Québec, ministère du Conseil exécutif, 1995.
- HOLTZMAN, Wayne H. et BORNEMANN, Thomas H. **Mental Health of Immigrants and Refugees**. Austin, Texas, Hogg Foundation for Mental Health, 1990.
- LEE, Evelyn. «*Cultural factors in working with Southeast Asian refugee adolescents*». Special Issue : Mental health research and service issues for minority youth. **Journal of Adolescence**, vol. 11, no 2 (1988) : 167-179.
- MURRAY, J.D.; KELLER, P.A.; McMORRAN, B.J. et EDWARDS, B.L. «*Future Expectations of Rural American Youth : Implications for Mental Health*». **International Journal of Mental Health**, vol. 12, nos 1-2 (1983) : 76-88.
- NETO, Felix. **Revista de Psicologia e de Ciencias da Educacao**, vol. 1, (1986) : pp. 43-67.
- PARASURAMAN, S. «*Migration and its Effect on the Family*». Special Issue : The family. **Indian Journal of Social Work**, vol. 47, no 1 (1986) : 1-14.
- RAM, B. et al.; STATISTIQUE CANADA. «*Les Canadiens en mouvement*». **Le Canada à l'étude**. Scarborough, Ontario, Prentice Hall Canada, 1994.
- SEYFRIT, Carole L. «*Migration Intentions of Rural Youth : Testing an Assumed Benefit of Rapid Growth*». **Rural Sociology**, vol. 51, no 2 (1986) : 199-211.
- STILLWELL, J.; REES, P. et BODEN, P. (sous la direction de). **Migration Processes and Patterns**. Vol. 2, **Population Redistribution in the United Kingdom**. London, Belhaven Press, 1992.
- WENK. «*The Effect of Rural-to-Urban Migration on the Poverty Status of Youth*». **Rural Sociology**, vol. 58, (1993).

WILLIAMS, Carolyn L. et WESTERMEYER, Joseph. **Refugee Mental Health in Resttlement Countries**. Washington, Hemisphere Publishing Corporation, 1986.



La métairie publique, modèle de développement local et forestier

**Bernard Létourneau, étudiant à la maîtrise
en développement régional de l'UQAR**

Le secteur forestier québécois est confronté depuis quelques années aux diverses dynamiques sociales et économiques qui animent ses intervenants. Développement durable, forêt à habiter, accessibilité aux multiples ressources, gestion intégrée du territoire, productivisme et aménagement intensif sont de ces thématiques qui meublent les réflexions de tous les acteurs forestiers. Ce texte s'inscrit dans cette réflexion que tient la société sur l'avenir de la forêt et des hommes qui l'habitent et qui en vivent.

Cette réflexion touche, en un premier temps, la problématique de l'écoviabilité du modèle productiviste et des attentes de la société quant à la pérennité de son patrimoine forestier. Cette problématique se vit dans la foresterie locale et régionale, où les communautés sont directement engagées dans le processus du développement forestier, du patrimoine forestier à rebâtir. De fait, la reconstruction de celui-ci appelle de nouveaux régimes de mise en valeur qui tiennent compte de ces diverses dynamiques socio-économiques.

Une question sociale d'écoviabilité du secteur forestier

Depuis la publication du Rapport Brundtland de la Commission des Nations-Unies sur le développement et l'environnement, la forêt québécoise n'a jamais été autant au coeur des préoccupations de notre société. Depuis les dix dernières années, l'État québécois s'est donné une nouvelle loi sur les forêts. Il a adopté un nouveau régime forestier préconisant une politique de rendement soutenu et une polyvalence d'utilisation des diverses ressources forestières. Les préoccupations sociales d'un développement durable, jumelées à celles concernant l'utilisation des pesticides en milieu forestier, ont amené l'État à définir une stratégie de protection des forêts, elle-même bonifiée par la Commission sur

la protection des forêts du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Le rapport de cette commission de consultation, publié sous le vocable **Des forêts en santé**, résume l'ensemble des préoccupations sociales, économiques et environnementales reliées à l'écosystème forestier¹: certains qualifient même ce rapport, d'«États généraux du monde forestier».

Une prise de conscience de l'interdépendance des ressources forestières amène désormais l'État à amorcer une certaine déssectorisation des activités forestières et à favoriser une approche de gestion intégrée des ressources. Les gestionnaires des secteurs forestiers, fauniques et environnementaux sont ainsi invités à développer une approche de gestion écosystémique intégrant l'ensemble de leurs objectifs particuliers².

Parallèlement à cette dynamique de développement durable, on assiste à une volonté d'appropriation du territoire forestier, entre autres à l'occasion des multiples revendications populaires de rétrocession des lots intramunicipaux. Les communautés agro-forestières des régions périphériques (Bas-Saint-Laurent, Sagamie, Abitibi-Témiscamingue...) sont à la recherche de nouveaux modèles de gestion forestière qui seraient davantage garants de la pérennité des ressources de leur territoire habité. Elles marquent le caractère patrimonial de leur forêt habitée par leur enracinement dans leur territoire et la quotidienneté de leurs rapports socio-économiques avec celle-ci. Cette dynamique d'écoviabilité a été réaffirmée lors du récent Sommet sur la forêt privée tenu en mai 1995.

Plusieurs dirigeants politiques québécois parlent d'une régionalisation des pouvoirs et structures, particulièrement en gestion de l'aménagement et de la mise en valeur de la forêt privée. Déjà, dans le cadre d'une certaine régionalisation de la gestion, plusieurs conseils régionaux de concertation et de développement, notamment ceux du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie, du Saguenay et de l'Abitibi-Témiscamingue expriment une implication manifeste dans l'élaboration d'axes de développement forestier.

Toutefois, dans un contexte de déstructuration socio-économique des communautés agro-forestières, la stratégie de développement industriel forestier a davantage privilégié un niveau de mécanisation qui a tôt fait de remplacer des coûts de main-d'oeuvre locale par ceux de paiements d'équipements acquis sur le marché international. Cet exode des capitaux déstabilise la structure de l'emploi local et, d'une certaine façon, le développement économique régional. Sans renier les bienfaits de la technologie, la restructuration économique des territoires forestiers devra cependant manifester plus

d'intérêts pour les technologies faisant appel davantage aux ressources humaines. Et à cette veille d'un effort collectif de mise en valeur de l'ensemble des ressources forestières, par un aménagement accru, les communautés agroforestières réitérent leurs demandes traditionnelles d'appropriation du territoire forestier dans leurs revendications du droit au travail et à la mise en valeur de leurs ressources régionales, tant physiques qu'humaines. Toutes ces demandes traduisent des objectifs de restructuration d'une économie qui saurait générer davantage de possibilités à long terme de développement local. Et c'est dans cet esprit de reprise en mains de leurs destinées que ces communautés ont présenté de nombreux projets de développement forestier³, entre autres par l'implantation de la formule des fermes forestières. Notons, à cet égard, les dossiers développés dans les régions du Bas-Saint-Laurent (Matane, la Vallée de la Matapédia), de la Sagamie, du Haut-Saint-Maurice, sans oublier l'Abitibi-Témiscamingue qui fait l'objet d'un premier protocole de rétrocession de lots intramunicipaux.

La dynamique du développement durable des écosystèmes, entre autres forestier, et la préoccupation sociale du maintien et du développement de l'oekoumène périphérique québécois amènent la société, par ses instances gouvernementales, à intervenir dans un ensemble de politiques propres au développement des régions.

Dans la suite des préoccupations nationales et internationales de la préservation des écosystèmes, l'État est appelé à définir une politique forestière qui soit basée sur les notions d'un développement durable, tant des ressources que des communautés qui y sont rattachées. La notion même d'écosystème implique l'interrelation de multiples composantes, et dans un contexte d'aménagement forestier, l'État québécois doit poursuivre et structurer son processus de gestion intégrée des multiples ressources forestières, tout en décentralisant et régionalisant certains mécanismes décisionnels, afin de répondre aux particularismes des «territoires forestiers habités». Et, afin de répondre aux dynamiques de développement amorcées dans les régions, il est invité à définir le concept et les paramètres de cette forêt habitée ainsi que les modalités de rétrocession des lots intramunicipaux.

La foresterie locale, pôle de développement endogène

En nous référant aux paramètres du développement durable, du patrimoine collectif, de l'appropriation du territoire forestier et de la gestion intégrée des ressources à un niveau régional, il devient nécessaire de retenir

certains indicateurs qui soutiennent des modèles de développement forestier locaux, dont la métairie forestière publique. De ce modèle de mise en valeur de la forêt, quatre paramètres principaux se dégagent :

1. le «développement durable forestier» devient la pierre d'assise d'une politique de protection de la pérennité des ressources renouvelables et de la qualité de l'environnement. Il est à prévoir qu'à court, sinon à moyen terme, cette règle de développement durable devienne partie intégrée de toute gestion économique nationale ou mondiale, et particulièrement en ce qui a trait à l'exploitation des ressources renouvelables;
2. la forêt étant «un patrimoine collectif», la société québécoise, par l'État, doit préserver l'ensemble des valeurs intrinsèques s'y rattachant. Elle ne peut se soustraire à sa responsabilité de pourvoir à sa durabilité, sinon à son développement pour l'enrichissement collectif de ses membres;
3. les régions ont depuis toujours réclamé l'accessibilité au territoire forestier afin de pouvoir y développer des structures de travail et d'exploitation des ressources. Dans le cadre des multiples projets de développement proposés par les régions agro-forestières, la «rétrocession des lots forestiers intramunicipaux» permet d'élaborer des stratégies de développement d'un ensemble de ressources régionales. La mise en valeur de ces territoires, par la création d'unités de production à l'échelle entrepreneuriale et familiale, permet ainsi aux populations de participer à leur propre développement;
4. le «processus de décentralisation et de désectorisation» amorcé par l'État québécois pourrait enfin permettre une gestion intégrée du territoire forestier régional et y assurer un développement de l'ensemble des ressources.

La reconstruction du patrimoine forestier par de nouveaux régimes de mise en valeur, dont la métairie

Tenant compte que le défi forestier du territoire habité sera d'articuler la simple récolte de matière ligneuse à l'aménagement intensif de l'ensemble des ressources, les communautés sont appelées à développer une nouvelle sylviculture qui saura rebâtir le territoire forestier. Toutefois, la reconstruction

de ce patrimoine appelle des régimes de mise en valeur qui devront maintenir l'approvisionnement des biens et services commercialisables, susciter un développement socio-économique durable dans les communautés agro-forestières et garantir la pérennité d'un écosystème forestier en santé.

Cette stratégie de reconstruction du patrimoine peut, en une première phase d'intervention, proposer des modalités de rétrocession et de mise en valeur des lots intramunicipaux par l'implantation de certains types d'unités de production, toutes soumises à des objectifs de développement durable forestier. Tenant compte de la structure des lots, épars ou en blocs de grands tenants, la rétrocession peut s'opérer sous plusieurs formules⁴, dont :

- une privatisation des lots épars, par vente ou billet de location à long terme, à des producteurs forestiers professionnels désireux de consolider leurs opérations forestières et engagés à respecter un plan d'aménagement;
- une municipalisation de certains blocs et la mise en valeur de toutes les ressources par des corporations de développement local auxquelles sont associés les résidents locaux;
- l'implantation de fermes forestières, dont une forme de tenure foncière pourrait être celle de métairies publiques, exploitées par des entrepreneurs-artisans sylvicoles bénéficiant de l'usufruit du rendement forestier produit par les travaux d'intervention d'un plan d'aménagement auquel ils sont obligés d'adhérer.

«Une forêt habitée, modèle de développement durable» : réseau des forêts modèles du Canada

Une telle approche de métairie est déjà opérationnelle dans le projet «Une forêt habitée, modèle de développement durable» que pilote depuis 1991 un consortium réunissant le Syndicat des producteurs de bois du Bas-Saint-Laurent, le Groupement forestier de l'Est-du-Lac-Témiscouata, la compagnie Abitibi-Price et la Faculté de foresterie et de géomatique de l'Université Laval. Ce projet fait partie du réseau pan-canadien des Forêts modèles, issu du Plan Vert du gouvernement canadien. Les promoteurs visent particulièrement à *«rassembler les forces vives et le savoir-faire de ceux qui s'intéressent aux ressources forestières de manière à : assurer le développement durable des ressources forestières en territoire habité; créer des unités d'aménagement*

viables et favoriser un partenariat chez les intervenants forestiers»⁵. Aux quatre promoteurs se sont adjoints une quarantaine de collaborateurs issus des milieux socio-économiques et gouvernementaux.

Situé sur deux grandes forêts privées de la compagnie Abitibi-Price, le projet développe le concept de fermes forestières de superficie avoisinant le millier d'hectares chacune, louées à 27 métayers-sylviculteurs s'engageant à y pratiquer une sylviculture qui réponde aux critères du développement forestier durable. Entrepreneurs-artisans, ces sylviculteurs bénéficient des mêmes programmes d'encadrement et de soutien aux travaux d'aménagement que les autres producteurs privés. Ayant un statut de travailleurs indépendants, ils ne sont salariés d'aucun organisme. La gestion de leurs opérations est soumise aux mêmes règles économiques que toute autre entreprise du genre : plan d'affaires, investissements immobiliers, gestion comptable, mise en marché... Outre l'aménagement forestier et la récolte ligneuse, les métayers réunis en coopératives se donnent des services de mise en commun d'équipement spécialisé, de mise en marché et de contrats de sous-traitance. Les coopératives ont aussi le mandat d'assurer l'aménagement et la gestion des ressources fauniques de chasse et de pêche, et d'assurer l'accessibilité du territoire à l'ensemble des usagers québécois.

