

RESSOURCES NATURELLES, GOUVERNANCE ET COLLECTIVITES

Refonder le développement des territoires

Sous la direction de
Marie-José Fortin, Guy Chiasson, Maude Flamand-Hubert,
Yann Fournis et François L'Italien

Préface d'Olivier Crevoisier
Postface d'André Torre

Éditions du GRIDEQ
Tendances & débats
en développement régional

Le numéro 15 de la collection Tendances & débats en développement régional est publié par le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement territorial, de l'Est du Québec (GRIDEQ).

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

Mise en page et graphisme
Abigaïl Rezelman

Impression
Alliance 9000
142, rue du Pont
Amqui (Québec) G5J 2R3

Distribution
GRIDEQ
300, allée des Ursulines
Rimouski (Québec) G5L 3A1
418-724-1440
418-724-1847 (télécopieur)
Courriel : grideq@uqar.ca
<http://www.uqar.ca/grideq/>

ISBN 978-2-923711-92-8 (version imprimée)
ISBN 978-2-923711-93-5 (version électronique)

Dépôt légal juillet 2016

Tous droits réservés © 2016
Université du Québec à Rimouski
GRIDEQ

Table des matières

PREFACE : DES ALPES A L'ALBERTA : LES RESSOURCES NATURELLES, TRAGIQUES OU ROMANTIQUES ? OLIVIER CREVOISIER	V
INTRODUCTION MARIE-JOSE FORTIN, GUY CHIASSON, MAUDE FLAMAND-HUBERT, YANN FOURNIS ET FRANÇOIS L'ITALIEN	1
I EST-IL POSSIBLE D'ÉCHAPPER A LA MALEDICTION DE RESSOURCES DANS L'ARCTIQUE ? CHRIS SOUTHCOTT	9
Introduction	9
1. L'Arctique et le développement des ressources	11
3. Les impacts du développement des ressources sur les collectivités du Nord : l'enquête Berger	15
4. Une nouvelle perspective sur le développement des ressources extractives	16
5. Les analyses de ReSDA	17
Conclusion	24
Bibliographie	25
II LES TERRITOIRES DE RESSOURCES NATURELLES SERGE COTE	29
1. La perspective des <i>staples</i>	29
2. Quelques approches urbano-centrées	32
3. Perspective régulationniste	36
4. Ressources naturelles et acteurs territoriaux	39
5. En vrac, pour conclure	41
Bibliographie	45
III TRAJECTOIRES ET ENJEUX DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL FACE AUX CONTINGENCES DES RESSOURCES COMMUNES ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE SHARAM ALIJANI ET FRANCOIS MANCEBO	49
Introduction	49
1. Dynamique organisationnelle et évolution des territoires	50
2. La dynamique spatiale du territoire	55
3. Le développement durable comme levier du développement territorial ...	58
Conclusion	62
Bibliographie	64

IV ENTRE STRUCTURES SOCIO-ECONOMIQUES ET DYNAMISME DES ACTEURS LOCAUX, LA GOUVERNANCE DES REGIONS RESSOURCES	
YANN FOURNIS ET MARIE-JOSE FORTIN	69
Introduction : la géographie des ressources au Québec	69
1. Les régions ressources québécoises : une notion disputée	71
2. Redéfinir les régions ressources : l'entrée de l'économie politique	74
3. Les « lieux contestés » : vers un partage obligé des régions ressources ? ..	79
Conclusion	82
Bibliographie	84
V DEVELOPPEMENT REGIONAL ET TOURISTIQUE EN GASPESIE, LA POURSUITE DU MODELE DE L'ECONOMIE PRIMAIRE	
JEAN-FRANÇOIS SPAIN	87
Introduction	87
Mise en contexte	89
1. Portrait d'un déclin économique	90
2. Relance économique, théorie de la dépendance et de l'économie primaire	91
3. Industrie touristique, piège de l'extractivisme ?	96
Conclusion	101
Bibliographie	102
VI REGULATION, LEGITIMITE ET RELATIONS STRUCTURELLES DE POUVOIR DANS LE SECTEUR MINIER. REGARDS CROISES SUR CERTAINES EXPERIENCES EN AFRIQUE ET AU QUEBEC /CANADA	
BONNIE CAMPBELL	105
Introduction	105
1. Libéralisation économique, réglementation et légitimité	107
2. Quelles ont été les différentes réponses à ces enjeux ?	112
3. Rapports asymétriques et pistes de réflexion qui émanent des instances de décision en Afrique (CEANU, UA), de la volonté de réforme des codes miniers et d'une plus grande implication des communautés locales concernant la contribution du secteur minier au développement	115
Conclusion	120
Bibliographie	120

VII LE TOURISME POUR PROTEGER L'ENVIRONNEMENT : UNE ALTERNATIVE
AU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER A MADAGASCAR ?

JESSICA ONITSOA ANDRIAMASINORO ET BRUNO SARRASIN	123
Introduction.....	123
1. Cadre d'analyse.....	124
2. Madagascar : une biodiversité menacée.....	125
3. L'écotourisme et la préservation des ressources naturelles.....	127
4. Madagascar : entre richesse et pauvreté.....	128
5. État du tourisme à Madagascar	130
6. Qu'en est-il des mines ?	132
7. Quelle convergence entre tourisme et mines ?	134
Conclusion	135
Bibliographie.....	136

VIII L'EXPLOITATION DE L'HYDROELECTRICITE EN REGION PERIPHERIQUE QUEBECOISE :
DES MODELES CONTRE LE TERRITOIRE

MARIE-CLAUDE PREMONT ET MARC-URBAIN PROULX	139
1. Survol des théories actuelles sur le développement économique de la périphérie	139
2. Les grandes régions productrices d'hydroélectricité du Québec	143
3. Les règles fiscales foncières de la production d'électricité	148
4. L'organisation territoriale des trois grandes régions.....	150
5. Conclusion.....	160
Bibliographie.....	161

IX RESSOURCES NATURELLES ET ENTREPRENEURIAT COLLECTIF : ETUDES DE CAS EN ACADIE
DU NOUVEAU-BRUNSWICK

JULIE GUILLEMOT, OMER CHOUINARD, ANDRE LECLERC, MAURICE BEAUDIN

ET MAJELLA SIMARD	165
Introduction.....	165
1. L'exploitation des ressources naturelles et le développement des territoires : entre conflits et coopération.....	166
2. Études de cas en Acadie du Nouveau-Brunswick	170
Discussion	181
Bibliographie.....	184

X LE DEVELOPPEMENT DE CLUSTERS DANS LES REGIONS PERIPHERIQUES QUEBECOISES : LE CAS DE LA FORET EN OUTAOUAIS	
GUY CHIASSON ET MARTIN ROBITAILLE	187
Introduction	187
1. Le créneau du bois en Outaouais : entre région et territoires forestiers....	190
2. Le cadre d'analyse.....	193
3. L'innovation et les entreprises de l'Outaouais	195
Discussion	199
Conclusion	201
Bibliographie	201
XI LA MULTIFONCTIONNALITE DE L'AGRICULTURE DANS LES TERRITOIRES D'INTENSIFICATION AGRICOLE	
PATRICK MUNDLER ET JULIE RUIZ	205
Introduction	205
1. Une approche intégrée de la multifonctionnalité de l'agriculture.....	207
2. Le programme pilote de soutien à la multifonctionnalité du MAPAQ.....	209
3. Territoire d'étude et méthodologie de la recherche	210
4. L'agriculture, sa multifonctionnalité et le développement des territoires dans les zones d'intensification agricole, synthèse des résultats et discussion.....	212
5. Soutenir la MFA dans les ZIA, quelques pistes pour l'action publique.....	215
Conclusion	221
Bibliographie	222
POSTFACE : QUELLES RESSOURCES POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ?	
ANDRE TORRE	225

Préface

Des Alpes à l'Alberta : les ressources naturelles, tragiques ou romantiques ?

Olivier Crevoisier¹

Venant d'un pays dans lequel chaque enfant entend plusieurs fois au cours de sa scolarité que le pays a l'un des revenus les plus élevés au monde tout en ne possédant pas de matières premières, ces dernières ne sont pas pour moi une condition de la prospérité. Apparemment tout l'inverse du Canada, où s'est tenu le colloque dont sont issues les contributions de cet ouvrage. Plus même, pour une région, les ressources naturelles peuvent générer des rentes extraordinaires comme être une malédiction. Alors, pour l'économiste territorial aujourd'hui, comment penser leur place dans le développement, dans la construction de la valeur économique et pour répondre aux aspirations de la société ?

Les ressources naturelles font aujourd'hui probablement l'objet des mêmes processus de mise en valeur que la culture, le patrimoine bâti ou encore les connaissances technologiques.

Pour De Gregori (1987), il n'existe pas de ressources « naturelles » car elles ne sont pas naturelles, mais construites par les hommes, qui leur appliquent des connaissances afin de les insérer dans un processus de production. Ainsi, la terre arable ou le pétrole ne sont devenus des ressources qu'après les innovations majeures que sont l'agriculture et la mise au point du moteur à explosion.

Les enjeux et controverses liés aux ressources naturelles, largement documentés dans cet ouvrage, peuvent donc être reformulés. Il ne s'agit pas tant des « objets » que sont ces ressources (du minéral, une forêt, une montagne...) que du regard et des connaissances que les hommes posent sur elles (Jeannerat & Kebir, 2015). De ce point de vue, l'époque actuelle est riche d'enseignements. D'une part, dans une logique industrielle traditionnelle, la croissance de grands pays émergents tire fortement la consommation des ressources à la hausse et d'autre part, nous basculons clairement dans une société postindustrielle, caractérisée par une économie de plus en plus basée sur la culture et l'expérience et probablement de moins en moins sur la

¹ Université de Neuchâtel (Suisse)

propriété de biens utilitaires (Botsman & Rogers, 2011 ; Rifkin, 2014). Ainsi, les protestations relatives à l'exploitation du gaz de schiste ou à l'exploitation des régions arctiques peuvent-elles être comprises comme un changement de regard de la société, devenue moins productiviste et davantage soucieuse d'environnement et de responsabilité.

Les connaissances appliquées à l'exploitation classique de matières premières sont substantives (Crevoisier, 2015), incorporées dans les biens et services. Il s'agit de fabriquer des biens et ceux dont la valeur sera la plus élevée sont ceux qui auront incorporé le plus de connaissances, cette dernière soit abaissant les coûts de production, soit élevant l'utilité du bien ou du service en question. On crée ainsi de la valeur économique en transférant la propriété matérielle de ces biens de la mine jusqu'aux clients finaux, les revenus monétaires suivant le chemin inverse.

Cette approche, qui reste largement pertinente, ne rend toutefois pas compte de l'avènement d'une société postindustrielle dans laquelle les activités économiques sont basées sur la culture et avant tout orientées vers la création de sens. En effet, comment comprendre que l'on parvienne à vendre de l'électricité éolienne ou photovoltaïque alors que ces dernières sont produites à un multiple du coût de l'électricité conventionnelle ? Les ressources naturelles éoliennes et solaires ne sont pas mises en valeur que par des connaissances substantives, incorporées dans les biens et les équipements, mais aussi et surtout par des connaissances signifiantes, encadrées dans des cultures privilégiant les valeurs de responsabilité et de durabilité, et sur la base desquelles ont été développées de nouvelles techniques à même de rendre compatibles ces valeurs et la production d'énergie. Ce sont ces valeurs socioculturelles qui expliquent la valeur économique de ces activités, et par extension des ressources naturelles mises en jeu. Dans ce processus de construction de nouveaux marchés sur la base des aspirations de la société, l'État joue un rôle essentiel en fixant de grandes orientations et en tant que tiers légitimant et en soutenant, presque toujours de manière conjointe à côté d'investisseurs privés ou de sponsors, des projets pilote et de démonstration. Tout l'inverse du gaz et du pétrole de schiste, largement contestés par des revendications de la société civile visant l'imposition de normes environnementales plus strictes et qui en diminuerait d'autant la valeur monétaire pour les exploitants.

Toutefois, les ressources naturelles sont le plus souvent valorisées ou critiquées par un double processus, substantiel et signifiant. Les controverses autour de l'éolien sont aujourd'hui particulièrement instructives de ce point de vue car on voit s'opposer des valeurs de responsabilité favorables à une énergie « propre » et des valeurs liées à une certaine conception – et à certains usages, y compris économiques – du paysage. Il s'agit toutefois d'un

côté comme de l'autre de connaissances signifiantes. Les valeurs substantielles et signifiantes peuvent également entrer en concurrence comme le montre bien le cas de Madagascar, qui tente d'articuler le secteur minier et un tourisme basé sur la biodiversité.

Le territoire est non seulement la matrice naturelle et construite à partir de laquelle les activités humaines se développent, mais tout autant l'empreinte des valeurs que la société y projette. Une société productiviste ne s'offusque pas d'un paysage ravagé par les fumées et les poussières de l'exploitation du charbon. Aujourd'hui, de la même manière que les Canadiens s'invitent dans les débats sur le pétrole de schiste en Alberta ou les éoliennes en Gaspésie, la société suisse, où les urbains et néoruraux détiennent désormais le pouvoir d'achat et le capital culturel, cultive la nostalgie des paysages romantiques (Guex, 2014) et l'impose aux agriculteurs, aux exploitants des barrages et aux opérateurs touristiques alpins, que ce soit via des politiques publiques ou par le marché (du tourisme, de l'hydroélectricité, des biens alimentaires, etc.). Dans le vaste marché d'une économie basée sur la culture qui se met en place, ces spécificités territoriales sont essentielles pour redonner de la valeur à des produits, des services ou des activités en voie de banalisation. Toutefois, cette mise en marché des spécificités territoriales, à partir de valeurs souvent stéréotypées, suscite un nouvel enjeu pour le développement territorial, celui de la banalisation.

À côté de cette dimension de différenciation entre territoires, les effets scalaires et de domination ne doivent pas être oubliés. Les matières premières sont un emblème des phénomènes de domination économique car leur extraction est extrêmement coûteuse en hommes et en capitaux, mais elle peut générer des rentes très élevées à même de déclencher les pires processus politiques, économiques et sociaux d'accapuration. La tragédie des ressources a des composantes territoriales : personne ne veut les problèmes environnementaux et sociaux engendrés par l'exploitation directe à proximité, mais la captation des rentes fait l'objet de systèmes sophistiqués. Ainsi, la Suisse, havre de paix, ne possède aucune mine, mais elle concentre, en particulier à Genève et à Zoug, les sièges financiers des plus grandes entreprises du secteur, ainsi que les structures de financement du négoce des matières premières (Déclaration de Berne, 2012). Bien entendu, ceci ne signifie pas que le pays en profite davantage que ce que lui concèdent ces multinationales dont les sièges sont à roulettes ! Il en va ainsi dans une économie financiarisée, dominée par la Global City et où, à l'inverse des profits, les questions environnementales et sociales sont largement reportées sur les collectivités locales et sur la nature.

Références

- Botsman, R. and R. Rogers (2011). *What's mine is yours: How collaborative consumption is changing the way we live*. New-York, Harper Collins.
- Crevoisier, O. (2015). "The Economic Value of Knowledge: Embodied in Goods or Embedded in Cultures ?" *Regional Studies* 50(2): 189-201.
- De Gregori, T. (1987). "Resources Are Not; They Become: An Institutional Theory." *Journal of Economic Issues* XXI(3): 1241-1263.
- Déclaration de Berne, Ed. (2012). *Swiss Trading SA: la Suisse, le négoce et la malédiction des matières premières*. Lausanne, Editions d'En Bas.
- Gueux, D. (2014). "Mises en scène patrimoniales et développement territorial : un modèle inspiré des Alpes" *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* (5): 885-904.
- Jeannerat, H. and L. Kebir (2015). "Knowledge, Resources and Markets: What Economic System of Valuation ?" *Regional Studies* (ahead-of-print): 1-15.
- Rifkin, J. (2014). *La nouvelle société du coût marginal zéro. L'internet des objets, l'émergence des communaux collaboratifs et l'éclipse du capitalisme*. Paris, Les Liens qui Libèrent.

Introduction

Marie-José Fortin², Guy Chiasson³, Maude Flamand-Hubert⁴,
Yann Fournis⁵ et François L'Italien⁶

Le 21^e siècle s'est ouvert sur le fond d'un important regain d'intérêt des États et des organisations pour les ressources naturelles. L'essor des économies émergentes, la croissance soutenue de la demande en énergies fossiles et la crise financière de 2008, où les investisseurs se sont massivement tournés vers l'acquisition d'« actifs tangibles », font partie des facteurs importants expliquant cet engouement renouvelé pour des ressources naturelles réputées stratégiques. Les territoires qui, comme le Québec et le Canada, abritent ces ressources voient ainsi d'imposants dispositifs d'extraction se mettre en place et (re)deviennent le support d'une activité économique centrée sur une dynamique extractive, par ailleurs sensible aux cycles de marchés internationaux⁷. Le complexe de production des sables bitumineux dans l'Ouest canadien, tout comme les projets miniers dans le nord du Québec sont des exemples emblématiques de ce phénomène.

Le déploiement de cette dynamique se heurte cependant à d'autres manières d'envisager le développement des territoires, ce qui se traduit par des oppositions soutenues dans les collectivités concernées. En dépit de la grande séduction des retombées économiques anticipées, nombre de projets sont en effet contestés par divers groupes et acteurs sociaux, qui portent une autre vision du développement de leurs milieux de vie. Dans le cas du Québec, pensons au projet d'exploitation du pétrole et du gaz de schiste (Gaspé, Restigouche et dans la Vallée du Saint-Laurent), de la filière de l'uranium (nord du Québec, Côte-Nord), des projets de transport d'hydrocarbures par oléoduc (Est-du-Québec) et du port de Cacouna. Notons que cette résistance s'est récemment étendue aux régions centrales, ainsi

² Université du Québec à Rimouski

³ Université du Québec en Outaouais

⁴ Université du Québec à Rimouski

⁵ Université du Québec à Rimouski

⁶ Université Laval

⁷ Ainsi, entre le moment où se tenait le colloque et la parution des actes un an plus tard, le marché pétrolier s'est complètement effondré, le prix du baril passant de 110 \$ sous la barre de 50 \$. Dans l'économie canadienne, particulièrement dans la province de l'Alberta fortement dépendante de l'exportation de cette ressource, cette baisse forte et rapide a causé tout un choc.

qu'à certaines régions dites « ressources », dont l'histoire était pourtant chevillée à l'extraction des ressources naturelles.

Cette opposition fait face à des formes nouvelles de projets d'exploitation, qui ouvrent vers des ressources, des localisations et des technologies moins conventionnelles dans diverses régions du monde. Les projets de mines à ciel ouvert qui essaient, la multiplication des parcs éoliens, l'activation de ressources par des procédés technologiques inédits (la fracturation hydraulique pour les gisements de pétrole et de gaz de schiste) sont les cas les plus connus. On notera d'ailleurs la réception variée de tels projets selon les contextes régionaux et certains impératifs admis comme légitimes (indépendance énergétique, sécurité nationale, etc.). Ils ont toutefois en commun d'être portés par de grands consortiums, souvent étrangers aux territoires. Les projets concernés dessinent les contours d'un nouveau modèle d'affaires pour l'extraction des ressources naturelles, soit le « mégaprojet ».

Face à cela, les acteurs publics locaux paraissent pris entre l'arbre et l'écorce. Parce que ce modèle génère des impacts nouveaux et d'une ampleur mal connue, des défis de taille se posent désormais à eux. Parmi ces défis, celui de l'accès à des informations précises concernant les caractéristiques des projets, leurs effets et les dispositifs mis en place apparaît central. Le déficit de connaissances a été dénoncé par les opposants, qui mettent en doute la capacité des autorités publiques à obtenir une connaissance appropriée des modalités de mise en œuvre des projets.

Un second défi, complémentaire au premier, est celui de la régulation de ces mégaprojets, au niveau tant central que territorial. Les institutions en place, comme l'évaluation environnementale, sont-elles toujours adéquates ? Quelles sont les stratégies des institutions publiques locales vis-à-vis ces projets et, plus largement, le modèle de développement territorial qu'elles portent ? De quelles capacités disposent-elles pour régir effectivement le déploiement de ces dispositifs ? Poussées par les opposants qui soulèvent de leur côté l'insuffisance et la déficience des cadres institutionnels actuels au Québec et au Canada, les autorités territoriales doivent généralement s'en remettre à l'État central, qui multiplie pour sa part les mesures de mitigation (tables interministérielles, comités de travail, études ponctuelles et ciblées, évaluations de filières, etc.).

Sur le plan conceptuel, de nouvelles notions sont régulièrement investies pour tenter de prendre en compte les exigences de la société vis-à-vis ces mégaprojets. Ainsi en est-il du développement durable, de la gouvernance, de la participation citoyenne ou encore de l'acceptabilité sociale. S'ils ont permis la formation d'un langage commun visant l'expression de demandes minimales de régulation, ces référents pour l'action publique souffrent

cependant d'un manque de définition ou encore d'une simplification abusive lorsqu'ils sont mobilisés afin de faire avaliser les projets. Lorsqu'elle se présente, cette dynamique est évidemment un facteur contribuant à durcir les oppositions dans les collectivités.

Face à ce problème général esquissé par ce nouvel horizon dessiné autour de l'exploitation des ressources qui pourrait exprimer une nouvelle phase du capitalisme, s'est tenu le colloque « Ressources naturelles, gouvernance et communautés : refonder le développement des territoires ». L'objectif était de creuser les contours de cette problématique en insistant sur cette dialectique entre grands projets et territoires. Selon la perspective multidisciplinaire privilégiée au GRIDEQ et au CRDT, les chercheurs de disciplines variées étaient invités à revisiter les travaux et théories touchant la construction sociale des ressources et les modèles de développement, afin de jeter un éclairage sur les tensions actuelles qui traversent les territoires de nombreux pays. L'objectif poursuivi était de pouvoir ouvrir des pistes de recherche destinées à repenser les rapports entre économie, société et territoires.

Deux ensembles de questions étaient lancées pour alimenter les réflexions et débats. D'abord, sur le plan des théories et de la définition de l'objet :

- Un réinvestissement des théories plus anciennes autour des régions « ressources » ou « périphériques » pourrait-il aider à repenser les dynamiques propres à ces territoires ?
- Les cadres d'analyse sur les mouvements sociaux et les politiques contestataires sont-ils adaptés pour saisir les mobilisations citoyennes ?
- Que nous révèlent ces dynamiques et tensions concernant le phénomène de mondialisation et les pressions pesant sur les trajectoires de développement de régions de pays industrialisés ?
- La réinsertion des perspectives institutionnaliste et structuraliste dans l'analyse du développement, en complément de celles cognitiviste et constructiviste misant sur la capacité des acteurs territoriaux, permettrait-elle une compréhension plus globale des processus et tensions observés ?

Puis, il était suggéré d'investiguer les leviers dont disposent les acteurs pour réguler les ressources naturelles au regard des réalités et défis des territoires :

- De quels instruments, anciens ou plus nouveaux, dispose l'action publique pour prendre en compte les exigences sociétales nouvelles face à l'exploitation des ressources naturelles ?
- Dans le modèle du « méga » projet qui tend à devenir la norme, quelle place est possible pour la participation d'acteurs régionaux et pour de nouveaux modèles de gouvernance territoriale ?
- Comment les approches contemporaines formulées autour de la « coconstruction des ressources » pourraient être mobilisées eu égard à la

configuration nouvelle des acteurs de plus en plus complexe et multiscalaire ?

- La méfiance plus grande face aux grands projets d'exploitation primaire des ressources pourrait-elle favoriser les efforts menant à des formes plus innovatrices de valorisation des ressources et à la participation des acteurs locaux à l'élaboration ou la mise en œuvre de tels projets ?

Plus de 30 chercheurs ont répondu à l'appel lancé conjointement par le GRIDEQ et le CRDT⁸ dans le cadre de la section en développement régional du 83^e Congrès de l'ACFAS. Ils se sont réunis à l'Université du Québec à Rimouski, du 27 au 29 mai 2015, pour discuter et proposer des avenues à partir de travaux issus de contextes régionaux et nationaux variés, d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Afrique. Le présent ouvrage rassemble onze textes issus de ce colloque et qui sont regroupés en trois grandes parties.

La première partie comporte cinq textes qui, de diverses façons, ont en commun de poser diverses perspectives d'analyse utilisées pour aborder les questions en jeu. Plusieurs jugent pertinent de les remettre en cause, à commencer par **Chris Southcott** qui pose un regard critique sur la théorie de la malédiction des ressources (chapitre I). En prenant pour exemple le cas de l'Arctique canadien, il suggère de dépasser cette perspective macroéconomique pour envisager de façon plus nuancée les rapports entre ces territoires et l'économie des ressources. Prenant appui sur des travaux plus « localistes » touchant les impacts sur les communautés, en particulier ceux menés par plus de 50 chercheurs associés au projet Ressources et développement durable dans l'Arctique (ReSDA), il insiste sur le rôle des institutions pour prendre en compte les externalités des activités extractivistes.

Poursuivant sur cette question des cadres d'analyse, **Serge Côté** propose un examen de quatre approches théoriques (chapitre II). Il s'agit d'abord de la théorie des « matières premières » ou *staples*. Ayant proposé cette théorie pour tenter d'expliquer le modèle historique adopté au Canada, les auteurs se sont ensuite attardés à saisir ces évolutions plus récentes, dites de *post-staples*, voire ce qui serait l'émergence d'un État *post-staples*. Côté présente ensuite des travaux de trois auteurs, Michel Boisvert, Jane Jacobs et Mario Polèse. Représentatifs de courants différents, ils ont en commun de miser sur

⁸ Le comité organisateur était composé de Marie-José Fortin, Guy Chiasson, François L'Italien, Yann Fournis, Maude Flamand-Hubert et Nancy Gagné.

des approches urbano-centrées. Les travaux associés à la théorie macro-économique de la Régulation sont ensuite passés en revue, montrant notamment la proximité avec la théorie des *staples*. Enfin, un quatrième ensemble de travaux retient l'attention de Côté, ceux touchant les acteurs territoriaux et qui permettent de saisir des modes de gouvernance nouveaux qui tentent de prendre leur place dans un jeu contrôlé par de grands intérêts.

Les deux textes suivants s'inscrivent parfaitement dans cette lignée. **Sharam Alijani** et **François Mancebo** (chapitre III) d'abord empruntent aux corpus sur le développement durable des villes pour proposer un chantier ambitieux : « identifier les facteurs sociospatiaux, économiques, et environnementaux qui sont susceptibles d'affecter la dynamique, la capacité et la transformation territoriale en lien avec les contingences auxquelles l'espace territorial (urbain, périurbain et rural) doit faire face ». Les auteurs poursuivent en proposant un modèle de gouvernance des ressources qui insiste sur les capacités territoriales des acteurs.

Toujours sur la perspective de la gouvernance territoriale, **Yann Fournis** et **Marie-José Fortin** adoptent une approche d'économie politique (chapitre IV). Ils revisitent d'abord la notion de « régions ressources », la façon dont elle a été mobilisée dans les politiques publiques du Québec. Inspirés par des travaux canadiens sur les *staples*, ils suggèrent ensuite un recadrage théorique pour mieux intégrer certaines articulations au sein de ces régions (économie-sociologie ; régimes institutionnels particuliers) et aussi avec les métropoles, comme composantes clés du modèle canadien d'exploitation des ressources naturelles. Des exemples tirés de la filière éolienne implantée au Québec servent à illustrer cette proposition.

Terminant cette première partie, le texte de **Jean-François Spain** (chapitre V) se propose de prendre le cas de la région de la Gaspésie pour observer si une transition économique serait en cours dans le secteur touristique et qui serait plus ou moins en rupture par rapport à l'approche extractiviste. La conclusion est plutôt modeste, plusieurs « verrous classiques », repérés notamment par la théorie de la dépendance et le modèle centre-périphérie, étant toujours bien présents dans les dynamiques actuelles. Le chercheur invite cependant à lire la trajectoire de l'économie régionale en fonction de son histoire propre et de critères associés à l'économie de commodité pour bien saisir le modèle actuel.

Les deux textes suivants s'intéressent au secteur des mines dans deux contextes distincts, tous deux misant sur une perspective d'économie politique. Les auteurs examinent ce secteur traditionnel, souvent vu comme lourd, tant sur le plan des impacts créés par l'activité minière que de la stabilité du régime qui régule cette dernière. Pour sa part, **Bonnie Campbell** interroge la lente évolution du secteur dans le contexte africain, pour ensuite comprendre le cas canadien (chapitre VI). Selon une perspective d'économie politique, elle insiste sur le « pouvoir structurel » pour expliquer la très lente évolution des régimes miniers existant depuis les années 1980 et fait ressortir quatre grands principes qui assurent leur persistance. Elle conclut en insistant sur la nécessité de bien considérer les « conditions entourant la conceptualisation, la formulation et la mise en œuvre des réglementations » pour assurer la légitimité des pratiques et cadres réglementaires.

Dans un second texte touchant le secteur minier, à Madagascar cette fois, **Jessica Onitsoa Andriamasinoro** et **Bruno Sarrasin** examinent les rapports en celui-ci et l'industrie touristique (chapitre VII). Les auteurs se demandent si une cohabitation est possible entre ces deux secteurs reconnus stratégiques dans le récent Plan national de développement du gouvernement, afin de relancer l'économie nationale. Ils portent attention au pouvoir qui s'affirme dans « quatre structures asymétriques en interaction : la structure de sécurité, la structure de production, la structure financière et la structure du savoir ». L'objectif des auteurs est ici de dégager le « modèle de développement [qui] sous-tend les investissements directs étrangers (IDE) à Madagascar ». Ils concluent de façon critique que les organisations internationales participent à la reconduction du modèle existant et des pouvoirs en place.

La troisième et dernière série de textes touche différentes ressources : énergies hydroélectrique et éolienne, ressources forestière et agricole. Dans leur contribution, **Marie-Claude Prémont** et **Marc-Urbain Proulx** (chapitre VIII) proposent d'abord un tour d'horizon de différentes théories, plus anciennes comme plus récentes, afin de faire ressortir divers facteurs pouvant influencer les dynamiques économiques observées dans les régions périphériques du Québec. L'idée sous-jacente est qu'une meilleure compréhension de ces phénomènes spatiaux et économiques pourrait alimenter les politiques publiques susceptibles de contribuer au développement des territoires et à leur « occupation durable ». Les auteurs posent toutefois l'hypothèse d'un décalage fort entre les objectifs de telles politiques et leurs effets. Prenant pour exemple les trois régions produisant le plus d'énergie hydroélectrique au Québec, ils distinguent « les règles de la fiscalité locale et celles de l'organisation territoriale » qui structurent trois

modèles juridiques distincts qui, toutefois, « ont en commun de meurtrir l'occupation du territoire plus que de le nourrir ».

Le texte de **Julie Guillemot, Omer Chouinard, André Leclerc, Maurice Beaudin et Majella Simard** poursuit sur cette question des modèles et cela dans un autre contexte, celui du Nouveau-Brunswick (chapitre IX). Les auteurs s'attachent à un modèle alternatif particulier, associé à l'économie sociale, celui dit coopératif. En réexaminant trois cas d'études menées dans diverses régions de la province, les auteurs appellent à « s'interroger sur la capacité de ces organisations à composer avec les tendances et les tensions liées au modèle néolibéral d'exploitation des ressources ». Comme d'autres auteurs dans cet ouvrage, ils posent donc la question de ce défi de construire des compromis territoriaux qui parviennent à articuler des processus inscrits à diverses échelles. S'ils notent le leadership certain des acteurs communautaires à cet égard, les auteurs observent aussi les limites de ces initiatives « à renverser les tendances lourdes qui affectent les petites localités rurales sur les plans géographique et économique ».

En lien avec ces questions des capacités territoriales, **Guy Chiasson et Martin Robitaille** interrogent plus particulièrement les effets des politiques publiques misant sur la proximité territoriale (chapitre X). En prenant pour exemple le secteur de la foresterie dans la région de l'Outaouais, les chercheurs se demandent plus largement s'il est possible de transférer des modèles dans différents contextes, en particulier celui de régions plus périphériques. Leur enquête menée auprès de divers acteurs impliqués montre que plusieurs facteurs conjoncturels (crise forestière, puis financière), économiques (marchés de l'approvisionnement), structurels (reconversion de main-d'œuvre) pèsent sur les dynamiques territoriales, dont les rapports de collaboration-concurrence entre les entreprises susceptibles de coopérer au sein d'une « grappe industrielle ». Ils concluent sur le rôle que les acteurs publics devraient plus investir, soit « reconstruire la proximité » entre des acteurs inscrits dans une logique historique (*staples*) ne valorisant pas ce modèle de coopération.

Enfin, le dernier texte de l'ouvrage porte sur la ressource agricole. Comme le soulignent **Patrick Mundler et Julie Ruiz** (chapitre XI), l'agriculture québécoise prend des formes très diverses selon les territoires : fragile en région éloignée et valorisée pour sa multifonctionnalité mariant des rôles économiques, environnementaux et sociaux variés, forte en région périurbaine et misant sur le modèle dominant de culture intensive. Les enjeux sont donc différents selon les territoires. Les auteurs proposent donc d'examiner ceux touchant les « zones d'intensification agricole ». Leur enquête montre ainsi la diversité des demandes sociales locales à l'intérieur même de ces zones souvent estimées homogènes, de même que des

conceptions différentes de la multifonctionnalité. Aussi, ils suggèrent une territorialisation plus forte de l'action et des politiques publiques, qui miseraient sur des « processus locaux de délibération sur les voies de développement que souhaitent mettre en œuvre les communautés rurales ».

De la lecture de cet ouvrage on retiendra que plusieurs textes amènent vers des conclusions sévères, voire critiques des phénomènes observés, soulignant les limites de l'action territoriale face aux contingences de cadres hérités, tant juridiques, économiques que politiques. Il faut dire que le contexte des ressources naturelles est particulièrement lourd, issu de trajectoires longues, et largement favorisées par les tendances actuelles (libéralisation des marchés, financiarisation). Considérant que même les États peinent à avoir une véritable prise sur ces dynamiques, que dire alors des capacités des acteurs territoriaux ?

Les chercheurs ne restent cependant pas à ce simple constat. Ils tentent, de diverses façons, de repérer les processus et mécanismes à l'œuvre qui tendent à perpétuer des systèmes et rapports de force. La perspective est donc résolument critique en ce sens, plusieurs d'ailleurs annonçant clairement leur ancrage dans une perspective d'économie politique. Cette perspective permet de réinvestir des dimensions plus macro dans les cadres d'analyse, estimées négligées dans les travaux en développement territorial. Ainsi plusieurs auteurs situent leurs observations dans une perspective historique longue, prêtant une attention forte aux institutions en place, qu'il s'agisse de régimes juridiques, d'instances de gouvernance ou de représentations. La notion de sentier de la dépendance (*path dependency*) revêt alors une connotation large, permettant de relier les temporalités et les échelles. Ces travaux sont donc bien en phase avec les défis de connaissances actuelles sur la nécessaire articulation multiscale. De cette façon, les chercheurs situent aussi leurs analyses dans le champ du développement territorial, investiguant les dynamiques plus méso. Sans survaloriser les effets de l'action territoriale, ils cherchent à rendre celle-ci lisible, intelligible et, d'une certaine façon, à repérer les obstacles qui limitent ses effets. L'économie des ressources naturelles est donc aussi un chantier de connaissances contemporain pour les territoires et le champ du développement territorial.

I

Est-il possible d'échapper à la malédiction de ressources dans l'Arctique ?

Chris Southcott⁹

Introduction

Malgré qu'on nous ait souvent annoncé que l'avènement de la société postindustrielle mènerait à une diminution de l'importance de l'économie des ressources naturelles dans nos vies, nous avons pu observer, au cours des vingt dernières années, une augmentation de la demande de produits tels que les minéraux, le pétrole et le gaz. De plus, plusieurs analystes suggèrent que la demande pour ces produits va augmenter au cours des vingt ou 30 prochaines années. Toujours selon eux, la production des sites d'exploitation actuels va s'intensifier, sans compter celle de nouveaux sites, par exemple en Arctique, qui devrait elle aussi augmenter (Rudra & Jensen, 2011).

En parallèle à cette demande croissante de ressources naturelles, plusieurs chercheurs s'interrogent sur les nombreux problèmes que posent les industries extractives en matière de développement économique et social au niveau des pays, des régions et même des communautés. Depuis les années 1990, les chercheurs ont montré que malgré la croyance répandue que le développement des ressources naturelles augmenterait la richesse et, donc, le bien-être des régions productrices, une « malédiction des ressources » existe bel et bien. Elle se traduit par la création d'une situation assez paradoxale, où le développement des ressources extractives a souvent conduit, par le passé, à une diminution des possibilités de développement dans ces régions (Collier, 2007 ; Humphreys, Sachs & Stiglitz, 2007). Ces idées ne sont pas nouvelles pour les chercheurs canadiens qui, depuis les années 1960, ont noté que la dépendance à la production des ressources naturelles mène souvent à un « piège des matières premières » (*staples trap*).

Bien que les conclusions des chercheurs concernant la malédiction des ressources aient émergé au cours des années 1990, les communautés qui accueillent des industries extractives ou qui en subissent l'influence connaissent cette réalité depuis bien plus longtemps. Une grande partie des

⁹ Université Lakehead, Ontario, Canada

ouvrages traitant de la malédiction des ressources ont été réalisés sur la base d'analyses de régression économétrique, mais il existe une autre littérature importante et celle-ci a depuis longtemps exposé les aspects négatifs du développement des ressources extractives sur les régions infranationales et les collectivités – et plus particulièrement les communautés autochtones.

Alors que l'impact académique de cette perspective « localiste » n'a pas été aussi grand que celui généré par la malédiction des ressources, la recherche concernant les dommages infligés aux communautés d'Amérique latine, d'Afrique, d'Australie, d'Amérique du Nord et d'autres régions par l'exploitation minière et l'exploitation pétrolière et gazière est particulièrement abondante (Bebbington, 2012 ; Berger, 1977).

Par contre, en dépit des problèmes rencontrés par le passé, l'espoir est grand que ce paradoxe puisse être résolu : les industries extractives peuvent effectivement contribuer au développement des communautés et des régions où elles sont en activité. Dans certaines régions où l'on a effectivement exploité les richesses du sous-sol, la malédiction des ressources n'a pas frappé (Davis & Tilton, 2005). Un consensus s'est dégagé chez les chercheurs, selon lequel la malédiction peut être évitée lorsqu'il y a présence d'institutions fortes dans les territoires concernés (Auty, 2007 ; Boschini, 2013 ; Frankel, 2010 ; Pegg, 2006). Tant les chercheurs « localistes » que les communautés elles-mêmes ont découvert de nouvelles structures de pouvoir qui pourraient être utilisées par les communautés pour mieux contrôler les projets d'exploitation de ressources naturelles (Bebbington, Hinojosa, Bebbington, Burneo & Warnaars, 2008 ; O'Faircheallaigh, 2008). Les entreprises elles-mêmes se rendent dorénavant compte qu'une production industrielle efficace exige de prendre en considération certaines externalités comme les dommages causés à l'environnement et les problèmes d'ordre socioéconomique (ICMM, 2013).

Bien que l'on accepte de plus en plus l'idée que, si elles sont gérées de manière adéquate, les industries liées à l'extraction des ressources naturelles peuvent réellement contribuer à la durabilité, les efforts réalisés pour atteindre ce but demeurent timides. Quelles sont les mesures qui doivent être prises pour que les territoires ne tombent pas dans le « piège des matières premières » et ne subissent pas « la malédiction de ressources » ? Est-il possible que l'exploitation des ressources extractives puisse contribuer à un développement durable ? Et le cas échéant, de quelle manière ? Cette question est d'autant plus importante pour les communautés de l'Arctique canadien. Depuis vingt ans, elles sont témoins d'une augmentation de l'intérêt porté pour le développement des ressources naturelles de leurs régions. Ces communautés ont connu, durant la même période, la création de nouveaux régimes politiques et économiques qui leur accordent davantage

de pouvoir en ce qui a trait au contrôle de ces activités. Elles sont donc constamment à l'affût d'information pouvant leur permettre de mieux gérer, dans leur intérêt, le développement des ressources naturelles.

ReSDA

Le projet Ressources et développement durable dans l'Arctique (ReSDA) vise spécifiquement à répondre à ce besoin des communautés. Financé, de 2011 à 2018, par le programme des Grands travaux de recherche concertée (GTRC) du CRSH, il se veut un partenariat entre les collectivités de l'Arctique et plus de 50 chercheurs dans 29 institutions de recherche. Cette communication rend compte des résultats que ce projet a permis de dégager jusqu'ici.

Pour ce qui est du réseau ReSDA, il tient à vérifier si l'industrie extractive peut contribuer à la durabilité des communautés des régions arctiques du Canada et à déterminer les moyens d'y parvenir. Le moment paraît bien choisi pour entreprendre cette démarche. La pression constante exercée sur l'accès à la matière première, l'état actuel des connaissances au sujet de la « malédiction des ressources », la quête de nouvelles normes internationales, la relative ouverture de l'industrie extractive quant aux nouvelles idées, le renforcement du pouvoir autochtone dans les décisions politiques prises dans les territoires concernés et le fait que les divers paliers de gouvernement y sont à la recherche de réponses mieux adaptées, tous ces facteurs concourent aujourd'hui à une situation idéale pour faire progresser la question. Cet article vise à rendre compte des résultats que ce projet a jusqu'ici permis de d'obtenir.

1. L'Arctique et le développement des ressources

Même si c'est surtout à partir du XX^e siècle que l'attention accordée au développement des ressources dans l'Arctique s'est manifestée, il a commencé à susciter de l'intérêt bien avant. En effet, la recherche archéologique suggère que les ancêtres des Inuits ont été fortement impliqués dans le commerce du fer entre l'Empire Han de la Chine et les autres peuples du Nord il y a environ 2000 ans (McGhee, 2005 : 119). McGhee suggère que l'arrivée des anciens Inuits en Amérique du Nord était liée à la découverte de fer dans l'Arctique oriental, et que celui-ci leur était utile dans leurs échanges commerciaux. Les peuples autochtones de la région, qui se réunissaient à intervalles réguliers, échangeaient leurs connaissances sur les minéraux pouvant être utilisés dans la fabrication des outils de chasse et de cueillette, que ce soit sur le plan de leur subsistance ou sur celui du commerce.

Alors qu'à l'origine c'est la quête de ressources renouvelables comme le poisson, les fourrures et les baleines qui représentait l'intérêt principal des Européens dans l'Arctique, la possibilité d'y découvrir des métaux précieux a été un facteur bien présent dans certaines des incursions qui y ont été faites (Vaughn, 2007 : 247). Ce n'est toutefois que durant l'ère industrielle que l'Arctique a commencé à être perçu comme une source potentielle importante de ressources extractives. Au XIX^e siècle, dans le contexte colonialiste d'alors, l'ensemble du territoire circumpolaire a été subdivisé et réparti entre les régions septentrionales périphériques des États nationaux. Sous le colonialisme, ces « périphéries du Nord » ont été utilisées pour accroître la richesse des régions plus méridionales de leurs États respectifs. L'industrialisme subséquent a contribué à intensifier ce rôle, et les territoires circumpolaires ont progressivement gagné en importance pour les pays qui se les partageaient. L'Arctique devint, en quelque sorte, le lieu où étaient entreposées les ressources naturelles prisées par l'industrialisme. Au cours des XIX^e et XX^e siècles, pour la plupart de ces nations, la prospérité devint de plus en plus liée à la capacité de « leur » Nord de fournir les matières premières requises impérativement par ce système économique.

Les ressources minérales de l'Arctique sont généralement difficiles d'accès, et en raison des coûts de transport élevés qui en découlent, l'intérêt initial de l'industrie s'est essentiellement porté sur les ressources qui recelaient une grande valeur monétaire, telles que les métaux précieux, ou sur celles qui étaient relativement plus atteignables. Des mines d'or existaient déjà dans les bassins des rivières Ienisseï et Lena, en Sibérie, dans les années 1840, mais la plus grande partie de l'exploitation se faisait à la main, au moyen de techniques d'extraction primitives et par une main-d'œuvre non qualifiée (Armstrong, 1965 : 95). Dans les années 1860, l'extraction artisanale de l'or s'intensifia dans le nord de la Finlande et dans d'autres régions de l'Arctique. L'extraction du fer avait cours dans le nord de la Suède depuis le XVII^e siècle, mais elle est devenue beaucoup plus intensive lors de la construction des chemins de fer dans la région au cours des années 1880 (Eilu, 2012). C'est sur les sites côtiers, facilement accessibles par bateau, que se développèrent les premières mines de minéraux précieux dans d'autres régions de l'Arctique. La mine de cryolithe au Groenland et les mines de charbon de l'archipel de Svalbard, en Norvège, sont de bons exemples de ce phénomène.

Au Canada, la ruée vers l'or de la fin du XIX^e siècle a grandement contribué à attirer l'attention portée, sur le plan international, aux richesses minérales potentielles de l'Arctique. Le « gold rush » du Yukon et de l'Alaska incarnait dorénavant la possibilité d'y trouver des métaux précieux tels que l'or malgré les problèmes d'accessibilité. Évidemment, cela a du même coup fait miroiter, chez plusieurs individus, les rêves les plus opulents.

Les principaux facteurs limitant l'exploitation des autres ressources minérales dans ces régions nordiques étaient la relative disponibilité de ces mêmes ressources dans les régions méridionales plus accessibles et la présence d'un système de transport y facilitant leur exploitation. Par ailleurs, l'industrialisme a entraîné l'apparition de formes nouvelles de transport vers le monde circumpolaire. La construction de lignes de chemin de fer à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle au Canada, en Sibérie et en Fennoscandie a aidé à raccorder les contrées nordiques aux territoires plus centraux et a permis l'exploitation plus intensive des ressources du Nord.

Au début du XX^e siècle, un accès plus efficace à l'Arctique a permis l'exploitation accrue des ressources. Le développement des mines de fer du nord de la Suède, par exemple, est lié à la construction de chemins de fer, mais aussi à une vision de plus en plus importante du Nord comme source de richesse et de puissance nationale (Sörlin, 1988). En Alaska, la construction d'un chemin de fer menant à la mer a amorcé le développement des mines de cuivre de Kennecott en 1911. Au Canada, l'exploitation des mines d'argent et de plomb au Yukon au cours des années 1920 et 1930 a été rendue possible par un système d'expédition axé sur le fleuve Yukon et par la construction d'un chemin de fer entre Whitehorse et le port de Skagway, sur le Pacifique. De manière similaire, dans la vallée du fleuve Mackenzie, le développement de l'exploitation pétrolière à Fort Norman, pendant les années 1920, et celui du radium et de l'extraction de l'or, au cours des années 1930, ont tous été facilités par l'existence d'un système de transport fluvial saisonnier basé à Fort Smith (Armstrong, Rogers & Rowley, 1978 : 84).

À cette même époque, la plus grande expansion dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles a lieu dans l'Arctique russe. La région du sud de la Sibérie a connu un certain développement à la suite de la construction du chemin de fer transsibérien, mais son impact sur les zones situées plus au nord ne s'est fait ressentir que pendant l'époque soviétique, à partir des années 1920. On peut ici donner l'exemple de l'extension du réseau ferroviaire jusqu'à la ville de Mourmansk, qui a fourni la possibilité d'une expansion industrielle vers le nord. La quasi-totalité de l'exploitation industrielle à grande échelle dans la Russie septentrionale a donc été développée initialement par l'Union soviétique, et ce, en vue de fournir les ressources nécessaires pour son industrialisation (Armstrong *et al.*, 1978). L'exploitation minière y a été l'activité la plus importante. L'isolement politique et économique de l'Union soviétique sur le plan international a fait en sorte que les Russes ont rapidement dû créer de nouveaux centres d'extraction minière. Ainsi, l'extension du chemin de fer à la péninsule de Kola a permis l'accès plus facile aux nouvelles mines du nord. Dans cette foulée, des communautés liées à l'exploitation des mines d'apatite sont ouvertes à

partir de 1929, et la ville de Montchegorsk est créée en 1935 afin de permettre l'exploitation d'une nouvelle mine de nickel, de cuivre et de cobalt.

Ailleurs dans le Nord soviétique, la naissance de la ville de Noril'sk, dans les années 1930, est due au désir d'exploiter les mines de nickel et de cuivre se trouvant dans le sous-sol de cette région. L'extraction du charbon a éventuellement été élargie à Vorkouta pour répondre aux besoins issus de la Seconde Guerre mondiale au début des années 1940. À cette époque, l'URSS avait grand besoin de devises étrangères, ce qui a conduit à l'expansion des activités d'extraction de l'or qui avaient lieu depuis les années 1920 en plusieurs endroits de la République de Sakha. Ces opérations se sont également étendues au haut bassin du fleuve Kolyma dans les années 1930.

La période de la Seconde Guerre mondiale est témoin de la continuation et de l'intensification des tendances de l'avant-guerre dans le secteur minier, ainsi que d'un nouvel intérêt pour l'exploitation pétrolière et gazière. En ce qui concerne l'exploitation minière, le développement se poursuit. En Union soviétique, on ouvre des mines de diamants en Yakoutie à partir des années 1950. En Amérique du Nord, la construction de la route de l'Alaska par l'armée américaine pendant la guerre donne naissance au réseau routier du Yukon, qui permet entre autres l'ouverture de la mine de Faro (plomb-zinc) à la fin des années 1960. Pendant les années 1950, le gouvernement fédéral canadien lance son programme de « Routes aux ressources » dont le but est de rendre plus accessibles les sites potentiels d'exploitation. Dans cette veine, un chemin de fer est construit à Pine Point dans les Territoires du Nord-Ouest afin de permettre l'accès à un gisement de zinc. D'autres mines plus petites, comme celle de cuivre et de nickel à Rankinouvert en 1957, sont créées aux endroits qui étaient accessibles par voie maritime.

Au cours des années 1960 cependant, les exploitations pétrolière et gazière deviennent plus intéressantes pour les investisseurs étrangers. Tandis qu'au Canada, les gisements de pétrole se développent à Norman Wells depuis les années 1920, en Union soviétique, l'exploitation à grande échelle du pétrole et du gaz dans le nord n'en est qu'à ses débuts. On découvre du gaz en Sibérie occidentale en 1953 et du pétrole en 1960 (Armstrong *et al.*, 1978 : 32). Leur exploitation s'amorce durant cette décennie. Commençant par le versant sud de la Sibérie de l'Oural, les nouveaux développements poussent progressivement vers le nord. La région de Yamal-Nenets devient ainsi une importante région productrice dans les années 1990. Du côté de l'Amérique du Nord, pendant les années 1960, des gisements de pétrole et de gaz sont repérés dans la région du versant nord de l'Alaska et dans le delta du fleuve Mackenzie au Canada. En Alaska, cette découverte conduit rapidement au règlement de revendications territoriales et à la construction d'un oléoduc allant de Prudhoe Bay, sur l'océan Arctique, à Valdez, sur le Pacifique.