La métairie forestière publique comme perspective de développement local

La mise en place d'une stratégie régionale d'implantation de fermes forestières et d'une sylviculture appropriée au développement durable demande que l'Homme puisse avoir accès aux ressources et qu'il puisse y développer le plein potentiel de ses capacités d'agent économique de développement. C'est ainsi que cette stratégie fait appel, de la part de la société, à :

- l'élaboration de cadres de références et de normes aptes à assurer un développement durable du territoire;
- la responsabilité étatique du maintien du patrimoine collectif;
- une décentralisation d'un pouvoir décisionnel, afin d'y permettre une meilleure intégration de la gestion de toutes les ressources.

Tout comme le relève Jean-Claude Perrin⁶, l'État doit intervenir dans le passage de la planification centralisatrice à celle relevant de multiples

instances désectorialisées et décentralisées sur le territoire. Il doit maintenir certaines fonctions, telle la diffusion des innovations, et un soutien logistique, de recherches, de formation, d'encadrement et d'investissements financiers propres au développement du patrimoine.

De plus, cette stratégie fait également appel, auprès des agents locaux de développement de ce territoire, à des qualités de leadership et d'entrepreneuriat individuel et à des capacités professionnelles de réalisation des objectifs du développement du territoire. Toutefois, un des problèmes majeurs dans la réalisation de cette stratégie restera la capacité financière d'acquisition d'une unité forestière suffisamment vaste pour permettre la viabilité d'une unité de production autonome. Il est illusoire de penser qu'un sylviculteur-entrepreneur puisse s'acheter de 400 à 1 000 hectares de boisés : jamais le rendement forestier ne réussirait à rembourser l'intérêt du capital investi pour une acquisition foncière privée.

Enfin, dans un souci de veiller à la pérennité des ressources, la société doit pouvoir conserver un certain droit de regard sur les interventions affectant le patrimoine forestier national. En ce sens, l'ouverture de certains territoires, par location à long terme assortie de redevances pour droits d'usage et d'obligations à respecter une politique de développement forestier durable, pourrait créer un nouveau secteur d'activités de production favorisant la dynamisation de la communauté. L'implantation d'un tel secteur pourrait s'opérer par le développement de réseaux locaux de fermes forestières enracinées dans le territoire et interreliées aux structures économiques régionales.

À première vue, l'implantation de fermes forestières, selon des modes d'exploitation de rendement accru, semble laisser apparaître une diminution des approvisionnements industriels. On peut contrer cette diminution par l'utilisation de territoires mis en réserve pour une exploitation ultérieure. L'approche actuelle de la récolte ligneuse privilégie des coupes à blanc de blocs ayant atteint une maturité. Le volume prescrit est récolté, laissant le territoire désert et improductif pendant de nombreuses années. Une approche différente, comme celle de la coupe progressive avec protection de la régénération, permettrait un prélèvement hypothétique d'un tiers du volume sur une première intervention. Pour le manque d'approvisionnement immédiat, il faut alors ouvrir deux autres parterres, avec coupes progressives, pour assurer l'approvisionnement originel. Ainsi, ces trois parterres seraient récoltés sur une certaine période de temps (10-15 ans), permettant une régénération naturelle sans bris de l'écosystème forestier et surtout en augmentant la productivité du rendement ligneux pour un même territoire.

Cette approche sylvicole, parmi d'autres, a l'avantage de viser une normalisation des parterres forestiers, une certaine éducation de peuplements, une augmentation du rendement ligneux et un développement continu du territoire et de ses communautés. L'implantation d'un réseau local et régional de fermes forestières permettrait aussi de planifier une structure économique de biens et services reliée aux opérations primaires d'aménagement et de récolte. Une telle approche sylvicole du territoire forestier habité pourrait permettre l'enracinement local d'unités de production, le maintien de structures socio-économiques et le développement intégré de toutes les ressources forestières.

Le développement de métairies publiques que seraient les fermes forestières louées par l'État sur une période à long terme permettrait, sur les lots intramunicipaux et la forêt périphérique des communautés agro-forestières, de consolider davantage l'ensemble de l'industrie forestière régionale ainsi que les multiples activités socio-économiques reliées au territoire forestier. En partenariat avec des unités de production au rendement accru, le secteur industriel s'assurerait à court terme d'une régularité des approvisionnements et de l'augmentation du rendement ligneux à moyen et long terme.

De plus, le secteur industriel peut faire davantage appel aux forces individuelles d'entrepreneurship des producteurs professionnels de bois que seraient ces métayers-sylviculteurs. Ceux-ci, dûment formés, seraient responsabilisés dans leurs opérations par la contrainte du respect du rendement soutenu, sinon accru, qu'imposerait le plan d'aménagement dévolu au territoire octroyé sous bail de location. En fait, l'approche des métairies est celle du développement de réelles unités de production, d'une sylviculture, où la professionnalisation des interventions, tant sur la mise en valeur de la ressource ligneuse que sur celle des ressources fauniques, offrirait de meilleurs gages de pérennité du territoire et un éventail élargi d'opportunités socio-économiques dans l'exploitation de ces ressources.

La métairie forestière publique développera sa pleine efficacité dans la mesure où elle s'intégrera dans une planification de stratégie de développement régional, où toutes les ressources sont sollicitées pour structurer cette forêt à habiter. L'éthique d'un développement durable, jumelée à certaines priorités, tant économiques que sociales, ne prend sa force que dans une volonté régionale manifeste de gérer les ressources tant humaines que physiques dans la perspective d'un développement du territoire habité. Cette force se retrouve dans l'esprit de concertation des multiples intervenants régionaux enracinés dans le territoire. Même si les consensus régionaux semblent parfois laborieux à définir, l'approche multi-sectorielle régionale permet la prise en compte des particularismes sectoriels et la définition d'objectifs partagés de

développement des communautés impliquées. C'est au niveau des mécanismes de concertation régionale que se déterminerait une structure de gestion qui tiendrait compte autant des grandes politiques socio-économiques que des relations intersectorielles et organisationnelles qui affectent les intervenants régionaux. Ce point de convergence de l'organisation sociale des régions se dessine dans l'émergence d'agences ou de secrétariats régionaux affectés à la mise en valeur des ressources forestières et des infrastructures s'y intégrant.

Cette brève présentation d'une approche sylvicole d'unités locales de production, dont la métairie forestière, que formule la Forêt modèle du Bas-Saint-Laurent dans le cadre d'un développement durable en forêt habitée illustre une orientation que pourrait prendre le développement forestier local. Dans une telle stratégie, la rétrocession des lots intramunicipaux et leur mise en production par des professionnels habilités à gérer un développement durable permettraient d'insuffler à des régions un nouveau dynamisme socio-économique. Outre la productivité ligneuse que peut développer un fermier forestier dans un cadre de métayage public, la collectivité locale s'enrichit de l'aménagement intégré de toutes ses ressources forestières et de l'implantation de nouvelles unités de travail stables et viables. Celles-ci rehausseraient la valeur foncière du territoire et contribueraient au régime fiscal local. Le développement des fermes forestières et des métairies publiques permettrait enfin d'appliquer un virage technologique, délaissant une simple récolte ligneuse pour développer l'aménagement d'un écosystème forestier par une sylviculture appropriée.

Notes

1. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, **Des forêts en santé**, rapport de la commission sur la protection des forêts, Québec, Gouvernement du Québec, Les Publications du Québec, octobre 1991.
2. Ministère des Forêts, ministère du Loisir, Chasse et Pêche et ministère de l'Environnement, **Projet de développement de la gestion intégré des ressources**, Gouvernement du Québec, mars 1992.
3. CADC Mékinac-Des-Chenau, **Projet pour l'établissement des fermes forestières sur les terres publiques intramunicipales de la MRC de Mékinac**, CADC Mékinac-des-Chenau, mars 1993.

CADC Mékinac-Des-Chenaux, **Mise en oeuvre et synthèse socio-économique concernant les fermes forestières** (document de travail), 1993, 22 p.

Coalition urgence rurale du Bas-Saint-Laurent, **Notre politique de développement rural**, Rimouski, document polycopié, 1991, 16 pages.

Comité forestier, région de Matane, **Vivre de la forêt dans une nouvelle société rurale** (projet sur l'implantation des fermes forestières en forêt publique), Matane, mai 1992.

Claude Fortin, **Analyse de projet : projet de fermes forestières**, Matane, avril 1993.

MRC de Matane, **Projet de fermes forestières : étude de faisabilité technique et financière**, Matane, 3 novembre 1993.

Jean Désy, «*Forespoir : les perspectives d'un renouveau forestier en Sagamie*», dans P. Larocque et J. Larrivée (sous la dir.), **Enjeux forestiers**, Rimouski, Université du Québec, 1991, pp. 195-216.

MRC du Haut-Saint-Maurice, **Vers un développement durable**, octobre 1993.

Société d'aménagement rural de l'Abitibi-Témiscamingue, **Étude sur la mise en valeur des lots intramunicipaux**, premier rapport d'étape : état de la situation, par Devamco inc., 1991.

Société d'aménagement rural de l'Abitibi-Témiscamingue, **Mise en valeur des lots intramunicipaux de la région Abitibi-Témiscamingue**, rapport d'étape par Sylvico inc., déc. 1991.

4. Luc Bouthillier, Hugues Dionne et al., **Une forêt à habiter**, Service canadien des forêts, juin 1995.

5. Forêt modèle, Bas-Saint-Laurent, **Une forêt habitée, modèle de développement durable**, projet déposé, Rimouski, 1991.

Forêt modèle, Bas-Saint-Laurent, **Une forêt habitée, modèle de développement durable**, programmation quinquennale (1993-1997), Rimouski 1993.

6. Jean-Claude Perrin, «*Redéploiement industriel et aménagement du territoire : l'expérience française*», dans l'ouvrage sous la direction de Michel Boisvert et Pierre Hamel, **Redéploiement industriel et planification régionale**, Montréal, Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, 1985, pp. 69-92.

Bibliographie

- BOUCHARD, André, R. JETTE, Jean-Pierre et Agathe CIMON. **Biodiversité et aménagement des forêts : contexte québécois**. Ministère des forêts, 1993, 51 p. annexes.
- BOUTHILLIER, Luc. **Le concept de rendement soutenu en foresterie dans un contexte nord-américain**. Université Laval, thèse de doctorat, 1991, 379 p.
- BOUTHILLIER, Luc et al. **Réflexion économique sur le rendement soutenu, le développement durable et l'aménagement intégré des ressources forestières**. Université Laval, Groupe de recherche en économie de l'énergie et des ressources naturelles, département d'économie, 1992, 54 p.
- BOUTHILLIER, Luc, Nadeau, S. et J.-M. POULIOT. **Préparons l'avenir**. Université Laval, Faculté de foresterie et de géomatique, (texte préparé pour le Conseil de la recherche forestière du Québec), octobre 1993.
- BRUNDTLAND GRO HARLEM et coll. **Notre avenir à tous**. Montréal, éditions du Fleuve, 1988.
- COMITÉ RÉGIONAL DES PAROISSES MARGINALES. **Paroisses marginales**. Rouyn, journal publié en mai 1972, 12 p.
- COMITÉ RÉGIONAL DES PAROISSES MARGINALES DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE. **Les forêts communautaires**. 1971.
- DIONNE, Hugues et al. **Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural**, Rimouski, GRIDEQ, 1983.
- DIONNE, Hugues et KLEIN, Juan-Luis. «*L'aménagement intégré des ressources : une alternative à la marginalité rurale*». **Interventions économiques**, n° 8 (printemps 1982).
- DIONNE, Hugues et Jean LARRIVÉE (sous la coordination de). **Les villages ruraux menacés : le pari du développement**. Rimouski, GRIDEQ/ IDNS, 1989.
- GODBOUT, Claude. **La décentralisation de la gestion de forêts privées et publiques**. Conférence prononcée lors du colloque organisé par la Vallée de la Matapédia (Capitale forestière canadienne 1993), le 23 avril 1993.
- LAFONTAINE, Danielle. «*Pour une théorie non-positiviste de l'espace*» dans **Région, régionalisme et développement régional**. Rimouski, GRIDEQ, 1984.

- LUSSIER, Louis-Jean. **Étude en vue de la réorganisation de l'activité forestière du Québec méridional**, Québec, Publications du Gouvernement du Québec, 1971.
- MEADOWS, D.H. et coll. **Halte à la croissance. Rapport sur les limites de la croissance**. Paris, Fayard, 1972.
- MINISTÈRE DES FORÊTS. **Un projet de stratégie : aménager pour mieux protéger les forêts**. Québec, Gouvernement du Québec, 1991, 151 p.
- MINVILLE, Esdras. **La forêt**, Montréal, éd. Fides, 1944.
- OTIS, Léonard. **Une forêt pour vivre. Témoignage d'un sylviculteur**, Rimouski, GRIDEQ-UQAR, 1989.
- PRODUCTION VASTE / GRIDEQ. **Terre de bois**. Série de sept émissions télévisuelles (30 min./chacune) portant sur la forêt et le développement rural. Production et diffusion en octobre-novembre 1992.
- ROTHERHAM, A.A. «*L'aménagement forestier au Canada: quelle route devons-nous emprunter*». **Opérations forestières**, vol. 28, n° 2 (1993) : 36-43.
- SIMARD, J.J. «*Les Opérations Dignité: à l'origine d'un mouvement populaire dans l'Est du Québec*» dans **Les Opérations Dignité : naissance d'un mouvement social dans l'Est du Québec** d'A.G. Gagnon (sous la direction de). Montréal, Leméac, 1981.
- SYNDICAT DES PRODUCTEURS DE BOIS DU SAGUENAY—LAC-SAINT-JEAN. **Stratégie de mise en valeur de la forêt intramunicipale du Saguenay—Lac-Saint-Jean**. Chicoutimi, 1993. 11 p.