3. Les impacts du développement des ressources sur les collectivités du Nord : l'enquête Berger

Du côté canadien, on tente de construire un gazoduc semblable à partir du delta du Mackenzie jusqu'au sud, mais une enquête gouvernementale spéciale dirigée par le juge Thomas Berger met en évidence l'opposition à l'oléoduc exprimée par la population autochtone. Présentée en 1977, l'enquête Berger est la première à contester de façon sérieuse l'assertion selon laquelle le développement des ressources extractives, réalisé à n'importe quelles conditions, est nécessairement une bonne chose pour le Nord. Il indique clairement que d'après les éléments de preuve analysés, un projet de développement de ressources (tel que le gazoduc Mackenzie proposé) serait un désastre pour les communautés de la région. À la suite de l'enquête, les activités de développement sont interrompues afin de permettre le règlement des revendications de ces communautés. Même à l'extérieur de ces régions septentrionales, l'enquête Berger a eu un impact important sur le regard que porte aujourd'hui la société sur le développement des ressources naturelles. Elle a permis que l'évaluation des impacts sociaux, comme forme valide et importante d'enquête, voie son importance se renforcer (Freudenberg, 1985).

L'enquête Berger représente donc le début d'une nouvelle ère où les impacts économiques, sociaux et culturels sont devenus des considérations importantes pour le développement des ressources. Jusqu'à sa réalisation, il avait rarement été question, dans la recherche académique, des impacts de ce type d'activités dans la région circumpolaire. Certaines personnalités politiques régionales avaient occasionnellement osé attirer l'attention sur les problèmes que soulevaient certains projets de développement, sans toutefois vouloir les faire avorter.

Dans la période suivant l'enquête Berger, les chercheurs en sciences sociales ont tenté de mettre en évidence les impacts négatifs des industries extractives. Une étude récente de la littérature sur les relations entre le développement des ressources naturelles et la culture autochtone, effectuée par Angell et Parkins, fait référence à cette période comme étant « *the community impacts phase* » (Angell & Parkins, 2011). La plupart des études des chercheurs universitaires ont souligné les effets négatifs du développement de ces ressources sur les communautés du Nord, que ce soient les développements hydroélectriques (Loney, 1987 ; Niezen, 1993 ; Simard, 1996 ; Waldram, 1993), de pétrole et de gaz (Berardi, 1998 ; Freeman, 1981 ; House, 1981), ou liés à l'industrie minière (Bradbury, 1984 ; Stabler, 1989). Grâce à ces travaux, nous avons acquis une meilleure compréhension de ces impacts.

4. Une nouvelle perspective sur le développement des ressources extractives

Angell et Parkins donnent à penser que les choses ont commencé à changer pendant les années 1990. À cette époque, la littérature cesse peu à peu de décrire les peuples autochtones comme des « victimes passives » et les présente davantage comme des participants habilités (Angell & Parkins, 2011 : 71). L'essentiel de ce changement peut s'observer dans la transformation du climat politique. La signature de vastes traités dans les années qui ont suivi l'enquête Berger, combinée à un processus de décolonisation, a entraîné un changement des attitudes dans de nombreuses collectivités du Nord (Abele, 2009). Pendant les années 1990, de nombreux dirigeants communautaires, même ceux qui se sont acharnés contre le développement des ressources extractives dans les années 1970, commencent à percevoir celui-ci d'un autre œil.

Alors qu'il y avait sans aucun doute de nombreux impacts négatifs potentiels dus au développement des ressources extractives, la situation juridique, politique et culturelle a progressivement changé depuis les années 1970. Les nouveaux traités et la décolonisation ont donné aux communautés une perception accrue de leur capacité d'exercer un plus grand contrôle sur les projets de ressources extractives. Au lieu de considérer que ces projets pouvaient éventuellement sonner le glas des activités traditionnelles de subsistance, les acteurs discernaient de plus en plus le potentiel d'utilisation de l'économie salariale qui leur était associée comme moyen de donner un nouveau souffle à ces activités. Une vision originale d'économie mixte a émergé, où le développement durable de ces communautés était perçu comme dépendant d'un équilibre entre l'économie traditionnelle, les transferts gouvernementaux et les salaires (Elias, 1991 ; Kruse, 1986). Le fait que les gouvernements territoriaux disposaient dorénavant de plus de pouvoirs et l'émergence de nouveaux mécanismes tels que les Ententes de bénéfiques (*Impact Benefit Agreements*) signifiaient que les chances de saisir les occasions liées aux projets de ressources extractives étaient dorénavant meilleures. Les expériences de l'Inupiat, sur le versant nord de l'Alaska, ont offert un exemple de la manière dont les ressources extractives pourraient être utilisées pour renforcer les capacités dans les communautés de l'Arctique (Knapp & Morehouse, 1991).

Bien au fait des dangers de l'exploitation des ressources extractives, les peuples de cette région étaient aussi conscients des faibles débouchés économiques offerts par leurs territoires. Ils mettaient progressivement de l'avant la nécessité d'examiner comment de nouvelles mines et de nouveaux projets pétroliers et gaziers pourraient servir à améliorer leur bien-être

(SERNNNoCa, 2010). Jusqu'où l'industrie des ressources extractives peut-elle contribuer au bien-être et à la viabilité à long terme des collectivités de l'Arctique canadien ? C'est la question clé que pose le ReSDA. Ce projet, qui a démarré en 2011, dispose d'une équipe de chercheurs canadiens et internationaux ainsi que de représentants d'organismes régionaux et communautaires qui travaillent ensemble pour trouver des moyens de maximiser les retombées du développement des ressources pour les communautés du Nord. Dans un effort initial, le ReSDA a commandé une série d'analyses permettant d'étoffer les connaissances sur l'état de cette question et de fournir des pistes d'action.

5. Les analyses de ReSDA

Les analyses inhérentes au projet ReSDA avaient comme prémisses que la situation relative aux impacts du développement des ressources dans les collectivités du Nord s'était améliorée. Cela démontrait qu'il était effectivement possible d'exploiter les ressources tout en aidant ces communautés à se développer de façon durable. Ces analyses ont également indiqué que l'industrie extractive pouvait s'avérer utile à l'amélioration des conditions de vie dans la région. Il faudrait toutefois en savoir davantage sur les différentes manières de parvenir à ce type d'équilibre bénéfique. Nous en situons ici les grandes orientations, grands résultats et pistes de recherche.

Les analyses de l'historien canadien Ken Coates nous expliquent que la situation prévalant au Canada et dans d'autres régions de l'Arctique a beaucoup changé depuis les années 1970 (Coates, 2014). Le processus de décolonisation et la signature de nouveaux traités couvrant de nombreux aspects de la vie des communautés ont provoqué un changement de perspective dans la recherche, qui est devenue plus critique envers les projets d'exploitation des ressources naturelles. On essaie dorénavant de considérer la situation du point de vue des communautés, et on est préoccupé par les impacts que peuvent y avoir ces projets. On est donc plus en mesure, de nos jours, de juger les aspects négatifs à la lumière des aspects positifs.

Cependant, il faudrait que de plus amples recherches soient menées sur certains points importants du phénomène. Bien qu'aujourd'hui au Canada, on puisse dire que dans les territoires, les communautés indigènes ont plus de pouvoir sur les décisions liées aux projets de ressources extractives, on en connaît très peu sur leur capacité à user de ce pouvoir. Selon Coates, « *[m]uch less attention has been given to community-level strategies and the activities associated with support, serving and sustaining northern communities, specifically those affected by major resource projects* » (Coates, 2014 : 15).

Nous avons une meilleure idée des impacts sociaux du développement des ressources extractives. En effet, avant les années 1970, ceux-ci étaient rarement considérés dans les projets. L'enquête Berger a joué un rôle majeur dans l'évolution de cette situation. Son insistance à mettre l'accent sur les impacts sociaux, culturels ou économiques potentiels, en particulier ceux ayant une influence sur les activités de subsistance locale, a fondamentalement changé la manière dont nous évaluons les projets de ressources extractives. Cette nouvelle compréhension de l'impact social est décrite dans le rapport dirigé par Peter Schweitzer (Schweitzer, 2014). Il note qu'elle existe partout dans le Nord circumpolaire. Toutefois, la manière dont les impacts sociaux sont considérés varie d'une région à l'autre. Il reste finalement encore beaucoup de travail à faire avant qu'on puisse vraiment prétendre à une connaissance approfondie de ces impacts.

Noble, Hanna et Gunn ont examiné le cadre réglementaire formel régissant l'exploitation des ressources extractives dans l'Arctique canadien (Noble, Hanna & Gunn, 2014). Ils font remarquer l'existence de lois qui exigent que les impacts environnementaux et sociaux soient examinés avant le commencement d'un projet. Il s'agit d'une amélioration évidente de la situation qui existait dans les années 1970. Dans le Nord canadien, l'évaluation environnementale (EE) a émergé à partir de revendications territoriales portées par les peuples autochtones. Par conséquent, bon nombre des institutions liées à l'EE sont aujourd'hui cogérées avec les peuples autochtones de la région. En fait, on peut affirmer que l'intégration des communautés indigènes dans l'évaluation environnementale de la planification des ressources s'avère plus grande dans le Nord canadien qu'ailleurs (Noble, Hanna & Gunn, 2014 : 4).

En dépit de cette intégration, de nombreux problèmes demeurent en ce qui concerne la participation des communautés et la possibilité d'utiliser le processus d'évaluation environnementale pour s'assurer que le développement des ressources se fasse de façon à optimiser les avantages qu'elles en tirent. Selon Noble et ses collaborateurs, il faut une meilleure compréhension des objectifs de l'évaluation environnementale entre les acteurs et les participants pour faire en sorte d'éviter trop de divergences entre les attentes des groupes. En particulier, il faut être mieux informé des besoins de ces communautés en ce qui a trait à l'évaluation environnementale. Le processus actuel est considéré, par presque tous les acteurs, comme encombrant et guère favorable au partage d'information. Les communautés n'ont souvent pas la capacité de s'y assurer d'une participation significative. D'autres questions persistent sur les limites de notre compréhension des impacts cumulatifs. Étant donné que les évaluations environnementales portent sur des projets d'exploitation particuliers, les

indicateurs sont insuffisants et la relation entre les évaluations et les nouveaux accords négociés avec les communautés (comme les ententes de bénéfice – IBAs) est mal comprise.

Rodon et Lévesque examinent plus en détail la situation relative aux impacts sociaux et au processus d'évaluation environnementale au Canada (Rodon & Lévesque, 2014). Ils dressent la liste des différents impacts qui sont souvent considérés, par exemple dans les projets de développement des ressources. Ils notent qu'il existe encore plusieurs problèmes quant à la compréhension et à la mesure de ces impacts, qui limitent notre capacité d'atténuer certains effets négatifs. Ils notent en particulier que les indicateurs socio-économiques sont problématiques – surtout en ce qui concerne ceux qui sont liés à la culture. Ils soulignent aussi qu'il est nécessaire d'élaborer des instruments pour mieux surveiller les impacts socio-économiques.

Ces questions touchant les indicateurs socio-économiques et le suivi des impacts sont le point de départ du rapport d'Andrey Petrov et de ses collaborateurs (Petrov, 2014). Alors que les indicateurs actuels sont utiles pour comprendre certaines répercussions structurelles, Petrov et ses collaborateurs notent que les indicateurs d'impact socioéconomique doivent être améliorés, et ce, par la prise en compte de plusieurs indicateurs pertinents de la communauté. En outre, les indicateurs doivent être facilement accessibles et compréhensibles pour les collectivités. Pour s'assurer que celles-ci disposent d'un plus grand contrôle des indicateurs, un processus de surveillance doit être conçu de manière à ce qu'elles puissent elles-mêmes collecter les données et les analyser.

Le rapport de Parlee (2014) traite de la question du bien-être des communautés. La chercheuse mentionne que nous sommes de plus en plus conscients que le bien-être communautaire doit être renforcé dans le Nord, et que le développement des ressources extractives peut parfois mettre cet objectif en péril. Parlee note l'importance d'une meilleure connaissance de la notion de bien-être pour bien comprendre comment les communautés du Nord peuvent bénéficier de l'exploitation des ressources extractives. La planification de projet doit se fonder sur une évaluation plus exhaustive des aspects communautaires qui peuvent contribuer au sentiment de bien-être chez les membres de ces communautés. Outre les notions traditionnelles de bien-être matériel, Parlee souligne l'importance de la connaissance et de l'éducation, de la culture, de la terre, des relations sociales, de l'autodétermination et de la notion générale de sécurité humaine. Il faut examiner de façon plus soutenue les moyens par lesquels le développement des ressources extractives peut soutenir ces concepts.

Dans leur chapitre portant sur les régimes de revenu, Huskey et Southcott se penchent sur les avantages financiers procurés par le développement des ressources naturelles (Huskey & Southcott, 2014). Ils débutent par une description de la notion de « malédiction des ressources », qui veut que les superprofits associés à l'exploitation des ressources naturelles puissent causer maints problèmes dans une société. Ils encourageraient un comportement de type « *rent-seeking* » à l'origine de phénomènes tels que la corruption, la criminalité et la violence. Selon ce raisonnement, quand les retombées de l'industrie des ressources extractives bénéficient à la région même, elles se retrouvent la plupart du temps entre les mains de l'élite dirigeante. Cela crée un éventail de problèmes tels que les inégalités entre les groupes, entre les régions et à l'intérieur de celles-ci. Dans certains cas extrêmes, cela peut potentiellement conduire à l'insurrection civile et à la guerre. Même lorsque les profits ne sont pas gaspillés mais utilisés par le gouvernement pour promouvoir le développement économique, les résultats sont souvent décevants en raison de l'incompétence (politiciens, bureaucrates et acteurs économiques nationaux) et du manque de planification de l'économie et de l'avenir de la nation.

Alors que le discours sur la « malédiction des ressources » est d'intérêt pour les collectivités de l'Arctique qui sont en train de considérer l'extraction de ces mêmes ressources comme un outil potentiel de développement, bon nombre de ces collectivités trouveraient étrange qu'on leur dise que l'un de ses plus grands dangers est sa capacité à leur faire réaliser des superprofits. Il semble en effet paradoxal que les chercheurs travaillant sur la « malédiction des ressources » consacrent beaucoup d'attention aux problèmes découlant de l'appropriation locale des bénéfices de la production de ressources, et à l'opposé en accordent très peu aux problèmes résultant de l'incapacité des communautés locales à s'approprier les sommes d'argent qui leur sont associées – une situation qui a toujours été beaucoup plus répandue dans le Nord (Watkins, 1977). Selon Huskey et Southcott, la théorie des matières premières est, à cet égard, un modèle plus approprié à utiliser lorsque l'on tente d'augmenter les prestations accordées aux collectivités du Nord. Selon ce modèle, le problème principal, soit le piège des matières premières (*staples trap*), vient du fait que les bénéfices dégagés quittent la région et ne peuvent donc pas servir à diversifier son économie.

La théorie des matières premières se présente comme un cadre conceptuel plus pertinent pour quiconque tente de trouver des moyens de maximiser les avantages qui en découlent pour les communautés de l'Arctique grâce au développement des ressources. Elle nous permet de comprendre comment une variété d'instruments disponibles aujourd'hui peut aider les communautés à s'approprier un plus grand pourcentage des superprofits, et

comment cela pourrait être géré de manière à leur éviter la malédiction des ressources et à leur assurer un avenir plus durable. Dans ce cadre, Huskey et Southcott se concentrent sur la comparaison des régimes de revenus tirés des ressources dans l'Arctique, et montrent comment les situations fiscales varient selon les différents régimes d'imposition et de redevances. Ils font remarquer que certaines régions, notamment la Norvège et l'Alaska, ont été capables de saisir et de contrôler un plus grand pourcentage des profits issus de l'exploitation des ressources grâce à l'utilisation des fonds disponibles pour prévoir de futurs avantages durables et éviter moult problèmes liés à la malédiction des ressources.

Dans un autre rapport, Keeling et ses collaborateurs analysent les impacts environnementaux du développement des ressources extractives, mais du point de vue des collectivités du Nord (Keeling, Sandlos, Boutet & Longley, 2014). Ils notent que depuis l'enquête Berger, on a observé des améliorations substantielles dans la façon dont les impacts environnementaux ont été pris en considération dans les projets de développement de ressources dans la région. Ces impacts font maintenant partie des règles d'évaluation environnementale aussi bien que des ententes de bénéfiques (*Impact Benefit Agreements*). Parmi ces améliorations, on a pu être témoin de l'intégration des communautés locales dans les processus de planification et d'évaluation. En outre, des régimes de cogestion ont été établis pour évaluer les changements environnementaux dans la région.

Keeling et ses collaborateurs font cependant remarquer qu'il existe encore des domaines où il faut mener davantage de recherches. Malgré l'intégration des communautés dans les processus de planification et d'évaluation, nous devons comprendre comment les collectivités peuvent être impliquées de manière plus importante dans la gestion des impacts, ce qui contribuerait à assurer leur viabilité à long terme. Keeling et ses collaborateurs notent toutefois que même dans les cas où les collectivités autochtones ont pris part à la cogestion des questions environnementales régionales, leur participation s'est limitée aux questions des ressources renouvelables. Alors que les savoirs traditionnels sur l'environnement (TEK) sont considérés comme utiles dans les discussions portant sur la faune et la flore, ils sont en grande partie exclus de la planification, du développement et du suivi de l'exploitation des ressources non renouvelables. Pourtant, comme l'ont souligné les études récentes, les savoirs ancestraux ne sont pas statiques et ne se basent pas uniquement sur des activités traditionnelles. Ils évoluent et sont utilisés pour comprendre les changements qui sont en cours dans les collectivités locales. Les communautés autochtones peuvent utiliser ces savoirs de manière efficace pour contrôler et gérer les effets de l'exploitation des ressources non renouvelables, à condition que nous trouvions des moyens pour qu'elles

soient plus largement impliquées dans la planification, le développement et la surveillance des incidences environnementales des projets de l'industrie extractive.

Un autre domaine où la recherche pourrait fournir une meilleure idée quant à la manière dont les communautés peuvent utiliser les ressources extractives pour améliorer leur viabilité à long terme se situe dans la gestion de l'héritage environnemental des projets de développement. La nature du développement des ressources extractives signifie que les impacts environnementaux doivent être gérés de manière adéquate pour le bénéfice des générations futures après la fin des projets. Pourtant, la participation des communautés locales en ce qui concerne ces héritages est très peu étudiée. Cela pose problème, étant donné que la mitigation de ces impacts constitue une activité économique¹⁰ importante et qu'il incarne un aspect important d'une meilleure compréhension des impacts cumulatifs du développement des ressources.

Il est évident que les avantages tangibles pour les communautés sont souvent institutionnalisés dans les accords portant sur les bénéfices (IBAs). Ces ententes sont des accords conclus entre les entreprises et les communautés afin que ces dernières se voient accorder une gamme de prestations pour qu'elles soient plus en mesure d'atténuer les impacts négatifs potentiels de l'industrie extractive. D'après Bradshaw et Wright, les IBAs constituent une grande amélioration par rapport à ce qui existait auparavant¹¹ (Bradshaw & Wright, 2014). Ils représentent un potentiel pour que de nombreux nouveaux avantages économiques issus l'extraction des ressources soient transmis aux collectivités.

Ce type d'accord a cependant entraîné lui aussi son lot de problèmes. Ceux-ci doivent être examinés et des solutions doivent être proposées si on veut qu'il puisse servir à optimiser les avantages du développement des ressources extractives pour ces communautés. Une des questions concerne l'efficacité de ces accords. Ils font miroiter de nombreux avantages, et si certains sont effectivement livrés, leur efficacité globale est parfois contestée. Par ailleurs, étant donné que ces accords sont nouveaux, les collectivités ont souvent besoin de plus de temps pour évaluer leurs impacts. Une autre question est consacrée à la relation qui existe entre ces accords et le processus

¹⁰ Pensons par exemple au nettoyage des terrains après la fermeture des mines et d'autres sites (600 millions de dollars pour la mine de Faro et 1 milliard de dollars pour la mine Giant).

¹¹ Le premier accord a été signé en 1997 pour la mine Raglan au Nunavik.

d'évaluation environnementale. En effet, il faut décider si ces accords sont complémentaires au processus ou s'ils le remplacent carrément. Enfin, la confidentialité qui entoure ces accords la plupart du temps est souvent perçue comme une limitation de leur efficacité et comme une source de division interne dans les communautés.

Huntington examine aussi la question du développement de ressources et des connaissances traditionnelles (Huntington, 2014). Il fait observer qu'en grande partie en raison de l'activité politique des peuples autochtones du Nord, les savoirs traditionnels sont de plus en plus acceptés comme source légitime de connaissances dans les projets de développement. Alors que c'est surtout le cas dans la planification et la gestion des ressources renouvelables, ils sont également utilisés pour les projets de ressources non renouvelables. L'utilisation des savoirs traditionnels dans le processus décisionnel permet aux communautés de tenir une place plus importante dans ces décisions. Leur connaissance nourrit les préoccupations que la communauté peut avoir au sujet de ces projets de développement. Le fait de savoir que l'on accorde au moins une certaine légitimité à leur connaissance signifie que leurs préoccupations ont plus de chances d'être entendues.

Huntington fait du même coup remarquer que nous disposons de peu d'information pour vérifier la question. Nous devons en savoir plus sur la façon dont les savoirs traditionnels ont influencé les décisions touchant la planification, la gestion et la fermeture des activités, ainsi que sur la manière dont les relations de pouvoir affectent cette influence. Il faut aussi être davantage renseigné sur l'opinion des participants autochtones quant à leur participation au processus : s'ils sentent que leur voix a été entendue et si les infrastructures existantes sont suffisantes pour favoriser leur participation. Enfin, il faudrait mieux investiguer la relation entre les savoirs traditionnels et les ressources naturelles en général afin de savoir comment les deux peuvent ou doivent s'ajuster.

Les questions portant sur la participation des femmes au développement des ressources du Nord, pour leur part, sont traitées dans un rapport de Mills, Dowsley et Cameron (Mills, Dowsley & Cameron, 2014). Une grande partie de la recherche sur le développement des ressources extractives montre que les femmes en reçoivent peu d'avantages et qu'elles doivent en supporter une fraction importante des coûts. La recherche qui est faite dans les territoires nordiques s'avère toutefois plus complexe. Il apparaît clairement que les femmes sont celles qui souffrent le plus des « pathologies sociales » liées aux industries extractives tels l'alcoolisme, la toxicomanie, la violence et le crime. Il est plus difficile pour les femmes d'avoir accès à des d'emploi dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles, comparativement aux emplois indirects dans les domaines qui lui sont associés (ex. services publics

en santé, éducation) en raison de leur niveau d'éducation supérieur. Certaines études sur les impacts soulignent que l'emploi dans les industries extractives a un effet négatif sur les activités de subsistance et, de ce fait, sur les femmes. Cette littérature ne fait toutefois pas mention d'autres études qui, à l'opposé, montreraient que les activités de subsistance sont parfois soutenues par l'emploi salarié dans le secteur des ressources.

La discussion précédente ne fait pas état de certains projets de ReSDA actuellement en cours. Il est vrai que les récents pouvoirs des gouvernements territoriaux et des organisations accordés par les nouveaux traités permettent aux communautés du Nord d'occuper une plus grande place dans les décisions relatives au développement de ressources. Cependant, la gestion de ces pouvoirs est parfois problématique. D'abord, ces organisations n'ont pas toujours la capacité de gérer ce pouvoir. De plus, puisque les organisations sont relativement nouvelles, le partage du pouvoir entre elles ne va pas toujours de soi, ce qui génère des problèmes dans les communautés. Frances Abele s'affaire actuellement à définir ces problèmes.

On note aussi, depuis l'enquête Berger, le débat sur l'impact des emplois offerts par l'industrie extractive. Certains sont d'avis que ces emplois auront un impact négatif sur les activités de subsistance traditionnelles des peuples autochtones. Cependant, les études effectuées sur la situation qui prévaut en Alaska démontrent le contraire. Il apparaît en effet qu'à l'inverse, l'emploi procure les ressources nécessaires pour la poursuite des activités traditionnelles. Cette question fait actuellement l'objet de recherches de la part de David Natcher et d'autres.

Conclusion

Les projets de recherche du ReSDA constituent l'amorce d'une discussion plus approfondie en ce qui concerne le développement des ressources dans l'Arctique. En général, ils font état d'un contexte où, dans le passé, le développement des ressources a eu des incidences graves sur la viabilité à long terme des collectivités du Nord. La situation a commencé à changer à la suite de l'enquête Berger effectuée durant les années 1970. Elle s'est améliorée à tel point que tous les principaux acteurs conviennent que l'exploitation des ressources doit se produire de façon plus avantageuse pour ces communautés. Les acteurs acceptent de plus en plus le fait que les communautés doivent être assurées de pouvoir retirer des bénéfices de ces activités. Les communautés elles-mêmes sont plus confiantes dans leur capacité de contester ces projets si les bénéfices ne sont pas acceptables et si les impacts négatifs sont trop importants. Les changements survenus au cours

des 40 dernières années indiquent qu'il est bel et bien possible d'échapper à la « malédiction des ressources » dans l'Arctique canadien.

Toutefois, comme le soulignent les rapports mentionnés plus haut, nous devons mieux comprendre de nombreux aspects de cette évolution afin de nous assurer que les collectivités tirent le maximum de ce développement. Nous devons affiner notre compréhension des impacts sociaux passés et actuels. Il faut aussi mieux comprendre l'implication des communautés du Nord dans les processus de réglementation développés autour des ressources, ainsi que leur rôle dans la collecte et l'analyse des indicateurs d'impact et dans le suivi. Avant que nous puissions comprendre comment le développement des ressources peut améliorer leur bien-être, il faut mieux saisir ce que le terme « bien-être » signifie pour ces communautés.

Elles peuvent effectivement s'approprier les avantages financiers liés au développement des ressources, mais il faut à priori se faire une meilleure idée de la manière dont a été utilisé cet argent. Comment l'exploitation des ressources extractives peut-elle améliorer les activités de subsistance traditionnelles des autochtones ? Quelles sont les meilleures politiques économiques pour ces communautés ? Comment peuvent-elles s'impliquer plus étroitement dans l'évaluation et la surveillance des impacts environnementaux ? Les IBAs sont-ils les meilleurs instruments que puissent utiliser les communautés du Nord ? Il nous faut répondre à ces questions, et à bien d'autres, pour nous assurer que le développement des ressources extractives pourra aider les communautés de l'Arctique à devenir plus durables.

Bibliographie

- Abele, F. (2009). Northern Development Past, Present and Future. In F. Abele, T. Courchene, L. Seidle & F. St-Hilaire (Eds.), *Northern Exposure : Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*. Montreal : IRP.
- Angell, A. C., & Parkins, J. R. (2011). Resource development and aboriginal culture in the Canadian north. *Polar Record*, 47(01), 67-79.
- Armstrong, T., Rogers, G., & Rowley, G. (1978). *The Circumpolar North : A Political and Economic Geography of the Arctic and Sub-arctic*. London : Methuen and Company.
- Auty, R. M. (2007). Natural resources, capital accumulation and the resource curse. *Ecological Economics*, 61(4), 627-634.
- Bebbington, A. (Ed.). (2012). *Social conflict, economic development and the extractive industry : evidence from South America*. London ; New York : Routledge.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L., & Warnaars, X. (2008). Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development. *Development and Change*, 39(6), 887-914. doi : 10.1111/j.1467-7660.2008.00517.x
- Berardi, G. (1998). Natural resource policy, unforgiving geographies, and persistent poverty in Alaska native villages. *Natural Resources Journal*, 38(1), 85-108.

- Berger, T. R. (1977). *Northern Frontier, Northern Homeland* (Vol. 1) : Mackenzie Valley Pipeline Inquiry.
- Boschini, A. (2013). The Resource Curse and its Potential Reversal. *World Development*, 43, 19-41. doi : 10.1016/j.worlddev.2012.10.007
- Bradbury, J. H. (1984). Declining Single-Industry Communities In Quebec-Labrador, 1979-1983. *Journal of Canadian Studies-Revue d'Études Canadiennes*, 19(3), 125-139.
- Bradshaw, B., & Wright, A. (2014). Review of IBA Literature and Analysis of Gaps in Knowledge. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- Coates, K. (2014). History and Historiography of Natural Resource Development in the Arctic - Draft. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Report*. Whitehorse : ReSDA.
- Collier, P. (2007). *The bottom billion : Why the poorest countries are failing and what can be done about it* : Oxford University Press.
- Davis, G. A., & Tilton, J. E. (2005). The resource curse. *Natural Resources Forum*, 29(3), 233-242. doi : 10.1111/j.1477-8947.2005.00133.x
- Eilu, P. e. a. (2012). Mining History of Fennoscandia. In P. Eilu (Ed.), *Mineral deposits and metallogeny of Fennoscandia* (p. 19-32). Helsinki : Geological Survey of Finland.
- Elias, P. D. (1991). *Development of aboriginal people's communities*. North York : Captus Press.
- Frankel, J. A. (2010). *The natural resource curse : a survey* : National Bureau of Economic Research.
- Freeman, D. M. (1981). What happened to fairbanks - the effects of the trans-Alaska oil pipeline on the community of fairbanks, Alaska - Dixon, M. *Contemporary Sociology-a Journal of Reviews*, 10(2), 220-221. doi : 10.2307/2066867
- House, J. D. (1981). Big oil and small communities in coastal Labrador - the local dynamics of dependency. *Canadian Review of Sociology and Anthropology-Revue Canadienne de Sociologie et d'Anthropologie*, 18(4), 433-452.
- Humphreys, M., Sachs, J., & Stiglitz, J. E. (2007). *Escaping the resource curse* : Cambridge Univ Press.
- Huntington, H. (2014). Traditional Knowledge and Resource Development. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- Huskey, L., & Southcott, C. (2014). Resource Revenue Regimes around the Circumpolar North. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- ICMM. (2013). *Indigenous People and Mining*. London.
- Keeling, A., Sandlos, J., Boutet, J.-S., & Longley, H. (2014). Managing Development ? Knowledge, Sustainability and the Environmental Legacies of Resource Development in Northern Canada. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- Knapp, G., & Morehouse, T. A. (1991). Alaska's North Slope Revisited. *Polar Record*, 27(163), 303-312.
- Kruse, J. (1986). Subsistence and the North Slope Inupiat : The effects of energy development. In S. Langdon (Ed.), *Contemporary Alaskan Native Economies* (p. 121-152). Langham, Md. : University Press of America.
- Loney, M. (1987). The Construction of Dependency : The case of the Grand Rapids Hydro Project. *Canadian Journal of Native Studies*, 6(1), 57-78.
- McGhee, R. (2005). *The last imaginary place : a human history of the Arctic world*. Oxford ; New York : Oxford University Press.

- Mills, S. E., Dowsley, M., & Cameron, E. S. (2014). Gender in Research on Northern Resource Development. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- Niezen, R. (1993). Power and Dignity - The Social Consequences of Hydroelectric Development for the James Bay Cree. *Canadian Review of Sociology and Anthropology-Revue Canadienne de Sociologie et d'Anthropologie*, 30(4), 510-529.
- Noble, B., Hanna, K., & Gunn, J. (2014). Northern Environmental Assessment. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- O'Faircheallaigh, C. (2008). Understanding corporate-Aboriginal agreements on mineral development : a conceptual framework. In C. O'Faircheallaigh & A. S. H. (Eds.), *Earth matters : indigenous peoples, the extractive industries and corporate social responsibility* (p. 67-82). Sheffield, UK : Greenleaf.
- Pegg, S. (2006). Mining and poverty reduction : Transforming rhetoric into reality. *Journal of Cleaner Production*, 14(3-4), 376-387. doi : 10.1016/j.jclepro.2004.06.006
- Petrov, A. (2014). Measuring Impacts : A Review of Frameworks, Methodologies and Indicators for Assessing Socio-Economic Impacts of Resource Activity in the Arctic. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- Rodon, T., & Lévesque, F. (2014). Mining Development in Canada. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- Rudra, N., & Jensen, N. (2011). Globalization and the Politics of Natural Resources. *Comparative Political Studies*, 44(6), 639-661. doi : 10.1177/0010414011401207
- Schweitzer, P. (2014). Impacts of Resource Development on indigenous communities in Alaska and Greenland - Draft. In ReSDA (Ed.), *Gap Analysis Reports*. Whitehorse : ReSDA.
- SERNNoCa. (2010). Nunavut Summit on the Social Economy Proceedings. Iqaluit : Social Economy Research Network for Northern Canada and the Nunavut Economic Forum.
- Simard, J. J. (1996). *Tendances nordiques, les changements sociaux 1970-1990 chez les Cris et les Inuit du Québec*. Quebec : GETIC.
- Sörlin, S. (1988). *Framtidslandet : debatten om Norrland och naturresurserna under det industriella genombrottet* Stockholm : Carlssons.
- Stabler, J. C. (1989). Dualism and development in the northwest territories. *Economic Development and Cultural Change*, 37(4), 805-839. doi : 10.1086/451761
- Vaughn, R. (2007). *The Arctic A History*. Chalford : Alan Sutton Publishing.
- Waldram, J. B. (1993). *As long as the rivers run : Hydroelectric development and native communities in western Canada* : Univ. of Manitoba Press.

II

Les territoires de ressources naturelles

Serge Côté¹²

Le présent texte se propose de passer en revue le statut qu'ont les ressources naturelles dans l'appareillage théorique de certains auteurs ou courants afin d'établir ce que cela peut avoir comme conséquence sur les territoires et leur développement.

1. La perspective des *staples*

Dans les sciences sociales canadiennes, il existe un corpus remarquable qui a fait une place de choix aux ressources comme clé de l'explication de la singularité du Canada comme ensemble économique. Il s'agit de la théorie des matières premières ou *staples* mise de l'avant par Harold Innis et reprise par de nombreux chercheurs après lui, entre autres Watkins (1963, 1977). Cette théorie, fortement ancrée historiquement, met en évidence le fait que les activités d'extraction, de traitement primaire et d'exportation d'une matière première peuvent caractériser une époque donnée. Il est possible de résumer à grands traits l'apport d'Innis, au risque de rester schématique et partiel. Avant la Confédération, les fourrures, la morue et le bois de construction ont, dans un cadre essentiellement colonial, constitué de telles matières premières. Dans la vision d'Innis, on assiste à une succession dans le temps des matières premières ou *staples*. Bien sûr, deux matières premières peuvent faire l'objet d'une exploitation en même temps. Cependant, chaque époque a son produit principal.

Après la succession fourrures, morue, bois, on aurait par exemple la séquence blé, mines et énergie. À chaque mutation, les entreprises, les travailleurs et les gouvernements verraient les règles du jeu changer et la source de leur prospérité relative se tarir. Selon cette vision, il n'y a pas de stabilité dans l'exploitation des ressources. Il y a certes des périodes de croissance et d'enrichissement, mais elles sont suivies par d'autres étapes marquées par l'épuisement et le recul. L'économie et la société passent périodiquement, *staple* après *staple*, par des secousses qui laissent derrière elles appauvrissement et désolation. La dimension temporelle est majeure dans l'approche des *staples*. La dimension spatiale demeure toutefois importante,

¹² Université du Québec à Rimouski

qu'elle soit formulée explicitement ou non. En effet, seront successivement touchées les différentes portions du territoire concernées par chacun des *staples* lors de la montée de son exploitation de même que lors de son déclin. Tout est fonction de la localisation de chaque ressource particulière.

Dans la foulée de cette conceptualisation sur la base des matières premières, des auteurs ont voulu rendre compte des évolutions constatées en matière d'exploitation des ressources en avançant la notion de l'avènement d'une ère *post-staples* ou encore de l'émergence d'un État *post-staples*. Le contenu du vocable *post-staples* est délicat à manier et le terme a recouvert plusieurs réalités. Beaucoup d'auteurs ont constaté que le poids de l'économie des ressources naturelles a tendance à baisser dans les sociétés contemporaines et que l'exploitation et la première transformation de ces ressources n'emploient plus des proportions aussi importantes de la main-d'œuvre active. Par exemple, Michael Howlett et Keith Brownsey (2000) soulignent que dans la province de la Colombie-Britannique, où l'on retrouve toujours une production à grande échelle de produits forestiers et de produits minéraux, le grand secteur des services est maintenant plus important que le grand secteur des ressources naturelles. Il y a quelques décennies, c'était encore les ressources naturelles qui arrivaient en tête. Cela les amène à dire que la province est maintenant dans une ère économique différente et que la politique est maintenant orientée par des intérêts *post-staples*. Le constat est plutôt banal et ne suffit pas à faire ressortir les nouveaux enjeux qui se dessinent dans le secteur des ressources naturelles. Même ces auteurs reconnaissent que le secteur des ressources compte encore beaucoup dans les activités de la province. Ni le gouvernement, ni les acteurs économiques n'ont largué les ressources ou n'ont l'intention de le faire. Les matières premières n'ont pas été dépassées...

Une version un peu différente de l'approche *post-staples* pousse le modèle un peu plus loin en mettant en évidence d'autres changements importants. On trouve une telle proposition chez Hutton en particulier. Dans un article de 2007 paru dans *Policy and Society*, il réaffirme l'importance des ressources naturelles pour un pays comme le Canada. Comme Howlett et Brownsey, il souligne la montée des activités industrielles et de services dont le poids spécifique finit par dépasser celui des ressources dans la production de l'ensemble canadien. Vers le milieu du XX^e siècle, le territoire canadien connaît une **période de maturation** quant à l'exploitation des ressources. Il souligne quelques caractéristiques de cette étape :

- recalibrage des relations centre-périphéries (le progrès scientifico-technique des métropoles est important pendant que celui des périphéries tire de l'arrière) ;
- épuisement des matières premières dans certains territoires ;

- mécanisation croissante des activités d'extraction ;
- concurrence étrangère accrue dans le domaine des matières premières ;
- progression du sous-secteur de la transformation des ressources ;
- diversification de l'économie de certaines localités situées dans les territoires de ressources ;
- pressions des groupes environnementaux ;
- multiplication des produits de substitution.

Cette période de maturation est suivie, à la fin du XX^e siècle, d'une nouvelle dynamique correspondant à la **période post-staples** proprement dite. De nouvelles caractéristiques apparaissent :

- renforcement de l'importance des grands centres urbains (métropolisation) qui concentrent de plus en plus de population, de lieux de savoir et d'innovation, de services, etc. ;
- restructuration accrue des activités économiques autant dans les métropoles que dans les territoires de ressources, avec, dans ces derniers, des fermetures, consolidations, changements technologiques, créant de l'insécurité et des pertes d'emplois ;
- mondialisation accrue des capitaux et des échanges ;
- généralisation à l'ensemble de la planète d'un mode de vie urbain et des consommations qui y sont associées ;
- généralisation des revendications liées à l'environnement (et des revendications autochtones, ajoutent d'autres auteurs) qui compliquent la tâche d'exploiter les ressources ;
- politiques publiques changeantes qui essaient de composer avec les nouvelles réalités, avantageant souvent les grands centres au détriment des territoires de ressources.

Dans cette ère *post-staples*,

[...] the capacity of staples to lead development in the Canada of the 21st century will be severely limited not only by the depletion (and even exhaustion) of key resource stocks, but also by the job-shedding characteristic of advanced-technology resource industries striving to maintain competitive positions within global commodity markets, and by the increasing social and political hegemony of the larger metropolitan city-regions. The purpose of this essay has been to suggest that while many of the structural asymmetries of the core-periphery staple sector are still features of the Canadian economy, society, and polity, a new (or emergent) set of forces is sharply exacerbating the divergence of regional fortunes. [...] The contemporary forces of change described in this essay underscore the likelihood of increasing regional divergence in a putatively "post-staples" Canadian society, characterised by a sharper divide in the socioeconomic welfare of resource-dependent communities vis-à-vis urban society, a growing sense of social alienation and isolation, and a national policy and governance structure dominated increasingly by urban (and more especially metropolitan) interests. (Hutton, p. 25)

2. Quelques approches urbano-centrées

Certains auteurs parlent des régions ressources à partir du repoussoir du phénomène urbain. Il s'agit d'un angle d'approche fort différent de ce qu'apporte la perspective des *staples*. Trois versions de ces approches urbano-centrées seront passées en revue.

2.1. La contribution de Michel Boisvert

Michel Boisvert (1978) prend comme point de départ le système urbain propre aux différentes portions de l'espace canadien. Selon l'auteur, on peut identifier dans l'ensemble canadien trois types de régions : régions ressources, régions de transformation et régions de fabrication. La justification de ces trois types de régions serait à trouver dans l'évolution « naturelle » des systèmes économiques. On exploite d'abord les ressources naturelles d'un pays. On transforme ensuite ces ressources en produits semi-finis par des formes quelconques d'artisanat ou d'industrie. Enfin, se greffent par la suite des fonctions plus complexes de fabrication qui font appel à des techniques plus poussées, à des apports financiers plus importants et à des capacités de gestion supérieures qui débouchent sur la production de produits finis.

Voici quelques traits de chacun de ces types de région :

RÉGIONS RESSOURCES (ex. : Gaspésie, Alberta)

- faible urbanisation ;
- vastes territoires avec des ressources dispersées sur de grandes étendues ;
- échanges nombreux avec l'extérieur et peu abondants sur le plan intrarégional ;
- faible interaction entre les unités urbaines, essentiellement des petites villes ;
- mobilité élevée de la main-d'œuvre ;
- unités de service peu développées (gamme réduite).

RÉGIONS DE TRANSFORMATION (ex. : Halifax, Québec, Vancouver)

- armature urbaine plus diversifiée : différentes catégories de taille de villes ;
- métropole régionale plus peuplée que dans les régions ressources ;
- taux d'urbanisation plus élevé que dans les régions ressources ;
- palette de services plus importante que dans les régions ressources ;
- existence d'une certaine complémentarité entre les composantes du système urbain et entre les unités de production ;
- les agents économiques se situent en partie sur place (PME) et en partie à l'extérieur (grandes entreprises).

RÉGIONS DE FABRICATION (Montréal et Toronto sont les deux seules)

- fort taux d'urbanisation ;
- forte taille de la métropole régionale ;
- besoins élevés en transport ;
- lieu d'innovation technologique ;
- dépendance des unités économiques à l'égard du travail qualifié ;
- échanges interindustriels fréquents et importants.

Selon Boisvert, il n'est pas impossible que des régions changent de statut. Par exemple, une région de transformation peut, en acquérant des caractéristiques nouvelles, devenir une région de fabrication. Une région ressources peut accéder au statut de région de transformation. Ces deux changements vont dans le sens de l'évolution normale, mais Boisvert imagine aussi des évolutions qui iraient en sens contraire de l'évolution. Par exemple, une région de transformation qui régresserait au statut de région ressources.

Ces évolutions sont en grande partie le fait de processus non dirigés qui se produisent sans que personne ne l'ait commandé. L'auteur n'exclut pas toutefois que certaines décisions d'acteurs régionaux puissent contribuer à accélérer le rythme de l'histoire. Accroître le taux d'urbanisation par une planification adéquate ou encore renforcer délibérément le rôle de la métropole régionale seraient de nature à mousser le processus de transition d'une région ressources vers une région de transformation. L'auteur pense que les stratégies de villes comme Calgary et Edmonton vont exactement dans ce sens et que l'Alberta de la fin des années 1970 est une région ressources qui est une bonne candidate pour devenir une région de transformation.

Chez Boisvert, on ne peut nier l'importance du phénomène urbain dans le sort des régions. Chaque catégorie de région est caractérisée par un type de système urbain. Le système urbain recouvre l'armature urbaine de la région (distribution géographique de la population) et la dynamique spatiale (échanges entre les entités géographiques de la région). Le système urbain de la région de fabrication est celui qui procure le niveau de développement le plus élevé et le système urbain de la région ressources engendre un développement moindre si on le compare au premier type de région. Dépendre des ressources conduit à une morphologie spatiale et à une organisation des activités qui sont moins propices au développement.

2.2. La contribution de Jane Jacobs

Pour d'autres auteurs, le phénomène urbain est non seulement un facteur lié au degré de développement d'un espace donné, il en est le cœur. C'est la position défendue par Jane Jacobs dans son livre *Les villes et la richesse des*

nations : réflexions sur la vie économique publié en 1992. Pour des raisons qui seront brièvement résumées ici, cette auteure conçoit la (grande) ville comme le creuset, le lieu par excellence, de la prospérité. Les régions ressources sont aux antipodes de la grande urbanité. Les régions dotées de ressources peuvent être, pour un certain temps, à la source de richesses découlant de leur exploitation, mais elles n'ont pas la capacité de sécréter un processus auto-entretenu de création de richesses adossé à leur base de ressources.

Cette auteure avance que le moteur du développement se trouve dans les (grandes) villes. Même si être une ville ne suffit pas pour connaître le développement (certaines n'y arrivent pas), il est nécessaire de passer par un bon niveau d'urbanisation pour se développer. La particularité des villes qui rend leur milieu propice au développement, c'est qu'elles arrivent à pratiquer la substitution aux importations (importations internationales ou intérieures). Les villes qui atteignent une certaine prospérité ne pratiquent pas la substitution uniquement dans les biens finis, mais aussi dans les intrants et les services nécessaires à la production. La substitution s'applique aux biens fournis par d'autres villes et même à certains biens fournis par les campagnes : par exemple, on a substitué les réfrigérateurs à la glace naturelle prélevée sur les lacs, les fibres synthétiques au coton et à la laine.

La croissance des villes ne se fait pas de façon uniforme, mais plutôt par à-coups, par mouvements subits ou soudains. L'expansion que permet la substitution aux importations met en jeu simultanément plusieurs facteurs :

- élargissement du marché urbain ;
- croissance et diversification de l'emploi urbain ;
- relocalisation des entreprises urbaines dans la zone non urbanisée contiguë. On aboutit ainsi à la constitution de véritables régions urbaines parfois fort étendues ;
- innovations en matière de technologie ;
- croissance du capital urbain.

Les villes qui se développent construisent leur prospérité sur la diversification de leurs activités économiques et cette diversification peut le mieux s'épanouir si les marchés urbains considérés sont variés et concentrés. Une région urbaine qui arrive à substituer aux importations devient normalement capable de vendre les nouveaux produits à l'extérieur de son territoire, ce qui lui permet d'importer de nouveaux biens et de diversifier encore plus non seulement sa production, mais aussi sa consommation.

Une ville-entrepôt qui ne fait qu'exporter les productions des zones rurales qui l'entourent ne connaît pas un véritable développement. Les régions ressources ne peuvent être des espaces où le développement prend

véritablement racine : certaines possèdent des richesses, mais il y a une réelle difficulté à mettre leurs ressources et leur richesse temporaire au service de leur développement. Un jour ou l'autre elles déclinèrent, comme l'a fait l'Uruguay qui n'exportait que de la viande et du cuir et comme l'a fait aussi Montevideo, sa capitale et ville-entrepôt.

Les nouvelles régions ressources bénéficient d'une sorte de rente de situation qui leur apporte temporairement une certaine prospérité. Les anciennes passent toutes par de mauvais jours et doivent être assistées par les grands centres urbains si l'on ne veut pas que leur niveau de vie chute trop : Jacobs cite dans son chapitre 4 le cas de l'Est du Canada assisté par Toronto (p. 79). Leur fournir des infrastructures et des moyens techniques ne les conduira pas au développement non plus : l'auteure en veut pour illustration le sort de la région de la Tennessee Valley Authority (TVA) aux États-Unis dont l'expérience est présentée par elle comme un échec (p. 131-143). Selon elle, les premières années constituèrent un succès relatif, mais celles qui suivirent furent un échec. La seule évolution qui aurait pu faire que l'expérience de la TVA soit un succès sur toute la ligne aurait été que la région assiste à l'émergence d'une ville pratiquant la substitution aux importations.

2.3. La contribution de Mario Polèse

Dans un registre différent (pour des raisons autres que la substitution aux importations), d'autres auteurs plaident que la croissance, et la prospérité qui en découle, sont l'apanage des villes. Parmi eux, on compte Mario Polèse. Pour cet auteur, le statut de ville n'explique pas tout. D'autres éléments entrent en ligne de compte. Cependant, pour les fins de la présente discussion, c'est la dimension urbaine, incontournable pour lui, qui sera retenue. Selon Polèse (2010), les deux facteurs les plus importants du développement sont la taille (un noyau d'habitants de quelques millions de personnes, par exemple 2 à 3 millions... et plus) et une localisation avantageuse. La localisation comprend potentiellement beaucoup d'éléments, mais, pour fixer les idées, on peut la faire équivaloir à une faible distance des marchés. Selon cette double perspective de la taille et de la distance, les grandes villes sont les moteurs du développement. Certes, il existe des grandes villes qui connaissent des déclins, mais en général la taille est l'un des meilleurs atouts pour assurer la croissance et la prospérité futures. Par contraste, les territoires de ressources sont dépourvus des attributs de la croissance : ils ne disposent pas de grands centres et ils sont, pour la plupart, défavorisés par la distance.

Parlant du Nord-Est du continent nord-américain (« *the cold declining north and east* »), Polèse écrit : « *This part of North America - lacking a major metropolis - thus starts out with a severe handicap in a knowledge economy*

that puts an ever greater premium on size. » (p. 183). Bien sûr, les ressources génèrent des revenus, mais ils sont aléatoires, et surtout déclinants par rapport à ce qu'ils ont déjà été. On assiste à l'épuisement de certaines ressources (forêt, pêches) qui rapporteront donc moins dans l'avenir. La technologie d'extraction et de première transformation diminue partout le besoin de main-d'œuvre. D'où une baisse prévisible de la population de ces territoires.