Dynamique d'implantation d'un réseau de métairies forestières publiques

Afin de cerner davantage la dynamique qui anime le concept de métairie forestière publique, il convient de présenter succinctement, en annexe, les forces et faiblesses qui conditionnent les acteurs ainsi que leur motivation à poursuivre davantage une recherche d'intégration du modèle dans les perspectives de développement forestier et régional durable.

Forces

1. Mise en valeur de ressources non exploitées sur des territoires non affectés.
2. Faible coût d'investissement d'unités de travail et de production.
3. Unités individuelles de production sylvicole accrue à moyen terme et mieux appropriée au développement intégré de toutes les ressources.
4. Création locale d'emplois stables par l'établissement d'entreprises spécifiques au territoire exploité.
5. Restructuration socio-économique des communautés par l'enracinement local d'unités de production.
6. Contrôle public ou social sur les risques de pratiques forestières abusives ou irresponsables.
7. Augmentation de la valeur foncière municipale et nouveaux apports fiscaux locaux.

Faiblesses

1. Résistance de détenteurs de CAAF à la cession de certains privilèges sur des lots intramunicipaux.
2. Période temporaire d'instabilité de la structure de l'emploi forestier dans le transfert de l'emploi précaire vers la professionnalisation de l'intervenant forestier.
3. Faible expérience de la gestion décentralisée en territoire régional-local : risques de conflits d'intérêts.

4. Complexité de la régulation des usages illicites ou abusifs du territoire lors de l'opération de rétrocession.
5. Absence du principe de la propriété foncière privée pouvant affecter l'engagement individuel des métayers.

La création et l'aménagement de parcs nationaux : voie de développement local viable pour les petites communautés?

**Christiane Gagnon
Marie-José Fortin
Université du Québec à Chicoutimi**

L'implantation et l'aménagement de parcs nationaux au Saguenay constituent-ils une voie de développement local viable pour les petites communautés?

Mais il s'agit d'une question générale qui renvoie à au moins deux sous-questions :

- 1) la protection de l'intégrité écologique d'un territoire donné, par la création de parcs ou de réserves, constitue-t-elle une stratégie adaptée aux objectifs de développement durable ou viable à l'échelle locale?;
- 2) l'aménagement de parcs de conservation associé à la promotion du tourisme est-il directement bénéfique à la survie de communautés rurales?

À prime abord, la réponse affirmative à ces questions apparaît d'une évidence notoire. En effet, comment douter du fait que, dans un contexte de dégradation environnementale, la protection d'espaces verts ou naturels s'impose prioritairement? Comment douter du fait que le tourisme, qui est pressenti comme la première industrie de l'an 2000, deviendra le fer de lance des économies locales et régionales?

Douter de tels truismes serait sûrement faire preuve de propos impudents! Mais le doute n'est-il pas à la base de toute recherche scientifique...? Quoiqu'il en soit, se contenter de répondre tout de go et affirmativement à ces questions limiterait sérieusement, selon nous, la connaissance sur les enjeux du

développement local et régional eu égard aux discours tous azimuts et aux outils privilégiés de développement durable (DD).

Le problème de recherche sous-tendu par ces questions vise surtout à comprendre comment les opérations et politiques de protection de l'environnement et de promotion du tourisme serviront de véritable levier de développement durable ou viable. Au départ, nous faisons l'hypothèse que ces dernières retirent des bénéfices très limités et que leurs pratiques territoriales endogènes s'en trouvent largement modifiées. Conséquemment, il existerait des conditions et des stratégies capables de renforcer le potentiel de développement local viable. Dans le contexte de la double création du parc terrestre Saguenay et du parc marin Saguenay—Saint-Laurent, nous nous demandons quelles sont ces conditions et ces stratégies¹.

Or, l'identification de conditions optimales de développement local viable passe par une connaissance approfondie du contexte, des enjeux, de la situation sociale et économique des communautés à l'étude, de leurs représentations et pratiques territoriales, et des impacts de mégaprojets centrés sur la conservation.

Notre propos se concentrera donc sur une présentation du territoire et des acteurs à l'étude, des grands enjeux sous-jacents à la problématique soulevée. La méthodologie de recherche et quelques résultats préliminaires seront aussi présentés. En guise de conclusion, nous reviendrons sur les questions posées en introduction.

Territoire à l'étude et leurs acteurs

Le parc du Saguenay, qui a été créé en 1983, est géographiquement indissociable de son jumeau, le parc marin Saguenay—Saint-Laurent, en voie officielle de création. Ils sont bordés par une quinzaine de communautés rurales et une communauté montagnaise, réparties dans trois microrégions différentes.

Historiquement, rappelons qu'Ottawa, depuis le début des années 1970, lorgnait du côté du Saguenay pour établir un parc national de conservation du territoire. Mais l'expérience des parcs Forillon et de la Mauricie, où Québec avait cédé ses terres et où Ottawa avait expulsé les communautés résidentes, ne fut pas répétée; Québec se dota de sa propre loi sur les parcs (1977) et d'un réseau d'une dizaine de parcs provinciaux, dont le parc de conservation du Saguenay (1983).

La création du parc du Saguenay entraîna une dispute entre les deux niveaux de gouvernement : devant l'annonce imminente de Québec d'établir son parc de conservation, Ottawa, de son côté, renchérissait avec une offre de 50M\$. Évidemment, cela eut pour effet de mettre les communautés locales en appétit, d'autant plus que dans les années 1980, elles se retrouvent dans une situation socio-économique en perte de vitesse. Finalement, Québec promet d'investir quelque 15M\$ pour la réalisation du parc².

Face aux pressions de la microrégion du Bas-Saguenay pour obtenir des retombées économiques, Québec s'était engagé simultanément à susciter le développement économique de la zone périphérique du parc, à la suite d'une demande formelle des communautés concernées³. La création d'une zone périphérique composée de onze municipalités, visant à renforcer les retombées au niveau local et développer des infrastructures touristiques, représente une première dans l'historique des parcs au Québec. Ainsi, selon un récent bilan, Québec a investi seize millions de dollars, de 1982 à 1993, pour l'aménagement, le développement et le fonctionnement du parc⁴. En outre, une enveloppe spéciale Québec-Ottawa, dix millions de dollars de 1986 à 1991, a été accordée pour soutenir des projets de développement de la zone périphérique du parc⁵. Au total, cette zone aura reçu quelque 26 millions de dollars pour renforcer sa nouvelle orientation récréotouristique.

Pendant ce temps, Ottawa continuait son investigation afin de prendre pied dans le «Royaume du Saguenay». Après de multiples études, Parcs Canada conclut que le Saguenay et son embouchure constituaient le choix idéal pour établir le marquage de son deuxième parc marin canadien. Ce choix a été appuyé par des organismes environnementaux non locaux de même que par une coalition du milieu charlevoisien et saguenéen. Cependant, le contentieux Québec-Ottawa sur le partage des pouvoirs territoriaux que suppose la création d'un tel parc n'a jusqu'à présent donné lieu qu'à une lettre d'entente⁶. Cela a forcé un partenariat entre les deux paliers de gouvernement, partenariat qui suit les vagues de la conjoncture politique. Quant aux régions administratives concernées par le projet, elles ont été consultées en vue de l'étape ultime de l'élaboration d'un plan directeur (cf. audiences publiques 1990 et 1993) et représentées sur un comité d'harmonisation, comité à caractère uniquement consultatif.

Si la majorité des intervenants des trois microrégions avoisinantes (Bas-Saguenay, Haute-Côte-Nord, Charlevoix-Est) semblent en faveur de la création d'un parc marin limitrophe à leur territoire, plusieurs questions font ou ont fait l'objet de fortes discussions. Ainsi, les questions des limites et la

dénomination du parc, de la réglementation (notamment par rapport aux croisières à la baleine), de l'aménagement du parc et la création d'infrastructures, de la continuité des activités traditionnelles telle la chasse, de la participation du milieu à la gestion du parc, du respect du mode de vie local ainsi que de la représentation autochtone retiennent l'attention des acteurs locaux. Il s'agit d'enjeux opposant parfois les parties. Il est intéressant de noter que c'est la dimension environnementale qui sert d'argument rassembleur. Toutefois, c'est surtout au nom des retombées économiques attendues que se fait le consensus interrégional sur la pertinence de la création des parcs⁷.

Ainsi, cette mise en contexte illustre-t-elle la pertinence du territoire à l'étude en regard d'une problématique complexe comportant des enjeux autour du développement des communautés locales et d'un mode d'intervention optimal des parcs.

Les principaux enjeux relatifs à la problématique de la création de parcs nationaux et du développement local des petites communautés

Deux enjeux principaux sont retenus dans le cadre de cette recherche. D'abord celui de la conservation d'écosystèmes par le biais de la délimitation administrative d'espaces protégés (les parcs) dans une relation dialectique avec le développement économique des communautés et de ses pratiques territoriales (agriculture, exploitation forestière, sports, etc.) Ensuite, l'enjeu de la maîtrise territoriale en regard d'une orientation de développement centrée sur le récréotourisme. Il ne s'agit pas d'opposer environnement et développement ou encore conservation et promotion de l'activité touristique, mais plutôt de dégager les diverses facettes que comporte, pour les communautés locales, une reconversion industrielle basée sur un tourisme vert.

La conservation versus le développement local viable

L'adoption de politiques de conservation de l'environnement et des écosystèmes, aussi louables soient-elles, ne constitue pas pour autant une garantie de développement viable à l'échelle locale. En effet, l'application «mur-à-mur» de telles politiques entraîne très souvent des dilemmes entre les pratiques territoriales des populations locales et la sauvegarde, à tout prix, d'échantillons de la nature pour le patrimoine national ou international. Par exemple, la littérature révèle que, dans le cas de territoire protégé par des parcs au nom

de la biodiversité et de la qualité de l'environnement, il arrive très souvent que le respect de la culture locale de même que les activités endogènes et parfois de subsistance des populations ne soient pas respectées. De même, dans certains cas, des communautés autochtones se retrouvent évincées des limites du parc, limites définies par un gouvernement central en collaboration avec des organismes environnementaux internationaux (ex: parc national Gir [Inde], parc national Kidepo Valley [Ouganda]).

Dans un passé encore récent, la politique d'exclusion des activités humaines indigènes à l'intérieur du périmètre des parcs a été largement dominante et particulièrement néfaste dans les pays en voie de développement⁸. La protection écologique du territoire a été considérée d'emblée comme un plus inévitable, largement prioritaire en regard du bien-être des populations. Ainsi, au nom d'objectifs vertueux, des populations locales se sont appauvries parce qu'aucun mécanisme n'a été prévu par les gouvernements afin de promouvoir et d'augmenter leurs capacités de prise en charge de leur environnement à la fois biophysique, social et économique (ex: parc national Cahuita [Costa-Rica] et parc national Myika [Malawi]).

La délimitation de parcs nationaux ou de réserves dites écologiques entraîne forcément une réglementation visant à modifier les pratiques territoriales locales. Ainsi, certaines pratiques de nature récréative ou de subsistance, telles l'exploitation forestière, l'agriculture, la chasse et la pêche commerciale, se retrouvent le plus souvent interdites sur le territoire protégé. Pourtant, ces pratiques séculaires ne sont pas toutes forcément destructrices, puisque le territoire concerné représente encore une diversité écologique méritant un statut particulier. Dans plusieurs cas, les communautés avoisinantes se retrouvent donc privées de leur accès au territoire et de leurs pratiques traditionnelles ou encore hypothéquées face à leurs potentialités de développement local endogène.

Bien que dans le territoire à l'étude la situation n'apparaisse pas aussi dramatique, il reste que certaines communautés, limitrophes aux parcs, souffrent d'une dévitalisation constante. Elles rencontrent des difficultés sérieuses à tirer des bénéfices de la nouvelle reconversion industrielle, soit de l'agroforestier au tourisme vert. C'est du moins ce qu'indiquent les résultats préliminaires d'une recherche statistique concernant une vingtaine d'indicateurs et d'indices composés au cours des dix dernières années. C'est du moins le cas de la communauté de Rivière-Éternité, pourtant porte d'entrée du parc terrestre du Saguenay.

Cependant, comme nous nous situons dans une approche méthodologique qualitative et compréhensive, une analyse axée uniquement sur les statistiques

est nettement insuffisante, voire non valide. Ainsi, dans une première recherche-terrain, nous avons tenté de faire des liens entre la présence des parcs et les initiatives de développement durable (DD) prises par les quinze municipalités. Nous avons interrogé leurs secrétaires-trésoriers, notamment sur leur compréhension du DD. Les entrevues ont montré que, sauf pour deux exceptions, le concept de DD était peu familier chez la moitié des intervenants (7), ou encore que la compréhension du concept était limitée à la notion d'emplois durables, excluant ainsi la référence à l'environnement. D'un point de vue concret, les mesures locales de protection de l'environnement sont plutôt minces, bien que l'environnement soit identifié comme une préoccupation par la majorité des municipalités à l'étude (c.f. plans d'urbanisme).

La maîtrise territoriale des communautés versus le développement du tourisme

Les expériences relatées par la littérature mettent en évidence que les populations locales restent souvent en marge du processus de redéveloppement entraîné par la création d'un parc national et par les retombées économiques créées par le tourisme. Cela serait dû au fait que, compte tenu de leur manque de formation ou manque de ressources humaines spécialisées, de leurs maigres ressources économiques et de leur peu de connaissances de l'industrie touristique, les communautés éprouvent des difficultés à tirer des avantages de cette situation⁹. De même les retombées économiques à l'échelle locale s'avèrent considérablement réduites, car les capitaux sont souvent majoritairement détenus par des investisseurs étrangers, d'où les fuites de profit ou de réinvestissement dans la communauté. Tel est le cas de la Martinique¹⁰, des îles Galapagos et des réserves écologiques de Air et Tenere au Niger¹¹. De plus, la population locale est le plus souvent confinée à des emplois de services ou de soutien, emplois à caractère saisonnier et peu rémunérés. Les postes décisionnels ou spécialisés sont souvent occupés par des travailleurs plus scolarisés venant de l'extérieur. Ne citons ici que l'exemple du parc national de Virgin Island aux États-Unis¹².

Mais qu'en est-il du cas qui nous intéresse? En regard de la maîtrise territoriale, nous référons ici principalement à deux indicateurs, soit la provenance géographique des travailleurs du parc du Saguenay et des propriétaires du réseau d'hébergement touristique. Du côté des emplois rattachés au fonctionnement du parc, soit quatre postes permanents (mis à part le directeur) et vingt saisonniers, les trois quarts des emplois réguliers ou saisonniers sont occupés par des personnes résidant dans la zone périphérique, les autres provenant de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Cela signifie

que, d'un point de vue strictement économique, il y a relativement peu de fuites régionales du côté de la masse salariale.

Du côté de l'ancrage territorial des entrepreneurs, nous constatons que sur quinze entreprises qui ont répondu à un questionnaire, toutes catégories d'hébergement confondues, seulement trois propriétaires ne résidaient pas dans la zone périphérique au moment de l'acquisition de leur entreprise. Depuis 1986, onze de ces quinze répondants ont acquis ou mis sur pied une nouvelle entreprise d'hébergement. Cela pourrait donc laisser croire que des acteurs locaux ont su tirer profit du nouveau contexte créé par les parcs, en mettant sur pied leur propre entreprise.

Par ailleurs, une autre analyse, à partir de l'examen ex post des 27 projets soumis et subventionnés dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale pour la revitalisation de la zone périphérique, montre que la majorité de l'ensemble des coûts de réalisation de ces projets a été fournie par les investisseurs locaux et régionaux¹³. Il est intéressant de noter que les deux tiers des subventions ont été accordées à des OSBL et des municipalités. Du côté de la répartition spatiale des subventions, les principaux bénéficiaires des trois quarts des argents afférents à l'entente se concentrent à l'Anse-Saint-Jean, Tadoussac et La Baie¹⁴.

Même si la promotion du récréotourisme semble être devenue la nouvelle donne de la plupart des petites communautés rurales – c'est du moins ce que nous révèle l'analyse des plans d'urbanisme des municipalités à l'étude – cela signifie-t-il pour autant que l'ensemble des communautés de même que la population locale maîtrisent davantage l'orientation et les bénéfices du redéveloppement touristique?

Lorsque nous analysons l'ensemble des indicateurs socio-économiques des communautés, nous constatons que certaines ont réussi à tirer profit de la situation, tout en maîtrisant l'orientation et la destination des ressources. C'est le cas de l'Anse-Saint-Jean avec son complexe récréotouristique et sa station de ski. Une mobilisation populaire, de même que la désobéissance civile, ont eu raison du moratoire de Québec sur la création de nouvelles stations de ski. Des investissements locaux, de même que le leadership local de la Corporation du Mont-Édouard ont permis à la communauté de redresser avantageusement son profil socio-économique¹⁵ entre 1981 et 1991. Ces quelques résultats préliminaires de recherche seront enrichis et confrontés, dans l'année qui vient, à l'aide d'une stratégie et d'outils de recherche bien identifiés.

Stratégie et outils de recherche

Au départ, mentionnons que notre stratégie de recherche se veut compréhensive et appliquée. La méthodologie d'évaluation des impacts sociaux (EIS) permet de prendre en compte la complexité du problème à l'étude et la singularité du territoire. Qui plus est, son objet d'application porte sur l'identification des coûts sociaux et des bénéfices pour les divers acteurs, la mitigation des effets non désirables et la formulation de recommandations intégrées à la prise de décision. L'évaluation des impacts sociaux intègre, à la définition du problème et des solutions, les populations concernées par le projet ou par le changement, à partir de processus souples de consultation, de participation, voire de prise de décision. Du côté des décideurs et des promoteurs, cette procédure, maintenant incontournable, comporte plusieurs avantages qui assure une intégration entre des objectifs strictement économiques, la planification du territoire et les besoins des communautés locales. Plusieurs pays industrialisés et organisations internationales renforcent aujourd'hui leurs procédures et applications de l'EIS tout en l'accompagnant d'une formation adéquate auprès des décideurs¹⁶.

Cette recherche utilise une multitude de sources de données, à la fois quantitatives et qualitatives, de première et de deuxième main. Pour les données de deuxième main, une recension de la littérature (études de cas à l'échelle internationale), des écrits gouvernementaux et privés sur les parcs, des plans d'urbanisme, des mémoires des deux audiences publiques, de la revue de presse a été réalisée. Une recherche statistique a aussi été menée sur la base des recensements de Statistique Canada (1981-1986-1991), établissant ainsi un profil social et économique des communautés. Afin de faire une analyse plus fine des impacts auprès de la population, trois communautés clés ont été retenues, représentatives des contextes à l'étude. Une évaluation ex post des retombées économiques microrégionales, une série d'observations-terrain, d'entrevues avec les maires et les comités locaux de développement compléteront les données de première main.

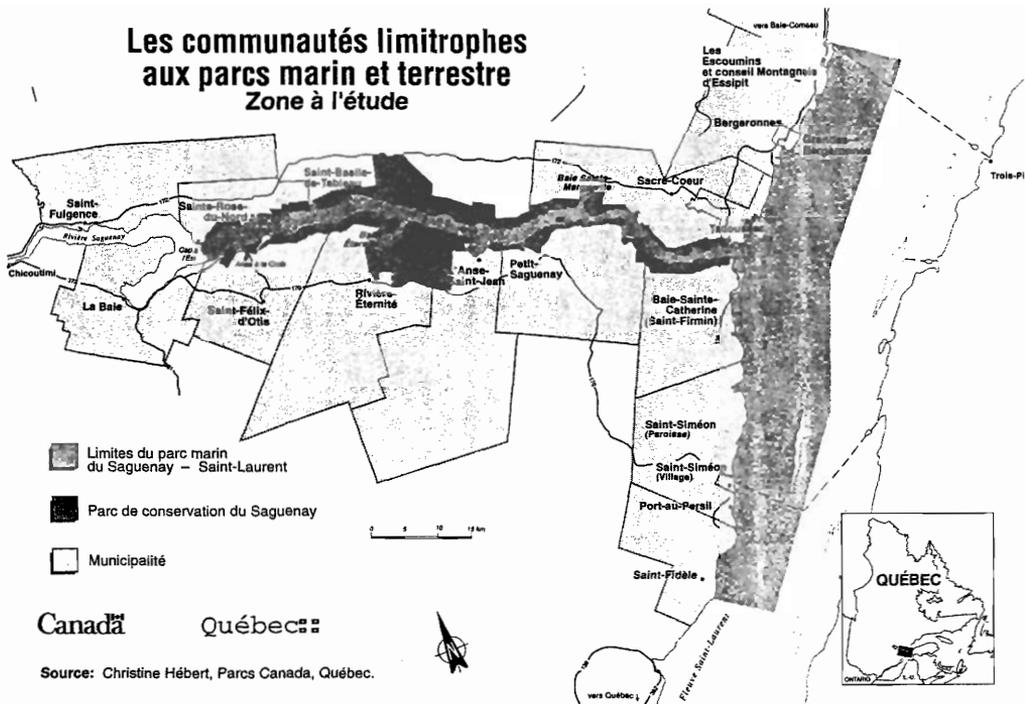
Rappelons les deux questions posées en introduction, d'une part à savoir si la création et l'aménagement de parcs nationaux constituent une stratégie adaptée au développement local viable de communautés rurales, et, d'autre part, si l'aménagement de parcs de conservation, associé à la promotion du

tourisme, est directement bénéfique à la survie des communautés rurales. Il serait prématuré de répondre par l'affirmative ou la négative, compte tenu de l'avancement actuel des travaux de recherche. Toutefois, selon les résultats préliminaires et les critères globaux d'évaluation utilisés – dont le savoir et le pouvoir des acteurs sociaux, la reconnaissance des spécificités culturelles et de l'identité locale, de même que la solidarité et l'équité¹⁷, – quatre remarques peuvent être faites :

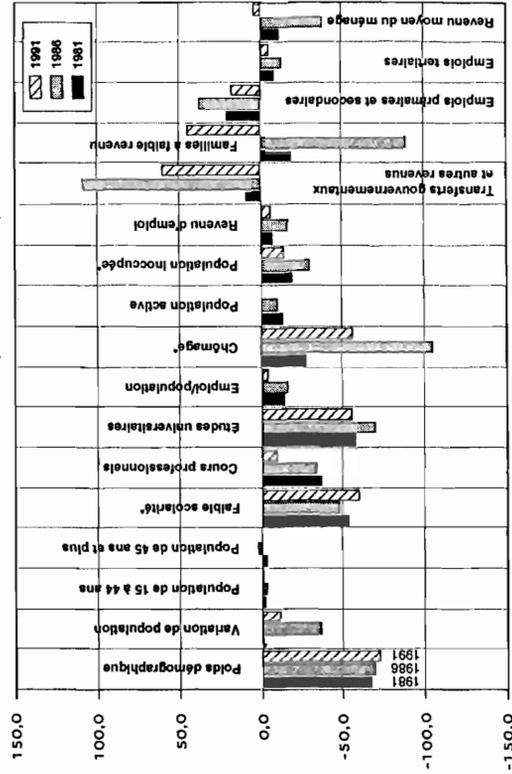
- 1) une activité économique a été générée à l'échelle microrégionale, tant par les investissements gouvernementaux reliés au fonctionnement des parcs que par les investissements privés et les dépenses reliés au récréotourisme;
- 2) la répartition spatiale des subventions ou des initiatives de développement local n'est pas uniforme sur le territoire à l'étude et pas nécessairement liée aux pôles d'attraction des parcs. En regard de l'entente gouvernementale sur la revitalisation de la zone périphérique du parc du Saguenay, des propriétaires d'hébergement et promoteurs d'activités touristiques, des organisations à but non lucratif, des municipalités ainsi que trois communautés ont su tirer des bénéfices tangibles du changement annoncé;
- 3) la protection de l'environnement au pourtour des parcs n'a pas fait l'objet d'une attention particulière ou d'une éducation populaire relative à l'environnement ou de mesures spécifiques dans les communautés;
- 4) à ce jour, si les communautés locales limitrophes ont été consultées par les instances supérieures lors des audiences publiques, elles n'ont pas été directement associées à la définition et la gestion des nouveaux territoires protégés.

Les prochaines étapes de la recherche devraient donc permettre de raffiner ces remarques préliminaires, d'identifier la nature et le poids des impacts sociaux reliés aux nouvelles vocations territoriales axées sur la conservation et l'activité économique tertiaire (services et tourisme). Dans une perspective de développement local viable, il appert d'autant pertinent d'arrimer la présence de mégaprojets nationaux de conservation, et ce afin d'optimiser les objectifs d'harmonisation des lieux protégés et les initiatives de développement local. La formulation de propositions adaptées et aux gestionnaires de parcs et aux décideurs constituera un résultat concret de la recherche.