L'auteur poursuit : « *In the end, however, the principal handicap of North America's extreme Northeast is its peripheral location and absence of major cities, combined with a climate and geography that, with some minor exceptions, does not make it terribly attractive to green or gray migrants. [...] The principal hope is a new (sustained) resource boom.* » (p. 184). Il est certain que de nouvelles mines ou de nouveaux gisements de pétrole créeront des emplois qui n'existaient pas avant. Même dans des circonstances aussi favorables, les territoires de ressources ne seront pas à même de capter toutes ces augmentations du nombre des emplois. Une partie des tâches les plus qualifiées peut maintenant être exécutée à distance et risque de se localiser dans les bureaux des métropoles. « *A large resource development, say a new mine, may well create more engineering and managerial jobs in the big city than jobs at the mine* » (p. 184).

Si l'on ajoute à tout cela le syndrome du rentier encombrant (Polèse, 2010, 18-23 ; Polèse & Shearmur, 2002, 140-141 ; Polèse & Shearmur, 2009, 162) qui conduit à un manque d'esprit d'entreprise chez les habitants de ces zones à haut salaire, la perspective d'un développement local porté par les habitants de ces mêmes zones n'est pas reluisante. Si l'activité des entreprises exploitantes n'est plus suffisante pour faire croître la population et si les possibilités d'activités endogènes sont étouffées dans l'œuf, il n'y a plus beaucoup d'espace pour de la croissance dans les territoires de ressources.

3. Perspective régulationniste

Les auteurs qui se sont servi des outils de l'École de la régulation ont cherché à rendre compte de certaines évolutions sur les plans économique, politique et institutionnel. La perspective régulationniste a d'abord été élaborée pour rendre compte principalement des rapports sociaux et économiques à l'échelle des pays et des États-nations. Elle n'a pas été tellement appliquée à l'analyse des réalités régionales, du moins pas aussi souvent qu'on aurait pu le souhaiter. Certains auteurs ont préconisé son application aux contextes régionaux (Benko & Demazière, 2000 ; Filion, 1996). Il vaut la peine de souligner la contribution d'Alain Lipietz dans *Le capital et son espace* (1977). Dans cet ouvrage, Lipietz a établi une hiérarchie des régions industrielles et

une typologie des régions agricoles de la France et a caractérisé les rapports sociaux propres à chaque type d'espace. Son travail ne concernait toutefois pas les régions ressources puisque cette notion ne s'applique pas bien au cas français. Par exemple, les périphéries en France seraient les zones de déprise agricole ou, sur le plan industriel, les localités où domine le montage déqualifié. La notion d'une périphérie à haut salaire et à qualification relativement élevée ne fait pas partie des catégories élaborées par Lipietz. Son travail peut être vu comme un point de départ, mais il est nécessaire d'élaborer des concepts adaptés au contexte québécois et canadien et collant aux réalités de l'exploitation des ressources naturelles, ce à quoi se sont employés certains chercheurs britanno-colombiens qui ont emprunté des éléments importants de la perspective régulationniste.

Leur démarche est parallèle à celle des chercheurs qui ont utilisé le modèle *staples/post-staples*. Il est significatif que le point de départ empirique, soit le cas de la Colombie-Britannique, ait été le même. Ces auteurs ont axé leur analyse sur le passage du fordisme au postfordisme. Ils ont plaidé que le mode d'exploitation des ressources naturelles dans cette province a, pendant toute la partie médiane du XX^e siècle, correspondu à un fonctionnement fordiste de l'économie et de la société. Même si le modèle ne colle pas à 100 % - par exemple, la technologie du travail en forêt ne peut être assimilée à celle du travail à la chaîne répétitif et déqualifié - de nombreuses caractéristiques permettent de faire ce rapprochement : compromis entre le capital et le travail (hauts salaires et règles protectrices comme l'ancienneté véhiculée par le monde syndical), appui de l'État aux grandes entreprises dans l'accès aux ressources, dans l'exportation des produits, dans la gestion du système de relations de travail, etc. Le fordisme version canadienne a été qualifié de perméable (Jenson, 1989 et 1990) mettant ainsi l'accent sur certains traits de l'économie canadienne, fortement tournée vers l'exportation et largement ouverte à l'investissement étranger.

À partir du milieu des années 1970, le modèle fordiste entre en crise et on assiste à l'émergence d'une ère postfordiste caractérisée par la flexibilité. Une conjugaison de différents changements conduisent à des restructurations qui se traduisent par certaines fermetures et par des baisses d'emploi. Les facteurs suivants sont mentionnés par des auteurs comme Hayter et Barnes (Barnes & Hayter, 1994 ; Hayter, 2003) :

- la mondialisation des marchés apporte des conditions plus difficiles de fonctionnement et de rentabilité, à cause notamment de la concurrence des pays à moindres coûts de production ;
- l'adoption de technologies nouvelles restructure le travail et les lieux de travail et fait baisser la taille de la main-d'œuvre ;

- la cause de la protection de l'environnement impose de nouvelles pratiques aux exploitants et aux gouvernements qui réglementent l'exploitation (aires protégées, par exemple) ;
- les revendications autochtones modifient les conditions d'exploitation ;
- les capacités d'intervention des gouvernements sont encore importantes, mais en diminution (« [...] *these developments underline the uncertain winds of change blowing through BC's forest economy while exposing the decline of ability of the provincial government - whether right-wing or left-wing - to lead its remapping* » Hayter, 2003, p. 723) ;
- les territoires de ressources, un peu partout dans le monde, sont devenus des territoires âprement disputés (« *deeply contested spaces* »), objets de conflits, de controverses et de convoitises diverses (Hayter, Barnes & Bradshaw, 2003).

Selon cette approche, le passage du fordisme au postfordisme a entraîné l'augmentation de l'instabilité et de l'incertitude pour les territoires de ressources. Le sort des villes mono-industrielles, spécialement celles liées à une seule entreprise, illustre ce passage. Nées avant et pendant le fordisme, ces villes, typiques des régions ressources, ont connu une certaine prospérité au milieu du XX^e siècle. Lucas (1971) avait établi que ces villes suivaient un parcours typique qui les conduisait à une étape, dite finale, de maturité, gage de stabilité, de prospérité et de permanence. Ce pronostic optimiste de la période fordiste s'est trouvé totalement défait dans la période postfordiste (Barnes, 2005). À l'ère postfordiste, les paramètres régissant le fonctionnement et l'existence des villes mono-industrielles se sont modifiés (Hayter, 2000). Les changements dans les conditions de production ont fait que certaines de ces villes ont fermé et que d'autres ont vu les revenus moyens de leurs habitants décliner. Dans les zones isolées, les nouvelles exploitations de type postfordiste ne devraient plus désormais donner lieu à la fondation de nouveaux établissements humains, mais plutôt à des chantiers temporaires où se pratique une forme de migration alternante (le *fly-in/fly-out* en serait un bon exemple).

Les auteurs *post-staples* et les auteurs postfordistes parlent, autant les uns que les autres, des bouleversements engendrés par les nouvelles conditions économiques : ouverture plus poussée à la concurrence mondiale, changements technologiques, instabilité des conditions économiques et sociales dans les territoires de ressources, incertitude quant à l'avenir. Cependant, la perspective régulationniste qui anime les tenants du postfordisme les conduit à accorder une place plus importante que les auteurs *post-staples* aux rapports entre les grands joueurs sur le terrain et aux stratégies respectives de chacun : l'État, les ONG, les syndicats, les nations

autochtones, les grandes entreprises, etc. C'est d'ailleurs ce qui rend cette approche particulièrement pertinente.

4. Ressources naturelles et acteurs territoriaux

Quels que soient les attributs d'un territoire de ressources (densité de population plus ou moins grande, distance des centres plus ou moins importante), les ressources demeurent un actif important auquel les populations régionales ne peuvent tourner le dos. La mise en valeur des ressources crée de la richesse qui peut être diversement générée et répartie par la suite. Une partie de cette richesse alimente le trésor public, ce qui neutralise jusqu'à un certain point l'argument que les régions ressources ne sont que des territoires assistés. Certes, les régions dont l'économie est axée sur les ressources connaissent de nos jours de réelles difficultés : baisse de l'emploi à cause des changements dans les méthodes d'exploitation et de transformation, restructurations ou rationalisations, mauvaises conjonctures ou situations défavorables des marchés, épuisement ou diminution de certaines ressources.

Des chercheurs (Bouthillier, Côté, Désy & Carrier, 2000) ont montré que les dynamiques internes aux territoires forestiers, sans effacer les difficultés, font que les choses se passent mieux ou moins bien. Par exemple, dans une comparaison de différentes localités forestières, ils ont noté que là où plusieurs associations sont présentes et actives, les habitants manifesteront une meilleure confiance dans l'avenir, développeront une vision plus ample de leur communauté, feront preuve de plus d'ouverture, secrèteront un leadership plus affirmé que les habitants d'une localité où il n'y a pas ou peu d'associations. La circulation des informations dans ces localités à plus forte densité associative favorise le débat sur les choix à faire pour aborder l'avenir, par exemple quand il faut décider s'il est temps de mécaniser (au risque de perdre des emplois) ou s'il vaut mieux retarder cette décision (au risque de compromettre la rentabilité de l'exploitation principale). Ces mêmes localités font preuve d'une initiative économique plus grande en soutenant des projets divers, comme une serre pour cultiver des plants en vue du reboisement, comme la réalisation de travaux d'aménagement forestier ou comme la participation à l'investissement dans des installations de transformation de la matière ligneuse.

D'autres travaux (Côté & Proulx, 2002) ont mis en évidence que l'innovation pouvait germer dans les territoires de ressources, même à l'initiative de petits joueurs, et qu'elle avait un rôle non négligeable dans la mise en valeur et la transformation des ressources.

Malgré toute la passivité que l'on prête volontiers aux habitants des régions ressources, les initiatives, mobilisations, démarches et projets de ces derniers sont des atouts pour le développement de ces territoires et contribuent à leur vitalité. La conduite de telles initiatives ouvre un ancrage possible pour asseoir la gouvernance des territoires de ressources.

La thématique de la gouvernance a été traitée par une pléthore d'auteurs. Hugues Dextra (2010) consacre dans sa thèse la moitié d'un long chapitre à la notion de gouvernance et convoque pas moins de 65 auteurs pour en expliciter la signification. Le terme éclate en une multitude d'acceptions qui ne sont pas toutes compatibles entre elles. Pour les fins de la présente discussion, il est utile de poser d'abord ce que la gouvernance n'est pas. Il ne faut pas comprendre la gouvernance comme la gestion des organisations, ni comme l'ensemble des politiques et orientations gouvernementales qui s'appliquent à un champ particulier (les ressources, par exemple), ni comme le système des lois et règlements qui régissent un secteur d'activités, ni comme l'administration des corps publics qui exercent des responsabilités relatives à un domaine donné.

La machine étatique, les lois et règlements qui en émanent, les politiques qui l'animent et les organes administratifs qui y sont rattachés - le gouvernement, en d'autres termes -, tout cela constitue une sorte de matrice institutionnelle. Cette matrice conditionne fortement l'exploitation et la mise en valeur des ressources, il va sans dire. Toutefois, s'en tenir à cette matrice institutionnelle n'est pas suffisant pour que l'on puisse parler de gouvernance (Stoker, 1998). La notion de gouvernance telle qu'entendue ici suppose que soient associés à la conduite des affaires publiques de multiples acteurs non gouvernementaux (comités de résidents et d'usagers, associations de producteurs ou de travailleurs, regroupements de citoyens, organismes locaux et régionaux, services municipaux, éducatifs et sanitaires, entreprises, etc.). Il y a donc une distinction essentielle à faire entre gouvernement et gouvernance (Le Galès, 1995 ; Carrier & Jean, 2000). Le terme gouvernement recouvre l'action de l'appareil étatique tandis que la gouvernance, elle, se situe à l'interface des agents de cet appareil et des acteurs non gouvernementaux. La gouvernance s'appuie donc sur la participation des acteurs non étatiques et sur la coordination de leurs initiatives avec les actions de l'État. Elle suppose l'existence de points de contact, de lieux de discussion et de délibération ainsi que la mise au point de mécanismes de négociation entre l'appareil et les acteurs du milieu. Si ces interactions sont inexistantes, on ne peut tout simplement pas parler de gouvernance. La gouvernance n'est donc possible que si l'appareil accepte de partager minimalement une partie, si petite soit-elle, de ses prérogatives et de son pouvoir.

Dans cette perspective, la gouvernance des territoires de ressources s'appuie essentiellement sur les initiatives des acteurs territoriaux qui, par leurs projets et leurs mobilisations, trouvent le moyen d'infléchir l'action de l'appareil étatique en empruntant autant les chemins de la collaboration que ceux de l'affrontement. La gouvernance ainsi conçue peut contribuer au développement des territoires de ressources. Les résultats, cependant, ne sont pas garantis et il faut bien se rendre compte que la gouvernance ne protège pas contre les régressions et les échecs. Dans la mesure toutefois où la gouvernance mise sur le potentiel des acteurs territoriaux, elle permet l'apparition d'un terrain favorable à l'amélioration des conditions d'existence des collectivités territoriales. Il est donc important de prendre en considération les stratégies des divers acteurs présents dans un milieu. Leurs démarches, leurs actions, leurs projets comptent pour beaucoup dans le développement des territoires de ressources. Les initiatives locales et les stratégies d'acteurs sont d'indispensables éléments de compréhension de ce qui stimule le développement des territoires de ressources comme de ce qui le contrarie ou le bloque.

5. En vrac, pour conclure

En résumé, les principaux éléments à retenir sur les quatre perspectives théoriques abordées dans le texte se résument de la façon suivante :

- La théorie des staples demeure une perspective éclairante : il n'y a rien de stable et de tranquille dans le monde des ressources naturelles. Les territoires de ressources naturelles sont sujets à perturbations et à crises. Le développement n'y est pas un long fleuve tranquille. Pour autant, peut-on parler d'une ère post-staples ? Certainement pas dans le sens que l'ère des crises et des perturbations serait derrière nous.
- Les trois visions urbano-centrées qui ont été examinées (Boisvert, Jacobs, Polèse) soulèvent des questions de fond intéressantes : elles laissent toutes entendre que le terreau de la grande ville est plus favorable au développement et que les territoires de ressources prennent le départ avec un handicap. Pour Jacobs, il n'y a pas de rendez-vous possible entre territoire de ressources et développement ; pour les deux autres, un développement est pensable, mais il sera « à sa place » et moindre.
- Le postfordisme et l'école régulationniste offrent une piste valable pour étudier le développement des territoires de ressources. L'approche permet de prendre en considération les stratégies des grands joueurs et les contradictions qui peuvent se manifester.
- La prise en compte des actions et des points de vue des acteurs territoriaux (ce que certains auteurs désignent par le mot *agency*) peut faire l'objet d'une appréciation diverse selon les points de vue. Certes, les

initiatives locales, dans un domaine comme les ressources naturelles et dans le cadre politique québécois ou canadien, n'arriveront pas à renverser les tendances lourdes véhiculées par le contexte mondial et les grands investisseurs nationaux ou étrangers qui dominent la scène. Cependant, cette avenue est porteuse, car les populations locales ne sont pas inertes ou inactives par rapport à leur environnement naturel et ne sont pas indifférentes à leur développement économique et social. La notion de gouvernance des territoires de ressources est éclairante pour comprendre l'implication des acteurs locaux dans le développement de leur territoire. Il convient, dans l'analyse des enjeux relatifs à l'exploitation des ressources, de garder un espace pour cette préoccupation.

En terminant, il est bon de signaler quelques points supplémentaires à prendre en considération dans l'analyse de la place des ressources naturelles dans le développement de tout territoire :

- Il faut toujours garder en tête que les ressources sont multiples et que les contextes régionaux sont divers. Les analyses concrètes doivent tenir compte des particularités des situations étudiées. Des chercheurs de Rimouski, après plusieurs autres, parlent de régimes institutionnels distincts de ressources pour bien distinguer les enjeux différents qui sont attachés à des secteurs ou sous-secteurs donnés dans le grand domaine des ressources naturelles (Fournis & Fortin, 2014). Ainsi, même s'il s'agit d'énergie dans les deux cas, l'industrie éolienne est à rattacher au régime hydroélectrique et celle des gaz de schiste au régime des hydrocarbures. De plus, il est rare que les constats de recherche effectués dans un territoire donné à propos d'une ressource donnée à un moment donné puissent s'appliquer tels quels dans d'autres circonstances de domaine, de lieu et de temps. Les contraintes structurelles, les initiatives des acteurs et les circonstances locales sont toujours différentes : « [...] *experience varies depending upon the particular nexus of structural forces, individual agency and geographical context* » (Barnes & Hayter, 1994, p. 307). Il faut donc rester modeste dans les conclusions plus larges que l'on peut tirer...
- Comme corollaire du point précédent, il ne faut pas hésiter à affirmer qu'il est toujours difficile de généraliser et qu'il est nécessaire de demeurer prudent dans les affirmations qu'il y a lieu de faire sur les territoires de ressources. On peut lire dans de nombreuses contributions qu'une sorte de malédiction frappe les économies nationales qui reposent trop fortement sur les ressources naturelles. Cela serait vrai des pays du Tiers-Monde qui dépendent lourdement des exportations pétrolières (ex. : Nigéria, Angola), même de certains pays dit développés dans certaines circonstances (ex. : syndrome hollandais en référence à la situation des Pays-Bas pendant les années 1960 où de fortes exportations de gaz ont

fait grimper la valeur de la devise, ce qui à terme a nui aux autres exportations industrielles du pays) ou encore du Québec jusqu'à un certain point (Polèse, 2015). Or, des recherches plus poussées (Acar & Karahasan, 2015) ont montré que des pays comme la Norvège ont échappé à cette malédiction des ressources naturelles malgré le fait, dans le cas de ce dernier pays, qu'il soit un grand exportateur de pétrole.

- Une autre généralisation qui n'a pas résisté complètement à l'épreuve de la vérification empirique est celle du rentier encombrant formulée par Polèse et qui serait typique des territoires de ressources. Ce syndrome équivaldrait au postulat que, dans certaines régions périphériques, les salaires plutôt élevés versés par les grandes entreprises auraient pour effet d'empêcher les individus de se lancer en affaires à leur compte et nuirait au développement d'autres activités. L'auteur s'est associé à un autre chercheur pour voir si les données disponibles soutenaient cette affirmation ou non (Polèse & Dubé, 2015). Les résultats de l'analyse sont mitigés, mais ils introduisent un doute sérieux sur la validité universelle du postulat... Le mémoire de maîtrise de Simon Gaudreault (2011) qui a pris le thème du rentier encombrant comme sujet d'une analyse économétrique ne peut lui non plus conclure à la validité du postulat dans tous les cas où l'on pense avoir identifié des situations le concrétisant.
- Depuis plusieurs années et de façon systématique ces dernières années, l'idée d'une « responsabilité humaine envers l'écosystème » (Faucher, 1977, p. 106) ou celle du développement durable suggèrent un usage prudent des ressources naturelles qui, certes, ne pourrait prémunir contre les pénuries, mais qui ne s'accorderait pas avec l'épuisement d'une ressource. Or, les enseignements des historiens qui ont travaillé dans la suite de l'école de pensée des *staples* mettent en évidence le caractère volatil de l'exploitation des ressources naturelles. Cela souligne la difficulté réelle de planifier l'usage raisonné des ressources et leur consommation responsable.
- On peut penser que l'opposition entre l'économie urbaine et celle des territoires de ressources, si fortement mise en évidence dans les théories des trois auteurs qui ont été passés en revue plus haut (Boisvert, Jacobs & Polèse), n'est peut-être pas aussi tranchée qu'on le laisse entendre. Les différences sont évidentes, mais il ne manque pas de ressemblances pour autant (Côté, 2013, p. 158-160). Dans la perspective des acteurs territoriaux, qu'ils soient d'une grande ville ou d'une région ressources, leur centre d'intérêt sera le développement de leur territoire respectif. La place de la métropole montréalaise dans l'ensemble économique canadien a décliné historiquement. Plusieurs auteurs s'en sont inquiétés (Thibodeau, 1997, pour ne donner qu'un exemple) et on s'est longuement questionné sur le sujet. La trajectoire de plusieurs régions ressources est

aussi le déclin. Pour faire face au déclin de leur ville, les intervenants montréalais devraient, selon Thibodeau, chercher à faire croître l'activité quand c'est possible et dans les domaines où c'est possible, augmenter l'emploi, se donner de la qualité de vie. On peut aisément observer que ce sont les mêmes préoccupations qui animent les intervenants des territoires de ressources en déclin. Les villes et les régions ressources ont autant les unes que les autres besoin de bénéficier de l'apport de la recherche et développement, de participer à l'avancement des connaissances et de contribuer à l'innovation dans les domaines qui les concernent.

- La recherche aurait avantage à porter davantage d'intérêt à l'identité des propriétaires des entreprises qui œuvrent dans le domaine des ressources naturelles. Les tenants de la théorie des *staples* ont noté en leur temps l'abondance de la propriété étrangère parmi les exploitants de ressources naturelles au Canada. Les auteurs influencés par la perspective régulationniste ont, quant à eux, mis l'accent sur la présence de la grande entreprise, parfois étrangère, dans le paysage des ressources naturelles, tant à l'époque du fordisme dit perméable que du postfordisme. Il y a une tradition canadienne forte d'étude, souvent dans une visée critique, du continentalisme en tant que mouvement d'intégration des économies et des sociétés canadiennes et américaines. Cette intégration, à l'occasion qualifiée de prononcée - « *deep integration* » (Grinspun & Shamsie, 2007) -, est vue comme une menace à l'indépendance du pays. Il est possible de soulever bien des questions à ce propos. Entre autres, on peut noter une nette tendance à la diversification des origines nationales des propriétaires des grandes entreprises d'extraction et de transformation des ressources ces dernières années. Il n'en reste pas moins que la consommation quasi boulimique de matières premières aux États-Unis et la forte présence des entreprises américaines au Canada dans le domaine des ressources sont des données incontournables dans la compréhension de ce qui passe dans le grand secteur des ressources. Connaître l'identité des propriétaires des grandes entreprises d'extraction et de transformation des ressources est une information indispensable pour établir la stratégie des joueurs en présence, pour saisir la cohérence des jeux d'acteurs sur le terrain - et éventuellement devant les instances judiciaires ou quasi judiciaires (Alena, OMC) - et pour comprendre les représentations de ces divers acteurs aux tables de négociation en matière de commerce bilatéral ou international.

Bibliographie

- Acar, Sevil et Burhan Can Karahasan (2015) « Uncovering Norway's Regional Disparities with Respect to Natural Riches », *Region*, vol. 2 (1) : 1-31.
- Barnes, Trevor (2005) « Borderline Communities : Canadian Single Industry Towns, Staples, and Harold Innis » chapitre 7 de *B/ordering Space* (Henk van Houtum, Olivier Kramsch et Wolfgang Zierhofer, dir.), Ashgate Publishing, Aldershot, p. 109-122.
- Barnes, Trevor et Roger Hayter (1994) « Economie Restructuring, Local Development and Resource Towns : Forest Communities in Coastal British Columbia », *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 17 (3) : 289-310.
- Benko, Georges et Christophe Demazière (2000) « Le développement régional au miroir de la crise des régions d'ancienne tradition industrielle : l'exemple du nord de la France » dans *La richesse des régions : la nouvelle géographie socioéconomique* (Georges Benko et Alain Lipietz, dir.), Presses Universitaires de France, Paris, p. 451-478.
- Boisvert, Michel (1978) *La correspondance entre le système urbain et la base économique des régions canadiennes*. Ministère des approvisionnements et services, Ottawa, 214 p.
- Bouthillier, Luc, Serge Côté, Jean Désy et Mario Carrier (2000) « Viabilité des communautés dépendantes de la forêt » chapitre 11 de *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement* (Mario Carrier et Serge Côté, dir.), Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 245-297.
- Carrier, Mario et Bruno Jean (2000) « La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales : entre gouvernement et gouvernance » chapitre 2 de *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement* (Mario Carrier et Serge Côté, dir.), Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 41-63.
- Côté, Serge (2013) « Comment concevoir le développement des régions ressources ? » dans *Penser le développement* (Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay, dir.), Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) de l'Université du Québec à Chicoutimi, Saguenay, p. 151-161.
- Côté, Serge et Marc-Urbain Proulx (2002) *L'économie des régions périphériques du Québec et son renouvellement actuel* (rapport présenté à Développement économique Canada). Centre de recherche sur le développement territorial, Chicoutimi et Rimouski, 140 p.
- Dextra, Hugues (2010) *La gouvernance et le développement économique local : liens possibles*. Université du Québec à Rimouski, Rimouski, thèse de doctorat en développement régional, 315 p.
- Dubé, Jean et Mario Polèse (2015) « Resource Curse and Regional Development : Does Dutch Disease Apply to Local Economies ? Evidence from Canada », *Growth and Change*, vol. 46 (1) : 38-57.
- Faucher, Albert (1977) « Problématique des richesses naturelles », *Revue d'études canadiennes / Journal of Canadian Studies*, vol. 12 : 106-110.
- Filion, Pierre (1996) « L'enracinement de l'après-fordisme au Canada : retombées régionales et perspectives d'avenir », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 40-(111) : 313-340.

- Fournis, Yann et Marie-José Fortin (2014) Repenser le partage de l'espace dans les « régions-ressources » québécoises, communication au colloque d'ESO « L'espace en partage : approche interdisciplinaire de la dimension spatiale des rapports sociaux », Univ. Rennes II, Rennes, 9 avril, [En ligne] URL : <http://www.uqar.ca/developpement-territorial>
- Gaudreault, Simon (2011) *Le syndrome du rentier encombrant : une évaluation de la situation au Canada*. Université du Québec à Montréal, Montréal, mémoire de maîtrise en économie, 99 p.
- Grinspun, Ricardo et Yasmine Shamsie (dir.) (2007) *Whose Canada? : Continental Integration, Fortress North America, and the Corporate Agenda*. McGill-Queen's University Press, Montréal, 566 p.
- Hayter, Roger (2000) « Single Industry Resource Towns » chapitre 28 de *A Companion to Economic Geography* (Eric Sheppard et Trevor Barnes, dir.), Blackwell, Oxford, p. 290-307.
- Hayter, Roger (2003) « 'TheWar in theWoods': Post-Fordist Restructuring, Globalization, and the Contested Remapping of British Columbia's Forest Economy », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 93 (3) : 706-729.
- Hayter, Roger, Trevor Barnes et Michael Bradshaw (2003) « Relocating resource peripheries to the core of economic geography's theorizing : rationale and agenda », *Area*, vol. 35 (1) : 15-23.
- Howlett, Michael et Keith Brownsey (2001) « British Columbia : Politics in a Post-Staples Political Economy » chapitre 11 de *The Provincial State in Canada : Politics in the Provinces and Territories* (Keith Brownsey et Michael Howlett, dir.), Broadview Press, Peterborough, p. 309-333.
- Hutton, Thomas (2007) « Contours of the Post-Staples State : The Reconstruction of Political Economy and Social Identity in 21st Century Canada », *Policy and Society*, vol. 26 (1) : 9 29.
- Jacobs, Jane (1992) « Les régions-ressources » (chapitre 4) *Les villes et la richesse des nations : réflexions sur la vie économique*. Boréal, Montréal, p. 71-85.
- Jenson, Jane (1989) « 'Different' but not 'Exceptional' : Canada's Permeable Fordism », *Canadian Review of Sociology and Anthropology / Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 26 : 69-94.
- Jenson, Jane (1990) « Representations in Crisis : The Roots of Canada's Permeable Fordism », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (4) : 653-683.
- Le Galès, Patrick (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45 (1) : 57-95.
- Lipietz, Alain (1977) *Le capital et son espace*. Maspero, Paris, 165 p.
- Lucas, Rex (1971) *Minetown, Milltown, Railtown : Life in Canadian Communities of Single Industry*. University of Toronto Press, Toronto, 433 p.
- Polèse, Mario (2010) *The Wealth and Poverty of Regions : Why Cities Matter*. The University of Chicago Press, Chicago, 288 p.
- Polèse, Mario (2015) « La malédiction des ressources revue et corrigée : leçons pour le Québec », chapitre 10 de *René Lévesque : les ressources naturelles et le développement économique* (Alexandre Stefanescu et Céline Saint-Pierre, dir.), VLB éditeur, Montréal, p. 121-140 + 151-153.

Polèse, Mario et Richard Shearmur (2009, 3e éd.) *Économie urbaine et régionale : Introduction à la géographie économique*. Economica, Paris, 438 p.

- Polèse, Mario et Richard Shearmur avec la collaboration de Pierre-Marcel Desjardins et Marc Johnson (2002) *La périphérie face à l'économie du savoir : la dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*. INRS Urbanisation, Culture et Société, Montréal et Institut canadien de recherche sur le développement régional, Moncton, 237 p.
- Stoker, Gerry (1998) « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, no 155 : 19-30.
- Thibodeau, Jean-Claude (1997) « La relance de Montréal : une question de long terme », chapitre 3 de *Les défis et les options de la relance de Montréal* (Luc-Normand Tellier, dir.), Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 25-37.
- Watkins, Melville (1963) « A Staple Theory of Economic Growth », *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 29 (2) : 141-158.
- Watkins, Melville (1977) « The Staple Theory Revisited », *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 12 : 83-95.

III

Trajectoires et enjeux du développement territorial face aux contingences des ressources communes et de développement durable

Sharam Alijani¹³ et Francois Mancebo¹⁴

Introduction

Le développement des territoires dépend des activités humaines, de la production et la répartition des ressources et des modes de gouvernance qui régissent la coévolution des acteurs et des communautés. Ainsi, le territoire est assujetti aux multiples contingences, économique et sociale, démographique et spatiale, technologique et environnementale. Les contraintes auxquelles le territoire est assujetti conduisent à l'émergence de nouveaux rapports entre les acteurs sociaux et de nouvelles formes de gouvernance en matière de ressources naturelles. Ceci est de nature à affecter les choix des communautés et occasionner des préférences et des arbitrages. Les déséquilibres environnementaux, le délitement social et les conflits intergénérationnels sont autant de facteurs qui peuvent affecter l'évolution de l'espace territorial. Si la croissance est génératrice de richesses et d'emplois, elle peut également impliquer des ruptures, celles qui transforment les écosystèmes et modifient les équilibres sociospatial, démographique et économique. Il en va ainsi de l'impact d'une croissance effrénée sur l'usage des ressources naturelles, le partage des richesses, et les externalités engendrées pour la société et l'environnement. Les politiques qui visent à assurer l'équité intergénérationnelle, à protéger l'environnement et à promouvoir la justice sociale ont un impact direct sur l'espace territorial, ses ressources et ses habitants. Comment assurer le développement harmonieux de l'espace territorial ? Quels sont les fondements, les repères et les facteurs structurant son espace ? Quelle place occupent les ressources naturelles, les communautés d'acteurs et les modes de gouvernance dans l'organisation du territoire ? Comment accélérer la croissance économique et accroître le revenu des citoyens sans aggraver les inégalités et l'équilibre sociospatial des villes et des régions ? Comment créer de nouvelles capacités

¹³ Neoma Business School

¹⁴ Université de Reims Champagne Ardenne

organisationnelles en prenant en compte les enjeux que constituent l'équilibre écosystémique, l'équité intergénérationnelle et le développement durable ? On peut également s'interroger sur les politiques d'aménagement des villes et agglomérations qui délimitent les territoires. Ces interrogations nous conduisent à procéder en deux temps. Dans un premier temps, nous tenterons d'identifier les facteurs sociospatiaux, économiques, et environnementaux qui sont susceptibles d'affecter la dynamique, la capacité et la transformation territoriales en lien avec les contingences auxquelles l'espace territorial (urbain, périurbain et rural) doit faire face. Ceci nous permet d'esquisser, dans un deuxième temps, un modèle de capacité territoriale en mettant en résonance les choix des acteurs en matière de gouvernance des ressources.

1. Dynamique organisationnelle et évolution des territoires

La dynamique organisationnelle des territoires et son évolution sont étroitement associées à la (co)évolution et la coopération des acteurs qui agissent en son sein. Force est de constater que les entreprises, les entrepreneurs et les institutions occupent une place centrale dans la création de nouvelles capacités territoriales. Il s'agit de créer des capacités distinctes tant sur le plan économique et social que spatial, culturel et (géo)stratégique. Cette capacité émane à la fois des formes multiples de l'organisation spatiale (espaces urbain, périurbain et rural) et des configurations institutionnelles qui préfigurent le modèle de gouvernance d'un territoire et ses ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables. La capacité territoriale dépend également de la capacité d'innovation des acteurs tels que les organisations économiques et sociales qui agissent en son sein. Parmi ces dernières on peut souligner le rôle des entreprises marchandes et non marchandes, les organisations de l'économie sociale et solidaire, les associations et les communautés d'usagers. Ce sont autant de rapports entre les personnes à construire que de logiques d'acteurs à appréhender à l'échelle locale, territoriale et régionale. La capacité territoriale émane de la capacité à créer de la valeur économique, sociale, organisationnelle et entrepreneuriale à l'échelle d'un territoire, d'une agglomération ou d'une ville. Elle permet de mieux cerner la place centrale des entreprises, leur localisation et l'organisation de la chaîne de production au sein des clusters (Krugman, 1993, 1995 ; Paci & Usai, 2008 ; Massart & Chalaye, 2009).

1.1. L'espace géographique et la capacité territoriale

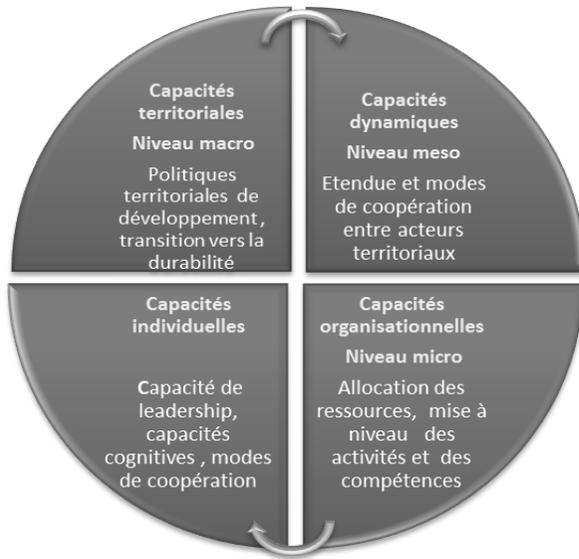
Il n'est pas aisé de délimiter l'espace pour y déceler des capacités économiques, humaines et sociales distinctes. L'espace géographique d'un territoire englobe les aires urbaines et périurbaines et suit les conurbations des agglomérations et les contours des villes qui accueillent les centres de production industrielle et de savoir scientifique et technologique, de création culturelle et d'innovation sociale. Nous retenons ici la définition fournie par Moriconi-Ebrard (1994) selon laquelle l'agglomération morphologique serre au plus près les limites de la ville pour permettre de réunir le plus grand nombre de personnes et d'activités sur une surface géographique donnée. Cette définition corrobore celle formulée par Papageorgiou (1990) qui désigne l'espace urbain comme un lieu d'habitation et d'emploi, d'approvisionnement et de production, de loisir et d'apprentissage. Caractérisé par un nombre variable d'attributs, de stocks et de flux simples et composés, l'espace métropolitain accueille et relie les réseaux d'échanges et les centres de production de savoirs et de richesses. La ville est composée des points centraux qui relient les quartiers d'affaires, les espaces industriels, les universités et les centres de recherche et de production scientifique et les zones d'habitation. On peut ainsi mesurer l'étendue d'un territoire par son espace urbain, périurbain et rural, sa densité démographique et la distance qui relie ses centres névralgiques de production et d'habitation et de transport (Christaller, 1933 ; Lösch, 1940 ; Krugman, 1995, 1999 ; Porter, 2003). Cependant, le territoire se métamorphose sous l'impulsion de multiples forces économiques, sociales, environnementales et technologiques. Les forces centripètes qui résultent de la production en amont et du transport des marchandises en aval et les forces centrifuges qui émanent de l'immobilité des facteurs de production et de la rente foncière sont de nature à induire une dynamique territoriale. On observe ainsi que les lieux de production matérielle ou immatérielle (usines, laboratoires, universités, ateliers d'artistes...) affectent les choix individuels et les actions collectives.

L'espace territorial relève de représentations différentes et englobe à la fois une dimension matérielle qui résulte de son espace aménagé, une dimension identitaire ciselée par le poids de son histoire et de son patrimoine et une dimension institutionnelle et organisationnelle caractérisée par les liens et les rapports entre les acteurs sociaux qui agissent en son sein. Le territoire recouvre également une dimension sociétale et environnementale par l'usage que ses habitants font de ses ressources et en particulier ses ressources communes. Composé de points d'échange multiples, l'espace territorial représente également un lieu de convergence d'idées et d'appartenance aux valeurs communes, un lieu de rencontre physique et virtuelle, où on s'approprie les connaissances et on partage des compétences - processus qui

s'apparente au concept 'baa', mot qui désigne 'lieu' ou 'place' en japonais. En valorisant ses ressources, le territoire crée de nouvelles compétences organisationnelles et de nouvelles organisations spatiales nécessaires à son développement. Le territoire émerge alors comme un catalyseur qui reconfigure les ressources, transforme les activités et accélère la formation des compétences. L'approche par les ressources met en résonance le mode de croissance économique face aux défis imposés par la rareté des ressources (Wernerfelt, 1984 ; Barney, 1991 ; Grant, 1991 ; Peteraf, 1993 ; Teece, Pisano & Shuen, 1997). Les ressources humaines, technologiques, financières et naturelles affectent les processus de formation et transformation des compétences territoriales. On considère les agglomérations urbaines et les espaces périurbains comme un continuum dont la dynamique dépend de la nature et de l'usage des ressources. Le développement territorial repose sur une organisation sociospatiale des ressources qui reproduit non seulement de la valeur économique mais génère également du capital humain, social et culturel. En assurant le développement des communautés et du capital social, la proximité territoriale permet de créer un environnement institutionnel, culturel et relationnel propice à l'innovation. Parmi les diverses dimensions de l'innovation, celle qui consiste à contextualiser le rôle des acteurs dans leur environnement revêt une importance majeure. En effet, l'espace territorial constitue une entité sociospatiale au sein de laquelle les acteurs interagissent, coopèrent et (co)construisent des démarches socialement innovantes (Benko & Lipietz, 1998 ; Moulaert & Nussbaumer, 2005 ; Klein, 2008 ; Klein *et al.*, 2008 ; Van Dyck & Van den Broeck, 2013).

La capacité territoriale est liée non seulement aux facteurs économiques tels que la quantité des ressources, mais également aux facteurs environnementaux et institutionnels qui déterminent le choix des politiques publiques en matière d'usage des ressources et de développement durable. Force est de constater que les capacités cognitives des acteurs, leur motivation et qualité de leadership sont autant de facteurs qui affectent la trajectoire du développement territorial. Il en résulte une capacité dynamique distincte pour chaque territoire qui émane des processus de coopération et de coordination entre les acteurs et les communautés formées par eux. Cette capacité s'appuie sur des jeux d'acteurs et des modes de mitigation et de médiation à l'échelle micro, méso et macro. Les entreprises, les entrepreneurs, les corps sociaux intermédiaires, les organisations publiques et privées, les institutions et les gouvernements jouent un rôle prépondérant dans le développement et le maintien d'un dialogue nécessaire à la transformation de l'espace social. La figure 1 met en lumière les liens multiples entre les acteurs ; leur mode de coopération et leurs capacités organisationnelles et individuels à l'échelle micro, méso, et macro.

Figure 1 : Capacités organisationnelles des territoires



1.2. La ville comme échelle spatiale et organisationnelle

La ville et son espace (urbain et périurbain) se distingue par son poids économique, sa densité démographique, son rayonnement culturel, sa capacité d'innovation. Le développement de la ville qui résulte de la transfiguration de son espace productif permet de concevoir la ville comme un écosystème complexe nourri par d'incessants flux matériels et immatériels. Un vaste corpus théorique et empirique permet de mieux cerner la genèse, l'évolution et la dynamique de croissance des villes. Un grand nombre de ces travaux ont mis en exergue l'impact des facteurs économiques, spatiaux, géographiques et technologiques sur la dynamique urbaine (Lösch, 1940 ; Perroux, 1950 ; Isard, 1956 ; Pred, 1966 ; Richardson, 1977 ; Fujita, 1989 ; Aydalot, 1992 ; Derycke, 1992 ; Derycke *et al.*, 1996 ; Krugman, 1995, 1999 ; Scott & Storper, 2003 ; Castells, 2010). Les représentations morphologiques de la ville ont occupé une place de choix dans de nombreux travaux ; la ville concentrique (Burgess & Park, 1925) ; la ville sectorielle présentée (Hoyt, 1939), la ville à noyaux multiples (Harris & Ulmann, 1945). On tente ainsi de créer des schémas de déplacement dans des réseaux à maillage rectilinéaire, concentrique ou en quadrillage. En accueillant les espaces urbains et périurbains le territoire émerge comme lieux centraux qui varient selon la fonction distance utilisée (Mancebo, 2010). On observe par ailleurs que les centres névralgiques des grandes agglomérations se répartissent sur des distances à la fois euclidiennes, radiales et rectilinéaires, ce qui permet

d'atteindre les principaux carrefours d'échanges que sont les gares routière, ferroviaire, fluviale et des aéroports. Émerge alors un espace métropolitain qui regroupe en son sein les stocks tels que la population, la production des marchandises et des services et les flux représentés par les échanges des marchandises et les migrations des populations. Les villes et les métropoles sont représentées par autant d'objets spatiaux (aéroports, gares, universités, hôpitaux, bureaux, lieux d'habitation) que de fonctions transversales qui les relient et résultent de leurs activités économiques et de production.

La performance économique des régions et la compétitivité des entreprises résultent de la capacité des entreprises à constituer des lieux d'essaimage, d'apprentissage et de partage des connaissances (Porter, 1998, 2003). La capacité de créer et de partager la valeur s'avère d'autant plus critique pour un territoire qu'elle permet d'accélérer et de modifier les rapports hiérarchiques et les schémas coopératifs entre les acteurs. Les ressources, les entreprises et les processus de création de valeur jouent un rôle prépondérant dans le développement territorial. La capacité de développement des entreprises est ainsi intimement liée à celle des clusters répartis sur les territoires. Les clusters permettent de réorganiser et reconcevoir la production en repensant le mode de production en redéfinissant la chaîne de valeur créant la valeur durable et partagée sur un territoire (Porter & Kramer, 2011). La valeur ainsi créée peut être mesurée par l'évolution des indicateurs économiques, environnementaux et sociospatiaux tels que la richesse produite, le poids démographique, et l'indice de biodiversité urbaine. L'indicateur sociospatial prend en compte la morphologie de l'espace qui résulte de l'organisation des activités humaines et affecte les centres névralgiques des agglomérations urbaines.

L'indicateur économique se réfère à la production des villes et des métropoles rapportée au produit intérieur brut du territoire. A titre d'exemple, la métropole de 'New York-New Jersey-Long Island' qui s'étend sur les rives de l'océan Atlantique et qui occupe une superficie de 15 043 km² est caractérisée par son poids à la fois démographique et économique. Ce vaste territoire représente près de 20 millions d'habitants (soit 6,2 % de la population des États-Unis en 2011), la plaçant en tête des métropoles nord-américaines. Le poids économique de cette *megapolis* de la côte est-américaine, mesuré par son produit intérieur brut, représente 9,2 % du PIB des États-Unis (1 466 milliards de dollars en 2011). De même, la métropole de 'Los-Angeles-Long Beach-Santa Ana' qui s'étend sur une superficie de 7 070 km² et qui avoisine 13 millions habitants, soit 4,1 % de la population des États-Unis, enregistre une production équivalente à 792 milliards de dollars, ce qui correspond à 5,1 % du PIB national (US Census, 2012). Enfin, l'indicateur environnemental fait référence aux indicateurs écosystémiques

tels que l'indice de biodiversité urbaine. Ce dernier comprend le mode de gouvernance des écosystèmes d'un territoire. On note en particulier plusieurs indicateurs qui mesurent la diversité des ressources naturelles et des aires protégées ainsi que ceux relevant de la biodiversité dans le bâti et des espèces indigènes conformément aux dispositifs définis par le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Nous reviendrons plus loin sur ces variables afin de mieux appréhender les contingences auxquelles les territoires sont assujettis.

2. La dynamique spatiale du territoire

Les premières tentatives d'incorporer l'espace dans l'analyse économique émanent des théories de la valeur foncière par des pionniers tels que Von Thünen (1826), Weber (1912), Christaller (1933), et Lösch (1940). Ces auteurs ont cherché à expliquer l'importance de la géographie dans l'organisation spatiale des activités économiques et le développement urbain. L'espace urbain occupe une place centrale dans la capacité de production du territoire. Ainsi, la morphologie de la ville - ville linéaire ou circulaire, monocentrique ou polycentrique, isotrope ou radiale, congestionnée ou fluide, fermée ou ouverte - n'est pas sans incident sur la capacité productive et organisationnelle du territoire. D'autres théories en lien avec l'espace et la production ont cherché à mettre en lumière les écarts en matière de développement économique par les différences inhérentes à la géographie de la production qui découle de l'implantation des entreprises (Perroux, 1950 ; Isard, 1956 ; Alonso, 1964 ; Pred, 1966 ; Muth, 1969 ; Harris & Ullmann, 1945 ; Fujita, 1989). Rappelons que la théorie de l'organisation spatiale a été construite autour de l'idée selon laquelle la concentration des activités économiques est à l'origine de la croissance de l'espace métropolitain. Plus récemment, les travaux menés par Krugman (1991, 1993, 1995, 1999) ont ouvert la voie à la réconciliation de la géographie avec les théories économiques d'échange entre les régions, les territoires et les pays.

Issue des théories urbaines, la Nouvelle Économie Urbaine (NEU) a apporté un nouvel éclairage sur les externalités engendrées par l'organisation sociospatiale des espaces urbains. L'âge d'or de la NEU commence dans les années 1970 et s'étend jusqu'au milieu des années 1990. La NEU décrit la ville comme un espace qui se caractérise par des échelles multiples en fonction des hypothèses retenues. Plusieurs approches conceptuelles et empiriques se dégagent à l'apogée de la NEU. Une première approche permet d'étudier les propriétés de l'espace urbain, notamment la morphologie et la topologie de la ville et le zonage des activités économiques en lien avec les réseaux de transport. Une deuxième approche s'intéresse au comportement des agents dont font partie les pouvoirs publics qui lèvent des impôts et produisent des

biens collectifs. Un troisième axe de recherche propose d'investiguer le domaine des biens répartis en trois groupes, le logement, le transport, et les biens courants. Il existe également des études qui portent sur le mode opératoire des modèles de la NEU, dessinant un cadre d'analyse statique et comparative du comportement des agents (Richardson, 1977 ; Deryck, 1992, Deryck, Huriot & Pumain, 1996 ; Ponsard, 1988 ; Fujita, 1989, 1995 ; Papageorgiou, 1990 ; Aydalot, 1992).

La géographie urbaine a également été à l'origine des travaux de recherche menés par les sociologues et les anthropologues qui se sont intéressés aux liens entre les acteurs sociaux et leur environnement économique et social. En particulier, la nouvelle économie urbaine s'est fortement nourrie des travaux de l'école d'écologie urbaine de Chicago. Ces travaux font état d'une représentation sociologique de la ville selon laquelle les individus se regroupent par affinité et fonction sociale, formant des zones concentriques d'activités et d'échanges depuis le centre et en direction des zones périurbaines de la ville. Cette approche permet d'apporter davantage d'éclairage sur les conditions sociales qui sous-tendent l'organisation spatiale de la ville et cherche à expliquer de quelle façon la dynamique urbaine affecte et conditionne le comportement des acteurs sociaux (Park, Burgess & Janowitz, 1984 ; McKenzie, 1968). Par ailleurs, le développement territorial est étroitement lié à la capacité d'innovation des acteurs tant à l'échelle micro (entrepreneurs et organisations) qu'à l'échelle macro. L'innovation territoriale porte sur les actions et les politiques publiques ciblées pour réduire les fractures sociales et les inégalités économiques et intergénérationnelles en créant des emplois et en améliorant le régime d'appropriation et des droits des citoyens. À titre d'exemple, les chocs énergétiques des trente dernières années ont exercé un double effet sur le processus de spatialisation des grandes villes nord-américaines et européennes. D'un côté, il a été nécessaire de réduire la dépendance énergétique pétrolière en développant de nouvelles sources d'approvisionnement énergétique sur la base des énergies renouvelables. De l'autre, les grandes métropoles ont cherché à accélérer leur rythme de croissance pour faire face à l'arrivée massive des demandeurs d'emploi. Ainsi, les politiques urbaines et économiques des grandes villes ont encouragé les investissements dans les infrastructures routières et technologiques, ce qui n'a pas été sans conséquence sur la morphologie des aires urbaines. Une étude portant sur les principaux secteurs industriels et zones géographiques de taille intermédiaire aux États-Unis fait état d'une délocalisation des industries *high-tech* vers les zones périurbaines des grandes villes telles que New York, Philadelphie, Cleveland, Los Angeles et Miami à partir du milieu des années soixante-dix (Bluestone et Harrison, 1982). Le choix de localisation des entreprises dépend de nombreux facteurs

économiques, environnementaux, technologiques et sociospatiaux (Sassen, 1991, 1992) tels que :

- l'accès aux ressources naturelles, humaines, financières, et technologiques ;
- le maillage du tissu urbain et périurbain, des réseaux de transport routiers, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires ;
- les conditions de mobilité des personnes et des flux migratoires ;
- l'infrastructure technologique et le savoir-faire technique.

Ce processus a été générateur d'externalités et de déséquilibres créant ainsi les conditions d'un développement territorial à deux vitesses. La demande d'emplois qualifiés et la concentration des investissements dans les grandes agglomérations ont été accompagnées par une détérioration de la qualité de vie dans les villes en déclin. Ceci a accéléré le processus de désertification, la fragmentation et la polarisation des aires métropolitaines en accentuant le desserrement des zones d'habitation dans les espaces périurbains. En se recomposant et se transformant, le territoire réagit aux besoins et aux demandes exprimées des acteurs en matière d'investissement, d'emploi, de logement, de santé et d'éducation constituant ainsi des jalons de nouvelles capacités territoriales. C'est le cas des grandes métropoles telles que New York, Los Angeles, Londres, Paris et Tokyo où les entreprises bénéficient de la capacité dynamique des espaces urbains qui jouissent par ailleurs d'un environnement politique et social stable. L'existence des réseaux de transport et en particulier un espace aéroportuaire à proximité des centres névralgiques constitue un facteur d'attractivité territoriale majeur. Les réseaux de transport sont des marqueurs du territoire et de ce fait, constituent un vecteur de valorisation de l'espace géographique. Parmi les externalités positives des zones aéroportuaires, on note en particulier l'impact de la localisation des entreprises à proximité d'un aéroport sur les emplois directs et indirects. L'accroissement du transport des marchandises et des passagers est considéré comme un levier de croissance territoriale. À titre d'exemple, entre 2006 et 2009, l'aéroport d'Ottawa a créé 3 992 emplois directs dans l'agglomération d'Ottawa-Gatineau (Alijani & Frank, 2011 ; Ottawa Airport Authority Report, 2009) et les retombées économiques pour les sept plus grands aéroports français ont été évaluées à plus de 14 milliards d'euros par an entre 2007 et 2009 (Rapport d'activité et du développement durable des aéroports de Paris, 2009).