Les communautés limitrophes aux parcs marin et terrestre Zone à l'étude

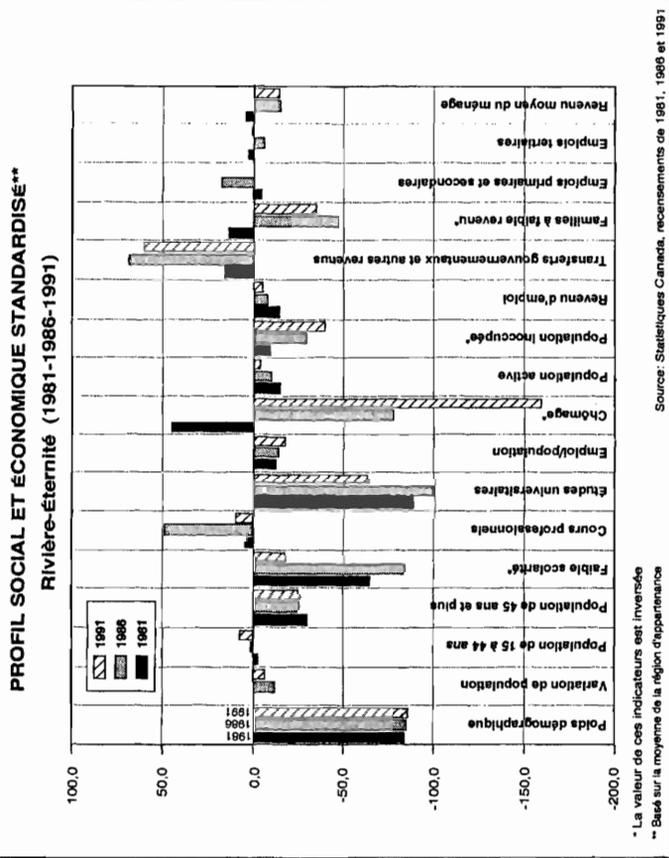


**PROFIL SOCIAL ET ÉCONOMIQUE STANDARDISÉ **
Anse-Saint-Jean (1981-1986-1991)**



* La valeur de ces indicateurs est inversée
** Basé sur la moyenne de la région d'appartenance

Sources: Statistiques Canada, recensements de 1981, 1986 et 1991
Marc Mercier, UQAC, 1995



Notes

1. Québec, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, **Le parc marin du Saguenay et sa zone périphérique : 10 ans de vie active**, 1993, 44 p.
Ottawa, ministre de l'Environnement, Québec, ministre du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, **Entente concernant la création du parc marin du Saguenay**, 1990, 4 p. et annexes
2. Cependant, quelque six ans plus tard, les municipalités du Bas-Saguenay réclamaient toujours la concrétisation de la totalité des investissements promis (**Le Réveil**, 13 juin 1989).
3. Québec, Office de planification et de développement du Québec, **Zone périphérique du parc du Saguenay. Plan d'action concerté**, 1984, 273 p.
4. Québec, ministère du Loisir..., *op. cit.*, p.20.
5. Québec, **Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement touristique (projets acceptés)**, annexe C, 1991, 4 p.
6. Ce qui n'empêche pas les quartiers généraux du parc marin Saguenay—Saint-Laurent d'avoir pignon sur rue à Tadoussac.
7. Ottawa, Québec, **Recueil des mémoires déposés. Consultation publique. Parc marin du Saguenay**, 1993.
Ottawa, Environnement Canada et Service des parcs, Québec, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, **Bilan de la consultation publique sur les limites proposées du parc marin du Saguenay. Consultation publique**, 1991.
8. Patrick C. West et Steven R. Brenchin, éd., **Resident Peoples and National Parks. Social Dilemmas and strategies in International Conservation**, Tucson, The University of Arizona Press, 1991, 443 p.
9. Karen F. Olwig, «National Parks, Tourism and Local Development : A West Indian Case», **Human Organization**, vol. 39, no 1 (1989) : 29.
10. Olivier Soubeyran, «Environnement et crise du tourisme en Martinique», **Cahiers de géographie du Québec**, vol. 35, no 95 (1991) : 283-369.
11. Partick C. West, *op. cit.*, p. 21.
12. Karen F. Olwig, *op. cit.*, p. 26.

13. La totalité des subventions de l'entente Québec-Ottawa couvrant 40% de l'ensemble des coûts de réalisation des 27 projets acceptés. Québec, **Entente auxiliaire...**, *op. cit.*
14. **Ibid.**
15. Comparativement, nous avons vu par contre que la municipalité voisine, Rivière-Éternité, porte d'entrée du parc, éprouvait de sérieuses difficultés.
16. Christiane Gagnon, éd., **L'évaluation des impacts sociaux : vers un développement viable?** Chicoutimi, UQAC-GRIR, 1995.
17. Christiane Gagnon, **La recomposition des territoires. Développement local viable?** Paris, L'Harmattan, 1994, p. 219.

L'organisation territoriale et la gestion du développement régional

André Gagné
Université du Québec à Rimouski

Nous reconnaissons d'emblée l'importance des transformations et des mutations de l'environnement économique et social qui influencent et ont un impact significatif sur les conditions de vie. Pour en saisir toute la portée, pensons à l'ampleur, à la diversité et au rythme des changements qui ont affecté les aspects techniques, économiques, sociaux et politiques de l'environnement. Il en résulte un impact sur les choix et les actions des acteurs qui interviennent dans les différents secteurs d'activités. Cette évolution de l'environnement nous interpelle pour nous inciter à développer une nouvelle vision et de nouvelles manières de faire.

Compte tenu du souci de mise en valeur des dynamismes locaux et régionaux, il apparaît alors pertinent de s'interroger sur les modalités d'organisation que nous voulons et que nous pouvons nous donner pour relever les défis auxquels nous sommes confrontés. La prise en compte des traits saillants de l'évolution de la pensée en gestion au cours du dernier quart de siècle peut servir de point de référence pour alimenter notre réflexion et nos discussions concernant le choix d'un modèle de gestion et d'organisation pertinent pour encadrer la prise en charge sur les plans local et régional.

De récentes contributions relatives à l'évolution de la pensée en gestion seraient susceptibles d'apporter un éclairage intéressant pour nous sensibiliser à un mode de pensée et à un état d'esprit permettant de développer et de mettre en place des mécanismes et des méthodes pouvant contribuer au renforcement de la capacité de relever, dans des conditions satisfaisantes, les défis du développement. Plus particulièrement, la gestion nous fait des propositions pertinentes et opportunes en ce qui a trait à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des conséquences des interventions des acteurs. Ces éléments nous aident à mieux gérer les interfaces et les interactions entre les acteurs, les logiques

et les niveaux de gestion, ainsi qu'entre la diversité des espaces. Nous pouvons alors, si nous le désirons et si nous en avons la volonté, nous donner un cadre de réflexion et d'action pour aller au-delà des clivages sectoriels et disciplinaires ainsi que des intérêts particuliers des acteurs. En conséquence, il serait possible d'envisager l'application de l'idée de gestion intégrée pour encadrer la gestion territoriale. Si la gestion traditionnelle ne considérait le territoire qu'en tant que support aux systèmes de production privés et publics, la gestion contemporaine, ou de demain, nous incite à le percevoir comme le lieu de convergence, entre autres, des efforts de coopération et de constitution de réseaux favorables à la créativité et à l'innovation.

Depuis les années 1960, nous observons une préoccupation constante pour la dimension territoriale. Une première sensibilisation importante, au rôle que pourrait jouer la dimension territoriale dans la gestion des politiques et des programmes, a été réalisée dans le cadre des travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) et de ceux relatifs à la réforme du système de gestion de l'administration québécoise. Le territoire était plus qu'un lien physique d'aménagement d'infrastructures et de locaux pour fins de prestation de services, c'était également un cadre d'harmonisation des interventions de plusieurs acteurs. La question de l'articulation des aspects sectoriels et territoriaux était posée.

Au total, au cours des trois dernières décennies, les politiques d'aménagement et de développement régional étaient à toutes fins utiles assimilées à des politiques sectorielles, afin de respecter les exigences de la gestion bureaucratique. Leur portée ne fut pas élargie pour encadrer la coordination des actions des intervenants sur une base complémentaire à la base sectorielle. Récemment, l'expérience de planification stratégique régionale a une fois de plus illustré la problématique de la gestion territoriale du développement. Elle a mis en évidence les limites du modèle de gestion dominant. Elle nous incite également à nous interroger sur la valeur et la pertinence d'un modèle de gestion centralisé, fragmenté et cloisonné.

Afin de faire le point sur la situation actuelle de la gestion territoriale et dégager des perspectives d'évolution, à partir de l'éclairage de la gestion contemporaine, nous traiterons des fondements de la gestion contemporaine ainsi que de la gestion territoriale de demain.

Les fondements de la gestion contemporaine et de demain

La gestion contemporaine, que nous utilisons comme point de référence pour l'élaboration d'un cadre de gestion territoriale, repose sur quatre idées majeures : l'acceptation de l'erreur et de l'incertitude, la prise en compte de la diversité de points de vue, la remise en cause des actions et de leur raison d'être et l'adoption de modalités de fonctionnement privilégiant la décentration et la décentralisation¹.

Les idées majeures de la gestion

L'acceptation de l'erreur et de l'incertitude apparaît une exigence découlant des transformations importantes et rapides que nous avons connues depuis les années 1950 dans les domaines technologique, économique, social, politique et international. Nous sommes passés d'un environnement caractérisé par des situations relativement simples et stables à des situations complexes et changeantes. Nous devons donc relever le défi de la gestion de phénomènes difficilement contrôlables et prévisibles. Nos choix et nos actions sont systématiquement entachés d'incertitude. Leurs répercussions ne peuvent, en conséquence, être déterminées avec une précision et une fiabilité absolues. Nous avons alors intérêt à faire appel à un cadre de gestion qui fait une large place à l'apprentissage, afin de favoriser l'adaptation dans les meilleures conditions possibles, et qui reconnaît le droit à l'erreur en considérant que l'important est de dégager un résultat net positif de la somme des répercussions positives et négatives des interventions. De plus, il faut tenir compte de l'interaction et de l'interdépendance des agents socio-économiques et des phénomènes ayant un impact sur le développement. Nous sommes en présence d'une multitude de relations et d'influences réciproques plutôt que linéaires, déterministes et mécaniques. Les organisations et les organismes se préoccupent de mettre en place un système de gestion ouvert sur l'environnement plutôt qu'introverti.

Le renforcement de l'interdépendance des intervenants et de leurs opérations de même que l'ouverture sur l'environnement ont provoqué la multiplication de porteurs d'enjeux ou d'acteurs. En somme, compte tenu des interactions et des influences réciproques, chaque organisation ou organisme ne se préoccupe pas uniquement des liens avec les agents directement concernés par l'organisation et le fonctionnement d'un secteur d'activités (clients, usagers, bénéficiaires, employés, fournisseurs), mais également, dans une perspective horizontale et transversale, des répercussions des interventions sur des tiers qui œuvrent dans d'autres secteurs. L'intersectorialité et le réseautage appellent un

élargissement du champ de vision pour favoriser une plus grande insertion dans la vie de la communauté qui procure des ressources fondamentales à la survie et au développement des cellules de base de création de valeur et de la richesse. Au total, la diversité des acteurs provoque une diversité de points de vue. Les acteurs ne priorisant pas tous les mêmes préoccupations, il en résulte des divergences, des tensions, voire des conflits qui doivent être arbitrés. Nous sommes, tout compte fait, sensibilisés à une vision et à une approche pluralistes et pluridimensionnelles. Les conflits d'intérêts particuliers ne peuvent donc être ignorés. Un minimum de transparence est nécessaire pour maintenir un équilibre satisfaisant entre ces intérêts particuliers individuels et de groupe, et l'intérêt de la communauté. La dimension politique prend donc une importance significative dans la préparation et la réalisation des choix qui dépendent de l'exercice de différentes formes de pouvoir et d'influence ayant un impact sur le contrôle des ressources et des moyens d'action.

L'ampleur et la rapidité des transformations que la société a connues sont à l'origine d'une troisième idée-majeure : le rôle clé de l'idée d'évaluation élargie. Elle prend une importance particulière dans un contexte où l'apprentissage en vue de l'adaptation aux évolutions constitue un pôle fondamental du développement de la gestion. L'évaluation élargie est perçue comme une fonction clé du système de gestion d'organisations intelligentes et apprenantes. Elle est une préoccupation renouvelée qui se traduit dans une démarche innovante pour encadrer un effort de réflexion, d'analyse, d'échange de points de vue et de discussion de propositions. Elle se situe dans la foulée de l'évolution de la pensée en gestion. Elle apporte une contribution utile et pertinente pour l'éclairage de la prise de décision dans le cadre d'un questionnement qui encadre une réflexion *ex ante* et *ex post* dans une démarche systémique, contingente et comparative. Elle constitue une composante essentielle de la nouvelle approche et du nouveau modèle de régulation que nous tentons de mettre en place. Au total, l'évaluation est perçue comme le fondement de l'application du principe de circularité en vertu duquel la conception, la planification, la réalisation et le suivi des conséquences des programmes, des projets et des activités sont réalisés. Dans ce contexte, quand nous parlons de l'évaluation élargie, nous faisons référence aussi bien à la performance, à l'impact et à la pertinence des actes et des gestes posés qu'à leur conformité aux choix des instances décisionnelles ainsi qu'aux règles financières et administratives. La mise en rapport des soucis d'efficacité et d'efficacités est réalisée. Pour aller au-delà du contrôle administratif et financier traditionnel, la fonction d'évaluation élargie vise à assurer un double bouclage : un premier qui concerne la revue des opérations et les modalités de fonctionnement; et un second qui est articulé autour d'un examen en profondeur des orientations fondamentales, de leur impact et de leur pertinence.

L'utilisation de ces idées-maîtresses n'est toutefois pas automatique : il est nécessaire d'avoir un modèle d'organisation qui soit compatible avec la philosophie de gestion qui est à l'origine de ces idées. Nous jugeons donc raisonnable de retenir un modèle d'organisation qui traduit en pratique les enseignements de l'expérience et l'évolution de la pensée en gestion. Pour l'essentiel, il nous incite à passer d'une approche verticale, centralisée et cloisonnée, à une approche horizontale, décentralisée et intégrée. Nous obtenons alors un cadre de régulation d'un nouveau genre dont l'utilisation nécessite un changement de mentalité et d'état d'esprit des acteurs dans le processus décisionnel. Le modèle pyramidal conventionnel est inversé pour favoriser la mise en valeur des dynamismes locaux et régionaux et l'adaptation aux conditions des communautés concernées par les actions de développement. Le modèle d'organisation qui précise la structuration des activités ainsi que les modalités de fonctionnement repose sur trois composantes majeures : le partage des rôles et des tâches, la délégation de l'autorité et de la responsabilité, et les relations entre les groupes et les individus. Nous reviendrons sur ces points dans la section relative à la gestion territoriale de demain.