La dynamique de spatialisation des activités économiques constitue un facteur important dans le développement du territoire. Ainsi, le débat sur la capacité territoriale ne peut être dissocié de celui sur les clusters qui occupent une place centrale au cœur de l'armature organisationnelle et industrielle des territoires. Les clusters regroupent en leur sein de

nombreuses compétences clés qui permettent d'optimiser les procédés de conception, de production, et de distribution en amont et en aval de la chaîne de valeur des entreprises (Grandori, 1999). Le renforcement des liens basés sur les compétences clés est de nature à accélérer les capacités d'innovation et organisationnelles des entreprises (Porter, 2003 ; Rosenthal & Stange, 2003 ; Massard & Chalaye, 2009). La mise en place des politiques de coopération entre les secteurs public et privé constitue un facteur majeur pour soutenir la dynamique d'innovation à l'échelle du territoire.

3. Le développement durable comme levier du développement territorial

La croissance économique des quarante dernières années s'est accompagnée d'une mutation morphologique et écosystémique des grandes agglomérations. Le mode de croissance n'a pas été sans effet sur le stock et la répartition des ressources au sein de l'espace métropolitain. Or, l'accélération de la croissance a eu pour corollaire une dégradation de l'environnement, à en juger par l'évolution des indicateurs écologiques tels que l'indice de biodiversité urbaine fourni par le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Les émissions de gaz à effet de serre, la production des déchets, le réchauffement de l'atmosphère, la déforestation et la pollution de l'eau et des sols constituent autant de risques pour les grandes métropoles dans les années à venir. Ainsi, quarante ans après le Sommet de Stockholm sur l'Homme et le Développement (1972), un quart de siècle après la publication du Rapport Brundtland en 1987 qui fit apparaître pour la première fois le concept du développement durable et plus deux décennies après le Sommet de la Terre des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement à Rio, force est de constater que le bilan environnemental des grandes régions industrielles reste peu élogieux. Certes, les sommets de Kyoto en 1997 (sommet consacré au réchauffement de la planète et au changement climatique) et de Johannesburg en 2002 (sommet relevant les défis du développement durable) ont eu le mérite de rappeler les défis posés par les principes fondateurs de l'Agenda 21 en 1992. Malgré les progrès réalisés ici et là, le sommet de Rio en 2012 a constaté un écart croissant des richesses non seulement entre pays riches et en développement mais également entre les régions et les territoires au sein d'un même pays. L'asymétrie entre le pouvoir d'action des acteurs en faveur de la protection de l'environnement et le besoin de croissance pour créer des emplois rend urgente la nécessité de mettre en œuvre un cadre institutionnel et organisationnel à l'échelle globale et locale. Le besoin de justice sociale exige une attention particulière à l'échelle locale alors que la transition énergétique exige une action à l'échelle territoriale et globale. Par conséquent, il est

nécessaire de mettre en place des processus participatifs et des systèmes adaptatifs à l'échelle micro et macro afin d'atteindre les objectifs énoncés lors du sommet de Rio en 2012. Les impératifs de '*sustainability*' passent par des compromis entre les logiques opposées des acteurs. La recherche d'une plus grande équité intergénérationnelle, écosystémique et spatiale exige par ailleurs l'élaboration de nouveaux modes de gouvernance en matière de partage et de répartition des ressources.

3.1. Créer de nouvelles capacités : logiques contradictoires ou convergence des intérêts ?

De nombreuses forces centrifuges et centripètes redessinent les frontières du territoire en modifiant les rapports de force entre les acteurs. Ce sont autant de contingences qui affectent l'organisation des entreprises, la répartition des ressources et la production des produits.

La première contingence est celle qui affecte les flux économiques dont l'étendue est mesurée par les indices tels que la valeur ajoutée, la productivité et les emplois créés. Si la croissance économique signifie l'augmentation du produit réel global net durant une période déterminée, elle ne permet pas de mesurer pour autant le bien-être individuel auquel la croissance devrait contribuer. Une croissance économique sans une finalité sociale peut être génératrice d'externalités négatives augmentant ainsi le coût social des activités humaines. Il est donc important de pouvoir mesurer la dynamique territoriale à la lumière du progrès économique, social, environnemental et humain. Une deuxième contingence se reporte aux dynamiques sociales auxquelles l'espace territorial est assujéti. Ceci est de nature à affecter les indicateurs sociaux tels que le progrès social, l'égalité des droits et l'équité spatiale et intergénérationnelle. À titre d'exemple, la mobilité sociale et l'équité spatiale des personnes ne sont pas sans effets sur la capacité des entreprises à créer de la richesse. Plus particulièrement, l'approche sociale considère le territoire comme le résultat d'un processus de construction et d'organisation de l'espace par ses acteurs qui agissent individuellement et collectivement sur les plans économique, politique, social et culturel. Il s'agit là des facteurs propres à chaque territoire qui conditionnent les actions individuelles et les choix collectifs. L'approche sociopolitique comprend également une dimension culturelle du territoire qui sous-tend les capacités de coordination et de coopération des acteurs partageant des valeurs communes. Rappelons au passage que les travaux des écoles institutionnaliste et régulationniste mettent en lumière l'importance des facteurs non économiques sur le développement des territoires et l'économie locale (Becattini, 2004 ; OCDE, 2005). L'étude des contingences sociale, politique et culturelle a le mérite de mieux appréhender les rapports

entre l'espace, les acteurs et les modes d'action qui relèvent des choix individuels et collectifs. La troisième contingence met en résonance les risques encourus par l'environnement liés à l'émission de gaz à effet de serre et au changement climatique. Il convient de noter que la notion d'écosystème territorial couvre un large éventail d'activités humaines et des contraintes imposées par l'usage des ressources. Le territoire ne peut échapper aux impératifs de l'environnement et en particulier le besoin de protéger ses ressources non renouvelables. A cela s'ajoute le bien-être des citoyens qui exige la mise en œuvre des politiques de santé publique et de prévention contre les dégradations de l'habitat par la pollution et l'épuisement des ressources naturelles. Enfin, il existe une dernière contingence, celle imposée par le développement des réseaux technologiques qui affectent les rapports entre les acteurs. Les nouvelles technologies d'information et de communication accélèrent le processus d'innovation des produits et des services. Rappelons que l'usage de la technologie comporte également des risques. Il en est ainsi du risque lié aux ondes générées par des appareils électromagnétiques ou ceux encourus par la consommation des produits génétiquement modifiés.

3.2. Les capacités territoriales comme ressources et compétences

Face aux contingences auxquelles le territoire est assujéti, il semble nécessaire de mettre en œuvre des schémas de coopération et de coordination entre les acteurs afin de réduire le coût de la transition énergétique. Or, la capacité territoriale provient en grande partie de la quantité et de l'usage des ressources nécessaires à son développement. Parmi ces ressources, celles qui relèvent des ressources communes posent le plus grand des défis. Les ressources communes se réfèrent aux réservoirs des ressources naturelles ou des ressources constituées par une communauté d'usagers. Il convient de faire la distinction entre le 'système de ressource' et les flux dégagés par chaque 'unité de ressource'. Un système de ressource se réfère aux ressources telles que les étangs poissonneux, les places de parking libres, les fleuves et les cours d'eau. Une unité de ressource désigne les ressources effectivement consommées par les usagers. Il est à noter qu'un système de ressource peut être constitué individuellement ou collectivement, alors qu'une unité de ressource ne peut être consommée qu'individuellement (Ostrom, 1990). Rappelons que les ressources diffèrent des biens publics tels que les routes et les jardins publics dans la mesure où les individus peuvent s'approprier une ressource contrairement aux biens publics (Taylor, 1987). Ainsi, le bon usage des ressources communes exige l'application des règles et la mise en œuvre des systèmes de contrôle. C'est le fondement même de la responsabilité partagée des usagers dont le degré de coopération et de coordination entre les acteurs détermine les modalités de consommation des

ressources (Olson, 1965 ; Schelling, 1978). Le postulat des ressources communes (*Common Pool Resource*) peut être mis en résonance en prenant en compte l'hypothèse du coût transactionnel des organisations économiques, sociales et économiques. En l'absence de coopération entre les acteurs, le coût transactionnel des organisations tend à s'accroître, réduisant ainsi leur efficacité et leur capacité organisationnelle (Williamson, 1979 ; Coase, 1937, 1960). Ce postulat peut s'appliquer à une échelle macro, celle du territoire. Ainsi, pour créer de nouvelles capacités territoriales, les acteurs doivent concevoir des modèles de production plus efficaces basés sur la préservation et le partage des ressources. La bonne gouvernance exige le respect des principes de développement durable afin d'assurer le développement du territoire. Les contingences spatiales, économiques, technologiques et sociopolitiques auxquelles l'espace est assujéti posent le problème du renouvellement des ressources, mais également celui du capital humain et social nécessaire à la préservation de l'environnement et la reproduction des ressources.

Rappelons que le premier des vingt-sept principes énoncés par l'Agenda 21 rédigé lors du Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio en 1992 pose la question de la place des personnes au cœur du dispositif social. Vient ensuite la place des ressources dont le bon usage permet d'assurer un développement social et économique harmonieux. L'équité intergénérationnelle et la protection de l'environnement constituent deux autres préoccupations majeures de la déclaration de Rio. On note ensuite, le besoin de lutter contre la pauvreté (5^e, 6^e et 7^e principes), les recommandations pour la promotion et la sauvegarde d'un développement durable (8^e au 14^e) suivis du principe de précaution (15^e). D'autres mesures adoptées par l'Agenda 21 et réitérées lors du Sommet de Rio en juin 2012 portent sur le besoin d'internaliser les coûts économiques, la nécessité de procéder aux études d'impact et d'assurer la lutte contre les catastrophes naturelles et les activités dangereuses ainsi que la place qu'il convient d'accorder aux femmes et aux jeunes. Il va sans dire que le respect des principes énoncés par la Déclaration de Rio a un impact important sur les modes de coopération, les actions collectives et la création de nouvelles capacités à la fois individuelles, entrepreneuriales, organisationnelles et territoriales. Il n'en reste pas moins que les évaluations approximatives et les formalisations excessives de ces principes posent des difficultés d'arbitrage tant à l'échelle locale que globale (Mancebo, 2010). L'exemple peut être fourni par la pollution atmosphérique ou des émissions du gaz à effet de serre générées par un pôle industriel implanté dans une région transfrontalière qui par ailleurs fournit des emplois aux habitants de la région. On constate que les activités de raffinage ont un impact préjudiciable sur les ressources naturelles des communes avoisinantes mais permettent d'offrir

des emplois à leurs habitants. Il s'agit d'un problème d'arbitrage entre des logiques opposées ; ce qui nécessite l'élaboration de règles de gouvernance et de transparence non seulement à l'échelle locale mais également à celle du territoire.

Tableau 1 : Principes du développement territorial durable : contingences et actions collectives

Contingences	Choix d'acteurs : mode de gouvernance, actions collectives
Environnementale – Écologie et écosystème	► Choix écosystémique, intergénérationnel et spatial Stratégies d'acquisition et d'utilisation des ressources Indicateurs de la biodiversité urbaine portant sur la diversité des écosystèmes, biodiversité et aires protégées
Économique – Emplois – Production – Démographie	► Choix de spatialisation, localisation et échanges inter et intra-régionaux, dynamique de globalisation Nature et nombre des emplois créés Modèles de production (intensif, extensif) Impacts sur les flux migratoires et le revenu, développement des ressources humaines : éducation, santé
Sociale, politique et culturelle – Équité – Justice	► Choix individuels et collectifs, choix sociétaux : liberté, équité, justice sociale. Culture et production culturelle comme leviers d'un système de relations sociales susceptibles de renforcer les capacités individuelles et collectives Part des ressources et revenus consacrée à la protection de l'environnement, investissements en matière d'éducation et de santé 1 ^{er} principe de la déclaration de Rio, renforcement des droits Égalité entre les sexes, les générations et des populations Justice sociale : mobilité spatiale et sociale
Technologique – Économie et écologie des réseaux	► Effets anticipés ou non des nouvelles technologies Impacts sur l'aménagement du territoire, construction des infrastructures, allocation des ressources, utilisation des nouvelles technologies et des nouveaux médias

Le tableau 1 met en relation les contingences environnementales, économiques, sociopolitiques et technologiques et les principes d'un développement territorial durable en prenant en compte les choix des acteurs et les actions collectives pour créer et soutenir de nouvelles capacités territoriales. La mise en application des principes de l'Agenda 21 nous conduit à nous interroger sur les liens qui existent entre les principes en matière de développement durable et le développement des capacités organisationnelles du territoire. Au-delà des ressources, le développement d'un territoire dépend également du capital humain et social disponible qui caractérise la trajectoire du développement. Le capital social émane des normes formelles et informelles et des liens forts ou faibles entre les parties prenantes (ex. entreprises, entrepreneurs, institutions) qui s'engagent dans une coopération harmonieuse. Rappelons que les normes se construisent à

partir des valeurs et des croyances partagées telles que la confiance, la transparence et la justice. En adhérant aux principes de justice, d'équité, et de liberté, la communauté peut réduire les inégalités, accroître les capacités humaines et promouvoir la justice sociale (Rawls, 1971 ; Sen, 2003, 2009). Ceci constitue, à notre sens, un grand défi pour les sociétés, les villes et les régions dans les décennies à venir.

Conclusion

Le modèle conceptuel esquissé dans ce texte permet d'appréhender la dynamique territoriale en prenant en considération les dimensions sociospatiales, économiques, technologiques et environnementales qui sous-tendent le développement du territoire. Le degré de concentration des activités économiques, le volume des échanges, le nombre d'entreprises innovantes et d'emplois créés en soutenant les qualifications techniques et les compétences managériales qui s'y rattachent, le poids démographique et le niveau du revenu des habitants constituent autant de facteurs économiques qui conditionnent le processus de création des capacités productives et organisationnelles d'une ville, d'une région et d'un territoire. Cependant, les approches empiriques et quantitatives qui tentent de mesurer l'évolution des variables économiques ne prennent pas suffisamment en compte les contingences sociospatiales, environnementales et technologiques auxquelles l'espace géographique est assujéti. La plupart des méthodes proposées tentent d'estimer la valeur ajoutée des villes et du territoire en utilisant des fonctions de production dans un cadre statique. À notre avis, ces méthodes n'ont qu'une portée limitée dans la mesure où elles sous-estiment les rapports sociaux et les jeux d'acteurs qui agissent au cœur de l'espace géographique. Nous avons ainsi souhaité mettre en lumière une approche à échelles multiples où les choix des acteurs - échelle micro -, les modes coopératifs qui s'instaurent entre les acteurs - échelle meso - et les politiques de développement et d'aménagement du territoire mises en œuvre par les pouvoirs publics et le gouvernement - échelle macro - sont de nature à affecter l'organisation et le développement du territoire. Ceci n'est pas sans incidence sur l'environnement, les ressources, l'équilibre écosystémique et intergénérationnel. Créer de nouvelles capacités territoriales passe ainsi par une plus grande mobilisation des compétences individuelles et collectives et une meilleure répartition et un meilleur usage des ressources. Comprendre la logique des acteurs nous paraît essentiel car elle permet d'identifier les facteurs humains qui affectent l'espace géographique. La transformation de l'espace s'accompagne d'une intensification de la capacité créative des acteurs qui agissent individuellement et collectivement. Le territoire émerge alors comme un espace qui intègre et rassemble de multiples flux, créant

ainsi un écosystème favorable à la (co)création et (co)production. Il nous paraît alors nécessaire d'approfondir notre réflexion sur le développement du territoire en explorant les modes de gouvernance en lien avec la performance recherchée. L'axe futur de notre recherche portera ainsi sur les institutions comme enjeux de pouvoir et de transformation du territoire. En particulier, il est important de mettre en lumière les modes de gouvernance territoriale, la transparence et l'éthique des acteurs et les liens entre la gouvernance et la performance au sein du territoire.

Bibliographie

- Alijani, S., Frank, L. (2011) « Les impacts de la gestion aéroportuaire sur le développement des territoires : Le cas de l'aéroport d'Ottawa », Actes du 11ème colloque Territoires, Emplois, Espaces et Politiques Publiques, Juin 2011, Metz, France.
- Alonso, W. (1964) *Location and Land Use*. Cambridge, Mass : Harvard University Press.
- Aydalot, P. H. (1992) *Économie régionale et urbaine*. Paris : Editions Economica.
- Barney, J. B. (1991) « Firm resources and sustained competitive advantage », *Journal of Management* 17(1), 99-120.
- Becattini, G. (2004) *The Industrial Districts : A New Approach to Industrial Change*. London : Edward Elgar Publishing.
- Benko, G., Lipietz, A. (1998) « From the regulation of space to the space of regulation », *GeoJournal* 44(4), 275-281.
- Bluestone, B. et Harrison, B. (1982) *The Deindustrialization of America : Plant Closings, Community Abandonment, and the Dismantling of the Basic Industries*. New York : Basic Books.
- Burgess, E. W., Park R.E. (1925) *The City*. Chicago : Chicago University Press.
- Castells, M. (2010) *The Rise of the Network Society : The Information Age : Economy, Society and Culture Vol. 1* London : Wiley-Blackwell.
- Christaller, W. (1933) *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, Iéna, Fischer, Trad. 1966, Central Places in Southern Germany, Englewood : Prentice Hall.
- Coase, R. H. (1937) « The Nature of the Firm ». *Economica* (4), 386-405.
- Coase, R. H. (1960) « The Problem of Social Cost ». *Journal of Law Economics* (3), 1-44.
- Derycke, P. H. (1992) *Espace et dynamiques territoriales*. Paris : Editions Economica.
- Derycke, P. H., Huriot, J. M. Pumain, D. (1996) *Penser la ville : Théories et modèles*. Paris : Editions Economica.
- Fujita, M. (1989), *Urban Economic Theory : Land Use and City Size*. Cambridge, MA : Cambridge University Press.
- Grandori, A., (1999) *Interfirm Networks : Organization and Industrial Competitiveness*. London : Routledge.
- Grant, R. M. (1991) « The resource-based theory of competitive advantage : Implications for strategy for strategy formulation », *California Management Review* 33 (3), 114-135.

- Grant, R. M. (1996) « Prospering in dynamically competitive environments : Organizational capability as knowledge integration », *Organization Science* 7(4), 375-387.
- Harris, N., Ulmann, E.L. (1945) « The Nature of Cities ». *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 7-17.
- Hoyt, H. (1939), *The Structure and Growth of Residential Neighbourhoods in American Cities*. Washington : US Government Printing Office.
- Isard, W. (1956) *Location and Space Economy*. Cambridge, Mass. : Technology Press.
- Klein, J.-L. (2008) « Territoire et regulation : l'effet instituant de l'initiative locale », *Cahiers de recherche sociologique* (45), 41-57.
- Klein, J.-L. Fontan, J.-M. et Tremblay, D.-G. (2008) « Local development as social innovation : the Case of Montreal », in P. Drewe, J.-L. Klein et E. Hulsbergen (eds), *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*, Amsterdam : Design/Science/Planning Techne Press.
- Krugman, P. (1991) « Increasing returns and economic geography ». *Journal of Political Economy* (99) June, 183-199.
- Krugman, P. (1993) « First nature, second nature and metropolitan location ». *Journal of Regional Science* (99), 129-144.
- Krugman, P. (1995) *Development, Geography, and Economic Reform*. Cambridge, MA : The MIT Press.
- Krugman, P. (1999) « The role of geography in development ». *International Regional Science Review* 22(2), 142-161.
- Lösch, A. (1940) *The Economics of Location*. Jena : Fischer. English Translation, New Haven : Yale University Press, 1954.
- Mancebo, F. (2010) *Le développement durable*. Paris : Armand Colin.
- Massart, N. et Chalaye, S. (2009) « Les clusters : diversité des pratiques et mesures de performance ». *Revue d'Économie Industrielle* (128), 153-176.
- McKenzie, R. (1968) *On Human Ecology*. Chicago : University of Chicago Press.
- Moriconi-Ebrard, F. (1994) *Géopolis : pour comprendre les villes du monde*. Paris : Anthropos.
- Moulaert, F., Nussbaumer, J. (2005) « Beyond the learning region : the dialectics of innovation and culture in territorial development », in R. Kloosterman et R. Boschma (eds), *Learning from Clusters : a Critical Assessment*, Dordrecht : Springer, p. 89-109.
- Muth, R. (1969) *Cities and Housing*. Chicago : Chicago University Press.
- Newman, P., Beatley, Boyer, H. (2012) « Resilient Cities », In : *Sustainable Urbanism and Beyond*. New York : Rizzoli Publications, p. 18-21.
- OCDE (2005) *La culture et le développement local*, Paris, Editions OCDE.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass. : Harvard Business Review.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Ottawa Airport Authority Report, *Policies and Recommended Practices Handbook* (2009). 7th Edition.
- Paci, R. et Usai, S. (2008) « Agglomeration Economies, Spatial Dependence and Local Industry Growth », *Revue d'Économie Industrielle* (123), 3e trimestre, 87-109.

- Paelinck, J. P. (1992) « De l'économétrie spatiale aux nouvelles dynamiques spatiales », In Derycke, P.H. *Espace et dynamique territoriale*. Paris : Economica, p. 137-174.
- Papageorgiou, Y. Y. (1990) *The Isolated City State : An Economic Geography of Urban Spatial Structure*. London, New York : Routledge.
- Park, R., Burgess, E., Janowitz, M. (1984) *The City : Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. Chicago : University of Chicago Press.
- Perroux, F. (1950) *Les espaces économiques*. Paris : Economie appliquée, Archives de l'ISEA.
- Peteraf, M. (1993) « The cornerstones of competitive advantage ». *Strategic Management Journal* 14(3), 179-192.
- Ponsard, C. (1988) *Analyse économique spatiale*. Paris : PUF, 1988.
- Porter, M. E. (1998) « Clusters and the new economics of competition ». *Harvard Business Review*, nov-déc, 77-90.
- Porter, M. E. (2003) « The economic performance of regions », *Regional Studies* (37), 549-78.
- Porter, M. E., Kramer, M. R. (2011) « Creating shared value », *Harvard Business Review* (1), 1-16.
- Pred, A. (1966) *The Spatial Dynamics of US Urban-Industrial Growth*. Cambridge, Mass. : MIT Press.
- Rapport d'activité et développement durable des aéroports de Paris (2009), Paris.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Richardson, H. W. (1977) *The New Urban Economics and Alternatives*. London : Pion.
- Rosenthal, S., Stange, W. (2003) « Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economics », *Handbook of Regional and Urban Economics* (4), 2119-71.
- Sassen, S. (1991) *The Global City : New York, London, Tokyo*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- Sassen, S. (1992) « On concentration and centrality in the global city », in Knox, P. and Taylor, P. (eds.), *World Cities in a World-System*. Cambridge : Cambridge University Press, p. 63-75.
- Sen, A. (2003). *Freedom as Development*. New York : Free Press.
- Sen, A. (2009) *The Idea of Justice*. Cambridge : MA : Harvard University Press.
- Schelling, T. C. (1978) *Micromotives and Macrobehavior*. New York : Norton Company.
- Scott A., Storper, M. (2003) « Regions, Globalization, Development », *Regional Studies* (37), aug.-oct.
- Taylor, M. (1987) *The Possibility of Cooperation*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Teece, D. J., Pisano, G., Shuen, A. (1997) « Dynamic capabilities and strategic management », *Strategic Management Journal* 18(7), 509-533.
- US Census Bureau Economic Indicators (2011). US Department of Commerce.
- Van Dyck, B., Van den Broeck, P (2013) « Social innovation : a territorial process », in Moolaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., Hamdouch, A. (eds), *The International Handbook on Social Innovation*, Cheltenham : Edward Elgar, p. 131-141.
- Von Thunen, J. H. (1826) *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirthschaft und Nationalökonomie*. Hamburg.

- Weber, M (1912) *Die Stadt*, La Ville, Traduit par Ph. Fritsch, 1966 Aubier-Montaigne, Paris.
- Wernerfelt, B. (1984) « The Resource-Based View of the Firm », *Strategic Management Journal* 5(2) : 171-180.
- Williamson, O.E. (1979) « Transaction Cost Economics : The Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics* (22), 233-61.

IV

Entre structures socio-économiques et dynamisme des acteurs locaux, la gouvernance des régions ressources

Yann Fournis¹⁵ et Marie-José Fortin¹⁶

Introduction : la géographie des ressources au Québec¹⁷

Aussi vaste qu'un continent, le Canada est un pays singulier, où l'espace est nécessairement une variable clé de développement. À cette donnée géographique s'ajoute, pour ne rien gâcher, un peuplement concentré sur une très mince frange du territoire, proche de la frontière états-unienne, pour dessiner un écoumène radicalement partagé, entre une frange structurée autour de quelques pôles urbains coagulant l'infinie monotonie des bungalows de banlieues et de vastes territoires peu peuplés excitant l'imaginaire d'un Grand Nord sauvage, quasi illimité. Et les uns et les autres sont effectivement très convoités, qui par les promoteurs immobiliers, qui par l'exploitation des ressources. Les seconds territoires, en particulier, relèvent d'une géographie assez spécifique, celle d'un développement périphérique où, au Canada comme au Brésil et en Russie, l'immensité des territoires a souvent donné lieu à une course à l'exploitation des ressources naturelles. Nous nous proposons ici d'explorer une (petite) partie de cet espace, soit les régions intermédiaires du Québec où la présence de ressources abondantes (forestières, minières et hydroélectriques) a donné lieu à un peuplement permanent – ces espaces appelés au Québec « régions ressources »¹⁸.

¹⁵ Université du Québec à Rimouski

¹⁶ Université du Québec à Rimouski

¹⁷ Une première version de ce texte a été présentée lors du colloque « L'espace en partage », tenu à Rennes en avril 2014. Il prolonge nos travaux menés depuis quelques années sur les contestations sociales et la gouvernance territoriale au Québec, en particulier deux études menées dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur le gaz de schiste, financées par le MDDEFP (Fortin et Fournis, 2013 ; Fournis et Fortin, 2013), et qui ont rassemblé plusieurs collègues et étudiants que nous remercions.

¹⁸ Précisons d'emblée que le terme apparaît comme spécifique au Québec, mais qu'il est assez similaire aux « espaces de ressources » ou aux « *resource peripheries* » de la littérature canadienne. Nous emploierons indifféremment ces termes.

Ces territoires, organisés autour des industries liées aux ressources naturelles, offrent en effet des évolutions intéressantes : fondées sur une forme particulière de grand partage entre économie et société, ces « régions ressources » sont désormais le lieu d'invention de nouveaux partages entre sociétés, ressources naturelles et technologies, qui pourraient annoncer une nouvelle répartition du pouvoir dans l'espace. La partition géographique entre quelques zones urbaines centrales, fortement diversifiées et internationalisées, et les territoires « ruraux », basés sur l'industrialisation des ressources à vocation d'exportation, semble en voie de remise en cause. Il convient donc de questionner les caractères de ces régions pour saisir ce que signifie concrètement leur inscription géographique dans le jeu de pressions de la globalisation contemporaine sur les espaces de ressources (Hayter *et al.*, 2003).

Dans une première partie, nous reviendrons sur la définition des « régions ressources » telle qu'envisagée au Québec. Apparue depuis quelques décennies dans nombre de politiques publiques, la notion est paradoxalement rarement explicitée, notamment d'un point de vue théorique – sans doute parce que l'évidence du sens commun se combine avec un désintérêt de la part de disciplines qui, comme la géographie économique, sont souvent focalisées sur les places « centrales » et leurs réussites (Hayter *et al.*, 2003). Singulièrement réactivée dans les années 1970 suite à un rapport (HMR) suggérant de recentrer les politiques régionales sur le seul objectif de restaurer le leadership de Montréal, « seul foyer autonome de dynamisme au Québec », sur « les autres régions du Québec » (Higgins, Martin & Raynauld, 1973 ; *cf.* pour une analyse : Polèse & Shearmur, 2003), la notion structure désormais nombre d'analyses et de politiques territoriales au Québec. Il est possible de s'y attarder pour constater que les sciences régionales québécoises actuelles peinent à sortir de cette dichotomie.

Dans une deuxième partie, nous utiliserons certains travaux de Colombie-Britannique, province sise à l'autre extrémité du pays aussi caractérisée par ses ressources naturelles abondantes, où des chercheurs observant aussi la dichotomie entre la métropole de Vancouver et les périphéries ressources ont essayé de sortir de ce dialogue de sourds, entre économie et sociologie, en introduisant de nouvelles variables. Celles-ci offrent en particulier, à l'issue d'un recadrage théorique, de relire l'économie de ces périphéries en fonction de ses spécificités, soit la place de l'exploitation des ressources dans le fonctionnement des territoires et les variations introduites par les régimes institutionnels particuliers à chaque ressource. Ceci autorise à réexaminer les régions ressources en fonction des tensions animant les deux grandes scènes, économique et politique, de leur développement. Cette tâche est d'autant plus nécessaire que des hypothèses lourdes ont récemment été proposées

quant aux changements en cours, qui pourraient dessiner de nouvelles logiques de construction des économies périphériques.

Enfin, dans une troisième partie, deux études de cas seront brièvement exposées afin de nourrir ce travail de recadrage théorique et épistémologique. Les contestations autour de deux mégaprojets énergétiques montrent en effet des transformations dans les trajectoires de certaines régions qui ne peuvent être expliquées par les facteurs classiques mis de l'avant par les uns ou les autres. Nous tenterons de mettre en évidence des paramètres d'analyse utiles pour envisager ces dynamiques contemporaines, qui pourraient évoquer de nouvelles formes de développement économique.

1. Les régions ressources québécoises : une notion disputée

Avançons quelques définitions initiales. Pour la géographie québécoise, Clermont Dugas a amplement décrit les labels possibles de ces régions (ressources, excentriques, rurales, marginales, périphériques), la légère stigmatisation qu'elles suscitent souvent (comme « régions problèmes »¹⁹) mais aussi la diversité qu'elles recouvrent concrètement au-delà de caractéristiques communes problématiques (Nordicité, distance, déstructuration spatiale et fragilité économique) (Dugas, 1983). Une définition proche, sous une forme épurée, a récemment été proposée par S. Côté, à partir de trois ordres de particularité. Le premier est démographique : la faible densité de population, localisée de manière diffuse ou dans des villes de taille restreinte. Le second est écologique ou environnemental, parce que ces régions ont « un rapport étroit avec le milieu naturel », sous la forme de la prégnance de l'identité rurale, la présence de ressources naturelles ou l'économie du travail rythmé par les saisons. Le dernier est économique, puisque les régions ressources sont caractérisées par la dépendance aux marchés extérieurs, l'absence de concentrations d'industries et d'une gamme large de services avancés (éventuellement compensée par la présence de grandes entreprises exerçant une forte empreinte sur le territoire) (Côté, 2013). Cette définition analytique autour du triangle population – environnement – économie est d'autant plus séduisante qu'elle peut aisément être insérée dans l'économie spatiale générale du Québec et

¹⁹ « Position périphérique, marginalité économique et situation de dépendance contribuent à faire de ces territoires des régions problèmes où leurs habitants demeurent confrontés à un avenir incertain et bénéficient de moins d'avantages socio-économiques que leurs concitoyens du Québec plus urbanisé. » (Dugas, 1983, p. XVI)

combinée avec des explications diverses²⁰. Par sa proximité avec certaines définitions de la ruralité en France (*cf.* Kayser, 1990), cette définition explicite aussi la spécificité historique de ces régions, que l'on pourrait résumer comme un différentiel spectaculaire entre une société rurale de taille modeste et une économie industrielle de vaste amplitude.

À défaut d'une exploration généalogique de la notion, soulignons seulement que l'expression est utilisée depuis plusieurs décennies : telle qu'établie au milieu des années 1970, elle désigne généralement une acception dichotomique du territoire du Québec, avec d'un côté 1) le « Québec de base » consistant dans un territoire fortement peuplé qui comprend la plupart des grandes villes (Montréal, Trois-Rivières, Québec, Sherbrooke voire Gatineau) et donne lieu à des utilisations intensives et concurrentielles du sol, et 2) d'un autre côté, les « régions ressources » reposant sur de faibles densités de population et une exploitation des ressources en abondance (mines, forêts, hydroélectricité). Dans ce contexte, la description du Québec est simple : « la structure géographique du Québec est donc constituée de deux sous-ensembles [sic] : un vaste arrière-pays riche en ressources et un axe de peuplement dense le long du Saint-Laurent » (OPDQ, 1976, p. 417). Cette pensée dichotomique a suscité de vastes débats, à la fois dans le sens commun et dans les études régionales, que l'on peut résumer comme un dialogue de sourds entre les « métropolistes » et les « régionalistes » (Shearmur, 2008).

Pour ne conserver que quelques expressions épurées et contrastées de ces enjeux scientifiques, rappelons les travaux parallèles menés en géographie économique à Montréal d'une part, et en développement territorial à Rimouski, au GRIDEQ (Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec) d'autre part. Les premiers considèrent que les lois spatiales de l'économie ont amplement démontré le rôle de quelques facteurs discriminants (taille, localisation, coûts), qui jouent à plein dans le succès des économies d'agglomération – dans cette analyse,

²⁰ Cf. l'analyse de la trajectoire générale de ces régions et de leurs variations territoriales, en fonction de l'inscription différentielle des ressources (hydro-électricité, agriculture, foresterie, etc. – plus de 850 petits centres d'extraction !) ou des logiques économiques (extraction, production, consommation) dans l'espace (Côté & Proulx, 2002). L'intérêt de cette analyse est d'inscrire les régions ressources dans l'économie spatiale générale, tout en saisissant les logiques mésoéconomiques de recomposition de l'économie spatiale – ce qui autorise un certain optimisme. Cf. aussi les histoires régionales qui mettent en avant les différentes logiques de structuration des économies des régions ressources.

les régions ressources sont plutôt des « régions périphériques », c'est-à-dire (sauf cas rares) une exception peu convaincante aux lois spatiales de l'économie moderne dont il convient d'examiner la disparition progressive ou, à tout le moins, la marginalisation (avec, sans doute, la sérénité que donne la distance). Les seconds valorisent plutôt le poids du social (histoire locale, mobilisations communautaires, proximités productives, etc.), qui explique assez bien les dynamiques localisées de développement régional, constitutives à la fois de trajectoires générales et de succès différentiels des territoires dans l'espace ; ici, le poids démographique, économique voire politique de Montréal cache une collection de trajectoires et de facteurs spatiaux qui, collectivement, méritent d'être exploités dans la reconnaissance des « territoires » (et dont l'ignorance n'est pas sans alimenter une certaine amertume envers les biais du « montréal-centrisme »). Pour les premiers, nul n'est censé ignorer la loi spatiale de l'économie (et ses coûts démultipliés par la distance) ; les seconds rappellent que, en dépit des apparences, agglomération n'est pas raison (en particulier en dehors des grands centres urbains). Bien que tout un chacun regrette cette polarisation du débat, les arguments sont bien campés, même si des signes d'évolution se font jour depuis quelques années (cf. autour des effets de centralité des villes en région périphérique et, inversement, de la diversité spatiale des grandes agglomérations).

Soulignons ici seulement une piste possible, pour sortir de ces deux solitudes. La fonction propre des institutions politiques, comme instance de régulation de la diversité économique et sociale par des mécanismes bureaucratiques, institutionnels et politiques, est trop rarement intégrée comme une variable explicative forte. Il se pourrait que l'opposition entre les deux perspectives analytiques touche moins à la « nature » des territoires concernés en tant que telle qu'à leur rapport aux politiques publiques. Entamé dès les années 1960 avec le BAEQ, poursuivi avec le rapport HMR jusqu'à la présente Politique Nationale de la Ruralité, ce vaste débat conditionne la pertinence des mesures politiques de l'heure à la compréhension des « véritables » variables explicatives du développement régional. Et, inévitablement, tandis que la géographie économique prône l'adaptation des institutions aux inévitables lois de la géographie spatiale (souvent par des politiques orientées vers la mobilité des personnes), les sociologues défendent l'adaptabilité nécessaire des cadres institutionnels aux initiatives des acteurs sociaux (souvent par des politiques orientées vers la revitalisation des lieux)...

Ici, la véritable opposition est moins entre deux logiques socio-économiques incomparables (rurale-urbaine ou centre-périphérie) qu'entre deux ensembles de variables activables par les politiques publiques, les unes valorisant plutôt la mobilité des acteurs, les autres tendant plutôt à la mobilisation d'agents

localisés. Or, une distinction plus nette entre la politique et son objet permet de concevoir qu'un même territoire bénéficie généralement des deux types de politiques (ex. la revitalisation communautaire à Montréal) et qu'une même politique a des effets différents selon les territoires (ex. les travaux routiers, encourageant la circulation mais parfois aussi la rétention des habitants). Plus profondément, il semble même qu'un examen approfondi des réalités régionales contemporaines gagnerait à aborder cette question de la coconstruction des enjeux régionaux (sociologiques et économiques) et des politiques régionales, parce qu'ils déterminent ensemble les réalités régionales – et certainement pas seulement pour le pire, sous forme d'obstacle au libre déploiement du marché ou des relations sociales. Pour aller en ce sens, il est possible de se référer à un corpus théorique différent, issu de la géographie et de la science politique de Colombie-Britannique.

2. Redéfinir les régions ressources : l'entrée de l'économie politique

Bien que les « périphéries de ressource » aient acquis une importance majeure depuis la Révolution industrielle (en ce que l'industrialisation de certains espaces a nécessairement démultiplié l'exploitation de ressources dans d'autres espaces), le rôle des ressources et de leur spatialisation reste assez largement négligé dans les grands courants théoriques des sciences régionales (Hayter *et al.*, 2003).

Une première piste est offerte par la théorie des ressources premières (*staples*) d'Harold Innis, qui explique comment le développement des territoires au Canada a longtemps été intimement lié à la commercialisation et à l'extraction des principales ressources et aux activités connexes (foresterie, mines, pêche et agriculture). La dépendance aux forces exogènes du capitalisme marchand a obéré la constitution d'une économie des ressources intégrée, propre et cohérente, structurant le développement canadien autour d'une surspécialisation axée sur l'exploitation et l'exportation des matières premières (i.e. à l'état brut ou peu transformé) et sous-développement d'autres facteurs (industries domestiques) (Drache, 1995 ; Barnes, 1996 ; Wellstead, 2007).

Cette tendance historique doit désormais être nuancée en fonction de pressions nouvelles²¹, mais aussi par l'essor d'une économie de la connaissance spatialement concentrée dans les métropoles qui, ensemble, donnent naissance à l'hypothèse d'un stade « *post-staples* » de développement (Howlett & Brownsey, 2007), qui oblige à repenser une économie plus complexe et nuancée. Deux dimensions apparaissent comme singulièrement en mesure d'offrir des repères dans cette recomposition : la dimension territoriale, différenciée, de cette économie globale des ressources ; la dimension sectorielle, qui spécifie les arrangements politiques historiques mis en place pour l'exploitation de certaines ressources.

Au-delà de la tendance générale, il convient cependant de comprendre l'articulation entre local et global, en particulier la spécialisation de chaque territoire autour de certaines ressources et l'ensemble des institutions (politiques, économiques et sociales) qui la fondent (Barnes, 1996). Parmi d'autres mais avec une importance singulière ici, une tension historique, observée avec intensité dans les « villes de ressource »²², tient à la coexistence malcommode entre deux modes d'organisation de l'exploitation des ressources : un « modèle entrepreneurial » local, à petite échelle et ancré dans la communauté ; un « modèle de plantation » (*plantation model*), où l'exploitation est menée par des multinationales étrangères, à la forte intensité capitaliste et à destination extérieure à la communauté. La période du fordisme a favorisé le second, produisant une géographie des ressources dispersée, composée d'exploitations à grande échelle²³ ; toutefois, le poids de certains groupes sociaux a pu nettement nuancer l'exclusivité de cette logique exogène et produire des formes hybrides ou, à tout le moins, des mobilisations communautaires favorables à des formes localisées d'exploitation des ressources (gestion intégrée des ressources). En tout état de cause, la période présente est plutôt marquée par une flexibilité croissante

²¹ Épuisement de et pression des entreprises sur la ressource, essor de résistances sociales, intensification capitaliste et technologique de l'exploitation, diversification économique, etc. (Hayter et al, 2003).

²² R. Hayter en offre la définition suivante, quasi similaire à ce que nous entendons ici par région ressource : « *industry-resource towns are defined broadly as towns whose economic base is dominated by the extraction and primary processing of (non-agricultural) natural resources, non-renewable or renewable* » (2000, p. 291).

²³ Variant dans l'espace en fonction des coûts de transport et des économies d'échelle mais aussi, plus généralement, de l'incertitude entourant les ressources (présence, quantité et qualité) et de diverses considérations géostratégiques (concurrence spatiale entre entreprises, impératifs de sécurité nationale, développement régional). Cf. Hayter, 2000.

des villes et régions ressources (en termes de technologie, d'emploi, d'organisation du travail, notamment), sur fond de vulnérabilité (communautés forestières) et de différenciations croissantes (avec la fermeture de certaines villes et le regain d'autres cités) – alors que les mobilisations se multiplient pour favoriser une diversification (Hayter, 2000). En tout état de cause, que l'on parle des ressources naturelles en termes de « piège », de « malédiction » ou de « dépendance » pour les régions, la centralité historique ou actuelle des ressources naturelles dans le développement des régions ressources rend problématique leur diversification : « elles croissent parce qu'elles sont spécialisées, mais leur survie dépend de leur diversification » (Hayter, 2000, p. 303).

Un second élément de variation a trait aux ressources exploitées et au tissu des politiques publiques mises en œuvre pour assurer leur régulation. Des travaux récents, publiés dans la *Canadian Political Science Review* (2007), ont bien mis en évidence que, si tous les secteurs de politiques publiques liées aux ressources (*resource policies*) se transforment, chaque ressource est l'objet de tensions propres (technologiques, marchandes, environnementales, etc.), tensions qui suscitent des bouleversements différents au sein des secteurs et sous-secteurs de politiques publiques. Ainsi, à partir des travaux de Hessing et Howlett (1997), il est possible de tracer un portrait de la recomposition générale des régimes de ressource²⁴, dans le sens d'une déstabilisation symbolique des arrangements politiques liés aux ressources naturelles (crise paradigmatique), sans remise en cause de leur fonctionnement historique (mécanismes, acteurs dominants, etc.). Mais, au-delà de cette tendance générale, il faut aussi constater que chaque ressource est l'objet d'une exploitation au sein de secteurs et sous-secteurs différenciés, dont il convient de saisir les logiques autonomes mais aussi les interrelations (Rayner *et al.*, 2001).

Dans une comparaison récente de différents secteurs, nous avons suggéré que la crise du régime forestier peut prendre des sens un peu différents selon que l'on examine le sous-secteur des pâtes et papiers ou celui du meuble ; de

²⁴« [...] un régime de politique publique peut être défini comme un arrangement politique persistant et régulier composé de 1) un ensemble de relations étatiques-sociétales affectant le style ou le processus de fabrication sectorielle des politiques publiques ; 2) un ensemble d'idées liées au gouvernement de ces interactions et affectant les contenus des politiques et les choix des instruments ; et 3) un ensemble d'institutions formées pour régulariser et routiniser le contenu et le style de la fabrication des politiques dans le secteur concerné. » (Howlett, 2001, p. 6-7, traduction libre)

même, la crise de la production porcine ne saurait être représentative d'une crise généralisée du régime agricole, bien plus solide et diversifié ; enfin, la bonne santé de l'industrie éolienne peut être analysée (en partie) comme une variation sous-sectorielle du très classique et puissant régime hydroélectrique (Fournis & Fortin, 2013). Sous cette perspective, les régions ressources sont des territoires institués par l'État à fin d'exploitation des ressources, c'est-à-dire par une multiplicité de politiques publiques liées aux ressources en concurrence pour le contrôle de l'espace avec les politiques publiques régulant l'« occupation du territoire » par les habitants (notamment le droit municipal). Et la diversité des lois liées aux régimes de politiques publiques (régime minier, forestier, électrique, etc.) contribue inévitablement à la diversification des régions ressources, en fonction des ressources présentes, des régimes/secteurs/sous-secteurs concernés et des caractéristiques des communautés locales. Ici, en particulier, les travaux mettent en évidence les belles victoires juridiques que les populations autochtones ont pu connaître ces dernières décennies ; mais les enjeux du contrôle de l'espace concernent aussi d'autres habitants en régions ressources (sur la base d'autres régimes juridiques).

À l'issue de cette relecture, il est donc possible de suivre Hayter *et al.* (2003), lorsqu'ils suggèrent de considérer les périphéries liées aux ressources comme des « lieux contestés » (*contested places*), où la rencontre entre l'économie globalisée et les régions ressources produit des frottements entre différentes forces institutionnelles (industrialisme, environnementalisme, indigénisme, impérialisme) pour le contrôle de l'espace et des ressources (Hayter *et al.*, 2003). Simplement, dans ces luttes institutionnelles, il nous semble pertinent de rappeler qu'il y a sans doute deux scènes particulièrement importantes : la scène économique (liée à l'industrialisation des ressources), qui voit des tensions entre différents projets de développement lié aux ressources ; la scène politique (au sens de politiques publiques), qui naît des tensions entre différents types de politiques publiques poursuivant des projets concurrents de contrôle de l'espace. Exploitation économique des ressources et contrôle politique de l'espace peuvent ainsi être considérés comme les instances structurantes des régions ressources, autour desquelles se positionnent les autres forces sociales (notamment les mouvements environnementalistes et autochtones mais aussi, plus généralement, les habitants).

Une fois ceci posé, l'on aurait cependant tort d'envisager ces forces structurantes comme des blocs monolithiques et immobiles, imperméables à l'innovation. Au contraire, la crise structurelle de certaines ressources traditionnelles et la « découverte » physique ou technologique de ressources nouvelles fait de ces régimes une sorte de maquis possédant des zones de stabilité mais aussi des zones de turbulence qui déroute assez rapidement

toute dichotomie simple du changement entre l'immobilité et la discontinuité, ou entre l'incrémentalisme et la rupture paradigmatique (cf. Howlett & Cashore, 2007). De même, la participation des groupes sociaux et les mobilisations communautaires doivent de plus en plus être considérées comme l'un des paramètres de base de ces arrangements : même si l'exploitation des ressources a historiquement fait peu de place aux habitants, la période récente pousse à un plus grand partage de l'espace, parce que les ressources récentes, l'organisation de leur exploitation et la technologie exigent un travail de reconstruction des consensus historiques autour de l'espace (en termes d'acceptabilité sociale ou, plus profondément, de renégociation du paradigme de développement). Prenons deux illustrations de la mouvance des régimes et de leur ouverture aux acteurs locaux. Ainsi, alors que le régime forestier est sans doute l'un des plus stables au Canada, la crise forestière récente a obligé à de nombreuses innovations, démultipliant les instances de consultation et de cogestion de la ressource... dont l'impact effectif est tout sauf évident (Chiasson, 2013). De même, la politique éolienne québécoise est sans nul doute une grande rupture innovante de la période en termes de modernisation écologique... sauf si l'on rappelle qu'elle s'insère assez naturellement dans la politique séculaire d'attraction des entreprises multinationales et des investissements internationaux en vue de la mise en exploitation des espaces ressources (Fournis *et al.*, 2013). Ici, l'enjeu sera de prendre en compte les habitants, dont la résistance aux parcs n'avait pas vraiment été prévue initialement...

C'est dans ce contexte qu'il faut examiner les tendances récentes des régions ressources, notamment ce que certains qualifient de transition économique d'ampleur. L'épuisement des ressources traditionnelles (forêt, pêche, mines) et l'invention de nouvelles (énergie éolienne, gaz de schiste) se combinent dans les régions ressources pour exiger la mise en place de nouveaux arrangements, plus complexes et subtils, entre économie et société (Howlett & Brownsey, 2007). Plusieurs dossiers saillants de ces dernières années (crise forestière, développements éoliens, exploration des gaz de schiste) ont ainsi donné lieu à des échanges plus poussés entre les administrations, divers groupes locaux et les entreprises. Ces dynamiques semblent indiquer qu'il ne sera plus vraiment possible, à l'avenir, de gérer séparément les enjeux économiques et sociaux des régions ressources et qu'il faudra y intégrer de nouvelles variables. Des résistances au gaz de schiste aux mobilisations favorables aux entreprises, nouvelles (éoliennes) ou traditionnelles (mines), la société civile et les acteurs locaux tendent à acquérir un poids nouveau qui conduit les acteurs traditionnels du développement à ouvrir certains paramètres du développement à ces nouveaux acteurs. Nous illustrerons ces tendances à partir de deux études empiriques consacrées à des ressources majeures dans les débats économiques actuels au Québec.

3. Les « lieux contestés » : vers un partage obligé des régions ressources ?

Cette troisième partie visera à démontrer la pertinence d'envisager les régions québécoises comme des « lieux contestés », c'est-à-dire comme des espaces organisés autour de négociations, tensions et conflits relatifs à la place des ressources dans l'économie locale (la scène économique) et à la place respective des différents acteurs dans la gestion de ces évolutions structurelles (la scène politique). Car, si ces espaces sont historiquement centrés sur les ressources, le fonctionnement de base de cette économie politique des régions ressources est encore en jeu dans les dossiers les plus contemporains du Québec. Ces deux cas révèlent la transition économique des régions ressources, puisqu'ils illustrent le renouvellement de certains régimes de politique publique pour intégrer des ressources moins conventionnelles (respectivement la production éolienne dans le régime hydroélectrique et l'exploitation des gaz de schiste dans le régime des hydrocarbures (pétrole et gaz)). Mais ils indiquent aussi l'ancrage différencié de cette transition en fonction des territoires, des tensions et des conflits autour du partage de l'espace (ainsi de la politique éolienne en Gaspésie et de l'exploration relative au gaz de schiste dans la Vallée du Saint-Laurent). La comparaison entre ces deux cas est intéressante puisqu'elle envisage des régions différentes (seule la première pouvant être qualifiée de « ressource »), mais on y observe plusieurs paramètres similaires structurant les dynamiques contestataires et les nouvelles exigences pour repenser le partage de l'espace.