L'idée de la gestion stratégique

Les idées majeures de la gestion contemporaine se traduisent dans la gestion stratégique. Elle constitue une approche qui tente de corriger les lacunes et les faiblesses des styles de gestion bureaucratique, scientifique et technocratique qui privilégient une vision partielle et fragmentée de la gestion. Elle est caractérisée par trois traits saillants :

- l'articulation de l'environnement interne et de l'environnement externe : elle est assurée par une ouverture sur l'environnement externe pour suivre les transformations du contexte qui est complexe et changeant et en tenir compte dans la mise en place du processus de transformation des moyens d'action en résultats et du processus de gestion;
- l'intégration de la réflexion et de l'action : c'est la mise en rapport de la planification et de la mise en œuvre des politiques, programmes, activités et projets en vue de réunir et de favoriser les échanges entre ceux qui pensent et ceux qui agissent; à cette fin, l'évaluation élargie joue un rôle clé pour intégrer les préoccupations des concepteurs et des réalisateurs;
- l'intégration des moyens d'action et des résultats : il s'agit d'une préoccupation en vertu de laquelle il est tenu compte à la fois des capacités et des contraintes de l'organisme en confrontant systématiquement les instru-

ments d'intervention aux produits et à leurs effets, en vue de s'assurer de leur adéquation; ce faisant, la gestion repose sur la nécessité de faire des choix et d'établir des priorités.

Les changements critiques sur les plans technologique, économique, politique, social et international appellent une adaptation de la philosophie et des principes de gestion. Les organisations abandonnent de plus en plus un fonctionnement de type pyramidal pour adopter un mode de gestion en réseau. Pour relever les défis actuels et à venir, il serait pertinent de mettre en place des structures, des processus et des pratiques de gestion favorables. À cette fin, il apparaît opportun d'adopter les principes qui privilégient le dégagement d'une vision partagée, le développement d'une culture flexible, l'ouverture sur l'extérieur et le ciblage de marché et de clientèles plutôt que des produits, une approche globale et intégrée plutôt que fragmentée et cloisonnée, l'autonomie des employés, la partage de l'autorité, l'acceptation du risque dans un environnement incertain et, en conséquence, de l'erreur, la créativité et la coopération pour créer un meilleur équilibre entre une saine concurrence et une nécessaire collaboration entre agents de développement dans un fonctionnement en réseau. Ils visent en quelque sorte à assurer la cohérence et l'harmonie des choix et des actions.

Au total, les principes véhiculés par la «nouvelle» philosophie de gestion sont susceptibles de favoriser l'application d'idées telles que la transparence, la responsabilisation, l'auto-organisation, le réseautage et le maillage, l'organisation apprenante et intelligente, la perspective horizontale et les modalités de structuration et de fonctionnement virtuelles. Elle repose, tout compte fait, sur un état d'esprit et une lecture de l'environnement qui prennent appui sur la pensée complexe et qui mettent en garde contre les dangers de la pensée simplifiante, source de rigidité et de désadaptation. Elle sensibilise à l'importance de l'interdépendance et de l'intersectorialité, et du rôle clé des coalitions et des alliances².

Gestion territoriale de demain

L'évolution des dernières décennies et les traits saillants de l'environnement de cette fin de siècle nous incitent à nous interroger sur la problématique de la gestion territoriale et sur les implications pour son organisation. Cet intérêt est d'ailleurs renforcé par un certain désenchantement face aux résultats des expériences de développement régional nettement en deçà des attentes. Quand nous considérons les phases d'évolution des dernières décennies, nous constatons que nous sommes confrontés à une diversité d'espaces à gérer. En somme, l'espace de gestion est assimilable à une nébuleuse d'espaces hétérogènes qui

posent le problème de leur cohérence et de l'aménagement de relations satisfaisantes, afin de favoriser l'adéquation des choix et des actions des acteurs sur le territoire. Nous notons une différence entre les espaces économiques, administratif, social, politique et territorial. Au total, dans un contexte de régionalisation et de décentralisation, il apparaît opportun de considérer l'articulation des espaces fonctionnels économiques et administratifs avec les espaces territoriaux³.

Le fondement du questionnement

L'examen de la gestion territoriale repose sur la prise en compte des environnements externe et interne des régions qui encadrent la multitude de processus de transformation des moyens d'action en résultats susceptibles d'améliorer les conditions de vie de la population. C'est un point de référence important quand on considère le rôle clé de l'environnement dans l'élaboration d'une vision qui encadre le modèle d'organisation en vertu duquel nous précisons le partage et le regroupement des rôles et des tâches, la délégation d'autorité et de responsabilité, ainsi que les relations entre intervenants. En effet, nous savons que la vision se traduit dans les attitudes et les comportements des acteurs dans l'élaboration des choix stratégiques et opérationnels, d'une part, et la réalisation des interventions, d'autre part.

Le questionnement concernant l'élaboration et la mise en place d'un modèle d'organisation mieux adapté au contexte contemporain découle du constat relatif au manque de cohérence entre les espaces fonctionnels et les espaces territoriaux. Dans le cadre organisationnel actuel, l'espace territorial n'est qu'un simple espace de soutien. La territorialité n'intéressant peu et ne jouant qu'un rôle marginal et périphérique, la valorisation du potentiel d'une «communauté territoriale» pose alors un problème. En conséquence, il est utile de considérer la possibilité de se donner un nouveau modèle d'organisation afin de créer un nouvel équilibre plus efficace entre les structures spatiales définies par les «organisations fonctionnelles sectorielles» et les structures d'une «organisation territoriale».

Un tel modèle reposerait sur la recherche d'une logique de coordination et d'intégration, d'où l'importance de l'idée de réseautage au sein d'un milieu correspondant à un réseau à l'intérieur d'un environnement proche⁴. Le modèle d'organisation auquel on pourrait penser en est un qui viserait l'encadrement d'un espace de soutien pertinent et significatif. Il reposerait sur le développement d'un réseau de relations capables de générer des synergies que nous observons dans les ensembles plus diversifiés et de plus grande taille. Il

s'agit donc d'un complément aux espaces de production et aux espaces de marché. Il est alors tenu compte, il est important de le signaler, des relations hors-marché relatives aux opérations non-marchandages. Les phénomènes d'identité et le souci d'insertion dans son milieu jouent un rôle majeur dans cette nouvelle approche qui situe dans une perspective mieux intégrée les choix stratégiques et opérationnels de la collectivité pour gérer les externalités selon une perspective systémique dans un cadre institutionnel susceptible de répondre aux nouvelles préoccupations en prévoyant des lieux d'échange entre les organismes publics, les entreprises et le tiers secteur.

Comme le signale Ouchi, nous sommes confrontés à une impasse économique et politique⁵. Elle nous impose une remise en cause de notre mode de pensée et nos manières de faire pour organiser la gestion du développement sur de nouvelles bases.

L'impasse économique met en évidence la croyance en vertu de laquelle la performance économique est associée à la liberté et à l'initiative individuelles. Nous avons peut-être trop tendance à négliger les conséquences de l'égoïsme et d'un comportement introverti. Nous observons alors une tendance à prôner la concurrence dans les discours, mais à tout faire pour la limiter en pratique, d'où le développement de monopoles provisoires et de la concurrence monopolistique. Il en résulte des relations antagonistes plutôt que de coopération. À l'analyse, force est de reconnaître, qu'entre les années 1950 et 1970, la performance du Canada et des États-Unis ne s'explique pas tant par la capacité concurrentielle que par l'état de l'appareil de production et les besoins de reconstruction des pays de l'Europe de l'Ouest et du Japon, qui avaient été dévastés par la guerre, et par la demande accumulée pendant la crise des années 1930 et la guerre.

Quant à l'impasse politique, elle fait référence aux effets paralysants du comportement des groupes d'intérêt et de pression qui veulent assurer la promotion et le triomphe de leurs intérêts particuliers. Ce constat est particulièrement observable au cours d'une période de prospérité économique s'étalant sur une trentaine d'années que nous associons aux Trente Glorieuses. Dans un tel contexte, il apparaît difficile de réellement créer une communauté d'intention en vue de l'atteinte d'un but commun partagé par la grande majorité. La réalité rend compte de la multiplication d'objectifs qui sont souvent conflictuels et non compatibles. Compte tenu des limites à nos capacités, des arbitrages sont à faire à travers des luttes de pouvoir et des rapports de force. Le souci de faire triompher des intérêts particuliers entraîne des blocages qui «sautent» seulement en situation de crise et d'urgence quand la collectivité se sent menacée.

Les transformations de la société au cours du dernier quart de siècle rendent incontournables la remise en cause des relations antagonistes entre les principaux acteurs pour rééquilibrer l'influence relative des valeurs qui caractérisent notre culture et notre mentalité. Nous pouvons alors considérer l'intérêt d'un style et d'une philosophie de gestion visant à réaliser un dosage satisfaisant entre la concurrence et la coopération.

Les expériences au niveau des organisations et de la société mettent en évidence le rôle clé de l'harmonisation de l'esprit d'équipe et de l'effort individuel. Le gestionnaire a alors un double rôle, soit rentabiliser ses choix et ses opérations, d'une part, et participer au sein d'un équipe à la préparation et à la réalisation des décisions et des interventions dans une perspective interorganisationnelle, d'autre part. En conséquence, une attention particulière est accordée à la gestion des «ressources communes» afin de tenir compte du fait que la gratuité n'existe pas et que nous devons, en conséquence, opter pour un mode de gestion qui évite la surexploitation des ressources communes. Ces deux préoccupations fondamentales peuvent être sérieusement traitées par la décentralisation de l'autorité décisionnelle qui donne plus d'autonomie aux acteurs et aux porteurs d'enjeux en vue d'une gestion plus flexible, plus ouverte sur l'environnement économique et social et plus susceptible de mieux composer avec cet environnement pour réaliser les adaptations nécessaires découlant des évolutions.

Par analogie, afin de pousser plus avant notre réflexion, nous proposons de considérer les enseignements de la gestion de grandes organisations comme point de départ. Évidemment, il s'agit d'une base de référence que nous ne transposons pas directement à la gestion territoriale : des nuances et des ajustements doivent être faits. Néanmoins, nous retenons des observations, des idées et des notions qui sont pertinentes pour éclairer notre propos⁶.

De cette analyse, nous retenons le rôle clé de la «mémoire sociale» qui permet d'assurer le suivi de l'utilisation des «dotations sociales» (ressources communes) essentielles au renforcement de la «capacité concurrentielle» des collectivités. Ces dotations sociales correspondent aux capacités reliées à la formation, à l'éducation, à la recherche, aux infrastructures et aux dotations en ressources naturelles. Dans le cadre de la gestion des dotations sociales, la mémoire sociale constitue le fondement du développement d'un climat de collaboration en se souvenant de «l'abnégation ou de l'intransigeance égoïste» des acteurs.

La réalisation d'une nouvelle forme de collaboration apparaît possible à cause de la possibilité d'appliquer le principe de «l'équité différée» qui rend compte de l'importance de la compensation des acteurs, associée à la norme sociale de réciprocité, à moyen terme (environ cinq ans), et de la nécessaire transition pour assurer cette compensation à cause de la rareté relative des ressources disponibles et de l'impossibilité de tout faire et de tout avoir en même temps. Dans un contexte où la mémoire sociale est utilisée, il est possible de réaliser les «remises en cause» qui éclairent le processus de choix collectif dans le cadre de la détermination des priorités et des adaptations nécessaires afin de mieux composer avec un environnement complexe et incertain et non plus stable et simple. Au total, la mémoire sociale serait le fondement d'un modèle d'organisation qui viserait l'harmonisation dans le cadre de rééquilibrage de la concurrence et de la coopération afin de limiter les tensions entre les intérêts particuliers et collectifs dans la gestion des ressources propres aux organisations ou groupes et des ressources collectives.

Les modèles d'organisation et modes d'administration –application de l'idée d'une nouvelle forme de coopération

Nous sommes confrontés à un problème majeur, à savoir la tendance à surexploiter les ressources disponibles, à obtenir plus que les ressources peuvent raisonnablement offrir. Pour solutionner ce problème dans les meilleures conditions, les organisations et les collectivités font appel à une culture, à une mentalité et à des valeurs qui sous-tendent les éléments d'un modèle d'organisation jugé davantage compatible avec les exigences de la gestion contemporaine du développement.

Williamson retient cette proposition, et Ouchi après lui, pour en faire une hypothèse relative à la performance de l'utilisation des ressources propres et des ressources communes⁷. Selon cette hypothèse, la performance est associée à un modèle d'organisation qui traduit une culture et une mentalité compatibles avec les exigences d'un style de gestion qui réalise un équilibre entre l'esprit d'équipe et l'initiative individuelle. Cette hypothèse repose sur l'idée de la non-compatibilité automatique des intérêts particuliers et des intérêts collectifs dans la gestion des ressources.