3.1. L'éolien en Gaspésie

La Gaspésie présente tous les traits d'une région-ressource. Éloignée des centres de décision et grands marchés urbains, peu peuplée, son économie a été fondée sur une exploitation brute des ressources halieutique, forestière et minière destinée à l'exportation. Les grandes entreprises y jouent un rôle de locomotive, bénéficiant d'un régime juridique et de politiques publiques favorisant leurs activités. Comme dans d'autres régions ressources, le modèle historique du *staples* montre cependant des défaillances majeures : épuisement des ressources menant à l'adoption de règles drastiques de gestion, voire d'interdiction d'activités d'extraction (la pêche en particulier), financiarisation et fusion d'entreprises dans de puissants conglomérats, fermeture et relocalisation d'activités de production (années 1990). Pour relancer la trajectoire de développement sur de nouvelles bases, l'élite gaspésienne se mobilise autour de divers projets, appuyée par le gouvernement central. L'éolien apparaît comme une nouvelle ressource autour de laquelle s'organise une vaste coalition extrarégionale.

Québec adopte une politique volontariste forte, structurée autour d'un pari : attirer en sol gaspésien un des trois-quatre grands fabricants étrangers qui se partagent le marché mondial des turbines afin qu'ils essaient leur savoir-faire technologique dans un tissu de manufactures locales encore inexistantes mais qui devraient rapidement se tourner vers l'exportation. Au moyen de politiques publiques, dont des appels d'offres mêlant mesures incitatives et coercitives, la stratégie est de générer un marché local pour les turbiniéristes étrangers en construisant, sur une courte période, de nombreux parcs de production d'énergie éolienne par des producteurs privés. La stratégie reconduit donc en partie le modèle des ressources premières, misant sur l'exportation et la grande firme étrangère.

De prime abord le projet est conforme aux attentes des Gaspésiens. Des décalages apparaissent cependant lors de la mise en œuvre, surtout autour des parcs de production. D'une part, les retombées économiques tant attendues sont estimées trop modestes dans les collectivités, que ce soit sur le plan de la taxation locale des équipements, non reconnue par la législation québécoise, ou des profits tirés des contrats d'achat d'électricité qui sont accaparés par des entreprises privées exogènes. Le gouvernement ouvrira le jeu en matière de propriété des parcs, en lançant deux appels d'offres dits « communautaires », basés sur des partenariats privé/public, qui ne s'appliquent cependant que sur une portion congrue du mégaprojet éolien (moins de 10 %) et dont les effets restent à évaluer. Les élus, regroupés au sein de la CRÉ, avanceront aussi des propositions innovantes pour tenter de rééquilibrer la concurrence lors des appels d'offres (Régie intermunicipale). Les parcs sont aussi critiqués, d'autre part, pour des impacts imprévus sur la qualité du cadre de vie (paysage, bruit) et qui motivent des contestations particulièrement fortes au Bas-Saint-Laurent et ailleurs en province. Au-delà des enjeux de proximité, les critiques portent aussi sur l'enjeu de la participation citoyenne dans la gouvernance des grands projets et des choix de développement. Les quelques réponses suggérées par Québec en termes de planification territoriale ne répondent que partiellement aux critiques car elles cadrent le débat au niveau de la localisation des grands parcs, ne permettant pas de questionner leur taille, leur mode de propriété et encore moins leur pertinence.

3.2. Le gaz de schiste dans la Vallée du Saint-Laurent

Autre cas récent d'un mégaprojet énergétique contesté au Québec, l'exploitation du gaz de schiste. Apparaissant comme une nouvelle ressource exploitable grâce à des avancées technologiques mises au point aux États-Unis, de grandes compagnies sont attirées par des gisements prometteurs. Elles reçoivent le soutien du gouvernement provincial, qui présente l'industrie

comme pouvant apporter des retombées importantes pour l'économie du Québec, dont 11 000 emplois. Le cadre législatif en vigueur est aussi favorable au projet, donnant préséance aux activités minières sur d'autres types de droit (municipal en particulier). Face à ces éléments très favorables, le choc du territoire est particulièrement brutal.

D'abord, le territoire convoité couvre une étendue très vaste dans la Vallée du Saint-Laurent (121 permis couvrant plus de 20 000 km²). Reconnue comme le « grenier » du Québec et la plus densément peuplée de la belle province, cette région possède une économie forte et diversifiée et montre une démographie en hausse dans différents secteurs stratégiques pour l'industrie. À plusieurs égards, il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une région-ressource.

On soulignera tout de même une familiarité avec la ressource, l'industrie du gaz naturel y étant présente depuis plus de 30 ans. Toutefois, la donne est différente avec le schiste car il s'agit ici de gaz non conventionnel qui comporte un lot d'incertitudes, liées aux technologies particulières d'extraction (fracture hydraulique). La confusion règne d'ailleurs entre les deux types de gaz aux premiers temps de la prospection. Certains élus et des citoyens (y compris parmi ceux qui deviendront par la suite des opposants acharnés) se montrent alors intéressés par cette nouvelle ressource qui pourrait contribuer au développement de leur milieu. Mais la mise à jour de certains impacts et risques mal connus, couplée aux réponses insatisfaisantes fournies par l'industrie et les autorités gouvernementales incitent les citoyens à s'organiser en collectifs locaux (comités de vigilance) et à se coordonner dans un regroupement interrégional pour s'opposer au projet gazier. En quelques mois, la contestation prend une ampleur rarement vue au Québec.

Les impacts sur l'environnement sont au cœur des arguments, en particulier la qualité et la disponibilité de l'eau. L'économie aussi. Des agriculteurs devenus leaders de la mobilisation font valoir la distinction entre les deux modèles d'exploitation des ressources en concurrence : d'un côté, une économie agricole prospère, fondée sur des entreprises familiales bien enracinées dans les communautés locales depuis plusieurs générations, de l'autre une économie d'extraction maîtrisée par quelques grands groupes financiers exogènes qui sont susceptibles de bouleverser l'économie locale et l'organisation du territoire avant de repartir après quelques années d'activités. Mais le thème le plus central des revendications touche les processus et le cadre de gouvernance (ex. dans 9 mémoires sur 10 déposés au BAPE). Les élus et leurs associations (FQM, UMQ) sont particulièrement virulents, dénonçant un manque de reconnaissance de leur droit à gouverner leurs territoires, droit qui s'est construit progressivement au fil des décennies et reconnu par Québec en 2005 (Loi sur les compétences municipales). De fait,

le projet gazier met à jour de sérieux problèmes de cohérence entre différents régimes juridiques sectoriels, voire de véritables paradoxes entre cadres hérités et plus récents.

Face à ces critiques vives et nombreuses, Québec adopte de nouvelles règles administratives concernant l'obtention de permis et le contrôle et suivi des activités de forage. Quant à une position globale et définitive sur la pertinence et la sécurité de cette activité, celle-ci est décalée de plus de deux ans, le temps de renforcer les connaissances au moyen d'une vaste évaluation environnementale stratégique (ÉES). Comportant un volet relatif à « l'acceptabilité sociale » du gaz de schiste²⁵, cette procédure équivaut à imposer un moratoire sur ces activités gazières, ce qui suspend la controverse pendant la durée des travaux de l'ÉES. La polémique se poursuit cependant sur d'autres territoires, alors que d'autres promoteurs souhaiteraient recourir à la fracturation hydraulique pour extraire le pétrole de schiste. Le conflit tourne même en bataille judiciaire entre une pétrolière et les élus de la Ville de Gaspé. Comme Québec tarde à fournir un nouveau cadre intégré pour assurer le partage, tout en avançant sur le plan sectoriel (réforme du droit minier, promesse de nouveau règlement sur l'eau), il revient aux tribunaux de trancher entre les droits des uns et des autres. Les régions ressources reviennent encore à l'avant-plan pour établir les bases d'un nouveau pacte, plus contemporain, entourant le partage du territoire. Reste à voir si les règles seront les mêmes pour tous, partout. Le jeu reste ouvert.

Conclusion

Finalement, envisager les régions ressources en termes d'économie politique mène à nuancer les approches académiques épurées qui, centrées sur les seules forces économiques ou sociologiques, en offrent des définitions homologues assez limitatives (des régions trop peu centrales ou denses). Plutôt, l'on peut considérer les régions ressources comme des espaces pleins, structurés par une lutte ou une concurrence pour le contrôle des ressources par l'intermédiaire de l'espace, encadrée par des structures économiques propres (l'exploitation industrielle des ressources insérée dans la compétition internationale), et menée par un jeu de forces économiques et sociales

²⁵ Notre équipe a été mandatée pour avancer des propositions tant théoriques que méthodologiques sur cette notion floue (Fortin & Fournis, 2013), ce qui nous a amenés dans ce papier à envisager les dynamiques contestataires observées autour du projet gazier comme une lutte de société visant le renouvellement du modèle d'exploitation des ressources.

territoriales régulé par les politiques publiques de ressources (acteurs et politiques nécessairement différents de leurs homologues métropolitains). Dans ce contexte, il est peut-être moins utile de regretter ce qui ne se produit pas dans les régions ressources (la sécrétion d'effets d'agglomération et de PME innovantes) que, plus modestement, de décomposer les couches qui se sont historiquement sédimentées dans des types particuliers d'économies liées aux ressources. Dans cette perspective, un renouvellement des outils conceptuels des études régionales est peut-être nécessaire, pour interroger plus largement les réalités contemporaines que peut recouvrir la notion de « région », en rendant compte à la fois des lourdeurs des structures sociales et économiques (en termes de *staples* ou plus largement), de la plasticité différenciée des politiques publiques (en termes de régimes de ressources, mais aussi de sous-secteurs) et des dynamiques croissantes des acteurs locaux (Beaudry & Dionne, 1996). À tous ces égards, les deux cas présentés ne manquent pas d'intérêt.

Que retenir de leur bref examen ? D'abord, les deux mégaprojets énergétiques sont introduits dans des territoires dont les trajectoires diffèrent sensiblement : si la Gaspésie peut être associée à une région ressource, tel n'est pas le cas de la Vallée du Saint-Laurent. Pourtant, la « scène économique » de la transition des ressources reflète fort peu cette distinction, tant les mégaprojets semblent souscrire au même modèle historique d'exploitation des ressources, dit des *staples*²⁶. Même pour l'éolien, sous-secteur du régime de l'hydro-électricité, le pacte historique faisant d'Hydro-Québec le seul propriétaire et maître d'œuvre public de la ressource est brisé au profit d'une marchandisation du vent, tirée par de grands acteurs privés.

Parallèlement, la « scène politique » n'est pas vraiment plus différenciée : les dynamiques territoriales semblent peu influencer les stratégies de structuration des grands projets suivies par les promoteurs, privés ou gouvernementaux. Ceux-ci imposent les mêmes paramètres sur ces territoires, qui empruntent largement à la représentation historiquement dominante accordée aux régions ressources, comme espaces ouverts pour « accueillir » l'exploitation, sans considération d'identité propre. Certes, cette gouvernance des ressources s'ouvre parfois à quelques acteurs, mais ceci apparaît comme une exception aux routines des secteurs – ainsi de l'élite

²⁶ Grossièrement, la grande entreprise, souvent d'origine étrangère, fournit les capitaux et l'expertise, en valorisant l'extraction à gros volume pour assurer des économies d'échelle, variable clé de la rentabilité des projets, et dont le produit brut est destiné au grand marché continental de l'énergie.

gaspésienne, partie prenante du mégaprojet éolien à certaines phases (premiers contours, volet industriel), mais marginalisée par les grands acteurs (Hydro-Québec, MRN) lors des phases majeures (élaboration des instruments, mise en œuvre du volet énergétique).

Finissons par une note optimiste, en valorisant une variable discrète mais sans doute décisive : dans les limites posées par l'économie politique des ressources, cette gouvernance des ressources compte peut-être plus qu'il y paraît. L'ouverture de la scène politique des ressources en Gaspésie a permis au projet éolien de recueillir le soutien d'acteurs locaux importants (élus et divers agents institutionnels) en faveur d'un projet éolien territorial, alors que le projet gazier brille par l'absence systématique d'appui régional, sans doute faute de délibération territoriale (si ce n'est, à la pièce, quant aux modalités techniques d'insertion d'activités ponctuelles de forage). Or, et c'est peut-être là la nouveauté à considérer : malgré le poids historique et légal conféré au modèle traditionnel de la région ressource, il devient de moins en moins possible de faire avancer un projet uniquement à partir du centre, sans tenir compte des intérêts locaux. L'évolution est certes modeste, à l'aune du partage de l'espace, mais tout de même significative au vu du poids des régimes historiques de cette économie continentale...

Bibliographie

- Barnes, Trevor J. (1996) « External shocks : regional implications of an open staple economy », in John N. H. Britton (dir.), *Canada and the Global Economy: The Geography of Structural and Technological Change*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 48-68.
- Beaudry, Raymond et Hugues Dionne (1996) « Vivre quelque part comme agir subversif : les solidarités territoriales », *Recherches sociographiques*, vol. 37 (3) : 537-557.
- Chiasson, Guy (2013) « Le régime forestier », in *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcin et éolien* (Y. Fournis et M.-J. Fortin, coor.), Rimouski, Université du Québec à Rimouski, p. 27-52.
- Côté, Serge et Marc-Urbain Proulx (2002) *L'économie des régions périphériques du Québec et son renouvellement actuel*, Chicoutimi et Rimouski, Centre de recherche sur le développement territorial.
- Côté, Serge (2013) « Comment concevoir le développement des régions ressources ? » in P.-A. Tremblay et S. Tremblay (dir.), *Penser le développement*, Saguenay, Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR) - Université du Québec à Chicoutimi.
- Drache, Daniel (1995) « Introduction : Celebrating Innis : The Man, the Legacy, and Our Future », in Harold A. Innis (dir.), *Staples, Markets, and Cultural Change : Selected Essays*, Centenary Ed., Montreal, McGill-Queen's University Press, p. xiii-lxx.
- Dugas, Clermont (1983) *Les régions périphériques : Défi au développement du Québec*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec.

- Fortin, Marie-José et Yann Fournis (dir.) (2013) Facteurs pour une analyse intégrée de l'acceptabilité sociale selon une perspective de développement territorial : l'industrie du gaz de schiste au Québec, Rimouski, Université du Québec à Rimouski.
- Fournis, Yann *et al.* (2013) « Le sous-secteur éolien et la gouvernance du vent », in Y. Fournis et M.-J. Fortin (dir.), *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcine et éolien*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, p. 53-104.
- Fournis, Yann et Marie-José Fortin (dir.) (2013) *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcine et éolien*, Rimouski, Université du Québec à Rimouski.
- Hayter, Roger (2000) « Single industry resource towns », in Eric S. Sheppard et Trevor J. Barnes (dir.), *A companion to economic geography*, Oxford, England, Blackwell Publishers, p. 290-307.
- Hayter, Roger, Trevor J. Barnes et Michael J. Bradshaw (2003) « Relocating resource peripheries to the core of economic geography's theorizing : rationale and agenda », *Area*, vol. 35 (1) : 15-23.
- Hessing, Melody et Michael Howlett (1997) *Canadian natural resource and environmental policy : political economy and public policy*, Vancouver, UBC Press, 338 p.
- Higgins, Benjamin, Fernand Martin et André Raynauld (1973) « Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec », in Gabriel Gagnon et Luc Martin (dir.), *Québec 1960-1980. La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*, Montréal : Éditions Hurtubise, p. 53-70.
- Howlett, Michael et Keith Brownsey (2007) « Introduction to Special Issue on Canada's Staples Industries », *Canadian Political Science Review*, vol. 1 (1) : 1-7.
- Howlett, Michael et Benjamin Cashore (2007) « Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics : The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change », *Canadian Political Science Review*, vol. 1 (2) : 50-62.
- Kayser, Bernard (1990) *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*, Paris : Armand Colin éditeur, 316 p.
- Office de planification et de développement du Québec (1976) « Les deux Québec : la base et les régions ressources », in Rodrigue Tremblay (dir.), *L'économie québécoise*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 417-425.
- Polese, Mario et Richard Shearmur (2003) « RIP-HMR : à propos du concept de pôle de développement et des stratégies de développement économique des régions québécoises », *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 26 (1) : 61-86.
- Rayner, Jeremy, Michael Howlett, Jeremy Wilson, Benjamin Cashore et George Hoberg (2001) « Privileging the sub-sector : critical sub-sectors and sectoral relationships in forest policy-making », *Forest Policy and Economics*, vol. 2 (3-4) : 319-332.
- Shearmur, Richard (2008) « La guerre des régions n'aura pas lieu : vers une politique de mobilité élargie », in Guy Massicotte (dir.), *Sciences du territoire : perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 257-280.
- Wellstead, Adam (2007) « The (Post) Staples Economy and the (Post) Staples State in Historical Perspective », *Canadian Political Science Review*, vol. 1 (1) : 8-25.

V

Développement régional et touristique en Gaspésie, la poursuite du modèle de l'économie primaire

Jean-François Spain²⁷

Introduction

La Gaspésie, territoire maritime aux paysages naturels spectaculaires. Vaste région de 20 272 km² où la population est majoritairement installée sur le pourtour littoral, dotée de nombreuses richesses naturelles dont les produits de la mer, un imposant domaine forestier, de bonnes richesses minéralogiques et plus récemment, éoliennes et pétrolières. Territoire riche et diversifié dont la population est parmi les plus pauvres du Québec. Sa situation péninsulaire, sa faible densité de population, son histoire et sa culture très singulière ont ici fait émerger une territorialité unique. Paysage et culture étant les assises de l'industrie touristique reposant sur trois piliers, la gastronomie, la mer et les montagnes. La mythique route 132 ceinturant la péninsule sur tout le littoral fait aussi partie du produit « gaspésien ».

Fondée sur la pêche, l'économie de la Gaspésie ne verra pas d'établissements d'importance sur son territoire avant la conquête. En 1757, après la déportation des Acadiens, des agglomérations plus significatives commencent à se développer d'abord au sud. Avec l'arrivée des Britanniques, les entrepreneurs anglais, Jersiais et Guernesiais s'installent, certaines des entreprises créées alors dureront jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. La transformation du monde de l'après-guerre se vérifiera aussi en Gaspésie. Grâce aux poussées technologiques, on assiste à une forte industrialisation des deux secteurs primaires que sont la pêche et la forêt. L'exploitation minière se développe au même moment. Parallèlement à l'essor de l'industrie se développe une nouvelle industrie en Gaspésie, le tourisme.

Cette industrie s'envisage-t-elle sous le même modèle que ceux ayant présidé à l'exploitation des ressources naturelles de la Gaspésie ? Nous tenterons d'évaluer si l'économie touristique gaspésienne rencontre les critères d'une transition économique ou renouvelle davantage la logique extractive. Nous définirons la transition à partir de caractéristiques consistant à éloigner

²⁷ Cégep de la Gaspésie et des Îles

l'économie de l'exploitation de produit de base, notamment en appuyant son modèle sur des éléments de durée, de proposition d'immersion tenant compte des réalités historiques et culturelles.

La littérature scientifique ne semble pas abonder en analyses portant sur l'exploitation de produit de base dans l'industrie touristique. Ainsi avons-nous fait appel à deux documents particuliers.

Le premier de Doris Schmallegger et Dean Carson se concentre sur le modèle de développement entourant l'exploitation du rocher Uluru en plein cœur de l'Australie. Partant des caractéristiques de l'économie de commodité, nommément : 1) mentalité d'exportation, 2) communauté mono-industrielle, 3) forte migration des travailleurs, 4) marginalisation des populations autochtones et des femmes, 5) faillite à déployer des compétences et du capital d'investissement local, 6) forte bureaucratie centralisée, 7) faible scolarité axée sur des formations techniques relatives aux industries locales, 8) forte monopolisation des infrastructures aux fins d'exportation, 9) investissements des gouvernements orientés vers des projets attractifs et spectaculaires, 10) difficultés de planification et réorientation économique au sein de l'élite locale (Schmallegger & Carson, 2010).

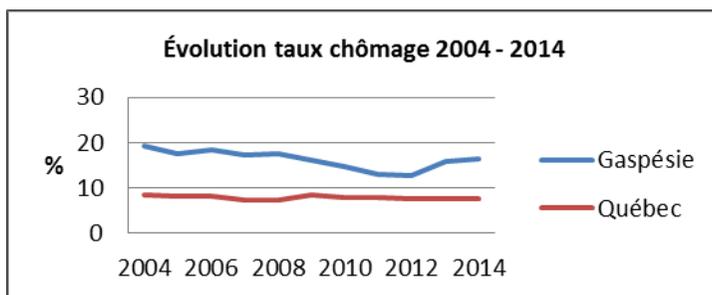
Dans ce cas comme dans celui de Bruno Sarrasin et Luc Renaud portant sur le développement d'un nouveau secteur touristique sur l'Île-à-Vache, en Haïti, comme moteur de relance de l'économie touristique, effondrée après le séisme de 2010, nous avons tiré des repères clairs et nets. Ces deux figures de style présentent d'importantes similitudes : industrie tournée vers l'exportation de produit primaire reposant sur la culture et le paysage, présence d'icônes de consommation (mer et rocher), construction d'infrastructures exclusives au tourisme (aéroport, route, hôtel) de haut de gamme, sites de divertissement exclusifs aux touristes (tout inclus, terrain de golf), fortes asymétries sociales avec la population locale - dont les autochtones -, transformation dans l'usage et la valeur des terres, migration des populations locales, changement dans la culture de l'emploi, politique fiscale et de l'emploi fondée sur l'attractivité, etc. Nous tracerons donc les contours de la situation socioéconomique régionale. Ensuite, afin de nous donner des repères historiques propres à la communauté gaspésienne, nous visiterons à partir des caractéristiques de la dépendance économique et du modèle de commodité l'historique du développement régional. C'est à la jonction de l'histoire et des critères de l'économie de commodité que nous tenterons de mieux cerner les contours du modèle régional actuel.

Mise en contexte

Longtemps chevillée au développement des ressources primaires de son territoire, la Gaspésie tente aujourd'hui de faire peau neuve par la mise en place d'une série de mesures cherchant à définir un nouveau modèle de développement régional. Trois secteurs industriels furent privilégiés afin d'assurer une transition économique suite à l'effondrement des secteurs primaires vécu entre 1990 et 2005. Caractérisés d'« activités connexes et interdépendantes [...], regroupées sur un territoire défini et constituant un secteur où la région a su se démarquer, [par la recherche] et une main-d'œuvre qualifiées, les [créneaux accords] représentent des secteurs à privilégier de l'économie régionale » (MEIE, 2015). Les trois secteurs économiques désignés sont les ressources marines, l'éolien et le récréotourisme.

Avec un taux de chômage de 16,4 % en 2015, la région se situe bonne dernière par rapport à la moyenne nationale qui est de 7 %. La région est aux prises depuis plus de 10 ans avec un chômage moyen frisant le double du Québec, comme en fait foi le tableau suivant.

Graphique 1 : Évolution du taux chômage, région Gaspésie-les-Îles et Québec, 2004-2014



Source : Institut de la statistique du Québec, 2015

Hormis la période 2008 à 2012 démontrant une certaine reprise de l'économie régionale attribuable au super cycle éolien, les taux de chômeurs moyens démontrent bien la difficile reprise de l'activité régionale. Le projet de train annoncé pour 2015 devrait amener une certaine reprise de l'activité, l'industrie forestière pouvant notamment compter sur la reprise du marché de l'habitation aux États-Unis (Desjardins, 2015).

Face aux problématiques structurelles, la Gaspésie ne semble pas en mesure de réaliser une réelle transition économique. La première partie de cette analyse consistera à mettre en relief les verrous classiques ayant historiquement cimenté l'émancipation économique régionale. Par la suite, nous tenterons de voir si l'industrie touristique, un des trois volets de relance,

peut jeter les bases d'un modèle assurant une sortie partielle de la logique socioéconomique historique. Cette transition peut notamment être envisagée par la démonstration de capacités d'innovation et de transition économique fondées sur des prérogatives régionales, émergeant de capitaux propres à la Gaspésie et conduisant à une meilleure maîtrise de l'économie régionale en rupture avec le modèle historique (Minville, 1981 ; Laplante, 1987).

1. Portrait d'un déclin économique

Depuis les tout débuts de la Nouvelle-France, et pendant près de 200 ans, la Gaspésie a été une région presque entièrement dédiée à l'exploitation des bancs de morues. Une partie du poisson, une fois séché et salé, allait vers Québec, mais la majorité de la production était exportée vers l'Europe. Les établissements humains étaient concentrés dans les anses et les graves et l'exploitation forestière et agricole servait principalement à assurer les activités de pêche. Suite à la conquête, cette industrie s'est maintenue mais l'économie fut renforcée par le développement agricole et forestier. Les communautés ont gagné en importance et l'on vit apparaître, à la mi-temps du 19^e siècle, les premières esquisses d'une réalité régionale (Mimeault, 2009). La pêche commerciale, développée après la conquête par des industriels jersiais et guernesiais (Robin, Hyman, Le Bouthillier, etc.) est passée en mode industriel avec l'arrivée des technologies et du capital propres à l'après Deuxième Guerre mondiale. Activité en constante augmentation, elle subit une transformation radicale en 1993.

À cette date, un moratoire sur le poisson de fond est décrété, entraînant la chute des activités industrielles maritimes. Plus de 900 permis de pêche ont été rachetés par le gouvernement fédéral en 1993, et plus de 44 millions \$ ont été versés en 2003 aux 6 000 pêcheurs et travailleurs d'usine touchés (Marceau, 2003). Quelques années plus tard, trois fermetures d'importance se produisaient coup sur coup : en 1999, l'usine Gaspésia (Abitibi-Consolidated) à Chandler cessait ses activités de production de pâtes et papiers, 500 employés perdaient leur travail ; en 2002, Fonderie Gaspé (Noranda Mines) à Murdochville concluait ses opérations, licenciant près de 350 employés ; enfin, la cartonnerie Smurfit-Stone de New Richmond mettait un terme aux siennes en 2005, près de 300 travailleurs étaient touchés. À cela il faut ajouter le ralentissement constant des travaux forestiers associé au litige commercial sur le bois d'œuvre avec les États-Unis et la révision à la baisse des approvisionnements en forêt publique, qui ont tous deux durement affecté l'économie forestière gaspésienne (MRNF, 2010). Ainsi, entre 1998 et 2013, cette région a perdu plus de 1 400 emplois dans le domaine forestier (usine, forêt et secteurs périphériques) avec la fermeture de 11 usines (Gouvernement du Québec, 2013).

En plus d'entraîner de nombreux impacts sociaux dans les communautés où se sont déroulées ces fermetures, ce rapide effondrement ne laisse plus aujourd'hui au secteur primaire que 2 800 emplois, dont 1 300 pour la foresterie (Gouvernement du Québec, 2013). Représentant 7,6 % de l'emploi régional total, comparativement à 2,2 % pour le Québec (Statistiques Canada, 2014), il faut aussi préciser que ces fermetures ont généré des pertes économiques significatives sur l'ensemble des chaînes d'approvisionnement de biens et services liés au secteur manufacturier.

Un contexte sociodémographique à l'image de l'économie

Ce rapide et constant déclin des secteurs manufacturier et industriel trace un portrait sociodémographique préoccupant. La région fait face à un déclin continu de sa population depuis la fin des années 1980. De 1986 à 2001, elle a perdu un peu plus de 14 % de sa population, un rythme de décroissance qui s'est atténué au début des années 2000, avec une diminution de 5 % entre 2001 et 2013. Le solde migratoire de la région pour l'année 2013-2014 s'établit à -0,39 %, une perte nette de 369 personnes.

Parallèlement, le revenu par habitant, de 23 276 \$ en 2012 (15^e sur 17 régions), continue de se maintenir sous la moyenne québécoise de 26 347 \$ (ISQ, 2014). En 2012, 25 % de la tranche d'âge 25 à 64 ans ne possédaient pas de diplôme. Fait à noter, ce taux se situait à 40 % en 2000. Les efforts d'organisations telles que la Conférence régionale des élues (CRÉ-GIM) à travers le programme de persévérance scolaire auront permis d'améliorer la situation (Emploi Québec, 2014). Cette statistique apparaît importante car elle reflète généralement les capacités des ménages et des collectivités à améliorer leur sort.

Des causes de différentes origines ont concouru au développement de l'actuelle situation régionale. Soulignons cependant le rôle important que semble y avoir joué le modèle industriel dominant l'activité économique gaspésienne.

2. Relance économique, théorie de la dépendance et de l'économie primaire

La relance économique de la Gaspésie gagnerait probablement à s'éloigner des mécanismes qui ont historiquement charpenté son économie. Ces mécanismes ayant résulté en une situation que l'on pourrait qualifier, sinon de précaire, à tout le moins de fortement dépendante de leviers extérieurs pour en assurer le développement.

S'il est vrai que l'extraction des ressources naturelles aura été historiquement la locomotive économique de la région et qu'elle permit une prospérité relative, mais temporaire, il est tout aussi vrai qu'aujourd'hui cette part est reléguée à un rôle secondaire, le moteur principal étant maintenant assuré par l'État (31,9 % des emplois). Le tableau suivant permet d'apprécier cette nouvelle structure économique.

Tableau 2 : Part de l'emploi total par secteur, région Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine et Québec, moyenne 2010-2012

Secteur	Moyenne 2010-2012	
	Région Gaspésie – les Îles-de-la-Madeleine	Québec
Secteur primaire	7,6 %	2,2 %
Fabrication	6,8 %	12,5 %
Construction	6,5 %	6 %
Secteur tertiaire	79,1 %	79,2 %
Services gouvernementaux et parapublics	31,9 %	26 %
Services à la consommation	30,8 %	27,2 %
Services à la production	16,4 %	26 %

Source : Statistique Canada, 2014

Les fermetures d'usines et l'exode régional représentent des pivots dans la transformation du paysage économique régional, notamment par le changement au niveau des moteurs d'emplois : du secteur manufacturier vers les services publics. On peut raisonnablement émettre l'hypothèse que ces emplois jouent un rôle quant au maintien de la population en place, mais qu'ils sont peu enclins à générer de nouveaux projets d'envergure. Les emplois des services gouvernementaux sont par définition plus stables et moins exposés aux variations cycliques qui affectent les marchés des commodités, cependant, ils sont aussi caractérisés par des contraintes et prérogatives liées aux choix de l'État central. Puisque le filet social assure le relai lorsque les secteurs primaires tombent en panne et lors des saisons creuses, notamment au niveau touristique et que par ailleurs le secteur de la construction (6,5 % des emplois) semble principalement s'appuyer sur le développement de la filière éolienne (MEIE, 2014), nous pourrions estimer que près de la moitié (46 %) des emplois actuels sont liés à des prérogatives d'aménagement extérieures à la région, renforçant la vulnérabilité régionale.

2.1. Contours d'une dépendance économique

Initialement développée comme catégorie d'analyse plutôt que comme approche théorique, la théorie de la dépendance facilita l'interprétation des politiques publiques des économies capitalistes de périphérie, au premier

titre celles d'Amérique du Sud. Théorie critique, elle s'appuie sur les grandes relations ayant modelé les rapports Nord-Sud de l'avant Deuxième Guerre mondiale, qualifiées de « développement du sous-développement » (Conway & Heynen, 2014). Cette approche avance notamment, sur la base des notions de marché libre, que les richesses naturelles des pays du Sud y représentent un avantage comparatif. N'ayant pas accès aux capitaux, non plus qu'aux technologies leur permettant d'exploiter ces ressources, les pays bénéficient de ces richesses en se positionnant comme exportateurs de ressources primaires vers les pays du cœur capitaliste.

Ce modèle s'appuya sur des politiques d'aménagement propres aux économies primarisées qui devinrent la toile des relations politiques et économiques de l'axe Sud-Nord. Politiques fiscales attractives, notamment en termes d'accès au territoire et de faibles redevances, et levée de barrières tarifaires pour les importations cristallisèrent ces pays dans un rôle d'exportateurs de produits primaires et importateurs de biens de consommation (Conway & Heynen, 2014). Cette logique de développement conféra l'autorité aux corporations multinationales par leur contrôle sur les dispositifs d'extraction et d'investissements en capitaux nécessaires à l'exploitation des ressources. L'avantage comparatif se traduit en une économie orientée vers l'exportation de produits primaires, très sensible aux variations cycliques affectant l'économie de ces marchés et où la consommation domestique est liée à l'importation de biens transformés dans les économies du Nord.

Ce contexte, caractéristique d'un rapport centre-périphérie, aussi théorisé par Innis dans l'analyse des économies primarisées, cimente les relations dans une logique de dépendance. Les politiques publiques assurent au capital une circulation vers le Nord sur une autoroute à doubles voies et à sens unique. Le centre s'accapare rentes, emplois et diversification induis par l'économie de transformation. La dépendance aux investissements et technologies extérieurs se traduit par l'affaiblissement des capacités de planification et d'innovation économique endogènes. La prise de contrôle et la régulation des leviers financiers, politiques et technologiques d'exploitation échappent au Sud (Conway & Heynen, 2014). D'aucuns argueront qu'il s'avérerait impossible pour les économies pauvres d'instaurer ce modèle vu le besoin massif en capitaux par ailleurs non disponibles. Argument de poids, il renvoie à la trajectoire politique et aux choix d'aménagement du capitalisme en avalisant les caractéristiques de la financiarisation à venir : l'accaparement, la concentration et l'accumulation de la richesse par le contrôle sur l'endettement, sur les technologies de production et par la dépossession, notamment par l'assouplissement de la fiscalité et la privatisation des services publics (Pineault, 2014).

La singularité du territoire qui nous occupe réside dans le fait que nous avons affaire à une région intégrée aux pays du cœur capitaliste mais dont l'économie renvoie au contexte de marginalisation et de dépendance économique dans le rapport centre-périphérie.

2.2. La Gaspésie, une économie de commodité

L'historique du développement gaspésien recoupe à plusieurs égards les caractéristiques du développement de l'économie de produit de base (extractivisme). Cet ensemble, compris comme les principaux éléments de coordination économique, enchaîne cette dernière dans une logique extractive qui s'opère depuis des siècles (Mimeault, 2009). Les secteurs traditionnels que sont la forêt, le poisson et les mines ont tous opéré à l'intérieur d'un modèle où les prérogatives d'aménagement sont étrangères au territoire, marginalisant la population dans son propre développement économique. Le centre, par son contrôle technologique et financier, s'accapare la rente tirée de l'extraction des ressources. La spécialisation et la concentration de l'activité des communautés, souvent mono-industrielles, forgèrent l'ossature économique des communautés impliquées.

L'exportation massive de produits de base faiblement transformés consacre la dépendance régionale aux cycles des marchés, reléguant à l'État le rôle de tampon lors des cycles de crise (*boom and burst*). La faible complémentarité, les faibles diversifications et l'innovation sont légitimées dans la réponse aux besoins industriels plutôt qu'une réponse aux problématiques économiques (Minville, 1981). L'exploitation nécessitant une main-d'œuvre fortement spécialisée, cette contrainte aura défini les besoins en éducation. Le taux régional de diplomation de 2000, où 40 % de la population gaspésienne n'avait pas de diplôme secondaire, semble confirmer cet aspect. Les asymétries socio-économiques entre cette région et l'ensemble de la population québécoise ont été progressivement mises en évidence par l'effondrement des emplois liés à l'exportation des produits de base.

Inscrite dans une fragilité structurelle et confrontant la région à une faible croissance à long terme, l'économie spéculative a, en toute logique, rendu les services qu'elle pouvait. Le passé n'étant pas toujours garant de l'avenir, l'histoire devrait convaincre de l'importance d'envisager des alternatives plus structurantes favorisant l'établissement et la prospérité des communautés ; notamment en cherchant à valoriser une économie plurielle renforçant les capacités des gouvernements dans leur rôle de planification du développement à long terme.

2.3. Une transition vers l'alternative ?

Cherchant à mitiger les conséquences délétères accompagnant les fermetures d'usines et dans l'objectif de redéployer les secteurs de la fabrication et de la construction de la région, le gouvernement du Québec, de concert avec des acteurs régionaux comme la Conférence régionale des élus (CRÉ) et des MRC, entreprit successivement deux plans de relance économique, comprenant les filières industrielles, énergétiques et touristiques (Desjardins, 2014 ; Gouvernement du Québec, 2013). Ces principales stratégies furent le plan de relance régionale de 2001 incluant les filières éolienne, maricole et touristique et la stratégie d'intervention gouvernementale pour le développement de la région Gaspésie-Îles-de-la-madeleine 2013-2018, comprenant la relance de l'éolien, la cimenterie de Port-Daniel, les hydrocarbures, le projet d'Orbite Aluminae, la réorganisation des transports et le tourisme (Gouvernement du Québec, 2013).

Faisant partie des trois priorités définies au sein du créneau ACCORD en 2006, l'industrie touristique pourrait être envisagée comme un des principaux leviers de transition économique régionale. Pour ce secteur, trois projets majeurs totalisant 30 M\$ sont appelés à voir le jour d'ici 2017. À cela s'ajoutent les projets industriels majeurs que sont la cimenterie de Port-Daniel-Gascons (1,1 G\$), la filière des hydrocarbures (Pétrolia, Gastem et Junex), la relance éolienne (800 mégawatts) et la fragile reprise de l'industrie forestière confortée par la relance de l'habitation aux États-Unis (Desjardins, 2014). La région espère aussi l'extraction d'alumine de haute pureté de l'entreprise Orbite en 2017.

Par l'importance des capitaux en jeu et des capacités technologiques mobilisés par des acteurs extérieurs, l'orientation vers l'exportation de produits de base, les politiques fiscales d'attractivité, l'assouplissement des contraintes environnementales (pétrole et cimenterie) de même que l'intérêt pour des formations professionnelles et techniques favorisant ces implantations, il y a tout lieu de penser que ces projets, représentant les principaux investissements dans l'économie de la région, renvoient au modèle extractiviste. À ce titre, la page d'accueil du site d'Emploi Québec renseigne de façon élogieuse sur le déterminisme économique régional :

L'économie de la région repose, en grande partie, sur l'exploitation et la première transformation des ressources naturelles ainsi que sur l'industrie touristique. Les activités économiques principales varient au rythme des saisons et sont, dans plusieurs cas, tributaires des fluctuations des marchés internationaux. (Emploi Québec, 2015)

3. Industrie touristique, piège de l'extractivisme ?

L'industrie touristique gaspésienne compte 1 051 entreprises et génère 7 328 emplois. Il s'agit du deuxième secteur de l'emploi derrière les soins de santé. Près de 600 000 touristes visitent la région chaque année, dont 20 % proviennent de l'extérieur du Québec, et y génèrent des dépenses totalisant 190 M\$. Le secteur des croisières y est en constant développement et l'année 2012 a vu 37 000 visiteurs (croisiéristes et équipage) y faire escale (Gouvernement du Québec, 2013). Le paysage maritime, la marginalité de l'économie et l'éloignement y représentent un avantage comparatif. Une forte présence de l'environnement naturel et une spécificité culturelle marquée caractérisent le territoire. Ces ancrages culturels et naturels représentent, notamment dans les publicités de l'association touristique régionale, les principaux produits d'appel. Les trois filières exploitées sont Mer, Montagne ainsi que Culture et Saveur (Gouvernement du Québec, 2013). En ce sens, la région semble répondre aux critères de dépaysement, de recherche de loisir, d'émotion et de repos généralement recherchés par les touristes de destinations maritimes du Sud. (Lacroix, 2010). Il importe aussi de noter que l'industrie exploite comme produits d'appels d'importantes icônes : le rocher Percé, le caribou, la mer et le homard et le parc Forillon l'automne.

3.1. Un secteur tourné vers l'exportation

Le secteur touristique gaspésien est entièrement dédié à l'exportation. À près de 80 % québécoise, la demande finale conserve un fort ancrage dans l'économie nationale, complémenté par les économies limitrophes : Ontario, Nord-Est américain et l'Europe, ces zones émettrices couvrant le 20 % restant (AEQ, 2007). Bien qu'il s'agisse d'exportation, elle demeure pour une large part intrinsèque à l'économie du Québec.

Les caractéristiques d'éloignement, de faible densité de population (4,6 habitants/km²) et son climat maritime nordique positionnent stratégiquement la région face aux destinations de tourisme de masse et consolident son positionnement mondial. Le National Geographic Traveler l'a d'ailleurs classée parmi les 10 plus belles destinations du monde en automne. C'est saison marque entre autres le temps fort des croisières annuelles. Ici, l'usage des icônes n'est pas anodin. Comme le démontrent Schmallegger et Carson (Schmallegger & Carson, 2010), la mise en exergue d'éléments iconiques comme principal produit d'attraction se traduit généralement par une exploitation superficielle des lieux renvoyant à la logique des produits de base. Le traitement des icônes gaspésiennes recensées pour cette note confirme cette tendance.

3.2. Structure de l'emploi

La région ne possède pas de grand complexe hôtelier de format « tout inclus ». Quoiqu'à l'intérieur de la ville de Percé - Parc de l'île Bonaventure et du rocher Percé - et dans une moindre mesure de celle de Gaspé - Parc Forillon et trois importantes rivières à saumon - nous retrouvons certaines caractéristiques de ce format de voyage, notamment par un nombre accru de lieux d'hébergement et d'activité *in situ*. La région se caractérise davantage comme une destination autonome où les consommateurs sont responsables de leurs arrangements. Cet aspect confère au territoire gaspésien un contexte de destination, comme le sont Cancun ou Cuba. Ici, le format de voyage privilégié est celui du « grand tour ».

Typique de ce secteur industriel, les emplois y sont fortement saisonniers. Les cycles de crise (*boom and burst*) sont vécus à chaque année à l'intérieur de circonstances similaires. La qualité des emplois demande généralement peu de compétences avancées et la complémentarité industrielle se résume à quatre secteurs : les transports, l'hébergement, la restauration et les activités (Gouvernement du Québec, 2015). Quoiqu'il existe différents formats dans chaque secteur, les emplois rencontrent les mêmes caractéristiques. Tous sont saisonniers, offrent de faibles salaires et demandent peu de compétences avancées (Emploi Québec, 2015). Certaines catégories d'activités, dont le tourisme de plein air, fortement associé au contexte gaspésien, nécessite l'acquisition d'un plus grand nombre de compétences spécifiques. Le Cégep de la Gaspésie et des Îles s'est notamment doté, en 2001, d'un programme de techniques de tourisme d'aventure, entre autres pour répondre aux besoins de l'industrie régionale.

3.3. Une logique d'accumulation dans la consommation

C'est au niveau du format d'exploitation que l'on retrouve les plus importantes corrélations avec l'exploitation des produits de base. En effet, la destination démontre une offre importante de lieux ou d'éléments iconiques où les aspects spectaculaires, le contenant, prennent le dessus sur les éléments de contenu (activités d'interprétation, notamment). Les produits d'appel convergeant vers les icônes, la visite apparaît comme une quête où la succession d'activités s'exécute dans de nombreux arrêts consommés rapidement. La qualité éphémère dans cette structure de l'offre configure les secteurs par des spécialités spécifiques. L'offre tend à légitimer une consommation maximale d'expériences comprises dans une courte période de temps, en raison notamment des grandes distances entre chaque arrêt. Les publicités estivales 2015 du site Internet de Tourisme Gaspésie le démontrent bien. En 48 secondes une succession de 37 activités différentes, couvrant l'ensemble de la péninsule, sont présentées, laissant en moyenne

0,77 secondes par activité. Les années 2012 et 2014 (22,5 act./30 s. - 0,75 s./act.) présentent la même structure et proposent le même rapport au territoire. Ces publicités configurent la visite dans une logique d'exploitation du spectaculaire – consumériste - alors qu'un faible taux d'activité démontre un rapport plus approfondi au territoire, là où les aspects d'interprétation sont explicites.

Ce mode et ces activités impliquent généralement de faibles interactions avec le milieu, tant culturel que naturel. Le touriste y joue un rôle passif - spectateur -plutôt qu'actif au sein des communautés. Ainsi, sur les 37 activités des publicités 2015, neuf nécessitent un accompagnement guidé (24 %), les 28 autres étant autoguidées (randonnée pédestre, observation d'oiseau, plage, etc.). L'offre régionale semble se concentrer sur des activités empreintes d'émotion, de plaisir, d'évasion et de détente, renforçant la logique de réponse aux exigences du marché (Lacroix, 2010). Loin de valoriser des liens cognitifs et l'insertion culturelle sur un temps plus long, favorisant l'écoute, l'empathie et la solidarité, ce modèle de consommation érode les solidarités et configure les expériences dans un rapport hédoniste. Par ailleurs, aucune des cinq publicités analysées ne démontre ou fait mention du peuple Mi'kmaq. De plus, des 12 propositions de projet touristique comprises dans la stratégie d'intervention 2013-2018, une seule fait mention d'un projet avec les autochtones par l'intégration d'un complexe hôtelier Mi'kmaq à l'intérieur du club de golf Fort-Prével, appartenant à la SÉPAQ.

Ces caractéristiques de consommation génèrent un rapport superficiel et désincarné au territoire et à la culture, l'offre convergeant vers l'accumulation plutôt que l'immersion. Par ailleurs, les activités s'inscrivent dans un temps chronologique très court, les contraintes de distance, de temps, de recherche d'émotions et de renouvellement du plaisir (hédonisme) configurant le cadre expérientiel des visiteurs. On assiste au syndrome de la destination crochet, logique induisant un fort taux de roulement des visiteurs et une faible récurrence dans les visites (Schmallegger & Carson, 2010).

3.4. Niveau de dépendance économique aux marchés extérieurs

Ce modèle touristique, fortement calqué sur les modes et réalités de consommation actuelle induit une forte dépendance aux modes touristiques. Par ailleurs, le contexte d'exportation du secteur le place, dans une large mesure, en position de vulnérabilité face à différents chocs extérieurs et il est reconnu que l'industrie touristique prête rapidement flan face à ces chocs (Schmallegger & Carson, 2010). La précarisation actuelle des conditions de travail, dont la baisse des pouvoirs d'achats, notamment en contexte d'austérité, la dépendance aux cours du pétrole et des énergies et la vulnérabilité face aux cours des devises étrangères et aux crises économiques

propres à l'économie financiarisée, représentent d'importants facteurs de déstabilisation. Nous n'avons pas été en mesure de valider l'achalandage pour congrès d'affaires, mais la situation géographique de la péninsule et son éloignement des grands centres nous permettent de croire qu'il ne s'agit pas d'une destination de premier plan pour ce genre d'activité. Le Plan 2013-2018 du gouvernement cherche notamment à exploiter des politiques fiscales facilitant l'usage de l'avion pour ces déplacements touristiques.

L'éloignement de la région comme destination touristique devient aussi un facteur de vulnérabilité. En temps de contraction économique, tel qu'actuellement, les touristes tendent à diminuer les temps et les coûts associés aux déplacements pour les loisirs et les vacances. La réponse face aux contraintes financières s'oriente généralement vers des destinations plus accessibles, entendre ici abordables et moins éloignées (Schmallegger & Carson, 2010 ; Gouvernement du Québec, 2013). La situation géographique péninsulaire est à ce titre paradoxal. Autant sa territorialité (culture et paysage) présente-t-elle des avantages comparatifs majeurs, autant elle devient facteur de fragilisation en contexte de contraction économique.

3.5. Un secteur économique à faible ancrage territorial

Comme tout secteur des commodités, l'industrie touristique gaspésienne présente une faible maîtrise de la chaîne de valeur. Incidemment, plus celle-ci s'allonge, plus la valeur des produits augmente et moins la région est en mesure de tirer profit des rentes générées. Ce contexte est particulièrement vrai pour le tourisme international où la plus-value financière est accaparée par les grossistes, les tours opérateurs, les agences de voyage et plus récemment, les croisières. Nous considérons aussi, sans l'avoir analysé en détail, que la demande finale régionale pour les produits touristiques demeure mitigée, les parcs nationaux assurant probablement les meilleurs ancrages, en termes de demande finale, au sein de la population locale.

Par ailleurs, les investissements en infrastructures et services de transports de la région sont en perte de vitesse. La diminution du service interrégional par autobus, l'arrêt temporaire, depuis 2013, du transport de passagers sur le rail de même que les importants coûts du transport par avion font en sorte que les déplacements touristiques convergent presque tous vers le réseau autoroutier traditionnel (Gouvernement du Québec, 2013). Ce réseau, aux coûts d'entretien importants pour une faible population, est souvent justifié par l'importance de l'activité touristique. Cet élément dialectique peut être considéré comme un facteur de primarisation.

Il ne nous a pas été possible d'évaluer la qualité de l'ensemble des investissements financiers en termes de diversification, cependant, la totalité

des 12 projets inscrits dans la stratégie de relance gouvernementale 2013 convergent vers la consolidation de l'offre afin de soutenir la demande, plutôt que la transition vers le contenu. Un seul projet pourrait s'inscrire dans une stratégie de renforcement dans l'interprétation, soit la phase 2 du Bioparc. Aucune analyse ne fait mention d'une réorientation axée sur le contenu.

3.6. Une analyse centre-périphérie au contour plus flou

Bien qu'il est soit difficile de mettre en relief cet élément du contexte industriel, deux aspects nous apparaissent incontournables dans l'équation. De un, la situation économique marginale de la Gaspésie : son PIB représentant 0,8 % du total québécois – le plus faible au Québec – nous permet d'avancer qu'il s'agit bien d'une économie périphérique par rapport à l'ensemble national (ISQ, 2015). Au niveau touristique l'interprétation du centre apparaît moins distinctement. S'il se définit plus clairement en ce qui concerne le tourisme international, là où la chaîne d'extraction est la plus longue avec les grossistes, tours opérateurs et croisières, il est évident que ces catégories s'appliquent dans une proportion beaucoup plus faible pour la demande nationale.

Cependant, dans le contexte qui nous intéresse, il nous semble clair que le centre prend sa justification au niveau des modes et des tendances de consommation, notamment les grandes tendances au niveau du tourisme. Le centre est davantage lié à un archétype et un modèle imposé plutôt qu'à un lieu géographique. À ce niveau, il est évident que la région n'est qu'un acteur opérationnel qui doit orienter son offre vers la demande globale. Cette situation limite clairement les capacités régionales à influencer ces tendances et place la destination à la remorque des grandes tendances mondiales.