L'analyse de l'hypothèse implique la revue des caractéristiques de trois modèles d'organisation : les modèles de type unifié (U), de type société de gestion ou de portefeuille (H) et de type multidivision (M).

Le modèle unifié (type U) met l'accent sur les activités spécialisées, les expertises et les connaissances. Il s'agit d'un cadre de gestion fragmenté et cloisonné sur une base sectorielle. Comme chaque composante ne peut évaluer sa performance et sa rentabilité de façon satisfaisante d'une manière isolée, la coordination des choix est centralisée afin de dégager une vision d'ensemble. Sur le plan de la société, ce modèle est utilisé pour fins de planification centralisée. Il est assimilable au modèle bureaucratique.

Le modèle de société de gestion (Type H) est caractérisé par l'existence de plusieurs entités ou composantes diversifiées qui jouissent d'une autonomie importante dans le cadre d'un style de gestion décentralisé. Chaque entité est responsable de l'ensemble des opérations associées à ses produits et, en conséquence, elle est capable d'évaluer sa rentabilité et sa performance. Ce modèle est intéressant dans le cadre de la concurrence pure et parfaite. Nous savons toutefois que la réalité économique est plus nuancée et que nous sommes en présence d'une concurrence imparfaite. De plus, nous observons l'existence de dotations sociales ou de ressources communes dont la gestion implique un processus de prise de décision collective. Le modèle risque de déboucher sur la loi de la jungle et le darwinisme social. Il correspond à une approche concurrentielle éclatée.

Le modèle multidivisionnel (type M) permet de répondre aux lacunes des deux précédents en favorisant une gestion équilibrée des ressources propres et des ressources communes en assurant un dosage satisfaisant entre l'autonomie décisionnelle et le contrôle centralisé. Il permet de créer un climat permettant de limiter la surexploitation des ressources en allant au-delà de la rentabilité à court terme. Le souci de mise en commun contribue au développement du réseautage. Ce modèle se préoccupe davantage de la mentalité et des valeurs que des mécanismes et des structures. Il est plus facile de mettre l'accent sur la gestion de résultats et pas uniquement sur la gestion des activités. Un certain esprit de collaboration favorise une prise de décision décentralisée dans la perspective d'une approche pluraliste et intégrée.

Après avoir présenté les modèles, nous pouvons nous demander comment il fonctionne et qui est responsable de la détermination des modalités de fonctionnement pour garantir le traitement équitable à moyen terme que cherche à réaliser la mémoire sociale. Selon les points de vue privilégiés, on utilise des processus qui reposent sur différents «modes d'administration». Nous en retenons trois qui sont associés aux modèles d'organisation : le marché, la bureaucratie et le clan.

L'argumentation qui aboutit au choix d'un mode d'administration privilégié repose sur l'axiome suivant : les personnes et groupes concernés acceptent de faire un «effort» moyennant une «compensation juste et satisfaisante» compte tenu de l'application du «principe de réciprocité» en vertu duquel chacun rend l'équivalent d'un avantage reçu, sinon une sanction est prévue à moyen terme pour tenir compte d'un délai raisonnable et d'une période de «transition»; le «consensus» est alors essentiel pour appliquer le principe de «l'équité différée» et la «confiance mutuelle». Le souci de la coordination des choix et des actions des acteurs, pour que chacun apporte une contribution qui est en relation avec ses capacités, est soumis à une contrainte qui est associée à l'égoïsme, «la chose la mieux partagée au monde». Nous sommes alors placés dans une dynamique de sous-optimisation plutôt que d'optimisation doutant de la tension entre les intérêts particuliers. Les trois modes d'administration identifient des manières de dégager un consensus permettant de respecter les normes d'équité différée. Faisons-en une brève analyse.

Le marché considère que le traitement des intervenants est juste quand les exigences de la concurrence sont respectées pour favoriser la motivation qui est importante pour favoriser l'atteinte d'une rentabilité satisfaisante. En principe, c'est le mode d'administration le plus simple et le plus souhaitable. En pratique, il ne peut tout régler quand on doit gérer des ressources communes dans un contexte de concurrence limitée.

Nous faisons alors appel à la bureaucratie quand il convient de régler, de normaliser, de baliser les attitudes et les comportements. Le principe d'équité est respecté quand un supérieur est juste, bien informé et accorde une rémunération au mérite à tout le moins à court terme et pas nécessairement dans l'immédiat. Toutefois, la mesure de la performance n'est pas facile et un système bureaucratique est lourd et lent, même s'il favorise une certaine collaboration. Il nous faut donc un autre mode d'administration qui assure une juste compensation à moyen terme et à long terme en utilisant une mémoire sociale. L'idée de clan est susceptible de répondre à cette préoccupation.

Le clan ou le réseau assure la «permanence d'une relation» entre les acteurs et l'existence d'un «sentiment d'appartenance». Les acteurs sont liés par un «long passé commun» et «se comprennent mutuellement». Il en résulte «un engagement durable». Le clan peut alors maintenir un équilibre au moyen de l'équité différée qui implique un horizon temporel à moyen terme et qui repose sur une mémoire sociale, outil privilégié pour limiter les conséquences de l'égoïsme.

La réalité et les exigences de la gestion territoriale

Qu'en est-il dans la réalité? Nous constatons que nous n'utilisons pas un modèle d'organisation ni un mode d'administration à l'état pur. Nous avons une combinaison de modèles et de modes dont un a une influence dominante. Nous constatons une certaine idéalisation du marché. Toutefois, à cause des lacunes de la concurrence et de ses conséquences sur la surexploitation et l'appropriation des ressources communes découlant de l'importance de la rentabilité à court terme, nous utilisons des normes bureaucratiques se traduisant en lois et règlements. Nous constatons une évolution dans le temps d'une approche axée sur le marché vers une approche mixte prenant en compte la dimension bureaucratique. Depuis quelques années, nous observons un retour vers le marché. L'idée de clan ne fut jamais réellement appliquée, même si elle correspond à un mode d'administration et implique un modèle d'organisation qui réunit l'ensemble des préoccupations fondamentales de la gestion collective.

Compte tenu des conditions et des exigences de la gestion du développement régional, il serait opportun de pousser plus avant l'étude d'un modèle d'organisation de type multidivisionnel dont le fonctionnement repose sur l'idée de clan qui permet un meilleur équilibre entre la concurrence et la coopération. Cette perspective apparaît d'ailleurs d'autant plus intéressante que les différents acteurs sont impliqués dans une démarche de régionalisation caractérisée par une décentralisation administrative et politique.

Afin de profiter dans les meilleures conditions possibles des avantages de la régionalisation et d'en limiter les conséquences moins favorables, il semble pertinent de se donner un cadre de gestion qui se traduise dans un modèle d'organisation misant sur l'harmonisation des ressources du milieu (idées, personnes et choses), d'où l'importance d'un état d'esprit favorable à une nouvelle forme de collaboration et de mécanismes d'échange d'information et de connaissances. En pratique, comme nous l'avons souligné, il n'y a pas de modèle qui existe à l'état pur pour répondre aux préoccupations auxquelles nous venons de faire référence. Toutefois, la preuve est loin d'être faite que les modèles de concurrence éclatée et bureaucratique sont les plus susceptibles de favoriser une gestion harmonieuse des ressources propres aux organisations et des ressources communes (collectives). Nous pouvons alors sérieusement considérer la pertinence d'un modèle de gestion intégrée qui implique une combinaison de la concurrence, de normes bureaucratiques et du réseautage pour améliorer l'articulation des ressources propres et des ressources communes, d'une part, et des intérêts particuliers et des intérêts collectifs, d'autre part.

L'idée de la gestion territoriale intégrée vise à encadrer un développement non seulement rapide et efficace, comme dans le passé, mais également durable et équitable. On en conviendra aisément, les composantes de cette finalité du développement ne sont pas toutes automatiquement compatibles. En conséquence, des arbitrages sont à faire pour assurer un équilibre satisfaisant entre les phénomènes et les facteurs qui ont un impact significatif et constant sur les caractéristiques du développement. Il apparaît pertinent d'assurer une meilleure liaison entre les effets des choix et des décisions à court et à moyen-long terme, et d'inciter à renforcer la coopération entre les intervenants localisés sur un territoire qui offre une masse critique telle que nous pouvons raisonnablement anticiper des retombées et des effets d'entraînement pouvant contribuer à améliorer les conditions de vie.

En élaborant le modèle de gestion approprié, il convient de se méfier du piège de la pensée qui s'inspire d'une «vision ou d'une image unique», c'est-à-dire d'une seule perception de l'aménagement d'une réponse aux besoins de la population. Nous devons penser à élargir et à approfondir le «calcul de la rationalité économique» pour accorder plus d'importance à la rentabilité sociale. Nous nous référons à la «rentabilité élargie». En somme, nous avons intérêt à ne pas nous en tenir à un modèle unique d'organisation des activités. En conséquence, nous proposons de dégager et d'utiliser les éléments intéressants de différents modèles. Nous pensons en particulier aux modèles de marché, au modèle bureaucratique et au modèle de rapports de solidarité. Ce faisant, au lieu de miser sur les modèles conventionnels d'économie de marché pure et dure, et sur le modèle d'économie mixte, nous parions sur un modèle de gestion collective qui aménage les relations et les interfaces entre l'entreprise, les organismes sans but lucratif et l'État. Il en résulte un fonctionnement en réseau et non pas un fonctionnement en ordre dispersé et dans le désordre qui produit le «chaos organisé». Il s'agit d'intégrer les contributions de l'économie de marché concurrentielle, de l'économie publique administrée et de l'économie solidaire des organisations associatives et des organismes communautaires. Le siècle qui tire à sa fin a fait la démonstration que ni l'entreprise ni l'État n'ont fait de façon convaincante ni irréfutable la preuve de leur capacité à agir à titre d'unique agent de développement ou à titre d'agent dominant. L'exclusive est dangereuse en cette matière.

La coordination des actions des acteurs et des relations interorganisationnelles dans une perspective de développement régional constitue une composante majeure de la gestion territoriale. Le passage d'une perspective intraorganisationnelle à une perspective interorganisationnelle vise alors à favoriser la prise en compte de l'interdépendance et de l'intersectorialité, afin d'assurer le renforcement des liens et de développer le réseautage. Le défi est

d'aménager la gestion du changement dans un environnement complexe, incertain et changeant, ainsi que la gestion des interactions en se donnant les mécanismes et les processus appropriés.

La gestion des effets d'entraînement et des externalités apparaît nécessaire pour se donner une masse critique et nécessite la mise en place d'instruments de coordination. Même si les options possibles sont nombreuses, on ne peut pas faire n'importe quoi n'importe comment. En effet, il faut s'assurer de la compatibilité entre les valeurs dominantes, les modalités d'organisation et de fonctionnement et les objectifs de développement régional. L'intégration n'est pas à l'abri des coûts économiques, financiers, sociaux et politiques. Le modèle d'organisation à privilégier, se situant dans une perspective de réseautage, reposerait sur l'harmonisation des logiques sectorielle et territoriale.

Mais comment passer de l'intention à l'action? Comment traduire ces préoccupations dans les activités quotidiennes des intervenants? Nous sommes confrontés à la réalisation d'un délicat équilibre entre la diversité des préoccupations sectorielles et l'intégration des points de vue pour l'atteinte d'objectifs de développement régional. Nous nous intéressons à un modèle d'organisation qui assure un niveau d'intégration et de coordination compatible avec l'épanouissement de l'autonomie, de la créativité et de l'initiative des agents de développement essentiels à la diversification et à la différenciation des activités susceptibles de répondre aux besoins et aux attentes de la population.

Rappelons que l'équilibre est l'élément en cette matière. En effet, une intégration trop forte est fréquemment trop contraignante et trop rigide, d'où un manque de souplesse et de flexibilité. Par contre, une intégration insuffisante et trop superficielle est source d'un fonctionnement trop éclaté. Nous nous interrogeons en vue de déterminer le modèle d'organisation permettant de dégager un équilibre satisfaisant entre l'autonomie des acteurs et la coordination de leurs décisions et de leurs actions.

Le choix d'un modèle d'organisation repose sur la nécessité d'optimiser le dosage entre le degré d'autonomie et d'intégration en faisant une sélection pertinente des modalités de structuration et de fonctionnement compatibles avec l'atteinte des objectifs de développement régional. Compte tenu de la préoccupation pour le renforcement des synergies locales et régionales, et pour la gestion des externalités associées aux effets d'entraînement, qui se propagent dans le système économique, social et régional, le choix des éléments des mécanismes de coordination et d'intégration est crucial. Cette observation est d'autant plus importante que le contact direct entre les acteurs est limité, dans une perspective de gestion collective, à cause du nombre de personnes, de

groupes et d'organisations impliqués. Les mécanismes d'intégration qui font appel à la collaboration d'individus et de groupes peuvent être simples ou complexes, formels ou informels, sur une base temporaire ou permanente. Nous recherchons un modèle qui se situe quelque part entre la centralisation absolue et la décentralisation absolue.