Dans l'ensemble, deux caractéristiques positives émergent de l'éloignement, de la forte saisonnalité et des grandes distances à parcourir pour visiter la région. D'abord, ces éléments auront probablement tendance à endiguer les fortes érosions culturelles et paysagères générées par un nombre de visiteurs supérieur aux capacités de support annuel du milieu. Ensuite, ils risquent de limiter la propension à la transformation des usages du territoire, forçant le passage d'une ruralité d'habitation à une logique balnéaire, ouvrant la porte aux spéculations sur le foncier. Cet effet a été mesuré dans le secteur du Parc Forillon, notamment à Cap-aux-Os (Spain, 2015) et dans le village de Percé.

Conclusion

Bien qu'il s'agisse d'une situation d'exploitation de produit de base plus ambiguë que celle rencontrée à travers l'histoire de la pêche ou de la foresterie, certains éléments démontrent les forts alignements de l'industrie du tourisme avec ce modèle.

Parmi ceux-ci, le rapport de consommation des activités touristiques, fondé sur les deux principaux piliers que sont 1) la configuration des activités pour répondre aux modes de consommation et 2) l'axe sur la recherche et la stimulation de plaisir, nous semble forger un rapport de dépendance aux prérogatives du marché dont il apparaît difficile de se défaire. Les projets de relance du plan gouvernemental de même que les publicités démontrent que l'orientation des investissements cherche à soutenir la demande, plutôt que tenter une transition, même partielle, valorisant des activités davantage ancrées dans une logique de découverte, instructive tout en demeurant ludique, qui permettraient aux visiteurs de jouir d'une expérience plus intégrée au milieu de vie visité. Cet assujettissement aux prérogatives du marché et la méthode de relance du dernier plan gouvernemental laissent sous-entendre que le renforcement de l'offre et les investissements l'accompagnant opèrent dans une logique extractive.

Par ailleurs, la forte saisonnalité des activités ponctuées par de longues périodes de ralentissement, voire d'arrêt complet au cours de l'année, renvoie clairement au cycle emploi-crise (*boom and burst*) mais dans une configuration unique à ce type d'industrie. La faible scolarité nécessaire pour y occuper des emplois, leur dépendance aux cycles du marché et les salaires qui les accompagnent justifient encore davantage le parallèle.

Finalement, le rôle marginal que semblent y jouer les populations autochtones et la présence d'investissements permettant l'accueil de l'industrie des croisières, notamment le développement d'infrastructures exclusives à cette industrie, semblent confirmer qu'il s'agit d'un modèle industriel rencontrant, dans une importante proportion, les caractéristiques d'une économie d'extraction de ressource primaire.

Puisque l'activité est considérée comme complémentaire à d'autres industries régionales, notamment les secteurs éolien et maritime, nous croyons qu'il serait intéressant de caractériser aussi ces secteurs afin de vérifier si l'ensemble de l'économie des ressources naturelles gaspésienne n'est pas entièrement ancrée dans une logique d'exportation de produits de base. En effet, des analyses de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) portant sur le secteur pétrolier ont clairement démontré que ce secteur énergétique n'échappait pas à la trajectoire.

Ainsi, renforcer les mécanismes de planification dans une logique d'exportation ne peut que renvoyer aux circonstances de développement antérieures qui, nous l'avons vu, servent davantage à maintenir la région dans une logique de dépossession, autant économique que politique.

En ce sens, le rôle des États comme lieu et instrument de médiation devrait davantage s'orienter vers une dynamique de transition par des politiques industrielles plus indépendantes des prérogatives du marché. Cette dynamique, comme l'expliquent Esdras Minville et Robert Laplante, devrait trouver des échos en valorisant la prise en charge et le déploiement d'initiatives endogènes orientant une économie favorisant l'établissement des communautés à partir de capitaux propres, la protection de leurs cultures et des paysages et le maintien de leur prospérité sur le temps long.

Bibliographie

- Association touristique régionale de la Gaspésie (ATR) [En ligne] <http://www.tourisme-gaspesie.com/>
- Aventure Écotourisme Québec, Initiation au tourisme d'aventure et à l'écotourisme au Québec, données statistiques, 2007, non publié
- Conway, D. and Heynen, N., « Dependency theories », in V. Desai and R. B. Potter, dir, *Compagnion to development studies*, third edition, Routledge, New-York, 2014, p. 177 à 183.
- Desjardins, Région administrative de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine. Survol et prévisions économiques, Études régionales, 2014
- Emploi Québec, Région de la Gaspésie et des Îles, 2015. [En ligne : <http://www.emploiquebec.gouv.qc.ca/regions/gaspesie-iles-de-la-madeleine/>]
- Gouvernement du Québec, Stratégie d'intervention gouvernementale pour le développement de la région Gaspésie-Îles-de-la-madeleine 2013-2018, Québec, 2013, 94 p. [En ligne : <https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/2013-2018-sig-gim.pdf>]
- Institut de la statistique du Québec, Population active, emploi et chômage, 2015. [En ligne : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/population-active-chomage/statistiques-regionales/taux_chomage_reg.htm]
- Laplante, R., *L'expérience de Guyenne*, Corporation de développement de Guyenne, Montréal, 1987, 476 p.
- Lacroix, A. et al., « L'attrait des destinations tropicales pour les Québécois », dans *L'écotourisme visité par les acteurs territoriaux : entre conservation, participation et marché*, Christiane Gagnon, dir., Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 71 à 80.
- L'Italien, F. et Spain, J.-F., Du pétrole pour le Québec ? Analyse socioéconomique du modèle de développement de la filière pétrolière en Gaspésie, Ciradd- IREC, 2013, 54 p.
- Lozato-Giotart, J.-P., *Géographie du tourisme, De l'espace consommé à l'espace maîtrisé*, 2^e édition, Pearson Education, 2008, 330 p.
- Mimeault, M., *La Gaspésie*, Les presses de l'université Laval, Québec, 2009, 190 p.

- Minville, E., « Une terre d'avenir : la Gaspésie », dans *La vie économique*, vol. 4, Montréal, HEC, 1981
- Pineault, É., « Austerity as class struggle », in *Orchestrating Austerity, Impacts and Resistance*, Baines et McBride, Fernwoodpublishing, 2014, 224 p.
- Sarasin, B. et Renaud, L., « Quel tourisme pour Haïti : de la résilience à l'émergence d'une nouvelle destination ? » *Études caribéennes* [En ligne], Avril-Août 2014, mis en ligne le 22 juillet 2014, consulté le 18 avril 2015
- Schmallegger, D. et Carson, D., « Is tourism just another staple ? A new perspective on tourism in remote regions », *Current Issues in Tourism*, 13 : 3, 201-221, 2010.
- Spain, J.-F., Revisité l'avenir des communautés de Forillon : Une économie planifiée, des ressources productives ?, non publié, 2015.

VI

Régulation, légitimité et relations structurelles de pouvoir dans le secteur minier. Regards croisés sur certaines expériences en Afrique et au Québec /Canada

Bonnie Campbell²⁸

Introduction

La technicisation croissante des approches dans le domaine du développement international, notamment en ce qui concerne le secteur extractif, a contribué à faire disparaître certaines dimensions clés des analyses relatives aux rapports d'influence et de pouvoir – dimensions essentielles pour comprendre les processus en cours, leurs impacts, les problèmes qu'ils suscitent et les pistes éventuelles de solutions plus appropriées pour remédier à ces difficultés. L'examen des processus de réforme des cadres réglementaires dans le secteur minier en Afrique en fournit un excellent exemple. Ces réformes, des années 1980 à nos jours, mettent en évidence un processus cumulatif de libéralisation qui a des implications majeures pour le développement économique et social des pays concernés, la protection de l'environnement ainsi que des droits humains. Un élément qui a attiré beaucoup moins d'attention, mais qui recouvre une importance particulière est le fait que la réforme des régimes miniers africains visait explicitement une redéfinition en profondeur du rôle de l'État, un réaménagement des arrangements institutionnels et de la démarcation des sphères d'autorité et de responsabilité entre acteurs publics et privés.

Nos travaux sur l'Afrique ont depuis quelques années été informés par des éclairages obtenus des recherches sur l'héritage minier au Canada et au Québec pour lesquelles nous nous sommes inspirés de certains apports de l'EPI hétérodoxe (Campbell, Laforce & Sarrasin, 2012). Ces recherches nous amènent à concevoir un régime²⁹ minier comme faisant partie d'une structure de pouvoir plus large qui oriente et conditionne les relations entre les acteurs

²⁸ Université du Québec à Montréal

²⁹ Un régime peut être défini comme un « *set of governing arrangement [that include] networks of rules, norms, and procedures that regularize behaviour and control its effects* » (Keohane & Nye, 1997).

impliqués, influençant la nature de l'espace de négociation entre eux, les résultats des négociations, et le pouvoir des participants de mettre de l'avant des politiques alternatives. Dans la poursuite de nos travaux sur le Canada et le Québec, la notion de pouvoir structurel s'est révélée très utile pour expliquer pourquoi, malgré les multiples processus de réforme conduits au fil des ans, notamment en vue d'adapter les lois minières aux valeurs sociales et environnementales en émergence, les principes fondateurs de ces lois, qui témoignent d'une hiérarchisation particulière des valeurs en présence, illustrée par la permanence du principe de *free mining*³⁰ dans nos régimes, demeurent aujourd'hui pratiquement inchangés et en continuité avec certains droits et pratiques. Ils sont les suivants :

- Un régime minier basé sur le *free mining* accorde de manière nette la priorité au développement minier devant toute utilisation alternative du territoire.
- La priorisation de la valeur associée à la liberté d'action pour les entrepreneurs conditionne de manière contraignante la manière selon laquelle la plupart des juridictions canadiennes appréhendent la participation ou la consultation des communautés affectées lorsque des droits miniers sont accordés.
- La permanence du principe du *free mining* dans la législation canadienne contribue toujours à réduire les pouvoirs discrétionnaires et circonscrire la capacité d'intervention de l'État dans le secteur, qui pourrait être motivée par des raisons d'intérêt public ou en vue de la prise en compte des positions de groupes d'intérêts particuliers, tels que les peuples autochtones.
- La permanence du principe de *free mining* dans les régimes miniers canadiens, concerne plus directement le traitement préférentiel dont profitent les investisseurs miniers en vertu de l'autorité et de l'autonomie que leur offre le libre accès à la ressource et la garantie de pouvoir l'exploiter, tel que prévu par la législation. Il en résulte une structure de pouvoir asymétrique.

Par un regard croisé, nous avons constaté que ces quatre principes qui permettent aux compagnies de faire valoir leurs positions et intérêts dans le cadre des processus décisionnels concernant le développement du territoire

³⁰ Malcom Taggart définit ainsi les trois droits interreliés garantis par les régimes miniers canadiens en vertu du principe de *free mining* : 1) *the right of entry onto lands containing minerals* ; 2) *the right to acquire a claim on those lands* ; 3) *and the right to go to a lease and produce minerals* (Taggart, 1998, cité dans *Pouvoir et régulation*, page 27).

et des ressources au Canada, semblent avoir informé le processus de libéralisation des cadres réglementaires libéralisés en Afrique.

Cette présentation sera organisée autour de trois sous-sections. La première section fera un bref retour sur les processus de réforme des cadres réglementaires dans le secteur minier en Afrique, en notant qu'un processus similaire a eu lieu en Amérique latine. Ces réformes, qui datent des années 1980 à nos jours, mettent en évidence un processus cumulatif de libéralisation qui aura des implications majeures pour le développement économique et social des pays concernés (Campbell, 2004 ; 2009 ; 2013). L'élément que nos études soulignent, et qui par le passé a attiré beaucoup moins d'attention, est le fait que la réforme des régimes miniers africains comportait des dimensions politiques majeures dont les ramifications se font sentir à présent. Comprendre ces processus de réforme nous paraît central si l'on cherche à savoir d'où viennent les rapports asymétriques qui caractérisent le secteur et comment ils se sont construits, reproduits et perpétués.

Dans un deuxième temps, il sera question de résumer brièvement les réponses mises de l'avant dans différentes arènes et par différents acteurs – les arènes multilatérales et bilatérales et celles proposées par des compagnies elles-mêmes pour faire face aux problèmes de légitimité de leurs activités minières. Comme il ressort de l'analyse, ces réponses s'inscrivent essentiellement dans une perspective de prolongement et de stabilisation du modèle existant (*investment-led model*), ainsi que de reproduction des rapports hégémoniques qui l'accompagnent et le rendent possible.

Enfin dans un troisième temps, nous résumerons certaines initiatives qui viennent en ce moment de l'Afrique, notamment d'instances 1) au niveau régional, la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et l'Union africaine, 2) au niveau national, tel que l'illustre la réforme des codes miniers, notamment en Guinée et enfin, 3) comme le démontre un mécanisme de reddition de compte proposé au Ghana, la possibilité de concevoir des procédures qui assureraient une plus grande implication et participation des communautés locales et un début de redéfinition des relations asymétriques du passé.

1. Libéralisation économique, réglementation et légitimité

Dans le contexte de l'endettement des pays africains et des programmes d'ajustement structurel (mesures introduites pour rééquilibrer les déficits macro-économiques des pays pauvres endettés), à partir des années 1980 et sous l'impulsion des institutions financières multilatérales, de nouveaux cadres réglementaires (incluant de nouveaux cadres fiscaux et codes miniers)

ont été introduits pour libéraliser, privatiser et dérèglementer en profondeur les économies africaines riches en ressources minières afin de les ouvrir aux investissements, notamment étrangers. Ses réformes furent profondes et cumulatives impliquant, comme l'illustre entre autres le cas du Ghana, la réduction massive des taux des redevances, des taux d'imposition sur le revenu des sociétés et la suppression de nombreux droits qui constituaient une part importante des recettes de l'État avant les réformes (Akabzaa, 2000).

Avec le recul du temps, il est devenu clair que bien que ces réformes aient réussi à attirer les investissements voulus dans de nombreux pays concernés, et parfois massivement, ceci a été fait au prix d'un abaissement des normes dans des domaines critiques pour le développement économique et social, pour la protection de l'environnement et des droits de la personne et, surtout, ces réformes ont contribué à la fragilisation des capacités de suivi et de contrôle de la gestion du secteur de la part des gouvernements. Pourquoi ? Un élément du processus de libéralisation qui a attiré beaucoup moins d'attention, mais qui recouvre une importance particulière est le fait que la réforme des régimes miniers visait explicitement une redéfinition en profondeur du rôle de l'État. Cette redéfinition a introduit un réaménagement de la distinction entre sphères d'autorité et de responsabilité publiques et privées, impliquant un transfert de ce qui avant relevait de l'autorité publique vers des acteurs privés. Il peut être démontré que ces modifications ont eu des implications majeures non seulement sur le développement économique et social des pays concernés, mais, elles ont aussi eu des conséquences importantes pour la légitimité même des opérations des entreprises en remettant en question leur légitimité non pas dans le sens juridique, tel que le confère un titre ou un contrat minier, mais légitimité sociale et politique qui résulte de l'existence de réglementations et de procédures acceptées par toutes les parties concernées y compris les conditions nécessaires pour les faire respecter.

Concernant la redéfinition du rôle des États, l'objectif des réformes introduites sous l'impulsion de la Banque mondiale en Afrique à partir de 1992, tel que défini dans le document *Strategy for African Mining*, était de faire en sorte que les gouvernements assurent un rôle de facilitateur de l'investissement privé, laissant l'initiative, le rôle premier de « propriétaire » et d'« exploitant » au secteur privé (World Bank, 1992). Bref, le rôle du gouvernement devenait celui simplement de « régulateur » et

« promoteur »³¹. Dans la foulée des mesures de privatisation et de libéralisation introduites, on affirmait que les premiers pays à réformer leurs cadres seraient en avance par rapport à leurs compétiteurs. L'expérience de l'Afrique dans ce domaine au cours des vingt dernières années a été un processus cumulatif de réformes qui a mené à la production de plusieurs générations de régimes miniers de plus en plus libéralisés (Campbell, 2004). Notons aussi que les recommandations émises par les institutions financières internationales pour les études 1992 et 2001 ont été informées par les réponses à des questionnaires qui s'adressaient aux compagnies – reflétant donc les besoins des compagnies, non des populations locales affectées par les activités minières, ni des administrations locales ou nationales. De plus, les processus de libéralisation ont aussi été accompagnés par un processus de redéfinition en profondeur des arrangements institutionnels, du rôle du secteur public et des processus de prise de décision qui déterminent la place et le rôle du secteur minier dans le développement – points sur lesquels beaucoup moins d'attention a été portée. Cet aspect illustre tout l'intérêt de la notion de « pouvoir structurel », notion qui fait référence au pouvoir d'un acteur de façonner les structures et de définir les règles du jeu dans lesquelles s'inscriront ensuite les comportements des autres acteurs. Soulignons que le pouvoir structurel renvoie non seulement à la capacité des acteurs de façonner les structures, mais également, selon un double mouvement, au potentiel offert aux acteurs par les structures pour qu'ils participent à leur tour à la transformation et la reproduction de ces mêmes structures (*setting the rules of the game*), selon une dynamique évolutive.

Quatre dimensions du processus de reconfiguration des arrangements institutionnels qui ont résulté des réformes des cadres réglementaires miniers méritent une attention particulière :

- Le retrait marqué de l'État du secteur a aussi été accompagné par un processus parallèle de redéfinition de son rôle et de **réduction de sa souveraineté**. Il s'agissait là d'un objectif explicite des réformes³². On parle ici avant tout de la souveraineté sur les ressources, la capacité d'en

³¹ Tel que le concluait cette étude, ceci exigeait « *a clearly articulated mining sector policy that emphasizes the role of the private sector as owner and operator and of government as regulator and promoter* » (World Bank, 1992 : 53).

³² Voir les recommandations de l'étude commandée par la Banque mondiale : « Permettre et accroître un accès privé aux ressources jusqu'alors réservées à l'État, ce qui entraîne un changement majeur dans la conception de la souveraineté de nombreux pays en développement » (Notre traduction) (Naito, Remy & Williams, 2001 : 6).

disposer librement en tant qu'État-nation. Cette capacité s'amenuise à partir du moment où on cède les droits sur les ressources à des acteurs privés (et aussi à partir du moment où on rend le droit privé d'accès aux ressources prioritaire par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire, comme dans le *free mining* au Canada).

- Le rétrécissement de la marge de manœuvre des États riches en minerais et de leur espace de prise de décision politique, du fait d'avoir à répondre à un processus de réformes dirigé de l'extérieur a dans certaines circonstances, été accompagné par l'**institutionnalisation de modes particuliers de reproduction interne des relations de pouvoir**. Ceci est particulièrement le cas dans des pays très riches en ressources minières où émergent des formes particulières de « *politics of mining* » marquées par une absence importante de transparence et d'imputabilité qui s'apparente aux « *politics of oil* » dont s'inspirent certains auteurs pour analyser le Nigéria (Obi, 2001 ;2004).
- Le processus de redéfinition de l'État dans le secteur minier et la reconceptualisation de sa souveraineté ont été accompagnés par **une réduction de l'autonomie et de l'autorité des États et de leur capacité d'influencer l'évolution de leurs propres structures**. La distribution du *pouvoir structurel*³³ a clairement été modifiée à l'avantage des acteurs privés et notamment des compagnies minières transnationales. Ces deux premières dimensions sont la conséquence de l'augmentation du pouvoir structurel des investisseurs étrangers sur les États ce qui fait en sorte que ces derniers deviennent de moins en moins en mesure de **planifier et d'orienter les choix de développement** ; ils ne pouvaient que **négoier**

³³ La notion de pouvoir structurel sera précisée en plus de détail ci-dessous. Notons pour le moment que le pouvoir structurel peut être intentionnel ou non et ne relève pas nécessairement de stratégies sciemment définies. Ainsi, l'approche hétérodoxe en économie politique internationale dans laquelle s'inscrit ce concept, ne prévoit pas une hiérarchie préétablie entre les acteurs, qui serait basée sur leurs moyens et capacités respectifs, mais observe plutôt l'expression de relations de pouvoir multiples et changeantes entre eux : « Chaque relation économique est caractérisée par une répartition des pouvoirs et un équilibre des forces entre les acteurs qui y participent. [...] Toutes ces négociations s'effectuent dans une structure économique (l'état du monde) et une structure politique (les règles et lois en vigueur) données, mais il y a interaction entre ceux qui définissent ces structures et ceux qui négocient dans un domaine particulier » (Chavagneux, 1998 : 45). Le pouvoir structurel renvoie donc non seulement à la capacité des acteurs de façonner les structures, mais également, selon un double mouvement, au potentiel offert aux acteurs par les structures pour qu'ils participent à leur tour à la transformation de ces mêmes structures, selon une dynamique évolutive. Voir Laforce, Lapointe & Lebus (2009).

– et négocier souvent à partir d’une position affaiblie (Stopford, Strange & Henley, 2001 : 14).

- Une quatrième conséquence des réformes importantes des années 1990 en Afrique concerne l’émergence de contradictions qui ont accompagné le processus de libéralisation et notamment, **l’émergence et la perpétuation de relations structurelles de pouvoir particulières qui lient des décideurs africains à de puissants acteurs étrangers**, que ce soit des acteurs corporatifs, financiers ou diplomatiques.

Les possibilités de redéfinition de cet héritage et d’introduction de cadres réglementaires susceptibles de promouvoir des objectifs de développement, de protection de l’environnement et de respect des droits humains semblent contraintes dans certaines situations, par les relations de pouvoir structurel³⁴ héritées des réformes précédentes et par la hiérarchie des valeurs perpétuée par ces relations. De plus, **les relations de pouvoir qui ont émergé par le passé semblent se perpétuer grâce à l’existence de constellations d’acteurs et de forces à la fois internes et externes aux pays concernés.**

Après plus de vingt ans de réformes de libéralisation, dans le contexte de l’affaiblissement des capacités des gouvernements à assurer un contrôle fiscal et le respect de leurs propres réglementations, en l’absence de mesures qui assureraient une plus grande transparence et équité dans les négociations de régimes et de contrats miniers (notamment les contrats de stabilité fiscale pour ne donner qu’un exemple) et étant donné la contribution décevante du secteur extractif au développement local, c’est la légitimité des activités des compagnies minières elles-mêmes qui sera de plus en plus remise en question.

³⁴ Les rapports de pouvoir seront abordés sous leur forme structurelle, telle que proposée par la branche hétérodoxe de l’EPI. Le pouvoir structurel fait référence au pouvoir d’un acteur de façonner les structures et de définir les règles du jeu dans lesquelles s’inscriront ensuite les comportements des autres acteurs. Strange propose ainsi une définition « la plus globale possible » du pouvoir, entendu comme « *the ability of a person or group of persons so to affect outcomes that their preferences take precedence over the preferences of others* » (Strange, 1996 : 17) ce qui renvoie à une certaine diffusion du pouvoir, à la fois dans ses origines et ses effets. Le concept de pouvoir structurel s’oppose à la conceptualisation traditionnelle du pouvoir mise de l’avant en relations internationales, laquelle relève davantage d’une dynamique relationnelle (la capacité d’un acteur, par la mobilisation de moyens spécifiques, à modifier directement le comportement ou les préférences d’un autre acteur ou à le contraindre à agir en fonction de sa volonté et de ses intérêts).

2. Quelles ont été les différentes réponses à ces enjeux ?

L'enjeu de l'affaiblissement des capacités politiques et institutionnelles et des capacités de régulation des États hôtes est particulièrement central. Puisque les enjeux de légitimité et de régulation inscrits dans les processus légaux sont des éléments interdépendants, l'absence d'attention à ces enjeux ne peut que nuire à l'établissement de pratiques et de normes régulatrices qui soient reconnues comme légitimes. Il y a eu différentes formes de réponse à de telles situations, dont trois seront retenues ici, soit 1) l'introduction d'un ensemble complexe de normes émanant des arènes multilatérales ; 2) la tendance à la technicisation des approches et des stratégies de réforme de la part des organisations multi- et bilatérales ; 3) l'introduction de projets dans le cadre de stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE).

Une première réponse à ces enjeux de légitimité a été l'introduction d'un ensemble complexe de normes qui ont leur origine dans l'arène multilatérale. Ce corpus de normes qui concerne un grand nombre de domaines, tels que les évaluations d'impact environnemental (EIE), ou les déplacements involontaires des populations, a été décrit comme un véritable « système légal transnational » (Szablowski, 2007). Cependant cet ensemble de normes qui est en constante évolution, bien que très détaillé et substantiel, propose des critères auxquels auront à répondre les entreprises et pose ainsi plusieurs difficultés. Celles-ci concernent l'enjeu de l'appropriation locale de ces normes, le fait que ces pratiques reconfigurent les formes et le contenu de l'engagement et de la participation des communautés affectées par les opérations minières, mais surtout, la question souvent non résolue de la capacité des États d'assurer le suivi, la mise en œuvre et si nécessaire d'apporter des mesures correctives. Ces questions risquent paradoxalement de poser à l'avenir des problèmes de légitimité pour les opérations des entreprises minières – problèmes que ces nouvelles normes et pratiques visaient précisément à résoudre.

De plus, et ce qui est le plus important, l'émergence d'un corpus de normes qui ont leur origine dans l'arène multilatérale, comme c'est le cas pour les évaluations d'impacts environnementaux, légitime les opérations des opérateurs privés sans clarifier les responsabilités précises qui relèvent des gouvernements. Ceci peut avoir plusieurs types de conséquences. Il peut y avoir une tendance de la part des gouvernements à transférer la responsabilité de ce qui auparavant était considéré du ressort des États (cliniques, routes, infrastructures, etc.) aux opérateurs privés de projets miniers de grande envergure. Cependant, un tel transfert passe non seulement sous silence le droit légitime et nécessaire des gouvernements d'offrir des services à leur population – une précondition pour qu'ils soient

tenus imputables envers leur population, mais aussi pourrait contribuer à rendre plus opaque l'enjeu même de la responsabilité des gouvernements³⁵.

Concernant le transfert de responsabilités aux entreprises, une stratégie des gouvernements pour faire face aux impératifs souvent difficiles à réconcilier du fait de l'introduction des nouveaux régimes a été de s'engager dans des formes de « retrait de l'État » ou « d'absence sélective » (Szablowski 2007 : 28 et 45). Le retrait de l'État de la médiation des relations socio-économiques a eu tendance à laisser les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales des communautés concernées. Les ambiguïtés que de telles situations peuvent parfois produire font en sorte que les compagnies se retrouvent à avoir de plus en plus à composer avec des demandes et des attentes des communautés qui dépassent leurs compétences et moyens. En cas de mésentente se pose le risque que de telles situations dégénèrent en conflit ouvert. Ces tendances ont comme conséquence générale que les compagnies ont et auront, si la situation n'est pas modifiée, de plus en plus à faire face à des problèmes de « sécurisation » de leurs opérations.

Un deuxième type de réaction est la tendance de la part des institutions multilatérales de financement et de certains pays occidentaux à suggérer que de tels enjeux - qui sont profondément ancrés dans les rapports structurels et historiques, spécifiques aux différents pays – peuvent être traités sous un angle technique, comme des enjeux de « faible gouvernance » ou « *governance gaps* ». Selon de telles approches, ces enjeux pourraient être résolus par l'introduction d'un ensemble de bonnes pratiques administratives et procédurales et évalués avec des indicateurs de « bonne gouvernance ». Une telle approche est problématique pour plusieurs raisons. D'une part, 1) elle risque de tenter de saisir des processus décisionnels qui sont propres à chaque pays et extrêmement complexes à partir de notions qui sont en fait souvent très subjectives et elles-mêmes en évolution et l'objet de vifs débats, par exemple, les notions de « *government effectiveness* », « *regulatory quality* », « *voice and accountability* ». 2) D'autre part, la technocratisation croissante des processus de décision risque de marginaliser d'importants débats de fond et notamment, de dépolitiser des enjeux tels que la

³⁵ Que ce soit pour les EIE ou pour le processus plus large, Szablowski (2007) retient que l'aspect le plus significatif « *is that it does not have any mechanism for fixing the 'social responsibility' of government [...]. The decision-making architecture of EIA provides no place for discussing the issue of governmental responsibility for social and environmental burdens that will not be assumed by the project proponent* » (Szablowski, 2007 :57).

répartition des ressources, qui risquent d'être traités avant tout comme une question technique plutôt que politique. Ces enjeux sont difficiles à évaluer et à mesurer avec des indicateurs de « gouvernance », car ils relèvent souvent de choix politiques par opposition à des décisions purement techniques.

Une troisième forme de réponse aux problèmes de légitimité, celle-ci émanant d'acteurs du secteur privé, concerne l'introduction de projets dans le cadre de stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE). De telles approches négligent le fait que ces enjeux de légitimité sont les manifestations de problèmes structurels beaucoup plus profonds qui risquent d'être camouflés temporairement par de telles stratégies qui cherchent à répondre aux manifestations des problèmes plutôt que de s'attaquer aux causes. Pour ce qui est de leurs origines, les stratégies de RSE sont le plus souvent le résultat d'initiatives impulsées de l'extérieur plutôt que d'idées qui ont leur origine dans les processus de décision nationaux et comme partie intégrante de politiques publiques qui sont appropriées localement. De plus, de telles stratégies risquent de contribuer à la continuation du transfert de ce qui auparavant était considéré comme des fonctions du secteur public vers des opérateurs privés, qu'il s'agisse de compagnies privées ou d'ONG, souvent à la demande et avec l'assentiment d'États affaiblis. Ces tendances risquent de rendre plus opaque le partage des responsabilités et donc de l'imputabilité des acteurs privés et publics avec comme résultats de perpétuer les problèmes de légitimité des opérations des compagnies elles-mêmes.

Dans la mesure où les institutions multilatérales de financement et certaines instances de coopération bilatérale continuent à encourager des mesures qui court-circuitent l'État, que ce soit concernant la collecte des recettes minières ou la définition des lignes directrices qui gouvernent les relations entre les compagnies et les communautés, elles courent le risque de contribuer à l'érosion de fonctions essentielles de développement de l'État³⁶. De tels processus pourraient contribuer à reporter l'établissement de processus politiques qui permettraient aux populations de tenir leurs dirigeants responsables. Au niveau bilatéral, des stratégies qui proposent d'utiliser les budgets de l'aide pour appuyer des politiques de RSE ou encore, pour produire des outils pour gérer les conflits sans s'arrêter sur les origines de tels conflits pourraient en fait contribuer à rendre encore plus opaques les lignes

³⁶ « En déplaçant le centre de l'expertise des fonctionnaires de l'État vers l'industrie de la consultation et les institutions internationales, le modèle de la gouvernance semble conduire à un évitement de la capacité d'apprentissage et d'intervention normative des autorités publiques » (Jobert, 2002). « Le mythe de la gouvernance antipolitique » (Jobert, 2002, cité par Mazalto, 2010).

de responsabilité et d'imputabilité des différents acteurs dans le secteur. Par exemple, quelle est l'instance qui doit être considérée comme responsable et imputable pour les services livrés à une communauté : la compagnie, l'ONG ou les gouvernements ? Qu'est-ce qui se passe et qui est responsable de livrer ces services lorsque la compagnie quitte le site ? Comment de tels projets peuvent-ils devenir soutenables dans la durée ? Et que se passe-t-il pour les communautés qui se trouvent juste à l'extérieur de la zone minière et qui n'ont pas accès à ces services ?

Le point essentiel derrière les enjeux de légitimité et de responsabilité des compagnies est celui plus vaste de savoir quels sont les principes et les valeurs inscrits dans les cadres réglementaires qui sont régulièrement réformés pour tenir compte des critiques et comment évoluent la répartition des pouvoirs et l'équilibre des forces entre les acteurs qui participent aux négociations concernant ces réformes qui s'effectuent dans des structures économiques et politiques (les règles et lois en vigueur) qui conditionnent jusqu'à un certain point la redéfinition du modèle de développement. Car ce sont ces cadres réglementaires, rappelons-le, qui déterminent les conditions de mise en valeur des ressources minières, incluant les barèmes d'imposition, les exigences de formation, de transformation locale, le niveau des redevances, les compensations des communautés affectées et délocalisées, les normes environnementales, etc.

Le désir d'un changement de cap face aux difficultés invoquées est loin d'être théorique.

3. Rapports asymétriques et pistes de réflexion qui émanent des instances de décision en Afrique (CEANU, UA), de la volonté de réforme des codes miniers et d'une plus grande implication des communautés locales concernant la contribution du secteur minier au développement

Notre discussion a lieu à un moment des plus intéressants, car contrairement à la situation il y a dix ans, il existe sur le continent africain une réflexion très poussée et des propositions de stratégies concrètes pour permettre un renouvellement des approches concernant la place du secteur minier dans le développement économique et social des pays concernés.

En 2008, à Addis Abeba, la *Déclaration sur le développement et la gestion des ressources minérales de l'Afrique*, adoptée par la Première Conférence de l'Union Africaine des Ministres responsables du développement des ressources minérales affirme : « Nous sommes très préoccupés par la présence très répandue et le niveau très élevé de pauvreté et de sous-

développement en Afrique malgré la dotation abondante en minerais du continent » (notre traduction). Dans la foulée de cette déclaration, nous pouvons donner deux exemples de la volonté sur le continent de l'émergence de nouvelles stratégies qui amèneraient des transformations structurelles. La première est l'adoption en février 2009 de la *Vision africaine des mines* par les chefs d'État des pays africains de l'Union africaine. Ce document suggère que les ressources minières ne devraient pas simplement être destinées à l'exportation à l'état brut, mais qu'elles devraient favoriser des stratégies menant à l'industrialisation et à la diversification des économies locales et que des mesures devraient être prises pour ajouter de la valeur, développer les industries en aval et en amont, pour créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières. Cette prise de position implique un changement de paradigme par rapport aux orientations du passé. Elle implique par conséquent de nouvelles stratégies et politiques qui ont été explicitées de manière très détaillée dans le rapport de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies de 2011, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*, qui deviendra un document officiel de l'Union africaine. Ce processus a donné lieu à l'adoption d'un Plan d'Action par les ministres des Mines, en décembre 2011.

Deux domaines parmi les très nombreux enjeux qui font l'objet de recommandations font écho à l'importance de la prise en compte des rapports asymétriques qui par le passé ont caractérisé les relations entre acteurs : la question des négociations des contrats avec les compagnies minières et la question de l'accès et de la qualité de l'information.

Concernant le premier domaine, la reconnaissance de l'importance d'un appui à la négociation de contrats, le Rapport 2011 de la CEANU « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique » souligne :

La Vision africaine des mines reconnaît le caractère critique des négociations initiales sur les contrats ainsi que la nécessité [...] d'améliorer la capacité des États africains à négocier, avec les CNC (compagnies transnationales), les régimes d'exploitation des ressources. Ces négociations sont généralement extrêmement asymétriques puisque la CNC (compagnie transnationale) est fortement dotée en ressources et compétences tandis que l'État en est faiblement pourvu. (CEANU, 2011 : 150-151)

Le deuxième exemple de recommandation concerne la qualité des données sur les informations géologiques et minières. La Vision africaine des mines avait noté :

Moins on est informé de la valeur potentielle d'une ressource, plus grande évidemment sera la quote-part des rentes qu'exigera l'investisseur à cause du risque élevé de découverte et d'évaluation de la ressource, qui pourrait se révéler sans grand enjeu économique. Cette hypothèse s'applique principalement aux

ressources minières et énergétiques, mais on peut également en tenir compte dans la conclusion des transactions relatives à d'autres ressources tels les sols pour l'agriculture, la foresterie, la pêche et le tourisme. La plupart des États africains ne disposent pas d'une cartographie géologique de base ou au mieux, celle-ci est inadéquate. Cette situation est un facteur de risque pour les investisseurs qui, par conséquent, exigent un régime fiscal extrêmement favorable pour toute opération qui pourrait résulter de leur exploration fondamentale. (Union africaine, 2009 : 17)

La Vision minière africaine suggère que les matières premières ne devraient pas simplement être destinées à l'exportation sous une forme brute non transformée, mais qu'elles devraient favoriser des stratégies menant à l'industrialisation et à la diversification des économies locales et que des mesures devraient être prises pour ajouter de la valeur, pour développer les industries en amont et en aval, pour créer des emplois locaux et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières. Est-ce que de telles stratégies peuvent être promues par les entreprises elles-mêmes et par les investisseurs dans le secteur ?

Il n'y a aucun exemple historique à travers le monde d'un processus d'industrialisation qui ait eu lieu sans politiques publiques appropriées. Des politiques stratégiques et appropriées sont d'une importance critique afin de susciter les changements dynamiques nécessaires incluant bâtir des liens en aval et en amont et assurer la possibilité d'une valeur ajoutée localement aux minerais. Ceci implique d'avoir une approche multisecteurs (infrastructure, mines, énergie, agriculture) et une redéfinition des arrangements institutionnels en conséquence. Sans pouvoir rentrer dans le détail, il s'agit de consciemment et systématiquement intégrer et articuler les stratégies minières dans un ensemble plus large de stratégies et de politiques de développement.

Les recommandations dans chacun des chapitres du rapport de la CEANU pointent toutes dans la même direction. Le nouveau modèle ne peut pas être impulsé simplement par l'industrie (*investment-led strategies*) – l'hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé - mais doit faire l'objet d'une appropriation des débats et des processus politiques au niveau national et régional. Le nouveau modèle dépend d'interventions stratégiques de la part des pouvoirs publics notamment dans le domaine de la planification, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de stratégies transformatrices.

Et quels rôles et responsabilités devraient revenir aux entreprises au nom de la responsabilité sociale des entreprises ? Le Rapport de la CEANU inclut tout un chapitre sur la RSE (chapitre 6) intitulé « Initiatives de responsabilité sociale des entreprises » en soulignant en conclusion les enjeux suivants :

Aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme *se substituant* à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des

infrastructures de base et d'autres biens publics. En effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient *compléter* les efforts de l'État et *être encadrées* par les institutions de l'administration locale et des autorités locales. Le cadre réglementaire que le gouvernement choisit pour consolider la responsabilité sociale des entreprises devrait énoncer clairement les responsabilités des compagnies minières et celles devant être dévolues aux communautés minières et communiquées à ces communautés. (CEANU, 2011 : 150-151) (notre emphase)

Au niveau national, un vent de changement souffle : déjà en 2008 onze pays africains (Afrique du Sud, Ghana, Guinée, Liberia, Madagascar, Niger, Nigeria, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Tanzanie, Zambie) producteurs de matières premières avaient décidé de remettre à plat les contrats qui les lient aux compagnies exploitantes. Depuis le mouvement s'est accéléré. Le coup d'envoi de la renégociation des contrats est donné au Liberia, en 2005, lorsque la nouvelle présidente Ellen Johnson Sirleaf a contesté les conditions d'extraction du fer par la société Mittal. Le géant indien fixait lui-même les prix du minerai. Après un an de discussions, le groupe suit désormais les cours du marché ; l'exonération d'impôts dont il bénéficiait a été supprimée.

En parallèle s'est déroulé un processus de réformes des codes miniers pour essayer de rendre ceux-ci plus conformes aux besoins des pays, processus qui inclut le Liberia, la Zambie, la Tanzanie, la Guinée, et la République démocratique du Congo.

Le Code minier guinéen de 2011, amendé par la suite en 2013, contient en effet des dispositifs nouveaux prévoyant la transformation locale, la formation du personnel, la protection de l'environnement. Ce sont des mesures fort novatrices même si certaines ont connu des revers. Si on prend l'exemple des mesures concernant les relations entre les détenteurs de permis et les communautés locales – l'Article 130 stipule que :

Tout titulaire d'un titre d'exploitation doit contracter une Convention de développement local avec la communauté résidant sur ou à proximité immédiate de son titre d'exploitation ou de sa concession minière. Les modalités d'élaboration de ces conventions sont définies par arrêté conjoint des ministres responsables en charge des mines et de la décentralisation.

L'objet de cette convention est de créer les conditions favorisant une gestion efficace et transparente de la contribution au développement local payée par le titulaire du titre d'exploitation et qui tient compte du renforcement des capacités des communautés locales à la planification et à la mise en œuvre de leur programme de développement communautaire.

La convention doit inclure, entre autres, les dispositions relatives à la formation des populations locales et plus généralement des Guinéens, les mesures à prendre pour la protection de l'environnement et la santé des populations, et les processus pour le développement de projets à vocation sociale...

Le montant de la contribution d'un titulaire d'un titre d'exploitation au développement de la communauté est fixé à zéro virgule cinq pour cent (0.5 %) du chiffre d'affaires de la société... (Catégorie 1 bauxite et fer) et un pour cent (1 %) pour les autres substances minières...

Selon l'Article 217 Régimes applicable aux titres antérieurs :

Tous les titres miniers, ainsi que toute convention minière, sont publiés dans le Journal Officiel et sur le site web officiel du Ministère en charge des mines et aucune clause de confidentialité présente dans ces titres ou conventions ne pourra être invoquée pour empêcher leur publication.

Enfin, concernant l'évolution des pratiques qui visent à assurer une plus grande implication et participation des communautés locales dans la traçabilité des recettes et le suivi des activités minières, l'expérience du Ghana est intéressante à plusieurs égards. Le gouvernement ghanéen a introduit un mécanisme novateur de traçabilité des recettes qui proviennent de l'exploitation du pétrole, le Public Interest and Accountability Committee (PIAC), créé sous la Section 51 du Petroleum Revenue Management Act (Act 815) en 2011 (Government of Ghana, 2011). Ce comité a comme mandat de surveiller et d'évaluer les actions du gouvernement dans ce domaine et de fournir une plateforme pour qu'il y ait un débat public sur ces enjeux.

C'est dans ce contexte que des innovations ont été proposées concernant le suivi des recettes minières par les communautés. À titre d'exemple, Akabzaa (2013) renouvelle les approches concernant la traçabilité des revenus au Ghana en proposant la notion de « *Net Retained Earnings* ». Il propose des outils sous forme de grilles simplifiées qui permettraient de tracer et de comptabiliser ce qui est effectivement retenu par le pays (en termes de salaires, d'achats locaux, d'impôts), éléments qui contribueraient effectivement à l'amélioration du sort des populations et auraient des effets d'entraînement sur le développement social et économique local à long terme.

Cependant, fait important dans l'exemple en question, la redéfinition des outils de traçabilité proposés pour le Ghana à partir de grilles simplifiées pour mesurer ce qui est actuellement retenu par les communautés et le pays dépend de la participation, de l'« *empowerment* » des populations concernées. En ce sens, de telles approches pourraient éventuellement contribuer à la redéfinition des relations asymétriques du passé concernant l'information et l'influence entre entreprises et communautés environnantes aux activités minières. Ce qui est proposé, « *effective citizen oversight of revenue management* », rejoint directement la récente (2011) mesure introduite qui prend la forme d'un mécanisme formel et public de monitoring, le « *Public Interest and Accountability Committee* » chargé de suivre annuellement les recettes pétrolières au Ghana.

Conclusion

Ce qui ressort de cet héritage et des rapports asymétriques qui le caractérisent, puisque les enjeux de légitimité et de régulation inscrits dans les processus légaux sont des éléments interdépendants, c'est le constat que si l'on ne s'intéresse pas suffisamment aux conditions entourant la conceptualisation, la formulation et la mise en œuvre des réglementations, cela ne peut que nuire à l'établissement de pratiques et de normes régulatrices qui soient reconnues comme légitimes, notamment en ce qui concerne les cadres réglementaires et les codes miniers. Ce qui semble primordial à l'avenir c'est l'ouverture d'espaces politiques grâce à l'implication des acteurs auparavant exclus - communautés locales et pouvoirs publics - dans des conditions qui permettent un début de redressement des relations asymétriques du passé, notamment en assurant une plus grande transparence, la reddition de compte, et l'accès à l'information.

Sur le plan de la recherche, nous en concluons que certaines notions proposées par l'EPI peuvent être très utiles afin de surmonter certaines barrières conceptuelles à la prise en compte des rapports de pouvoir qui informent les processus politiques et la mise en valeur des ressources dans ce secteur, ici ou ailleurs.

Bibliographie

- African Union (AU) (2008). *Addis Ababa Declaration on Development and Management of Africa's Mineral Resources*, First African Union Conference of Ministers Responsible for Mineral Resources Development, Addis Ababa (Ethiopia).
- African Union (AU) (2009). *African Mining Vision* (Vision minière africaine), Addis Ababa (Ethiopia), 55 p.
- Akabzaa, T. (2000). *Boom and Dislocation: Environmental and Social Impacts of Mining in the Wassa West District of the Western Region of Ghana*, Accra : Third World Network Africa.
- Caba, B.B. et Y.B. Sylla (2007). « Fassinée Fofana, ancien ministre des Mines », Guinée news, 12 avril, <http://www.guineenews.org/interviews/int_detail.asp?num=50>, page consultée le 4 décembre 2007.
- Campbell, B. (dir.) (2004). *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?* Coll. Discussion Paper 26. Uppsala : Nordiska Afrika institutet.
- Campbell, B. (dir.) (2009). *Mining in Africa: Regulation and Development*. Copublication Londres : Pluto Press, Ottawa : CRDI, et Uppsala : The Nordic Africa Institute, 276 p.
- Campbell, B. (dir.) (2010). *Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement ?*, Québec : PUQ, 255 p.
- Campbell, B., Myriam Laforce et Bruno Sarrasin (dir.) (2012). *Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l'expérience canadienne*. Québec : Presses de l'Université du Québec (PUQ), 294 p.

- Campbell, B. (2013). « Issues of Governance, Liberalisation, Policy Space and the Challenges of Development : Reflections from the Guinean Bauxite-Aluminium Sector ». Chap. 10 in *Bauxite, State and Society in the 20th Century*, sous la dir. de E. Storli, M. Ingulstad and R. Gendron, p. 268-301, Vancouver : University of British Columbia Press.
- Chavagneux, C. (1998). « Peut-on maîtriser la mondialisation ? Une introduction aux approches d'économie politique internationale », *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, vol. 34, p. 25-68.
- Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et Union africaine (CEANU) (2011). « Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du groupe d'études international sur les régimes miniers en Afrique », AddisAbeba (Éthiopie), novembre.
- Government of Ghana (2011). Petroleum Revenue Management Act (Act 815) [PDF] <http://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/Petroleum_Revenue_Management_Act_%202011.PDF>, page consultée le 30 mars 2015.
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) (2006). Guinea Country Update, 31 janvier, <<http://www.eitransparency.org/countryupdates/guineacountryupdate.htm>>, page consultée le 15 février 2006.
- Jobert, B. (2002). « Le mythe de la gouvernance antipolitique », VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille : AFSP, p. II.
- Keohane R. O. et J. S. Nye (1997). *Power and Interdependence* (Toronto : Brown).
- Laforce, M., U. Lapointe et V. Lebus (2009). « Mining Sector Regulation in Quebec and Canada : Is a Redefinition of Asymmetrical Relations Possible ? », *Studies in Political Economy*, vol. 84, Fall, p. 47-78.
- Mazalto, M. (2010). *Gouvernance du secteur minier et enjeux de développement en République démocratique du Congo*, thèse de doctorat en sociologie, Université du Québec à Montréal.
- Naito, K., F. Remy and J. P. Williams (2001). *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and mining*, London, Mining Journal Books Ltd.
- Obi, C. (2001). « Global, State and Local Intersections : Power, Authority and Conflict in the Niger Delta Oil Communities », *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks*, dirigé par T. Callaghy, R. Kassimir and R. Latham, p. 173-196, Cambridge : Cambridge University Press.
- Obi, C. (2004). *The Oil Paradox : Reflections on the Violent Dynamics of Petro-Politics and (Mis) Governance in Nigeria's Niger Delta*, Africa Institute Occasional Paper, no 73, Pretoria : Africa Institute of South Africa.
- Republic of Guinea (2002). Poverty Reduction Strategy Paper, Conakry, Republic of Guinea, January [PDF] <<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Guinea/PRSP/Guinea%20PRSP.pdf>>, consulté le 30 mars 2015.
- République de Guinée (2013). Code minier (nouveau), version consolidée au 1^{er} janvier 2013 [PDF] <<http://www.anouslaguinee.com/medias/files/minier.pdf>>, consulté le 30 mars 2015.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stopford, J. M., S. Strange, et J. S. Henley (2001). *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge : Cambridge University Press.

- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles : Mining, Communities and the World Bank*, Oxford & Portland : Hart Publishing.
- Taggart, M. (1998). *The Free Entry Mineral Allocation System in Canada's North : Economics and Alternatives, Abstract*. Working Paper, Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program, Ottawa.
- Union africaine (2009). « Vision du régime minier africain. », AU/EXP/CAMRMRD/2(I), février,[PDF]<http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf>, consulté le 30 mars 2015.
- United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) and African Union (AU) (2011). *Minerals and Africa's Development*. A Report of the International Study Group on Africa's Mineral Regimes, Addis Ababa : UNECA.
- World Bank (1992). *Strategy for African Mining*, World Bank Technical Paper 181, Africa Technical Department Series, Washington, D.C. : World Bank - Mining Unit, Industry and Energy.

VII

Le tourisme pour protéger l'environnement : une alternative au développement du secteur minier à Madagascar ?

Jessica Onitsoa Andriamasinoro³⁷ et Bruno Sarrasin³⁸

Introduction

Dans le but de contribuer au développement de Madagascar après la dernière période de crise sociopolitique de 2009-2013, le nouveau gouvernement élu a élaboré un Plan national de développement (PND) pour 2015-2019, porté par la vision « une Nation moderne et prospère ». Parmi les secteurs stratégiques identifiés, on trouve : le développement des réserves touristiques (aires protégées), les grands projets miniers, les infrastructures, l'agriculture intensive et extensive incluant la pêche et les entreprises et zones franches. En outre, ce sont les transferts de technologies, l'accès aux marchés mondiaux ainsi que l'Investissement direct étranger (IDE) qu'apporteront ces secteurs sur lesquels le gouvernement appuie la croissance de l'économie (Gouvernement de Madagascar, 2014).

Quel modèle de développement sous-tend les IDE à Madagascar dans les secteurs minier et touristique – particulièrement écotouristique qui s'appuie sur les aires protégées et la biodiversité unique de la Grande île ? Les objectifs de ces deux secteurs sont-ils convergents ou difficilement conciliables ? En nous appuyant sur une approche d'économie politique internationale hétérodoxe développée par Susan Strange, notre objectif est de clarifier les fondements du « modèle de développement » sur lesquels s'appuient le tourisme, l'écotourisme et le secteur minier. Cette démarche exploratoire et documentaire contribuera à éclairer la place que peut représenter l'écotourisme dans la protection des ressources naturelles, en précisant notamment si le secteur peut constituer une alternative au secteur minier dans les flux d'IDE à Madagascar.

³⁷ Université du Québec à Montréal

³⁸ Université du Québec à Montréal

1. Cadre d'analyse

Notre article s'appuie sur l'approche hétérodoxe de l'économie politique internationale (EPI) développée par Susan Strange (Chavagneux, 1998 ; Strange, 1998, 2011). Celle-ci se distingue de l'approche orthodoxe par les outils qu'elle mobilise, mais également par la vision du monde qu'elle sous-tend. Sur les plans conceptuel et analytique, elle opère un décloisonnement entre les sphères économique et politique ainsi que sur les enjeux d'ordre national et international. L'analyse est donc envisagée sous un angle interdisciplinaire qui s'intéresse autant à la situation interne d'un pays qu'à son rapport avec le monde, tout en refusant de limiter l'analyse du pouvoir au seul angle économique ou seulement d'un point de vue des relations internationales. Si l'approche des réalistes et des néoréalistes de l'école américaine en EPI analyse le rôle des États dans l'économie mondiale et leur exercice du « pouvoir relationnel » en se concentrant sur l'influence hégémonique des États-Unis dans une perspective de légitimation de l'ordre établi (Chavagneux, 1998 ; Gilpin, 1987), l'approche hétérodoxe de Strange offre une lecture critique face à cette minimisation du rôle des autres acteurs (firmes transnationales, ONG, institutions financières internationales, etc.) de la mondialisation. Pour Susan Strange, le concept de pouvoir demeure important et est défini comme étant « la capacité d'une personne ou d'un groupe de personnes à agir sur les événements de telle sorte que leurs préférences l'emportent sur celles des autres » (Strange, 2011, 1994). L'originalité de son approche réside dans l'inclusion d'une dimension structurelle du pouvoir, c'est-à-dire la capacité de décider des valeurs du système et du type de résultats souhaitables pour celui-ci, ce qui a également pour effet de fortement influencer le choix des autres acteurs sans pour autant devoir faire usage de la force pour y arriver. En effet, pour Strange ce n'est pas le « pouvoir tiré de » qui compte, mais plutôt le « pouvoir exercé sur ».

Le pouvoir s'exerce alors à travers quatre structures asymétriques en interaction : la structure de sécurité, la structure de production, la structure financière et la structure du savoir. Celles-ci constituent « l'ensemble des accords qui fixent, pour un temps, les conditions d'exercice du pouvoir dans ce domaine et les valeurs prioritaires qui en découlent » (Chavagneux, 1998 : 49). Ce sont les acteurs qui détiennent les clefs de la structure de pouvoir (le contrôle sur la sécurité, la production, le crédit, et le savoir, les croyances et les idées) qui possèdent alors le pouvoir de façonner et de déterminer les structures du système économique national et, éventuellement, international. Ce système constitue « le résultat de la confrontation d'un ensemble d'autorités diffuses, multiples, en négociations permanentes les unes avec les autres pour imposer leurs préférences »

(Chavagneux, 1998 : 25). Ainsi, structures et valeurs évoluent et s'influencent mutuellement : les valeurs privilégiées par ceux qui détiennent le pouvoir influenceront la forme des structures du pouvoir et ces structures feront également évoluer les valeurs prioritaires des acteurs en cause. En cherchant à préciser quel modèle de développement sous-tend les investissements directs étrangers (IDE) à Madagascar, nous proposerons un survol de la biodiversité à Madagascar et des menaces qui pèsent sur elles, pour aborder ensuite les enjeux liés à la pauvreté et les liens entre les secteurs minier et touristique à travers le prisme de l'EPI hétérodoxe.

2. Madagascar : une biodiversité menacée

Par sa superficie de 587 041 km², Madagascar fait partie des plus grands pays insulaires de la planète. Cette insularité a contribué au développement d'une biodiversité caractérisée par un fort taux d'endémisme. On estime que 5 % de toutes les espèces connues à travers le monde se trouvent à Madagascar (Banque mondiale, 2014). La Grande île est d'ailleurs classée parmi les pays de mégadiversité et compte ainsi parmi les 25 *hotspots* mondiaux de biodiversité (Conservation International, 2008) puisqu'on y trouve 244 espèces d'amphibiens toutes endémiques, 370 espèces de reptiles endémiques à 92 %, 98 espèces et sous-espèces de lémurien, toutes endémiques, et 209 espèces d'oiseaux nicheurs endémiques à 51 % (MEF, 2009). L'île de Madagascar possède aussi 12 000 espèces de fleurs dont 90 % sont endémiques et 7 espèces endémiques de baobabs sur les 8 espèces recensées dans le monde. Ses 5 000 kilomètres de littoral, composé de mangroves et de récifs coralliens, abritent également un écosystème unique. Enfin, le pays est doté d'une grande variété de paysages et de types de végétation. On peut citer notamment la forêt dense et humide dans l'escarpement du nord et de l'est, la forêt sèche de l'ouest et la forêt épineuse semi-aride du sud.

Cette richesse accuse toutefois une pression anthropique accrue qui contribue à réduire la couverture végétale et menace la biodiversité qu'elle abrite. Les estimations de la Banque mondiale suggèrent une perte d'environ 12 millions d'hectares de forêts entre 1960 et 2000, soit une réduction de 50 % de la couverture forestière en seulement 40 ans (Banque mondiale, 2003). Si aucun consensus n'existe sur l'évaluation de la couverture forestière d'origine, la plupart des auteurs s'entendent à dire que le taux de déforestation est significativement élevé à Madagascar (Sarrasin, 2011). À ce titre, la culture sur brûlis ou *tavy* est présentée comme la principale cause de déforestation, avec une estimation de 1 620 000 hectares de pertes du couvert forestier dues à cette pratique au cours de la décennie 1990 à 2000 (Steininger *et al.*, 2003). À cela s'ajoute la transformation des forêts en aires

de pâturage, son exploitation en tant que source de bois d'énergie et de construction, l'exploitation illicite des bois précieux, ou encore l'exploitation minière non contrôlée, qui sont considérées comme les autres principales sources de la dégradation et la déforestation des ressources forestières (Banque mondiale, 2014 ; Gouvernement de Madagascar, 2014).

Cette dégradation des ressources naturelles a d'abord été soulevée par le World Resource Institute (WRI) durant les années 1980 et, au cours des années 1990 et 2000, par la Banque mondiale. Cette démarche s'appuie sur les structures de savoir (la connaissance des problèmes et des solutions), de production (les secteurs à privilégier) et financière du pouvoir (les flux d'aide) tel que proposé par Strange. Elle repose sur l'hypothèse de « sous-développement » qui dénonce un cercle vicieux entre la pauvreté, la faible productivité agricole et la dégradation de l'environnement (Clever et Schreiber, 1998 ; WRI, 1985). La Banque mondiale dans sa note de politique destinée au gouvernement malgache réitère cette vision :

Il existe un lien étroit entre pauvreté et environnement à Madagascar. Près de 90 pour cent de la population malgache est pauvre, et le taux de pauvreté est plus important dans les zones rurales que dans les zones urbaines. (Banque mondiale 2014 : 105)

On pense que, d'une part, la pauvreté est un facteur de dégradation et que, d'autre part, les effets de cette dégradation sont le plus fortement ressentis par les ménages pauvres. Les données indiquent que les zones à fort couvert forestier ont de faibles densités de population, mais des taux élevés de pauvreté. Les données indiquent également que la déforestation est corrélée négativement avec la richesse et les zones de plus grande inégalité dans la répartition des revenus. (Banque mondiale 2014 : 120)

Environ 80 % de la population malagasy dépend de l'agriculture pour vivre, donc l'amélioration de la performance de ce secteur pourrait profiter à une part importante de la population [...]. Par la gestion intégrée des ressources naturelles, le secteur de l'agriculture [...] deviendrait plus respectueux de l'environnement. [...] L'agriculture a une grande importance économique et sociale à Madagascar, générant environ 26 % de la totalité du PIB. Pourtant, la croissance du secteur de l'agriculture est décevante. Depuis 1960, la valeur ajoutée par tête dans l'agriculture a baissé de 1 % par année en moyenne [...]. Les gains en production alimentaire n'arrivent pas à suivre le rythme de la croissance démographique [...]. Étant donné que le secteur de l'agriculture connaît une croissance si lente et des limites en termes de besoins en main-d'œuvre, il n'est pas en mesure d'absorber un grand nombre des 600 000 jeunes adultes urbains et ruraux qui rejoignent la population active chaque année, grossissant ainsi les rangs des chômeurs [...]. (Banque mondiale, 2014 : 124)

Ce raisonnement suggère que des stratégies de réduction de la croissance démographique et de promotion de secteurs qui contribueraient à la croissance économique et donc à la réduction de la pauvreté sont présentées comme une solution à cette triple impasse (pauvreté, dégradation des ressources naturelles et faible productivité) (Banque mondiale, 2014, 2002). La

logique sous-jacente peut se résumer de la façon suivante : « une croissance économique supérieure à la croissance démographique contribue à réduire la pauvreté monétaire qui, en conséquence, réduit la pression sur les ressources naturelles en offrant une alternative à la consommation des ressources in situ » (Sarrasin, 2011 : 231). C'est dans ce contexte que les secteurs touristiques et miniers sont présentés comme des solutions aux problèmes de pauvreté et de dégradation de l'environnement à Madagascar.

3. L'écotourisme et la préservation des ressources naturelles

L'écotourisme est souvent évoqué et perçu comme une panacée capable de concilier développement économique, protection de l'environnement et bien-être des communautés. Apparu de façon plus formelle au cours des années 1990 dans les programmes des grandes ONG environnementales, l'écotourisme s'est depuis taillé une place de choix parmi les outils utilisés par les acteurs de la conservation. Par exemple, ce que certains auteurs nomment la conservation néolibérale repose sur l'hypothèse que la nature peut être sauvée grâce aux sommes importantes que les touristes sont prêts à payer afin d'admirer des paysages intacts ou des espèces rares (Igoe & Brockington, 2007 ; McCarthy & Prudham, 2004). À la base de ces actions se trouve le présupposé suivant : sans associer une valeur économique à la biodiversité, impossible d'atteindre les objectifs fixés en matière de conservation. Nous dirons que ces éléments constituent des valeurs prioritaires qui nourrissent les structures de pouvoir qui sous-tendent le modèle de développement à Madagascar.

Depuis 25 ans, le réseau de la Grande île est passé de 46 à 144 aires protégées (AP), couvrant ainsi entre 65 % et 77 % de la couverture forestière restante. Cette expansion est une conséquence de la « vision de Durban » adoptée en 2003 dans laquelle le gouvernement s'est engagé à tripler la surface des aires protégées, faisant ainsi passer la surface totale des AP de 1,7 million d'hectares à 6 millions d'hectares (UICN, 2003). En 2011, 2,65 millions d'hectares d'aires protégées ont été créés et 3,25 millions d'hectares de nouvelles AP sont en cours de finalisation, ce qui représente un total de 10 % de la superficie du pays. Cette accélération dans la création d'AP s'insère dans la logique du modèle qui place les populations rurales pauvres comme étant la cause de la dégradation de l'environnement et des problèmes qui y sont associés. En outre, elle véhicule les valeurs prioritaires définies par le WRI depuis 1985 et dont la Banque mondiale et les ONG de conservation ont pris le relai (Sarrasin, 2005a) : l'environnement doit être protégé ; les changements dans les comportements humains s'inspirent du savoir et d'une compréhension accrue des problèmes ; on propose enfin de produire de l'information objective et pratique dans le but d'alimenter les

décisions. L'information « objective » contribue donc à la prise de conscience des problèmes de dégradation des ressources naturelles qu'il importe à priori de protéger.

Les ressources naturelles à travers les paysages et les aires protégées constituent les produits touristiques phares de Madagascar. En effet, le tourisme à Madagascar s'appuie sur la construction d'une image de marque à l'étranger basée sur la richesse de la culture et de la biodiversité (Sarrasin, 2002). Leur dégradation serait alors une menace pour l'écotourisme qui est, rappelons-le, considéré comme un vecteur de développement économique et de recul de la pauvreté, tant par le gouvernement malgache que pour les IFI comme la Banque mondiale.

4. Madagascar : entre richesse et pauvreté

Madagascar figure parmi les pays les plus pauvres du monde avec un pourcentage de 91 % des ménages classés sur la base du seuil international fixé à 2 dollars en PPA (Gouvernement de Madagascar, 2014). La population rurale, qui constitue 83 % de la population totale du pays, est la plus touchée par la pauvreté puisque 77 % des ruraux sont associés à une forme de pauvreté. Le reste de la population (17 %) qui vit en milieu urbain – dont 6 % dans la capitale – est moins touché avec 56 % de pauvres dans les grandes villes et 31 % dans la capitale (Gouvernement de Madagascar, 2014). Cette grande disparité s'applique aussi sur le plan géographique où certaines des 22 régions du pays sont plus touchées par la pauvreté que d'autres. Aux deux extrêmes, on trouve 9 régions avec un taux de pauvreté supérieur à 80 %, à l'exemple d'Androy avec ses 97 % de population pauvre et de l'autre côté, les régions comme Diana et Analamanga avec moins de 50 % de pauvres. Les crises sociopolitiques de 1971, 1990, 2001 et 2008 ont exacerbé les difficultés vécues par la population, affaiblissant ainsi la croissance économique. Entre 2009 et 2013, la croissance moyenne a été évaluée à 0,9 % par année (Gouvernement de Madagascar, 2014). Cette évolution, en deçà du taux de croissance démographique de 2,8 %, a entraîné une régression du revenu *per capita* qui est passé de 510 USD en 2008 à 448 USD en 2010, aggravant ainsi la pauvreté économique.

Dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) élaboré en 2000, puis dans le Madagascar Action Plan (MAP) présenté en 2002, la lutte contre la pauvreté constitue la priorité des actions à entreprendre pour assurer le « développement ». Si l'objectif est clair, la manière d'y arriver reste à définir en fonction des valeurs prioritaires et des structures de pouvoir en place. Dans le cas du Plan national de développement (PND) pour 2015-2019, en vigueur depuis 2014, on utilise l'expression « croissance inclusive » pour

évoquer cette démarche. Le programme s'est inspiré de la définition de trois organisations internationales (OI) présentes et actives à Madagascar pour donner une définition de la croissance inclusive :

Une croissance inclusive se traduit non pas simplement par l'égalité de traitement et d'opportunités, mais également par des réductions profondes de la pauvreté et par un accroissement massif et correspondant des emplois. La croissance inclusive comprend quatre éléments : l'inclusion économique, l'inclusion sociale, l'inclusion spatiale et l'inclusion politique. (Banque africaine de développement, cité par PND, 2014 : 7)

L'inclusivité désigne l'égalité des chances en matière d'accès aux marchés, aux ressources et à un environnement réglementaire neutre pour les entreprises et les individus dans une perspective à long terme et durable. (Banque mondiale, cité par PND, 2014 : 7)

La croissance inclusive est considérée à la fois comme un résultat et comme un processus. D'une part, elle permet à chacun de participer au processus de croissance, en intervenant dans la prise des décisions et en étant acteur de la croissance. D'autre part, la croissance inclusive procure des avantages qui sont équitablement partagés. Elle implique donc une participation et une mise en commun des avantages. (PNUD, cité par PND, 2014 : 7)

On y trouve les liens entre la croissance économique et la lutte contre la pauvreté où les libéralisations économique et politique constituent les valeurs prioritaires des Institutions financières internationales (IFI). Le cas particulier de la Banque mondiale est intéressant dans la mesure où cette institution a publié, comme nous l'avons déjà évoqué, un recueil de notes de politiques (18 notes) pour Madagascar en mai 2014, destiné au gouvernement malgache et dont le PND s'est largement inspiré. Trois thèmes orientent les propositions avancées dans le document : croissance et prospérité partagée, prestation de service inclusive et gouvernance. Les notes sont regroupées autour de types d'actifs, en quatre catégories : les institutions, le patrimoine naturel, le capital physique et le capital humain. La principale recommandation présentée dans le document est sans doute la plus révélatrice du « modèle de développement » que propose cette institution :

Pour réussir, les économies axées sur les ressources devront faire ce que les développeurs ayant réussi en Asie de l'Est et en Europe centrale ont fait : s'intégrer avec le reste du monde par le commerce extérieur et l'investissement étranger. C'est la condition *sine qua non* pour le développement économique. Mais, tout comme la République de Corée avait besoin de faire plus que d'augmenter les exportations, le succès des [économies riches en ressources] nécessitera plus que l'ouverture au commerce. Le plus important peut être de développer leurs institutions à un stade inhabituellement précoce de croissance, une tâche particulièrement ardue s'il y a un « effet de voracité » de l'abondance des ressources... Ce dont [les économies riches en ressources] ont le plus besoin est ce que les Asiatiques avaient identifié comme une priorité pour eux-mêmes, il y a plus d'une décennie - un changement dans la gouvernance en passant par la « règle de l'homme » à la « règle du droit ». (Banque mondiale, 2013)

Ainsi, à travers le PND, le gouvernement a intégré la notion de développement inclusif, promu par les IFI, et qui, pour le cas de la Banque mondiale notamment, renvoie au libéralisme économique et politique (gouvernance) comme valeur prioritaire. Cela s'insère en parfaite continuité avec le DSRP et le MAP qui l'ont précédé.

Dans tous ces programmes, le tourisme – particulièrement l'écotourisme – a constitué un des vecteurs d'atteinte des objectifs de développement. Dans le PND, le but présenté est « de parvenir à une croissance économique soutenue et partagée permettant à la société malagasy d'être résiliente aux chocs additionnels de par l'utilisation de ces différents types de capital naturel, humain et productif d'une manière inclusive, intégrée et durable » (Gouvernement de Madagascar, 2014 : 57). Pour atteindre cet objectif, des secteurs stratégiques ont été identifiés : grands projets miniers, développement des réserves touristiques, des infrastructures incluant une composante urbaine et de construction de logements sociaux et de l'agriculture intensive et extensive incluant la pêche, les entreprises et les zones franches. Avec une cible de croissance de 5 % en 2015 pour atteindre 10,5 % en 2019, l'apport du tourisme dans ce scénario de développement est de 3,4 % en 2019, contre le 2,8 % prévu en 2014 (Gouvernement de Madagascar, 2014 : 57). Il est estimé que le tourisme génère des recettes de 580 millions de DTS en 2019 avec 822 000 arrivées aux frontières et des emplois directs de l'ordre de 58 000 (Gouvernement de Madagascar, 2014 : 90). L'objectif est très ambitieux, étant donné la situation actuelle du pays à peine sorti d'une crise sociopolitique, en plus d'avoir été fortement affecté par des événements climatiques (cyclones et sécheresse) au début de 2015, causant de fortes inondations notamment sur la capitale Antananarivo.

5. État du tourisme à Madagascar

Comparé à l'île Maurice voisine qui a enregistré presque 1 million de touristes en 2012, Madagascar enregistre de faibles arrivées avec 200 000 touristes (FTHM, 2012 ; Mintour, 2014b). Cette croissance est toutefois positive compte tenu de la chute observée en 2009 et causée par un coup d'État. En effet, de 375 000 en 2008, le nombre de touristes est passé à 163 000 en 2009, soit une baisse de 57 % (Mintour, 2014a). Le nombre d'arrivées touristiques est demeuré faible depuis 2009 avec un taux d'occupation des hôtels qui est passé de 64 % en 2008 à 39 % en 2009 et à 46 % en 2010 (Mintour, 2014a). Mais, dans son ensemble, l'attrait des touristes pour les aires protégées reste élevé. La Banque mondiale estime en effet que 70 % des touristes voyageant à Madagascar ont visité au moins une aire protégée (Banque mondiale, 2014). Les activités de guides ou de signalisation ainsi que l'allocation de 50 % des droits d'entrée dans les aires protégées aux régions décentralisées

constituent les retombées principales de la visite des aires protégées (Sarrasin, 2011). Cela constitue un enjeu de taille compte tenu de l'apport du secteur à plus de 5,9 % du PIB malgache (World Travel and Tourism Council WTTC, 2013, cité par Mintour, 2014c). Le tourisme est en effet un des plus grands pourvoyeurs de devises avec des recettes qui a connu une croissance soutenue allant de 131,3 millions USD en 2004 à 313,58 millions USD en 2008, avant de redescendre à 128,29 millions en 2009 pour atteindre 390,42 millions USD en 2013 (Mintour, 2014a). À lui seul, l'écotourisme offre un potentiel économique à travers l'ensemble du réseau des aires protégées estimé à environ 28 millions de dollars par an (Direction générale de Madagascar National Parks, 2014, dans Gouvernement de Madagascar, 2014). En outre, le tourisme génère également des emplois répartis entre les établissements d'hébergement ou de restauration et les entreprises de voyage et de prestation touristique. Les emplois directs sont ainsi passés de 21 187 en 2005 à 27 299 en 2009, pour atteindre 36 716 en 2013 (Mintour, 2014a ; FTTHM, 2012). L'offre d'hébergement a également enregistré une croissance soutenue, passant de 937 établissements hôteliers pour 10 879 chambres en 2005 à 2 251 établissements hôteliers pour 22 263 chambres en 2013.

Compte tenu de l'importance du secteur pour l'économie du pays, le gouvernement malgache a fait sienne la vision suivante : « Faire de Madagascar la principale destination naturellement durable émergente ». Une Note de stratégie pour le développement du secteur tourisme a été élaborée et mise en œuvre par le ministère du Tourisme depuis 2014. Des zones de relance ainsi que les formes de tourisme à prioriser ont déjà été identifiées pour ce faire. Plus précisément, la relance du secteur repose sur l'identification de trois zones prioritaires à savoir : des zones de relance destinées à la promotion de complexes hôteliers aux normes internationales et qui constitue 80 % des prévisions d'arrivées touristiques ; des zones de relance qui font la promotion des marchés de niche et la promotion des entrepreneurs locaux et qui constituent les 20 % restants d'arrivées touristiques. Ces zones se répartissent géographiquement et l'écotourisme constitue une activité de valorisation économique transversale des ressources naturelles (Mintour, 2014b). En outre, pour la Banque mondiale, les emplois en tourisme ciblent les segments les plus vulnérables de la population, en particulier dans les zones rurales reculées (Banque mondiale, 2014). Cela s'insère dans la logique du modèle de développement s'appuyant sur des valeurs néolibérales où la population rurale est invitée à profiter des opportunités du marché offertes par le tourisme et l'écotourisme. Cela suppose, d'abord, de contribuer à la protection des ressources naturelles comme matière première de ce secteur. Mais dans quelle mesure peut-on saisir les opportunités du marché lorsque l'accès et la rétention dans le

système éducatif sont significativement faibles pour les plus pauvres ainsi que dans les zones rurales ? Dans les écoles primaires par exemple en 2010, le taux d'accès atteignait 98 % pour les 20 % les plus riches contre 77 % seulement des 20 % les plus pauvres. Or, les touristes sont composés à 63 % d'Européens (à 45,7 % de Français), 21 % viennent de l'océan Indien, 7 % d'Afrique et les 6 % restants d'Asie, la seule question de la langue constitue alors une première barrière pour les populations. Il est alors difficile d'imaginer que les ruraux pauvres puissent participer pleinement dans la réalisation de ces prévisions.

6. Qu'en est-il des mines ?

Dans le domaine minier mondial, Madagascar est connu pour ses pierres précieuses et semi-précieuses (saphir, rubis, émeraude, etc.) ainsi que ses autres richesses et potentiels miniers (ilménite, or, fer, bauxite, etc.) et pétroliers (pétrole conventionnel, huiles lourdes et grés bitumineux, etc.) (Banque mondiale, 2014 ; Gouvernement de Madagascar, 2014 ; Rasoamampianina, 2006). Le pays a connu un « boom » du secteur entre 2005 et 2010 grâce au développement de deux grands projets aux dimensions industrielles : l'exploitation d'ilménite (minerai de titane) et de zirsill (mélange de zircon et d'ilménite) à Tolagnaro (Fort Dauphin) avec une capacité de 750 000 tonnes par année, lancée en 2009 par la société QIT Madagascar Minerals (QMM) détenue à 80 % par Rio Tinto et à 20 % par l'État malgache ; et l'exploitation de nickel et de cobalt (et de sulfate d'ammonium, sous-produit du raffinage) avec une capacité de 60 000 tonnes d'ilménite par année lancée fin 2012 par Sherritt International Corporation (40 % des parts), SNC-Lavalin, du Sud-Coréen KORES et du Japonais Sumitomo (Banque mondiale, 2014 ; Rakotondrainibe, 2014). L'apport pour le pays en termes d'investissements de ces deux projets est de l'ordre de 8 milliards de dollars, soit l'équivalent de 40 % des investissements totaux réalisés entre 2006 et 2012 (Banque mondiale, 2014). En 2009, avec 1,08 milliard de dollars, puis en 2010 avec 0,65 milliard de dollars, les investissements miniers ont représenté plus de 80 % des Investissements directs étrangers (IDE) (Données du Centre International du Commerce, cité par la Banque mondiale, 2014). Le secteur extractif a contribué à hauteur de 7,83 % à l'ensemble des recettes fiscales de 2011 et son apport au PIB pour ces dernières années est estimé entre 0,5 et 1,5 %. Cette contribution demeure toutefois minime en comparaison de l'agriculture qui représente plus d'un quart du PIB et demeure ainsi le principal secteur économique du pays (Gouvernement de Madagascar, 2014). Mais le gouvernement et la Banque mondiale sont optimistes quant à l'avenir du secteur et estiment respectivement une croissance de 7,4 % en 2019 et de 8 % d'ici 2020, maintenant ainsi le secteur minier comme un des piliers de

l'économie malgache (Banque mondiale, 2014 ; Gouvernement de Madagascar, 2014).

À ce jour, certains gisements ont fait l'objet de travaux importants et témoignent autant de l'intérêt des investisseurs pour les minerais du pays que de l'ouverture de ce dernier au marché mondial. Cela pourrait contribuer à l'atteinte des objectifs de croissance du secteur, dont la vision décennale de la Banque mondiale (2014) voit le secteur minier comme un des piliers de l'économie du pays pour 2024 et qui agira comme un « véritable catalyseur de développement » et cite les plus importants projets à ce jour :

- L'ilménite de la côte Est et celui de Tuléar : À l'est, la société chinoise Mainland a déjà exploité l'ilménite à petite échelle dans le nord et le sud de Toamasina. À l'ouest, le gisement de Ranobe près de Tuléar a fait l'objet de travaux d'exploration et de préféabilité par la société Exxaro jusqu'en 2009 puis repris par la suite par la société World Titanium Resources.
- Le charbon de Sakoa : les sociétés Madagascar Consolidated Mining S.A. (MCM) et PAM Sakoa Coal S.A. (PAM Sakoa) explorent ce gisement tout en envisageant des projets communs pour la construction du corridor minier ainsi qu'un éventuel partenariat avec le Projet Ambatovy (Sherrit) pour l'exploitation d'une carrière de calcaire.
- L'or de Betsiaka et de Maevatanana : l'or est exploité traditionnellement de manière artisanale dans ces régions, mais KRAOMA S.A. a racheté en 2010 des permis miniers alloués par appel d'offres international en 2008 qui fait envisager une possibilité d'exploitation industrielle.
- Le fer de Soalala : le gisement a fait l'objet d'un appel d'offres en 2009 contre un « pas-de-porte » de 100 millions de dollars. L'exploitation nécessite toutefois un investissement qui tourne autour de 4 à 8 milliards de dollars en raison des besoins en infrastructures (port, route, énergie, etc.).
- La Bauxite de Manantenina : ACCES Madagascar et ESAMA MINERALS, sociétés qui appartiennent au groupe AZIANA Ltd détiennent des permis de recherche sur ce gisement potentiel.
- Les terres rares d'Ampasindava et de Fotadrevo : des projets sont actifs sur ces terres.

En outre, afin de stimuler l'exploration minière et éventuellement identifier les possibilités pour d'autres minerais (vanadium, métaux de base, diamants, etc.), la Banque mondiale a financé en 2000, dans le cadre du projet PGRM, de vastes travaux d'acquisition de données géophysiques et géologiques sur l'ensemble du socle cristallin (75 % du territoire). Ainsi, une nouvelle synthèse de la géologie de Madagascar au 1/1 000 000 et une interprétation moderne

et globale de la géologie malgache sont maintenant disponibles. On peut considérer cette action comme s'inscrivant dans la logique d'une structure de pouvoir dans le domaine du savoir au sens de Strange, puisqu'elle vient renforcer les valeurs prioritaires d'une vision économique des ressources et de leur utilisation.

7. Quelle convergence entre tourisme et mines ?

Par ses apports considérables en termes d'IDE, de devises, de fiscalités et d'emplois à Madagascar, le secteur minier est l'un des secteurs sur lequel le gouvernement s'appuie pour relancer son économie. Le volume d'investissements consentis peut avoir un effet induit sur d'autres secteurs comme le tourisme. Par exemple, le port en eau profonde de Fort Dauphin, inauguré en 2009 et construit pour répondre aux besoins de Rio Tinto QMM, a été identifié pour accueillir les bateaux de croisières. La place du tourisme dans la région est toutefois restée en deçà des prévisions puisque les aires protégées accusent une faible fréquentation à cause des difficultés d'accès aux parcs les plus proches (Sarrasin, 2010). L'affluence de travailleurs migrants pour Rio Tinto QMM (construction et exploitation) a limité les capacités d'accueil du peu d'hébergements que comptait la région tout en y engendrant une inflation (Sarrasin, 2010).

L'exploitation du secteur minier comporte aussi des risques. Considérés comme l'une des causes majeures de la déforestation et de la dégradation forestières à Madagascar, les impacts des mines sur l'environnement vont de la destruction de la biodiversité et de son habitat à la pollution des ressources en eau ou des sols (FCPF, 2010). Or, ce sont les paysages et la biodiversité qui constituent les matières premières de l'écotourisme, ce qui risque de diminuer l'intérêt de la destination. Le cas non résolu de l'empiètement des mines avec le réseau d'aires protégées est une illustration de l'opposition de ces deux secteurs. Les ressources minières les plus importantes se trouvent souvent sous le couvert forestier et cela a engendré la superposition d'environ 10 % de forêts avec les carrés miniers (FCPF, 2010). Bien qu'un Comité Interministériel Mines-Forêts (CIMF) ait été créé pour apporter des solutions, la situation n'est pas réglée pour autant. La solution trouvée est de passer entre ces deux secteurs des ententes et négocier sur ces empiètements au cas par cas (FCPF, 2010). La difficulté d'y arriver est exacerbée par la limite des moyens. L'Office national pour l'environnement (ONE), qui prend en charge le suivi et l'évaluation des études d'impact environnemental (EIE) préparées en vertu de la loi de Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE), dispose par exemple d'une somme dérisoire (environ 3 000 USD à 4 000 USD par année) pour effectuer le suivi d'un projet d'une durée de vie de 30 à 40 ans. De plus, son

changement de statut juridique en 2009 en tant qu'Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) lui permet de générer des bénéfices et d'agir en tant que prestataire de services, ce qui paraît assez délicat par rapport à sa mission de suivi et d'évaluation. Enfin, on trouve aussi les problèmes d'exploitations illicites, majoritairement occupées par des ruraux pauvres en quête d'alternatives de revenus (activités minières comme activité principale ou secondaire) et dont les activités informelles sont difficiles à contrôler. Ces conditions réduisent les opportunités de développement de l'écotourisme dans la mesure où l'activité minière contribue à la destruction d'une partie des paysages et des forêts qui constituent un produit d'appel. Le volume d'activités et d'investissements miniers génère aussi une attractivité auprès de la population que le tourisme peut difficilement concurrencer.

Conclusion

Le tourisme et les mines sont des secteurs identifiés dans le nouveau programme malgache comme étant porteurs de croissance économique. Bien que leurs activités – et leurs fondements mêmes – s'excluent mutuellement, ils reposent sur les mêmes valeurs prioritaires qui privilégient les secteurs d'exportations, les avantages comparatifs, les investissements étrangers et la réduction du rôle de l'État. Nous dirons qu'ils s'insèrent dans et contribuent à un « modèle de développement » néolibéral porté notamment par les IFI au premier rang desquelles on trouve, dans les pays du Sud comme Madagascar, la Banque mondiale. Ce modèle est nourri par et contribue aux structures de pouvoir, au sens de Susan Strange, en orientant les décisions des acteurs s'appuyant sur le savoir, les ressources financières et la productivité. Notre article montre qu'il est difficile de concilier les activités des deux secteurs et révèle notamment les difficultés du secteur minier de constituer un catalyseur d'investissements à caractère touristique en périphérie des zones d'extraction. Comme nous l'avons également montré, la protection de l'environnement et la lutte contre la pauvreté par l'écotourisme a aussi du mal à se constituer en alternative au secteur minier, les flux d'IDE étant résolument en faveur de ce dernier. Dans ce contexte, nous sommes d'accord avec Strange qui suggère que « les organisations internationales, dans leurs exercices dépendants et indépendants de l'autorité recherchent foncièrement la préservation du système. Leurs activités politiques ont servi à renforcer le pouvoir des gouvernements - les pairs du club des états membres. Et dans l'économie mondiale, elles ont contribué à étendre et à renforcer la légitimité des régimes de marché dans le système financier international, le commerce international et dans l'investissement international » (Strange, 2012 : 236). Enfin, parce que la population rurale pauvre n'a pas été appelée à la construction des problèmes et des solutions sur l'orientation du

développement dont elle est la première concernée, les propositions de développement du secteur minier et du tourisme par la Banque mondiale (Note de politique) et le gouvernement (PND) montrent que la « croissance inclusive » semble utopique si les fondements du modèle de développement ne sont pas remis en cause.

Bibliographie

- Banque mondiale (2003). Madagascar. *Revue du secteur rural et environnemental*, Volume 1, rapport principal, 70 p.
- Banque mondiale (2002). *Promoting Environmental Sustainability in Development, An Evaluation of the World Bank Experience*, World Bank Operations Evaluation Department, Washington
- Banque mondiale (2014). *Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente, Recueil de notes de politique pour Madagascar*, Banque mondiale, mai 2014, 324 p.
- Chavagneux, C. (1998). « Peut-on maîtriser la mondialisation ? Une introduction aux approches d'économie politique internationale », *Économies et Sociétés – Relations économiques internationales*, Série Études d'Économie politique internationale, no 34, avril, p. 25-68.
- Cleaver, K., et G. A. Schreiber (1998). *Inverser la spirale. Les interactions entre la population, l'agriculture et l'environnement en Afrique subsaharienne*, Banque mondiale, Washington, D.C., janvier.
- Conservation International (CI) et World WildlifeFund (WWF) (2008). *Assessing the impacts of climate change on Madagascar's biodiversity and livelihoods*, rapport atelier sur la biodiversité du 28 – 31 janvier 2008, Antananarivo Madagascar, 113 p.
- Forest Carbon Partnership Facility, Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) (2010). *Proposition des mesures pour l'état de préparation (R-PP)*. Madagascar, Version du 8 octobre 2010, 107 p.
- FTHM Conseil (2012). *Réalisation des enquêtes visiteurs aux frontières, secteur tourisme, étude et analyse des résultats*, Pole intégré de croissance/Office national du tourisme à Madagascar PIC/ONTM, 100 p.
- Gill Indermit, S., Ivailo Izvorski, Willem van Eeghen et Donato De Rosa (2014). *Diversified Development: Making the Most of Natural Resources in Eurasia*, Washington, DC : World Bank. doi : 10.1596/978-1-4648-0119-8.
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 449 p.
- Gouvernement de Madagascar (2014). *Plan national de développement 2015-2019*, mai, 101 p.
- Igoe Jim et Brockington Dan (2007). « Neoliberal Conservation : A Brief Introduction », *Conservation and Society*, vol. 5, no 4, p. 432-449
- McCarthy James et Prudham Scott (2004). « Neoliberal nature and the nature of neoliberalism », *Geoforum*, vol. 35, no 3, p. 275-283.
- Ministère de l'Environnement et des forêts (MEF) (2009). *Quatrième rapport national de la Convention sur la diversité biologique*, 156 p.

- Ministère du Tourisme (2014a). *Note de stratégie pour la relance du tourisme*, Gouvernement de Madagascar, incluant les zones de relance du tourisme, version mai 2014, 21 p.
- Ministère du Tourisme (2014b). *Statistique du tourisme 2014*, Coordination générale des programmes, direction des études et de la programmation, service de la programmation du suivi et de la statistique, 4 p.
- Ministère du Tourisme (2014c). *Note de stratégie pour le développement du secteur tourisme*, version incluant la stratégie national de développement des compétences pour les métiers du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration (SNDC-THR), 23 p.
- Rakotondrainibe, M. (2014). *Madagascar. La gestion des ressources minières, une gouvernance très problématique*, Fonds documentaire dynamique sur la gouvernance des ressources naturelles de la planète [en ligne] http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-326.html
- Rasoamampianina, V. (2006). *Les informations sur les ressources minières de Madagascar d'après les documents du fonds Grandidier*, Études bibliographiques du Fonds Grandidier, numéro 16-17, septembre 2006, [en ligne] www.taloha.info/document.php?id=319
- Sarrasin, B. (2002). « Tourisme et conservation à Madagascar. Quel rôle pour l'écotourisme ? », *Teoros*, vol. 21, no 3, p. 60-67
- Sarrasin, B. (2005a). « La construction des problèmes environnementaux en Afrique subsaharienne : La mise en place d'un "diagnostic de Washington sur les ressources naturelles" », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. XXVI, no 4, p. 799-815
- Sarrasin, B. et Ramahatra, H. (2010). « La valorisation des espaces naturels et les enjeux de développement : le sud-est de Madagascar – convergence ou divergence ? » Dans C. Gagnon (dir.), *L'écotourisme visité par les acteurs territoriaux. Entre conservation, participation et marché*, Québec : Presses de l'Université du Québec, p. 229-248
- Sarrasin, B. (2005 b). « Environnement, développement et tourisme à Madagascar : quelques enjeux politiques », *Loisir et société*, vol. 28, no 1, printemps, p. 163-183.
- Sarrasin, B. (2006). « Économie politique du développement minier à Madagascar : l'analyse du projet QMM à Tolagnaro (Fort-Dauphin) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol. 7, no 2 | Septembre 2006, consulté le 1^{er} février 2015.
- Steininger, M., Harper, G., Juhn, D. et Hawkins, F. (2003). *Analyse de changement de couverture forestière nationale 1990-2000*, CI Center for Applied Biodiversity Science, Washington DC
- Strange, S. (1998). « International Political Economy: Beyond Economics and International Relations », *Économies et Sociétés*, no 34, avril, p. 69-100.
- Strange, S. (1994). *States and Markets*, Second Edition, London : Pinter (1^{ère} édition : 1988), 264 p.
- Strange, S. (2011). *Le retrait de l'État. La dispersion du pouvoir dans l'économie mondiale*, Temps présent, 346 p.
- Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) (2005). Bénéfice par-delà les frontières. Procès-verbaux du 5^e congrès mondial sur les parcs à Durban, 324 p.

World Resources Institute (WRI) (1985). *Tropical Forests : A Call for Action. The Plan (part. I), Case Studies (part. II) and Country Investment Profiles (part. III)*, Washington, D.C.

VIII

L'exploitation de l'hydroélectricité en région périphérique québécoise : des modèles contre le territoire

Marie-Claude Prémont³⁹ et Marc-Urbain Proulx⁴⁰

1. Survol des théories actuelles sur le développement économique de la périphérie

En territoires périphériques, les activités économiques sont généralement attirées par la présence de ressources naturelles (terres, forêts, mines, maritimes, énergie, etc.) sur des sites et des milieux généralement dispersés. Cette dotation territoriale permet de répondre à la demande en matières premières des économies plus centrales du vaste monde. En reprenant l'analyse des mercantilistes, les économistes classiques ont fort bien analysé cette condition de base. Dès 1923, une modélisation économique en contexte canadien fut proposée par Mackintosh, inspirée par la montée en importance de la théorie macro-économique. Selon sa lecture, les activités économiques en périphérie débutent essentiellement par l'attraction d'industries extractives de ressources qui effectuent le démarrage du processus cumulatif de croissance.

Sur cette base, les travaux de Minville (1934, 1938, 1943) ont permis de lancer l'inventaire systématique des réserves de ressources naturelles du Québec afin d'asseoir une politique publique de prospection d'activités économiques. Les effets structurants générés en périphérie québécoise, comme ailleurs au Canada, ont alimenté les théoriciens dans l'élaboration du modèle *staple-led-growth*, soit la « croissance conduite par les matières premières » (Innis, 1930, 1957). Cette modélisation fut ensuite reprise par Watkins (1977) afin d'en formaliser davantage le fonctionnement général et les effets engendrés. Plus récemment, les analyses de Hayter *et al.* (2003) et d'Argent (2013) s'avèrent particulièrement intéressantes sous l'angle de critères bien tranchés.

³⁹ École nationale d'administration publique

⁴⁰ Université du Québec à Chicoutimi

En contextes périphériques variés, trois composantes économiques ressortent distinctement de notre lecture de ce modèle de croissance et de développement :

- 1- L'existence de bonds de la demande mondiale de matières premières par grands cycles structurels au sein desquels s'inscrivent des cycles conjoncturels ;
- 2- Sur des sites bien dotés et attrayants, on note l'arrivée d'immobilisations massives à la fine pointe de la technologie, effectuée par de grandes sociétés ;
- 3- Les opérations extractives s'accompagnent de fuites financières hors des circuits économiques locaux et d'une faible diversification des sites dans un esprit de croissance auto-entretenu.

Sous l'angle de l'analyse spatiale, la théorie de la localisation industrielle, initialement proposée par Weber (1929) et reprise par Isard(1956), a conduit à bien comprendre qu'en périphérie, les diverses activités affiliées dans la production de biens finaux, notamment les équipementiers, les fournisseurs d'intrants, les transformateurs, les services aux entreprises ou aux travailleurs, les financiers, les marchands, etc. s'établissent en fonction de critères d'efficacité qui favorisent leur dispersion entre plusieurs points principaux, notamment :

- 1- Les sites d'extraction dispersés en fonction des réserves de ressources ;
- 2- Les lieux autochtones et non-autochtones localisés à proximité des sites ;
- 3- Les lieux de transbordement des marchandises ;
- 4- Les grands marchés consommateurs de produits finaux ;
- 5- Les places financières internationales avec leurs sièges sociaux.

En nuancant ce qui est illustré par la théorie de la polarisation (Boudeville, 1962), il apparaît que la centralité ne favorise pas beaucoup la concentration des activités en milieu périphérique. Le vaste espace est plutôt structuré en fonction du facteur premier d'une meilleure accessibilité aux bassins et gisements de ressources qui conditionne la formation de corridors de pénétration à partir des avant-postes de transbordement de marchandises (Vance, 1970 ; Proulx, 2014).

Ces modalités économiques et spatiales se traduisent par des filières de production dans les ressources naturelles qui n'arrivent pas à former des grappes d'activités territorialisées comme on peut l'observer dans certaines industries localisées en régions centrales (Proulx, 2002-2012). On observe peu d'effets d'agglomération susceptibles d'entraîner le cumul économique (Polèse, 2009). Seuls les extracteurs, les fournisseurs réguliers, quelques services et certaines opérations d'affinage des matières premières s'installent près des bassins et des gisements de ressources naturelles. Cette production territoriale limitée alimente néanmoins l'emploi, les revenus, la

consommation et ainsi de suite. Les autres activités qui structurent les filières se localisent plus librement ailleurs à travers l'espace national, voire le plus souvent mondial.

En périphérie nordique, certains avant-postes dont l'économie s'avère plus diversifiée, peuvent profiter de leur position privilégiée dans l'espace pour accaparer certaines retombées que génère l'extraction de ressources naturelles. Ces avant-postes captent une partie des fuites économiques hors des petits établissements humains dispersés et peu diversifiés, d'une part, en leur offrant des intrants pour les activités d'extraction ou, d'autre part, en affinant les matières premières avant livraison. Les cas de Sept Îles, de Havre-Saint-Pierre, de Baie-Comeau, de Val d'Or, d'Amos et de Saguenay illustrent ce phénomène au Québec. Par leur localisation stratégique, ces villes polarisent d'autres activités telles que des grossistes, des manufactures, des services spécialisés, des usines, mais aussi des institutions d'éducation supérieure, de grandes surfaces commerciales, ou des résidences spécialisées. Elles deviennent des pôles de développement de la périphérie nordique. Leur multifonctionnalité initiale et leur capacité d'innovation alimentent en réalité leur diversification économique à un certain degré par la création de nouveaux foyers générateurs de développement.

Si cette mécanique de croissance et de développement correspond au fameux modèle général de Harrod-Domar (Solow, 1956, 1994), des spécificités dans le déploiement en périphérie lui sont propres ou exacerbées, notamment par les fuites très importantes hors des circuits locaux. Ce phénomène limite d'autant plus les effets entraînants ou multiplicateurs sur les lieux d'extraction en soumettant l'économie des établissements locaux à la croissance économique et la poursuite ponctuelle des immobilisations exogènes (Frank, 1968).

Pour réduire cette dépendance bien connue et modélisée des périphéries (Holland, 1978 ; Stöhr & Taylor, 1981), trois conditions essentielles endogènes furent isolées. Associés au modèle classique de l'organisation communautaire, Friedmann et Weaver (1979) ont proposé de miser sur l'appropriation collective de leviers de développement pour le territoire, y compris la desserte publique de biens et services collectifs. Un des leviers ciblés à cet effet concerne la rétention des fuites monétaires hors des circuits en misant sur un degré de fermeture sélective du territoire. Selon ces auteurs, cette appropriation de leviers serait possible par un exercice de coordination territoriale des diverses fonctions exercées dans les divers secteurs (agriculture, manufacturier, éducation, commerce, transport, etc.) afin de créer des effets de synergies autour d'enjeux communs bien interpellés par la collectivité. Pour ce faire, des moyens communautaires deviennent alors essentiels.

On a aussi avancé que l'entrepreneuriat pouvait faire une différence dans le degré de diversification économique d'un territoire périphérique (Coffey et Polèse (1984) et Julien (2005)) déjà en démarrage. Plus récemment, un autre facteur important fut tiré de la théorie pour pointer vers les conditions favorables à la croissance et au développement dans les lieux périphériques. Il s'agit de l'apprentissage et de la créativité dans les initiatives innovatrices (Florida, 1995, 2005), notamment celles visant les institutions pouvant soutenir les deux premières conditions endogènes évoquées, soit l'appropriation de leviers et l'entrepreneuriat. À cet effet, l'interaction de qualité cognitive entre les parties prenantes de la périphérie serait essentielle.

Ces modèles pourraient suggérer que les politiques publiques d'un État demeurent plutôt marginales dans l'occupation des territoires périphériques où joueraient au premier plan la dictature de la géographie de la localisation des ressources et les pressions incontournables de l'économie mondiale dont l'action s'explique par les théories spatiales de la localisation et de la polarisation. Lorsqu'elles sont mises en œuvre, les politiques publiques serviraient plutôt à contrer les effets les plus néfastes des agents économiques, en favorisant l'accès à la ressource par le développement d'infrastructures et de services publics comme le transport (routier, maritime, aérien), l'électricité, l'éducation, les services sociosanitaires, etc. Les politiques publiques auraient aussi intérêt à s'intéresser aux forces vives locales pour faire émerger un développement bien ancré sur son territoire.

Nous proposons ici de développer une autre hypothèse, et sans doute à contre-courant, en observant le développement de la ressource hydroélectrique dans les trois plus grandes régions productrices du Québec. Au lieu d'appuyer le développement territorial, l'hypothèse est que certaines politiques publiques des pouvoirs centraux du Québec pourraient inhiber ou freiner le développement des territoires riches en ressources naturelles, une fois la première impulsion donnée. Par l'analyse de la fiscalité locale et de l'organisation territoriale imposée par Québec dont les effets se poursuivent sur le long terme, le territoire riche en ressources devient largement astreint au rôle de simple réservoir à exploiter au bénéfice d'intérêts localisés hors du territoire. L'analyse des conditions fiscales et territoriales associées au harnachement de la production hydroélectrique dans les trois plus grandes régions productrices du Québec pose la question lancinante de la possible ou de l'impossible occupation durable de la périphérie québécoise à l'intérieur de cet encadrement juridique.

Comme les grandes entreprises et les grands projets demeurent la figure de proue des activités économiques de la périphérie québécoise, notamment dans l'exploitation des ressources naturelles, y compris la ressource hydraulique du Québec, il faut d'abord identifier quelles sont les grandes

régions qui se classent aux premiers rangs de l'exploitation hydroélectrique pour ensuite mieux comprendre les politiques publiques du Québec qui déterminent les règles de l'organisation territoriale et de son financement, bref, les règles qui, dans une large mesure, imposent les conditions de l'occupation des territoires.

2. Les grandes régions productrices d'hydroélectricité du Québec

2.1. Une répartition inégale

Le harnachement des ressources hydroélectriques du Québec procède selon différentes étapes influencées par de multiples facteurs à caractère géographique, économique, sociologique et technologique. Soulignons le fort débit d'eau (pluviosité annuelle) sur des régions qui présentent un dénivelé important (topographie), ainsi que des conditions particulières, comme l'accès à un réservoir naturel (le Lac St-Jean) ou de grands espaces permettant la constitution de tels réservoirs (la baie James). Le Saguenay-Lac-Saint-Jean et la Côte-Nord ont aussi bénéficié d'une importante attractivité du territoire pour l'industrie forestière et de l'aluminium qui nécessite de grandes quantités d'énergie sans interruption et à coûts compétitifs. Jouent en outre l'accessibilité maritime à d'importants marchés, l'hospitalité conditionnelle des populations autochtones et les contraintes de l'acceptabilité sociale des projets. Les progrès de la technologie ont aussi eu un impact majeur sur le déploiement des centrales hydroélectriques à travers le territoire, comme la capacité de transporter l'énergie à haute tension sur de très longues distances qui permet de harnacher les rivières toujours plus éloignées tout en libérant les utilisateurs d'une source unique et rapprochée d'approvisionnement. C'est ainsi qu'en 1965, l'ouverture de la première ligne de transport au monde à 735 KV amenant jusqu'à Montréal l'électricité générée par la nouvelle centrale de Manic-2, confirme la faisabilité du transport sur de longues distances non seulement pour le complexe Manic-Outardes en développement, mais aussi pour les futurs développements aux Chutes-Churchill du Labrador et à la baie James dans le Nord-du-Québec.