L'organisation de la gestion territoriale vise essentiellement la recherche de la plus grande cohérence possible dans les choix des acteurs qui tentent à la fois de protéger leur autonomie et de favoriser les relations d'interdépendance et de complémentarité. Ce souci de cohérence soulève la question du degré d'intégration, compte tenu des particularités du contexte dans lequel se déroulent les interfaces entre les acteurs du développement. Le choix des mécanismes d'intégration dépend alors de la concurrence entre les acteurs et des conflits qui en découlent. Dans une démarche d'intégration, qui va au-delà des questions d'intendance, la résolution satisfaisante des conflits est liée au comportement et aux attitudes des personnes concernées. Nous sommes alors sensibilisés au rôle des phénomènes d'influence et de pouvoir, ainsi qu'à celui des modes de solution des conflits dans la détermination des instruments d'intégration.

Dans un contexte où la dynamique de la gestion collective est influencée, entre autres, par des relations de pouvoir et des rapports de force, à quels types de mécanismes de coordination et d'intégration pouvons-nous alors nous référer pour favoriser des comportements compatibles avec le renforcement de la coopération et des synergies? Devons-nous privilégier des mécanismes formels ou informels, centralisés ou décentralisés? La gestion stratégique apporte un éclairage utile à ce questionnement en vue d'assurer la cohérence des choix et des actions des intervenants dans un contexte interorganisationnel. Ceux-ci se préoccupent alors de donner un sens et une cohésion à la multitude de facteurs qui influencent le développement. Il apparaît donc important de privilégier un modèle d'organisation qui tienne compte de l'impact du réseautage entre les organisations et les groupes pour aller au-delà d'une approche introvertie propre à chaque intervenant.

La gestion territoriale a intérêt à s'appuyer sur une gestion de type stratégique pour assurer la cohérence des décisions des «agents sectoriels» et des «agents territoriaux». Cette perspective est d'autant plus importante que pour favoriser la compatibilité des logiques sectorielles et territoriales, il convient d'assurer l'articulation des perspectives de type macro et micro au moyen de la méso-analyse qui met en évidence la contribution d'une approche territoriale stratifiée pour rendre compte de la diversité de la complexité des relations de complémentarité et de proximité. L'idée de la gestion collective, qui sous-tend la problématique dans la gestion territoriale, nous invite à accorder une attention

particulière à la dynamique de la coordination et de l'intégration des décisions et des actions des intervenants. En effet, une meilleure compréhension de celle-ci est favorable à une perception plus réaliste de la relation entre le contexte de la gestion territoriale, la concurrence et le degré de conflit et de rivalité entre les intervenants, leur comportement et les problèmes de coordination des interventions.

En dépit des prétentions du courant idéologique dominant qui manifeste une certaine tendance à un absolutisme économique, la gestion du changement nous interpelle pour adapter la gestion collective aux exigences de l'environnement contemporain. Il apparaît alors important de se donner une vision globale et un cadre de gestion de la diversité pour renforcer la capacité d'action collective. À cette fin, trois modèles d'organisation de la coordination peuvent être considérés, lesquels modèles tiennent compte du contexte de la coordination, illustré par l'origine du souci de l'articulation et de la cohérence et du comportement des intervenants découlant de la nature et de la portée de leur influence, ainsi que des modalités de la réalisation des arbitrages en vue de solutionner les divergences. Ils sont associés à des situations caractérisées par les particularités de la médiation encadrant les choix et les actions des intervenants :

- le modèle d'organisation reposant sur une coordination de type traditionnel : il s'agit d'une médiation s'appuyant sur un mandat formel et officiel à caractère légal qui s'insère dans le modèle de gestion centralisé et hiérarchisé; les objectifs des acteurs ne sont pas clairs et le cadre rigide de coordination ne favorise pas les adaptations dans les meilleures conditions; la médiation fait appel aux rôles de «chef d'orchestre» et de «producteur» pour harmoniser les ambitions et les exigences de la réalisation des programmes et des projets;
- le modèle d'organisation reposant sur la coordination par un tiers : dans une perspective de coordination horizontale, un intervenant prend l'initiative de l'harmonisation des actes et des gestes; il joue un rôle de «producteur» pour favoriser la négociation d'une entente entre acteurs dont les intérêts ne sont pas identiques au départ; on tente d'assurer une certaine adéquation entre leurs objectifs; les arbitrages sont réalisés à l'intérieur d'une structure souple;
- le modèle d'organisation non médiatisée : il s'agit d'une approche reposant sur le réseautage et sur une base purement volontaire; la confiance mutuelle et l'existence de relations entre acteurs favorisent le dégagement d'un consensus relatif aux objectifs; on est en présence d'une structure informelle ou virtuelle qui assure les ajustements mutuels entre

acteurs; pour fins de commodité, un acteur assume l'animation des arbitrages et la maîtrise d'œuvre de la réalisation des interventions.

Ce modèle d'organisation axé sur la gestion intégrée plutôt que fragmentée et cloisonnée est-il une utopie? Peut-être. Nous avons le choix de tenter de l'appliquer ou non. En tout état de cause, l'étude de l'histoire économique et sociale met en évidence le rôle clé d'une réelle collaboration. En somme, c'est beaucoup plus une question de volonté que de capacité. Le consensus concernant les valeurs dominantes est alors important pour déterminer le climat, la culture et la mentalité qui précisent le mode de pensée et les modalités de fonctionnement. Dans la pratique de la gestion du développement, il y a un lien étroit entre les valeurs d'une collectivité et le modèle d'organisation qu'elle se donne pour gérer ses problèmes et ses occasions de développement. Le modèle d'organisation et les modes de fonctionnement sont tributaires des valeurs. En bout de ligne, la gestion de l'organisation territoriale est liée à l'éthique du développement. L'organisation de la gestion du développement territorial sur de nouvelles bases implique une adaptation de l'éthique du développement afin d'assurer la compatibilité entre le mode de pensée et le cadre de gestion.

Les transformations de la société rendent la tâche de la gestion territoriale de plus en plus complexe dans un environnement où il devient impérieux de générer de nouvelles opportunités et de créer de nouveaux avantages compétitifs. Il faut aller au-delà des opérations de redistributions, qui sont assimilables à une forme d'assistance sociale plus ou moins déguisée, et de la mise en place d'infrastructures. Il semble pertinent de se donner un cadre de gestion territoriale qui soit sensible aux exigences de la gestion des relations de complémentarité et de proximité compte tenu de la nécessité de maintenir un équilibre entre l'autonomie, l'interdépendance et la cohérence des décisions et des actions des agents de développement.

Le modèle de gestion territoriale approprié repose sur l'articulation des logiques sectorielle et territoriale dont le degré de succès dépend de la coordination des interfaces entre le niveau local et le niveau supralocal (régional). En somme, dans un environnement où l'interdépendance est un facteur clé de développement, nous sommes confrontés à la nécessité d'aménager la gestion des externalités et des effets d'entraînement pour éviter, ou à tout le moins limiter, les

actions dispersées. En conséquence, le développement de réseaux sur une base territoriale est une composante majeure d'une stratégie de développement régional en vue de mettre en place un «espace de soutien local». Le modèle d'organisation à privilégier repose sur le dégagement d'une vision d'ensemble pour gérer les effets externes au sein d'un cadre organisationnel territorial qui tient réellement compte d'une approche de décentralisation.

Notes

1. Gareth Morgan, **Images de l'organisation**, Québec, PUL, 1989, chapitre 4.
2. Hervé Sérieyx, **Le Big Bang des organisations**, J. Calmann-Lévy, 1993.
3. Remigio Ratti, «*Gérer ses relations avec l'extérieur: politique régionale et identité*» dans **La dynamique locale et sa gestion** de M. Bassand et L. Bridel, Berne, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, 1989, pp. 169-183.
J.C. Perrin, «*Économie spatiale et méso-analyse*» dans **Espace et localisation** de J.P. Paelinck et Alain Sallez, Paris, Économica, 1983, pp. 201-230.
4. Remigio Ratti, *op. cit.*, pp. 172-177.
5. William Ouchi, **M : un nouvel esprit d'entreprise**, Inter Éditions, 1984.
6. **Ibid.**
7. Olivier E. Williamson, **Markets and Hierarchies**, New York, Fress Press, 1975.
William Ouchi, *op. cit.*

Les plus récentes publications du GRIDEQ

Cahiers du GRIDEQ

- N^o 15 : **Consommation des mass médias, régions et classes sociales.** Par Bruno Jean, Danielle Lafontaine et Benoît Lévesque. 1985. 375 p.
Prix : 6,42 \$
- N^o 16 : **Les chantiers forestiers de la Rimouski (1930-1940). Techniques traditionnelles et culture matérielle.** Par Louise Proulx. 1985. 105 p.
Prix : 4,28 \$
- N^o 17 : **La papeterie de la Vallée de la Matapédia : du projet à la lutte.** Par Jean Bonneville. 1986. 245 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 18 : **Organisations populaires et transformations sociales. Le R.O.C.C.R. et six de ses organismes-membres.** Par Marie Blanchard. 1986. 359 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 19 : **La régionalisation de Radio-Québec : l'histoire d'un prétexte.** Par Laura Chouinard et Michel Pomerleau. 1987. 205 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 20 : **Enjeux forestiers.** Sous la direction de Paul Larocque et Jean Larrivée. 1991. 216 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 21 : **Structures régionales et régionalismes dans les pays de la Communauté économique européenne.** Par Marc Lambinet. 1993. 394 p.
Prix : 20,00 \$

Actes et instruments de la recherche en développement régional

- N^o 6 : **Formation et Savoir-Faire, (Échanges Nord-Sud : pour des transferts sur mesure).** Actes du colloque de l'I.D.N.S. (1987). 1989. 113 p.
Prix : 8,56 \$
- N^o 7 : **Les villages ruraux menacés : le pari du développement.** Actes du colloque du GRIDEQ, 1989. 253 p.
Prix : 12,84 \$
- N^o 8 : **L'identité territoriale : la dualité rurale-urbaine dans la M.R.C. Les Basques.** Par Claude Pagon. 1991. 186 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 9 : **L'appropriation des projets de développement. Le cas des Micro-réalisations au Burkina Faso.** Par Benoît H. Ouédraogo. 1992. 133 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 10 : **Le vertige de la liberté. Essais sur la Pologne postcommuniste.** Sous la direction d'Oleg Stanek. 1993. 220 p.
Prix : 10,00 \$
- N^o 11 : **Nouvelles technologies de l'information et société. Un débat sur l'intelligence à notre époque.** Sous la direction de Danielle Lafontaine. 1994. 208 p.
Prix : 10 \$
- N^o 12 : **La pratique du développement régional.** Serge Côté et al. 1995. 134 p.
Prix : 10 \$

Témoignages et analyses

- N^o 1 : **Une forêt pour vivre. Témoignage d'un sylviculteur.** Par Léonard Otis et coll. 1989. 124 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 2 : **L'utopie en acte : la Commune de la Plaine.** Par Marc Corbeil. 1990. 110 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 3 : **D'hier à demain : la pêche maritime au Québec.** Par O. Cloutier et al. 1991. 116 p.
Prix : 5,35 \$
- N^o 4 : **Femmes violentées. Derrière le masque du silence.** Par R. Gratton et S. Lambert. 1992. 120 p.
Prix : 10,70 \$
- N^o 5 : **Le JAL. Trajectoire d'une expérience de développement local.** Par Marc-André Deschênes et Gilles Roy. 1994.
Prix : 18,00 \$

Tendances et débats en développement régional

- N^o 1 : **Et les régions qui perdent...?** Serge Côté et al. 1995. 382 p.
- N^o 2 : **Le Québec des régions : vers quel développement?** Serge Côté et al., 1996.

Hors série

Actes du colloque. Le financement du développement régional. 1988. 274 p.
Prix : 5,35 \$

De la Loire au Saint-Laurent. Sous la direction de J. Chevalier, B. Jean et al.
GRIDEQ, GRIR et URA 915. 1991. 354 p.
Prix : 12,84 \$

Parcours historiques dans la région touristique du Bas-Saint-Laurent. Sous la direction de Paul Larocque. 1994. 454 p.
Prix : 25 \$

Savoir et développement : pour une histoire de l'UQAR. Par N. Thivierge et al. 1995. 538 p.
Prix : 16 \$

La T.P.S. de 7% est incluse dans les prix.

Veillez ajouter une somme de 3,50 \$ pour les frais postaux et de manutention.

Pour commander ou obtenir la liste complète des publications

écrivez à :

Secrétariat du GRIDEQ
Université du Québec à Rimouski
300, allée des Ursulines
Rimouski (Québec)
G5L 3A1

Téléphone : (418) 724-1440
Téléphone : (418) 724-1441
Télécopieur : (418) 724-1525
Internet : grideq@uquebec.ca

Caroline Andrew
André Belley
Omer Chouinard
Serge Côté
Louis Dussault
André Gagné
Christiane Gagnon
Madeleine Gauthier
André Joyal
Pierre-André Julien
Philippe Langevin
Alain Laramée
Alain Lavallée
Bernard Létourneau
Benoît Lévesque
Jean Lorrain

Denis Maillat
Marguerite Mendell
Bruno Montour
Jean-Louis Paré
Michel Perron
Normand Perron
Bernard Planque
Marc-Urbain Proulx
Laurent Richard
Vincent Sabourin
Carol Saucier
Diane-Gabrielle Tremblay
Bernard Vachon
Solange Van Kemenade
Suzanne Veillette

GRIDEQ

Groupe de recherche
interdisciplinaire
sur le développement régional,
de l'Est du Québec

300, allée des Ursulines, C.P. 3300
Rimouski (Québec)
G5L 3A1



Université du Québec à Rimouski