Dès la fin du XIX^e siècle, le développement des ressources hydroélectriques agit comme un moteur de l'économie, autant en région métropolitaine qu'en régions périphériques. Le harnachement des rivières tend à s'avancer de plus en plus vers les régions périphériques où l'on trouvera graduellement les bassins de ressources les plus imposants. C'est ainsi que la production d'hydroélectricité passe progressivement de la Montérégie, à la Mauricie, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, à la Côte-Nord pour atteindre, enfin, le Nord-du-Québec.

La production d'hydroélectricité à travers le territoire du Québec est donc largement dépendante d'une dotation en ressource dont la répartition est fort inégale à travers le territoire. Le tableau 3 qui suit place les six régions du Québec où l'on trouve une production significative en ordre décroissant d'importance de la capacité installée de production hydroélectrique sur son territoire, en distinguant la production publique par Hydro-Québec de la production privée. On remarque les écarts importants de capacité de production entre chaque région et l'importance phénoménale que représentent aujourd'hui les trois premières régions productrices du Québec, soit en ordre décroissant le Nord-du-Québec, la Côte-Nord et le Saguenay-Lac-Saint-Jean qui regroupent à elles seules près de 85 % de la capacité totale de production hydroélectrique du Québec. En outre, ces trois grandes régions productrices caractérisent bien ce qu'on entend par la périphérie nordique québécoise (Brouillette, 1959 ; Polèse & Shearmur, 2002), confirmant que la source indéniable de la richesse du Québec en hydroélectricité se trouve dans sa périphérie nordique.

Tableau 3 : Les plus grandes régions productrices d'hydroélectricité du Québec

Ordre d'importance de capacité totale	Nom de la région administrative	Hydro-Québec (MW)	Producteurs privés (MW)	Capacité hydroélectrique totale	% de la capacité installée du Québec
1	Nord-du-Québec	17 268	1,1	17 269	45,2
2	Côte-Nord	11 397	210	11 607	28,2
3	Saguenay-Lac-Saint-Jean	385	3 155	3 540	10,1
4	Montérégie	1 793	19,8	1 812,8	5,1
5	Mauricie	1 654	12,6	1 666,6	4,7
6	Outaouais	628,6	292,3	920,9	2,6

Source : compilation des auteurs à partir d'un fichier transmis par le MAMROT en 2013⁴¹

Le Nord-du-Québec emporte haut la main le rang de la première région productrice d'électricité avec près de 50 % de toute l'électricité produite au Québec, grâce au harnachement du potentiel hydroélectrique du bassin de la rivière La Grande de la baie James. Toutes les installations du complexe La Grande appartiennent à Hydro-Québec.

⁴¹ Certaines centrales sont depuis entrées en service et augmentent encore davantage l'importance du Nord-du-Québec (centrale Sarcelle de 150 MW mise en service en 2013) et la Côte-Nord (centrale Romaine-2 de 640 MW mise en service en 2014).

Au second rang vient la région de la Côte-Nord avec les centrales Bersimis I et II, le grand complexe Manic-Outardes, ainsi que les installations plus récentes de la Sainte-Marguerite et de La Romaine (en développement) dont les installations appartiennent aussi en totalité à Hydro-Québec. On y trouve aussi une centrale au statut unique, la centrale McCormick. La centrale a longtemps été la propriété conjointe de l'industrie des pâtes et papiers et de l'aluminium. Elle servait à alimenter en électricité autant le moulin à papier que l'aluminerie de Baie-Comeau. En 2009, date de la faillite retentissante d'Abitibi Bowater, la part de l'industrie forestière dans la centrale McCormick a été vendue à Hydro-Québec qui est aujourd'hui copropriétaire de la centrale avec le producteur d'aluminium Alcoa. La Côte-Nord produit aujourd'hui globalement près de 30 % de l'électricité du Québec.

Enfin, la troisième région productrice, la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, se place au 3^e rang, et loin devant la 4^e région, celle de la Montérégie où l'on trouve pourtant l'importante centrale de Beauharnois qui figure parmi les plus grandes centrales d'Hydro-Québec (1 853 MW), ou encore devant la région de l'Outaouais où est sise l'impressionnante centrale de Carillon (753 MW).

La région du Saguenay-Lac-Saint-Jean occupe une place unique en se distinguant de façon marquée des deux premières régions par le rôle qu'y joue la grande entreprise privée comme productrice d'électricité pour ses propres fins industrielles. On y trouve en effet un vaste réseau de six centrales hydroélectriques appartenant à l'industrie de l'aluminium (Rio Tinto Alcan - RTA), installées sur le Saguenay et la rivière Péribonka, et de huit centrales de moindre envergure appartenant à l'industrie de la forêt (Produits Forestiers Résolu - PFR). Depuis 2004, Hydro-Québec y opère également la nouvelle centrale de Péribonka IV, installée entre deux centrales de RTA. La région du Saguenay-Lac-Saint-Jean produit ainsi 10 % de l'électricité du Québec.

L'ordre chronologique de développement des trois grandes régions se décline en sens inverse de la puissance installée, avec le développement plus ancien du Saguenay-Lac-Saint-Jean, suivi de la Côte-Nord et enfin, du Nord-du-Québec, même si certains développements de régions précoces peuvent être plus nouveaux, comme Péribonka IV au Saguenay-Lac-Saint-Jean, ou la centrale de Toulouste ou de La Romaine sur la Côte-Nord qui succèdent aux premières phases de développement du complexe La Grande du Nord-du-Québec.

De par l'importance phénoménale de leur contribution, il est donc pertinent de concentrer notre discussion sur ces trois régions productrices qui, au surplus, offrent à l'analyse trois modèles distincts d'occupation territoriale des

installations et de retombées locales et régionales que peut générer la production hydroélectrique.

Nous présentons au tableau 4 le détail des centrales en cause pour chacune de ces trois régions, avec les données à jour en 2014.

Tableau 4 : Les centrales des trois premières régions productrices du Québec en 2014⁴²

Région	Centrale hydroélectrique	Puissance installée (MW)	Date de mise en service	Propriétaire	Territoire municipal (MRC)
1 Nord-du-Québec 17 418 MW	Robert-Bourassa	5616	1979-1981	Hydro-Québec	TNU de la municipalité Eeyou-Itschee-Baie-James (Hors MRC)
	LG-4	2779	1984-1986		
	LG-3	2417	1982-1984		
	LG-2A	2106	1991-1992		
	LG-1	1436	1994-1995		
	Laforge-1	878	1993-1994		
	Eastmain 1A	768	2011-2012		
	Eastmain-1	480	2006		
	Brisay	469	1993		
	Laforge-2	319	1996		
	Sarcelle	150	2013		
2 Côte-Nord 12 247 MW	Manic-5	1596	1970	Hydro-Québec	TNO (Manicouagan)
	René-Lévesque (Manic-3)	1326	1975-1976	Hydro-Québec	TNO (Manicouagan)
	Bersimis-1	1178	1956	Hydro-Québec	TNO (Haute-Côte-Nord)
	Jean-Lesage (Manic-2)	1229	1965-1967	Hydro-Québec	Baie-Comeau (Manicouagan)
	Manic-5-PA	1064	1989	Hydro-Québec	TNO (Manicouagan)
	Outardes-3	1026	1969	Hydro-Québec	TNO (Manicouagan)
	Ste-Marguerite	882	2003	Hydro-Québec	TNO (Manicouagan)
	Bersimis-2	869	1959	Hydro-Québec	TNO (Haute-Côte-Nord)
	Outardes-4	785	1969	Hydro-Québec	TNO (Manicouagan)

⁴² Pour les centrales d'Hydro-Québec, « Centrales d'Hydro-Québec au 11 novembre 2014 », site web d'Hydro-Québec Production, en ligne à : <http://www.hydroquebec.com/production/centrale-hydroelectrique.html> (Lecture le 20 avril 2015). Mise-à-jour du tableau 2.2 (Prémont, 2014).

Tableau 4 (suite)

Côte-Nord 12 247 MW	Romaine-2	640	2014	Hydro-Québec	TNO (?)
	Toulnustouc	526	2005	Hydro-Québec	TNO (Manicouagan)
	Outardes-2	523	1978	Hydro-Québec	Pointe-aux-Outardes
	McCormick	235	1952	Hydro-Québec	Baie-Comeau
	Manic-1	184	1966-1967	Hydro-Québec	Baie-Comeau
	Centrale McCormick	350	1952	Alcoa et Hydro-Québec	Baie-Comeau
3 Saguenay-Lac-Saint-Jean 3 540 MW	Isle-Maligne	454	1926	RTA	Alma
	Chute-des-Passes	854	1959	RTA	TNO (Fjord-du-Saguenay)
	Chute-à-la-Savane	248,9	1952	RTA	Sainte-Monique et Péribonka
	Chute-du-Diable	240	1952	RTA	L'Ascension-de-Notre-Seigneur
	Chute-à-Caron	224	1931	RTA	Saguenay
	Shipsaw	920	1943	RTA	Saguenay
	SPP ElkemMetal	38		ElkemMetal Canada	Saguenay
	Adam-Cunningham ; Chute-aux-Galets ; Jim-Gray	83,6	1921 - 1953	PFR	Saint-David-de-Falardeau
	Murdock-Wilson ; Bésy ; Chicoutimi ; Jonquière	92,3		PFR	Saguenay
Péribonka IV	385	2008	Hydro-Québec	TNO (Fjord-du-Saguenay)	

2.2. Deux variables normatives des retombées locales

Les retombées locales de la production hydroélectrique sont notamment dépendantes de deux variables sur lesquelles se concentre notre analyse et dont les effets se combinent : les règles de la fiscalité locale et celles de l'organisation territoriale. Les règles de la fiscalité locale déterminent les sommes dont pourront disposer les populations locales pour la prestation des services publics locaux. L'organisation territoriale en fixe la répartition. Ces deux variables trouvent leur source première dans les lois adoptées et amendées au fil des ans par la Législature du Québec. On peut donc y lire une action publique lourde de conséquences pour les populations locales. Leur analyse permet de comprendre, en partie, comment se construit et se vit l'occupation de la périphérie québécoise servant à la production d'électricité qui alimente l'ensemble du Québec.

Nous allons d'abord énoncer les règles particulières de la fiscalité foncière en matière de production hydroélectrique, pour ensuite y joindre les règles de l'organisation territoriale propres à chacune des trois grandes régions productrices, afin d'en dégager les trois modèles distincts à l'œuvre pour la grande production hydroélectrique du Québec.

On aurait pu penser à priori que le Québec avait appliqué au développement de l'hydroélectricité un régime juridique uniforme à travers son territoire. Or, notre analyse suggère que cette hypothèse est fautive et que chacune des trois grandes régions productrices est aujourd'hui l'objet d'une normativité territoriale aux traits particuliers ou dont les conséquences lui sont particulières, laissant des traces profondes et différenciées selon les territoires.

3. Les règles fiscales foncières de la production d'électricité

3.1. L'exemption fiscale généralisée et les centrales d'Hydro-Québec

Contrairement au principe général voulant que tous les contribuables québécois paient leurs impôts fonciers selon les mêmes principes fiscaux généraux, la production d'électricité du Québec est soumise à un régime d'exception têt. En effet, les règles générales de la fiscalité foncière du Québec ne s'appliquent pas aux immeubles (barrages, centrales, installations, terrains, aménagements) qui servent à la production, au transport ou à la distribution de l'électricité. Comparativement à tous les autres secteurs d'activité industrielle ou commerciale, la production d'électricité du Québec bénéficie d'un régime spécial et unique de fiscalité municipale et scolaire en rupture avec les règles générales de l'imposition foncière prévues à la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1, ci-après LFM).

En effet, il est interdit aux autorités municipales d'inscrire au rôle d'évaluation foncière tout terrain ou toute construction servant au réseau électrique (y compris, est-il énoncé explicitement à la loi, les barrages et les centrales hydroélectriques), peu importe que le propriétaire soit Hydro-Québec, une municipalité, une coopérative ou même une entreprise privée à but lucratif, comme RTA ou PFR ou encore un producteur privé qui vend l'ensemble de sa production à Hydro-Québec. La seule exception à la règle de non inscription est extrêmement limitée et ne vaut que pour des abris recouvrant certains postes de transformation ou de distribution (article 68, alinéa 3 LFM), bénéficiant non pas aux régions productrices mais bien à la grande région montréalaise. C'est notamment le cas des bâtiments qui recouvrent le poste Berri au centre-ville de Montréal ou le poste Plouffe à Laval, tous deux propriété d'Hydro-Québec qui paie, pour ces installations, des taxes foncières, respectivement à la ville de Montréal et à la ville de Laval. Il va sans dire qu'un immeuble qui n'est pas porté au rôle, comme c'est le cas des barrages et des centrales des trois grandes régions productrices, ne peut, *de facto*, faire l'objet d'une taxe foncière régulière.

Découle de cette normativité exceptionnelle une conséquence majeure pour les municipalités locales et régionales sur le territoire desquelles se trouvent

ces imposantes infrastructures hydroélectriques : il leur est impossible de tirer de ces immeubles les revenus fonciers habituellement prévus par les principes généraux de la fiscalité municipale. Cette interdiction vaut autant pour la taxe foncière que pour la taxe sur la valeur locative, c'est-à-dire la taxe d'affaires, même si son usage est aujourd'hui plus ou moins tombé en désuétude. De plus, la prohibition de taxation foncière se traduit par l'impossibilité de faire participer les installations hydroélectriques à la modulation du fardeau fiscal entre catégories d'immeubles (secteur résidentiel *versus* non résidentiel), autrement ouverte aux municipalités par le mécanisme des taux différenciés selon les catégories d'immeubles, introduit par la loi en 2000⁴³.

En ce qui concerne les installations d'Hydro-Québec, ni la LFM, ni la *Loi sur Hydro-Québec*⁴⁴ ne prévoient aujourd'hui d'exception à cette norme d'exemption fiscale extraordinaire, de sorte que toutes les installations de production, de transport et de distribution d'électricité d'Hydro-Québec sont bénies d'une exemption complète d'impôt foncier ou d'impôt à titre foncier versé aux municipalités ou aux commissions scolaires. Ce régime d'exemption exorbitant pénalise au premier chef les grandes régions productrices du Québec. Il n'affecte pas les immeubles à caractère administratif d'Hydro-Québec, qui demeurent, quant à eux, soumis au régime général de la taxation foncière. C'est ainsi que le bureau chef d'Hydro-Québec sis sur le boulevard René-Lévesque à Montréal, pour prendre cet exemple, verse à la ville de Montréal les impôts réguliers imposés à cette catégorie d'immeubles.

3.2. Un système *sui generis* pour les installations de la grande industrie privée du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Au moment de l'inscription dans les lois municipales de l'exemption fiscale des installations de production d'électricité, le législateur a prévu un régime particulier pour les installations privées des entreprises auto-consommatrices, c'est-à-dire l'industrie qui dispose de ses propres installations de production d'électricité pour alimenter en énergie ses installations industrielles.

⁴³ Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2000, c. 54 (voir a. 244.29 et suivants LFM).

⁴⁴ L.R.Q. c. H- 5. Par l'entrée en vigueur de la LEF le 1^{er} janvier 1972, l'article 41 de la *Loi sur l'Hydro-Québec* de cette époque (qui prévoyait qu'Hydro-Québec payait des taxes municipales et scolaires sur tous ses biens immeubles, à l'exclusion des barrages et des centrales) était déclaré inopérant aux fins de la *Loi sur l'évaluation foncière* (a. 122, L.Q. 1971, c. 50).

C'est ainsi que la LFM prévoit aujourd'hui un régime d'exception à l'exonération totale de taxation foncière, s'appliquant aux installations de production et de transport de l'électricité appartenant à l'industrie de l'aluminium et à l'industrie forestière. Même si la formule *sui generis* est rédigée en termes généraux et s'applique en principe à l'ensemble du Québec, dans les faits, elle ne trouve aujourd'hui application que dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean où se concentrent les actifs hydroélectriques qui n'ont pas été nationalisés en 1962-1963, c'est-à-dire, à l'époque les centrales qui appartenaient à Price Brothers (PFR) et à Alcan (RTA)⁴⁵.

La règle est ainsi conçue. Si une entreprise auto-consommatrice payait des taxes municipales en 1971 sur ses installations (soit au moment de l'adoption de la *Loi sur l'évaluation foncière*⁴⁶ qui a précédé la LFM), elle devait continuer de payer un impôt « à titre de taxe foncière municipale » à compter de 1972, aujourd'hui selon la formule inscrite à l'article 223 LFM.

Cette formule prescrit le simple report d'année en année du montant payé l'année précédente, auquel s'applique le ratio de la croissance générale des taxes levées sur le territoire de la municipalité (obtenu par la division des revenus totaux d'imposition de la municipalité de l'année de perception par les revenus d'imposition de l'année précédente). L'alinéa 2 de l'article 223 LFM précise que le montant dû pour une année ne peut être inférieur au montant de l'année précédente. Cette disposition « cliquet » (ou *ratchet clause*, en anglais), fait en sorte que le montant versé ne peut baisser d'une année à l'autre ; il ne peut que demeurer constant ou croître au rythme de l'évolution des taxes de l'ensemble de la municipalité.

4. L'organisation territoriale des trois grandes régions

4.1. Le Saguenay-Lac-Saint-Jean

Le potentiel hydroélectrique exceptionnel du bassin hydrographique du Saguenay-Lac-Saint-Jean a presque entièrement été cédé à la grande entreprise de la forêt (Price Brothers, aujourd'hui PFR) ou de l'aluminium

⁴⁵ On trouve certains exemples marginaux hors de la région, comme en Outaouais. La centrale McCormick de Baie-Comeau sur la Côte-Nord est encore aujourd'hui l'occasion de contributions versées par le MAMOT qui sont comptées depuis l'acquisition partielle des installations par Hydro-Québec. Nous en traiterons plus loin.

⁴⁶ *Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50.

(Alcan, aujourd'hui RTA), soit par cession complète des droits, par baux emphytéotiques ou à long terme, ou par baux accordés par la loi, dont certains sont conditionnels à des exigences d'investissements et de développement économique (Massell, 2000 et 2011). Ces droits n'ont pas été nationalisés au moment de la Révolution tranquille et de la grande nationalisation de 1962-63 (Savard, 2013). Même après cette époque d'implantation et de croissance héroïque d'Hydro-Québec, de nouveaux droits ont été concédés ou renouvelés par la Législature du Québec à l'industrie de l'aluminium (L.Q. 1984, c. 19) et à l'industrie papetière (L.Q. 1999, c. 18).

L'importante production hydroélectrique de la région a soutenu le développement de l'industrie des pâtes et papiers et engendré une imposante production d'aluminium primaire sur le territoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean, lui léguant sa structure économique caractérisée, où les efforts pour un secteur manufacturier de transformation de l'aluminium donnent toutefois des résultats décevants (Proulx, 2007).

Le développement hydroélectrique privé du Saguenay-Lac-Saint-Jean a de plus imprimé une forte empreinte sur l'organisation territoriale qui, à son tour, a encerclé et canalisé les retombées locales. La Législature provinciale a elle-même présidé à ce phénomène qui conjugue le confinement des retombées territoriales sur un territoire local restreint, avec pour conséquence un point de saturation vite atteint, et la fuite des excédents hors de la région. Les lois privées (Chartes de « villes de compagnies », comme on disait à l'époque) avec d'importantes exonérations fiscales coupaient de tout bénéfice fiscal les populations environnantes éjectées des territoires d'accueil des investissements fonciers imposants qui se déroulaient dans leur arrière-cour. Comme le territoire de la municipalité épousait souvent fidèlement les propriétés foncières de l'entreprise industrielle, les pouvoirs publics de taxation municipale étaient, par la force de la loi et à toute fin pratique, confisqués au seul bénéfice de l'entreprise industrielle. Le coup d'envoi de ce puissant mécanisme a été donné par la toute première centrale de la région à atteindre des proportions gigantesques : la centrale de l'Isle-Maligne.

Une longue et pénible relation a opposé la municipalité de l'Isle-Maligne à ses voisines amputées et déshéritées de Saint-Joseph d'Alma (ville et paroisse) et de Naudville, qui devaient accueillir les travailleurs de l'entreprise et leurs humbles demeures sans bénéficier de l'immense richesse foncière de la centrale et de l'aluminerie auxquelles ils contribuaient de leur dur labeur. La ségrégation léonine de la richesse foncière imposée par la loi au moment de la transformation du lac Saint-Jean en vaste réservoir pour turbiner son eau à l'Isle-Maligne mènera notamment les commissions scolaires environnantes au bord du gouffre et forcera le gouvernement du Québec à

mettre sur pied une commission d'enquête (Rapport Morcel, 1965). La commission soulignera les disparités indécentes de richesse qui découlent du développement de la richesse hydroélectrique du lac Saint-Jean. Les élèves du territoire protégé où se trouvent les installations de production hydroélectrique bénéficiaient de vingt-cinq fois la richesse par élève pour leurs écoles par rapport à celle dont disposaient les enfants des travailleurs répartis dans les écoles des territoires municipaux environnants.

Devenue propriété d'Alcan dès 1926, la centrale d'Isle-Maligne et sa municipalité d'Isle Maligne ont par la suite servi de modèle, notamment pour les centrales d'Alcan de Chute-à-Caron et de Shipshaw. Les deux centrales qui atteignaient de nouveaux sommets de capacité ont d'abord bénéficié dès 1928 de leur municipalité propre, Racine, avant d'être annexées à Arvida en 1944, qui sera à son tour annexée à Jonquière en 1975, et finalement à la grande ville de Saguenay en 2002 (Prémont, 2013b).

Nous ne pouvons ici énoncer en détail comment ce même mécanisme a structuré l'organisation territoriale de toute la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, ponctué au rythme de son développement hydroélectrique. Il est toutefois important de faire ici le lien entre l'organisation territoriale historique de la région et les règles fiscales particulières encore en vigueur aujourd'hui pour les barrages et les centrales de la région et qui appartiennent à RTA et PFR.

Les phénomènes historiques à l'œuvre sont complexes, mais ils imposent leur héritage jusqu'à ce jour. Les perceptions fiscales pour les installations de production hydroélectrique qui appartiennent à la grande industrie du Saguenay-Lac-Saint-Jean, sont aujourd'hui régies par la LFM. Les dispositions légales particulières évoquées plus haut peuvent se résumer à la pérennisation à compter de 1972 de situations fiscales aussi variables qu'arbitraires. Au cours de la période plus récente, on note aussi que les écarts entre les perceptions fiscales peuvent se creuser ou se rétrécir, selon le rythme de progression des revenus fiscaux de la municipalité et l'utilisation de la disposition cliquet prévue à la LFM.

La région du Saguenay-Lac-Saint-Jean est aujourd'hui la seule région du Québec dont les municipalités peuvent percevoir une certaine forme de taxation issue de la présence d'infrastructures de production et de transport d'hydroélectricité. Par contre, ces perceptions sont aléatoires et soulèvent d'importantes questions en matière d'équité fiscale. Les disparités de perceptions fiscales entre les différentes centrales hydroélectriques du Saguenay-Lac-Saint-Jean atteignent des niveaux étonnants. Les écarts s'expriment non seulement entre le secteur de la forêt qui supporte généralement un fardeau plus lourd que le secteur de l'aluminium, mais aussi

entre différentes municipalités pour un même secteur d'activités, ou à l'intérieur d'une même municipalité entre les différents secteurs (Prémont, 2013b).

L'énorme écart historique entre la municipalité d'Isle Maligne et la municipalité de Saint-Joseph d'Alma a été en partie corrigé au moment de la fusion municipale de la grande région d'Alma qui se fait avant la date charnière de 1971, soit dès 1963. Ce n'est pas le cas d'Arvida qui n'est fusionnée à Jonquière qu'après la date butoir de 1971, soit en 1975. La correction en matière de fiscalité municipale n'a donc pu s'y opérer et les importantes centrales hydroélectriques qui se trouvent aujourd'hui sur le territoire de la ville de Saguenay bénéficient encore de la distorsion historique majeure qui pénalise la ville.

L'adoption de la LEF en 1971 visait justement à corriger pour l'ensemble des valeurs immobilières et l'ensemble des municipalités du Québec le caractère souvent incohérent et arbitraire de l'évaluation foncière pratiquée jusqu'à cette date par les municipalités du Québec. Si cette importante réforme de 1971 pour l'évaluation foncière (LEF) et de 1979 pour la fiscalité municipale (LFM) a sans doute réussi à redresser et normaliser les règles fiscales pour la très grande majorité des propriétés immobilières du Québec, les installations de production hydroélectrique sont totalement passées sous le radar de la double réforme, puisque les nouvelles règles ne leur ont pas été appliquées (Prémont, 2013a). En effet, ces deux lois ont successivement eu pour simple effet de confirmer l'exemption fiscale des centrales d'Hydro-Québec tout en pérennisant pour l'industrie de l'aluminium et de la forêt des valeurs qui répondent davantage à une logique de maintien du statu quo avec des résultats aussi différents qu'arbitraires entre une municipalité et une autre, entre une centrale et une autre, entre une entreprise et une autre. Non seulement la correction des incohérences historiques n'a pas touché les infrastructures de production et de transport hydroélectrique du Québec, mais la réforme a plutôt confirmé et pérennisé des valeurs arbitraires avec lesquelles doivent encore composer les municipalités et les entreprises touchées de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Résumons les principales caractéristiques du modèle. La troisième région productrice en importance, le Saguenay-Lac-Saint-Jean, est la plus ancienne. Les droits hydrauliques ont été concédés à la grande industrie privée sous le modèle qui a précédé la nationalisation de 1962-63. C'est aujourd'hui près de 90 % de la capacité hydrographique du bassin du Saguenay qui est sous contrôle privé, ce qui en fait une exception notable et unique à l'échelle du Québec. À l'exception de la centrale de Chute-des-passes de RTA et Péribonka IV d'Hydro-Québec, les centrales de la région sont localisées en territoire municipal et ont donc toujours contribué aux finances des

municipalités. Par contre, l'organisation territoriale de la région s'est construite par un morcellement du territoire où les bénéfices fiscaux directs de la richesse foncière du développement hydroélectrique étaient confinés sur des territoires municipalisés appartenant en très grande partie aux propriétaires industriels eux-mêmes. Les effets fiscaux de cette organisation ont été cristallisés en 1971 par l'adoption de règles fiscales particulières et exceptionnelles s'appliquant aux installations de production et de transport de l'hydroélectricité appartenant à la grande industrie. Donc, en dépit de la réorganisation territoriale par fusions municipales qui a touché la région au cours des trente dernières années, les bénéfices fiscaux de la production privée d'électricité de la région demeurent empreints des marques presque féodales du passé. Par ailleurs, le développement de la ressource hydroélectrique du bassin hydrographique du Saguenay a entraîné un développement majeur des premières phases de transformation, sous la forme de production d'aluminium primaire et de transformation primaire de la forêt en pâtes et papiers.

4.2. La Côte-Nord

Contrairement à la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, la plus grande part des installations hydroélectriques de la Côte-Nord, deuxième région productrice du Québec, est installée en territoire non-organisé (TNO), accessible par les voies de pénétration qui s'étirent depuis des pôles régionaux importants, comme Forestville pour Bersimis, Baie-Comeau pour le complexe Manic-Outardes et Havre-Saint-Pierre pour La Romaine. Les seules exceptions d'une localisation en territoire municipal concernent les premières chutes de la rivière Manicouagan où les centrales Manic-1 et Manic-2 d'Hydro-Québec cohabitent avec une autre centrale privée qui remonte à l'ouverture en 1938 du moulin à papier journal de la Quebec North Shore Paper Company de Robert McCormick, bien avant l'arrivée d'Hydro-Québec sur la Côte-Nord au cours des années 1950. En effet, ce sont les deux centrales de Bersimis I et II qui ont inauguré une première implantation d'envergure de la société d'État à l'extérieur de la région métropolitaine montréalaise où elle est installée depuis 1944 (Bellavance, 1994). Le modèle de la Côte-Nord illustre donc une double cohabitation : production privée et production publique ; production en territoire municipalisé et production en territoire non municipalisé, avec la balance qui penche du côté de la production publique en territoire non organisé.

Si la présence actuelle de l'aluminerie d'Alcoa à Baie-Comeau (à l'origine – 1956- Canadian British Aluminum) s'explique par la présence contiguë de la centrale McCormick, l'aluminerie Alouette de Sept-Îles permet de son côté d'illustrer que le maintien des usines énergivores en territoire périphérique

nordique n'est pas nécessairement condamné, même si la consommation de l'électricité n'est plus captive de la proximité de la source.

Entre la création d'Hydro-Québec en 1944 et la deuxième nationalisation de 1962-63, Hydro-Québec pouvait plus difficilement étendre ses activités en dehors de la grande région métropolitaine de Montréal en raison de l'obstacle que représentaient les cessions de droits hydrauliques et les monopoles de distribution consentis au fil des ans à des entreprises privées. La plus grande de ces entreprises était la Shawinigan Water & Power (SWP) qui a représenté la part du lion de la nationalisation des années 1960. La construction et propriété des centrales Bersimis I et Bersimis II ont été confiées à Hydro-Québec qui a reproduit la méthode de la localité temporaire utilisée plus tôt par Alcan pour sa centrale de Chute-des-passes. À son tour, Hydro-Québec a érigé une localité à vocation temporaire nommée Labrieville, démantelée une fois les travaux achevés et le téléguidage des centrales Bersimis implanté. Ce modèle du campement plus ou moins temporaire était destiné à devenir le modèle privilégié pour les centrales érigées par la suite en TNO par Hydro-Québec. Dès que les centrales Bersimis entrent en fonction, Hydro-Québec poursuit son expansion sur la Côte-Nord et s'embarque dans le gigantesque projet Manic-Outardes dont les travaux s'étendent sur près de 20 ans, soit de 1959 à 1978.

Ces gigantesques travaux vont mettre sous tension extrême les municipalités locales qui, par leur localisation régionale, sont fortement sollicitées pour accueillir les travailleurs des chantiers et leurs familles, sans pour autant pouvoir bénéficier des revenus fiscaux du développement hydroélectrique phénoménal qui se déploie dans l'arrière-pays. C'est au moment où le vaste chantier bat son plein, que la Législature de Québec adopte en 1963 un amendement législatif à la loi sur Hydro-Québec qui ferme définitivement la porte à toute velléité de retombées fiscales locales des centrales d'Hydro-Québec (Prémont, 2014).

C'est dans ce contexte que prend forme ce qui apparaîtra pour certains comme un conflit entre les villes jumelles de Baie-Comeau et de Hauterive, mais qui n'est plutôt que l'exacerbation des distorsions engendrées par l'exemption fiscale complète des opérations industrielles d'Hydro-Québec. En effet, pendant que la ville de Baie-Comeau peut tirer des revenus fiscaux importants des opérations industrielles du moulin à papier et de l'aluminerie, Hauterive ne tire pas un sous des centrales Manic-1 et Manic-2 d'Hydro-Québec mises en service sur son territoire entre 1965 et 1967. Hauterive doit en outre se contenter d'une évaluation municipale de la centrale McCormick plafonnée par loi privée. Pendant ce temps, Hauterive est contrainte de mettre en place de grands parcs à maisons mobiles pour accueillir les travailleurs qui déferlent par centaines et milliers pour le vaste chantier de la

Manic. La ville de Hauterive doit investir dans des infrastructures publiques sans disposer de sources de revenus fonciers pour y faire face, puisque les importants développements hydroélectriques sont totalement exemptés d'impôts fonciers ou localisés hors de ses frontières.

La répartition des effectifs fonciers imposables et non imposables entre les villes de Hauterive et de Baie-Comeau place rapidement la ville de Hauterive en déséquilibre prononcé. Les données financières de l'année qui a précédé la fusion des deux municipalités sont très éloquentes. Les deux villes avaient chacune atteint une population à peu près équivalente d'environ de 13 000 habitants, et jouissaient respectivement d'une évaluation résidentielle à peu près égale d'environ 130 millions \$. Par contre, pour supporter une dette à long terme similaire de 16 millions \$, la ville de Baie-Comeau bénéficiait d'une évaluation foncière industrielle qui atteignaient plus de sept fois celle de Hauterive⁴⁷.

La ville de Hauterive n'était pas dupe de la situation injuste et intenable dans laquelle la plaçait l'exemption fiscale des grandes installations immobilières industrielles d'Hydro-Québec. Au cours de ses dernières années d'existence, la municipalité s'est débattue avec toute la vigueur du combattant condamné auprès des plus hautes autorités d'Hydro-Québec et du gouvernement du Québec pour tenter de faire reconnaître le déséquilibre profond de ses finances provoqué par l'exonération fiscale des centrales d'Hydro-Québec. Les archives de l'ancienne municipalité de Hauterive sont riches de témoignages multiples des interventions, doléances, rencontres, études et interpellations faites en plus haut lieu pour dénoncer le caractère insoutenable de l'exemption fiscale des installations hydroélectriques de la société d'État pour la viabilité territoriale de la région⁴⁸.

Le gouvernement du Québec et Hydro-Québec ont opposé une fin de non-recevoir à la demande de Hauterive d'indemnisation ou de modification des règles de taxation foncière qui pénalisent lourdement le territoire d'accueil de la grande production hydroélectrique. La réponse de Québec s'est canalisée dans le projet de fusion des deux villes de Baie-Comeau et de Hauterive, devenue à ses yeux la seule issue possible aux difficultés financières de Hauterive. Le débat et le processus de cette fusion municipale par loi

⁴⁷ Renseignements financiers Baie Comeau-Hauterive, 1981, Archives de Baie Comeau, Fusion, dossiers généraux, boîte 3.

⁴⁸ Voir notamment : Roche (1982), Impact socio-économique et fiscal du complexe hydro-électrique Manicouagan-Outardes sur la ville de Hauterive, septembre, 91 p. plus les annexes.

spéciale⁴⁹, ont été parmi les plus virulents et acerbes qu'aient connus l'histoire politique municipale du Québec.

L'effet néfaste de la règle de l'exonération fiscale en faveur d'Hydro-Québec est revenu hanter récemment la ville de Baie-Comeau. En effet, lorsqu'Hydro-Québec a racheté en 2009 de la faillite de Abitibi Bowater 60 % des parts de la centrale McCormick pour la somme de 615 millions \$, la société d'État sonnait le glas des versements à titre de taxes foncières, selon les règles présentées plus haut concernant les centrales privées de l'industrie, même si Alcoa conservait sa part historique de 40 %. Hydro-Québec acquérant une part majoritaire, c'est la qualification juridique de la centrale qui basculait pour lui mériter une exonération totale, au plus grand dam de la ville de Baie-Comeau, et au bénéfice éhonté du commanditaire Alcoa qui empochait du coup une réduction d'impôts inespérée de 40 % du montant annuel de 1 694 300 \$ versée par la Compagnie hydroélectrique Manicouagan en 2009. Le gouvernement du Québec est demeuré impassible devant le drame fiscal qui frappait la ville de Baie-Comeau en raison de l'absurdité de la loi québécoise accordant inopinément une telle exemption fiscale à la multinationale qui, comme par magie, obtenait une diminution importante de ses obligations fiscales, pendant que la population de la Côte-Nord était une fois de plus flouée par les règles. Québec s'est tout simplement contenté d'accorder à la ville de Baie-Comeau une subvention équivalente dégressive qui prend fin dès 2016 avec le dernier versement réduit à la somme de 338 000 \$⁵⁰.

Résumons les principales caractéristiques du modèle. La Côte-Nord est la deuxième plus importante région productrice d'hydroélectricité du Québec avec de gigantesques centrales et barrages, dont la mythique centrale de Manic-5. À l'opposé du Saguenay-Lac-Saint-Jean, la plupart des centrales sont situées en TNO avec les trois exceptions notables des centrales d'Hydro-Québec de Manic I et II sises sur le territoire de la ville de Baie-Comeau, ainsi que la centrale McCormick, totalement privée jusqu'en 2009 au moment où Hydro-Québec a acquis 60 % des parts. L'exemption fiscale totale des installations industrielles d'Hydro-Québec y a particulièrement mis à mal la

⁴⁹ Loi regroupant les villes de Baie Comeau et de Hauterive, L.Q. 1982, c. 23.

⁵⁰ Décret 717-2010, 25 août 2010, *Gazette officielle du Québec*, Partie 2, 142^e année, No. 35, 15 septembre 2010, p. 3792 : « Décret concernant l'octroi à la Ville de Baie-Comeau de compensations pour la perte de revenus de taxes découlant de l'acquisition d'un barrage par Hydro-Québec ». Le décret précise : « Attendu qu'il apparaît opportun d'accorder une aide transitoire à la Ville de Baie-Comeau pour lui permettre de s'adapter progressivement à la nouvelle situation. »

région de Baie-Comeau en plaçant au bord du gouffre la municipalité de Hauterive qui ne pouvait tirer aucun revenu des centrales d'Hydro-Québec de son territoire et que des revenus plafonnés de la centrale McCormick.

4.3. Le Nord-du-Québec

La toute première région productrice du Québec, le Nord-du-Québec, présente un modèle d'organisation territoriale unique et tout spécialement conçu pour limiter et confiner les retombées locales et régionales du développement hydroélectrique phénoménal qu'on y trouve. Le Québec a trouvé au Labrador son inspiration pour le modèle inédit implanté à la baie James. Rappelons que lorsqu'Hydro-Québec a exproprié la société Shawinigan Water & Power en 1962-63, la société d'État a hérité d'actions détenues par la SWP dans la société Brinco qui s'engageait dans le harnachement du potentiel des puissantes Chutes Churchill. Le Premier ministre Smallwood de Terre-Neuve et Labrador avait en effet confié à une seule société privée, la Brinco, le développement de toutes les richesses naturelles qui n'avaient pas encore été concédées sur l'ensemble de la périphérie du Labrador et de l'île de Terre-Neuve, espérant susciter un intérêt économique d'envergure susceptible de tirer la province, et surtout le Labrador, de l'extrême pauvreté qui y régnait (Smith, 1975).

Le Québec a adapté le modèle en mettant sur pied deux sociétés publiques distinctes d'Hydro-Québec, la Société d'énergie de la Baie James (SEBJ) (dont les actifs ont plus tard été transférés à HQ - L.Q. 1978, c. 41) et la Société de développement de la Baie James (SDBJ)⁵¹. À l'image de la technique utilisée par Terre-Neuve, non seulement les droits hydrauliques ont été transférés à ces sociétés, mais l'ensemble des droits sur les autres richesses naturelles, soit les droits forestiers et les droits miniers, en comptant sur la mission de développement économique qui leur était confiée pour entraîner une synergie d'exploitation entre ces trois secteurs de ressources naturelles. Les résultats escomptés en termes de développement économique n'ont malheureusement pas suivi (Froschauer, 1999).

À ce véhicule particulier, s'est jointe une conception inédite d'organisation territoriale qui représente le territoire municipal le plus grand du Québec et

⁵¹ *Loi du développement de la région de la Baie James*, L.Q. 1971, c. 34. Est constituée la Société de développement de la Baie James (a. 1) dont le conseil d'administration composée de 5 membres (3 proviennent d'Hydro-Québec) est substitué au conseil de la Municipalité de la Baie James, dont le territoire exclut toutes les municipalités de la région déjà constituées et les réserves indiennes.

du monde avec près de 300 000 kilomètres carrés. Pendant les trente premières années, le conseil d'administration de la SDBJ s'est substitué au conseil municipal (L.Q. 1971, c. 34 ; L.Q. 2001, c. 61) qui présidait à la gestion d'un territoire couvrant près du quart de la superficie du Québec, mais qui était totalement extrudé de toutes les municipalités d'importance qu'on y trouvait, soit les villes de Matagami, Chapais, Chibougamau et Lebel-sur-Quévillon. Autrement dit, la grande région du Nord-du-Québec soumise à l'exploitation hydroélectrique à une échelle encore jamais atteinte, est essentiellement structurée en tant qu'équivalent d'un immense TNO qui forme le substrat même de la municipalité de la Baie James, désigné par territoire non-urbanisé (TNU) pour bien montrer que la municipalité est constituée à l'extérieur des villes, puisqu'elles sont enclavées dans son territoire sans en être partie. Même si les installations phénoménales de production et de transport d'Hydro-Québec sont protégées contre toute ponction fiscale, l'organisation territoriale de la région écarte en outre toute possibilité pour les quatre villes enclavées qui sont néanmoins au cœur de l'effort de développement de la région de tirer des revenus fonciers accordés aux autres municipalités du Québec pour les immeubles administratifs et résidentiels du territoire appartenant à Hydro-Québec, parfois situés dans les localités, comme Radisson ou en TNU. À l'image des anciennes municipalités d'Alcan au Saguenay-Lac-Saint-Jean, les revenus issus des immeubles administratifs d'Hydro-Québec sont ainsi réservés à l'entretien du territoire qui est essentiellement sous le contrôle d'Hydro-Québec ou pour accéder à ces territoires. C'est ainsi qu'aucune propriété d'Hydro-Québec de la vaste région du Nord-du-Québec ne participe financièrement à la prestation de services publics locaux fournis par les quatre villes enclavées et donc exclues de la définition juridique du territoire d'appartenance des installations d'Hydro-Québec. Il est difficile de concevoir une forme plus extrême d'organisation territoriale qui vide de sa richesse le corps territorial habité de la baie James, par ailleurs bien structuré à produire la moitié de l'hydroélectricité pour tout le Québec.

L'organisation territoriale unique voire inique de la Municipalité de la Baie James a subi quelques transformations au fil des ans avec une nouvelle forme hybride allochtone-autochtone du Gouvernement régional Eeyou-Istchee, entrée en fonction le 1^{er} janvier 2014 (L.R.Q., c. G-1.04), encore largement tributaire de son organisation originelle. Il faut souligner que la cohabitation avec les populations autochtones crie a fortement influencé la façon de concevoir le développement hydroélectrique partout à travers la province, notamment à la suite de l'injonction du juge Malouf de novembre 1973 (R.P. 1974) qui a réussi à faire taire les niveleuses pendant une semaine et a mené en 1975 à l'adoption de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois. Mais cet important aspect du développement hydroélectrique et

de l'organisation du territoire déborde l'objet de ce texte, même si elle a permis l'adoption de certains programmes par Hydro-Québec pour indemniser les populations locales et régionales au moment de la construction de nouvelles infrastructures de production ou de transport d'électricité.

Résumons le modèle du Nord-du-Québec. La municipalité de la Baie-James a été conçue et mise sur pied pour mieux servir le développement hydroélectrique qui s'annonçait alors comme le projet du siècle et assurer la concentration des efforts à cette seule fin. Pour y parvenir, le gouvernement de Robert Bourassa a structuré le territoire sur deux plans. Le premier a emprunté le modèle utilisé par Terre-Neuve-et-Labrador pour développer les chutes Churchill, en confiant à une même entreprise la responsabilité du développement des trois principales ressources naturelles de ce vaste territoire : la forêt, les mines et les ressources hydrauliques. Le deuxième plan a servi à modeler le territoire de façon à isoler les vastes territoires nécessaires à ce développement des communautés déjà installées dans les quatre villes enclavées. C'est justement pour le développement de l'hydroélectricité de la baie James que la généralisation de l'exonération fiscale des installations de production d'électricité a fait son entrée dans les lois municipales. Mais l'exonération a été poussée encore plus loin que jamais sur le territoire de la baie James, en extrudant la région de toutes ses villes pour qui il devenait alors impossible de bénéficier de revenus fiscaux des immeubles administratifs d'Hydro-Québec situés en TNU ou dans les localités du Nord-du-Québec. La nouvelle forme de gouvernance instaurée avec le Gouvernement Eeyou-Istchee introduit des changements fondamentaux dans la gouvernance mixte allochtone-autochtone de la région, mais laisse intacte cette structure qui limite et confine tous les revenus possibles des installations administratives d'Hydro-Québec au bénéfice de son propriétaire Hydro-Québec.

5. Conclusion

Les trois premières régions productrices d'hydroélectricité du Québec témoignent aujourd'hui, chacune à sa façon, d'un modèle juridique propre, autant pour le développement de la ressource hydroélectrique elle-même, que pour le développement du territoire local ou régional d'accueil. Même si des différences importantes distinguent le modèle à l'œuvre dans chaque région, elles ont en commun de meurtrir l'occupation du territoire plus que de le nourrir. Les régions productrices ne tirent pas leur dû de la grande activité industrielle qui se déroule sur leur territoire, pendant que l'organisation territoriale peut inhiber la concertation régionale nécessaire au développement.

Or, des règles fiscales plus adéquates et une organisation territoriale plus sensible à l'occupation du territoire et aux populations locales et régionales pourraient mieux soutenir les conditions endogènes de la croissance et du développement territorial de la périphérie québécoise consacrée à la production d'électricité au bénéfice prépondérant des autres régions. Une contribution fiscale plus équilibrée de cette importante richesse foncière pourrait permettre un meilleur équilibre dans les contributions exigées des autres secteurs d'occupation du territoire. De nouveaux leviers communautaires pourraient également être mis en œuvre par les collectivités afin d'améliorer la qualité de la vie dans la périphérie par de meilleurs services publics, l'installation de bâtiments à vocation sociale et économique pour incuber diverses activités, l'installation d'équipements collectifs spécialisés notamment dans le domaine récréotouristique, etc.

Le Québec doit s'engager dans un vaste chantier sur la révision des règles fiscales et territoriales de la production hydroélectrique du Québec afin de corriger l'iniquité à laquelle sont soumises depuis trop longtemps les grandes régions productrices du Québec et à leurs populations.

Bibliographie

Littérature

- Argent, N. (2013) « Reinterpreting Core and Periphery in Australia's Mineralland Energy Resources Boom: an Innisian perspective on the Pilbara », in *Australian Geographer*, vol 44, 3, p. 323-340.
- Auty, R. M. (ed) (2001) *Resource abundance and economic development*, Oxford, Oxford University Press.
- Baldwin, R. E. (1956) « Patterns of development in newly settled regions », *Manchester School of Economics and Social Studies*, 24, p. 161-179
- Barnes, T. J. (1996) *Logics of dislocation: models, metaphors and meanings of economic space*, New-York, Guilford Press.
- Bellavance, C. (1994) *Shawinigan Water and Power, 1898-1963*, Montréal, Routledge, 446 p.
- Boudeville, J. R. (1962) *Les espaces économiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Brouillette, N. (1959) « Les régions géographiques économiques de la province de Québec », in *Mélanges géographiques canadiens offerts à Raoul Dandurand*, PUL, p. 65-83.
- Coffey, W. et Polese, M. (1984) « Local Development: Conceptual bases and policy implications », *Regional Studies*, vol. 19, p. 34-52.
- Florida, R. (1995) « Towards the learning region », *Futures*, vol 27, no 5, p. 527-538.
- Florida, R. (2005) *Cities and the Creative Class*, London Routledge
- Frank, A. G. (1968) *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine*, Édition Maspéro

- Friedmann, J. and Weaver, C. (1979) *Territory and Function*, London, Ed. Arnold Publisher.
- Froschauer, K. (1999) *White Gold. Hydroelectric Power in Canada*, Vancouver, UBC Press, 322 p.
- Hayter, R., Barnes, T. J. and Bradshaw, M. J. (2003) « Relocating resource peripheries to the core of economic geography's theorizing : rationale and agenda », *Area*, 35.1, p. 15-23.
- Holland, S. (1978) *The regional problem*, London : Macmillan editor
- Howlett, M. and Brownsey, K. (2008) « Toward a Post-Staples State », in Howlett, M. and Brownsey, K. (ed) *Canada's resource economy in transition. The past, present and future of Canada staple industries*, Emond Montgomery Publications.
- Innis, H.-A. (1930) *The Fur trade in Canada: an introduction to Canadian economic history*, New Haven, Yale University Press.
- Innis, H.-A. (1957) *Essays in Canadian economic history*, Toronto : University of Toronto Press.
- Isard, W. (1956) *Location and Space Economy*, Cambridge, MIT Press.
- Julien, P.-A. (2005) *Entrepreneuriat régional et économie de la connaissance*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mackintosh, W. A. (1923) « Economic factors in Canadian history », *Canadian Historical Review*, vol 4, mars, p. 12-25.
- Massell, D. (2000) *Amassing Power. J.B. Duke and the Saguenay River, 1987-1927*, McGill-Queen's University Press, 301 p.
- Massell, David (2011) *Quebec Hydropolitics. The Peribonka Concessions of the Second World War*, McGill Queen's University Press, 242 p.
- Minville, E. (1934) *Histoire du Canada*, Montréal, Beauchemin.
- Minville, E. (1938) « Connaitre notre milieu », dans *Action nationale*, p. 445-449
- Minville, E. (dir.) (1943) *Études sur notre milieu*, Montréal, Éditions Fides.
- Polèse, M. (2009) « Trajectoires et défis des régions québécoises », *Organisations et Territoires*, vol 18, no 2, p. 29-38.
- Polèse, M., Shearmur, R. et al. (2002) *La périphérie face à l'économie du savoir*, Montréal, Éditions INRS-UCS, 237 p.
- Prémont, M.-C. (2013a) « Chapitre 4. Dimension fiscale. Les perceptions fiscales actuelles », in M.-U. Proulx et M.-C. Prémont (dir.) *La fiscalité foncière de la production hydroélectrique au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Rapport final à Promotion Saguenay, 20 février.
- Prémont, M.-C. (2013b) « Chapitre 5. Dimension analytique. Comme expliquer les perceptions actuelles », in M.-U. Proulx et M.-C. Prémont (dir.) *La fiscalité foncière de la production hydroélectrique au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Rapport final à Promotion Saguenay, 20 février.
- Prémont, M.-C. (2014) « Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité », in R. Bernier (éd.) *Les défis québécois : conjonctures et transitions*, PUQ, p. 31-58.
- Proulx, M.-U. (2002) *L'économie des territoires au Québec*, Québec, PUQ.
- Proulx, M.-U. (2007) *Vision 2015 : le Saguenay-Lac-Saint-Jean face à son avenir*, PUQ, 293 p.

- Proulx, M.-U. (2012) « Centre et périphérie : le nouveau modèle québécois », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, no 4, p. 597-622.
- Proulx, M.-U. (2014) « Nouveau cycle économie en périphérie nordique : une lecture de la première décennie », *L'Actualité Économique*, vol. 90, no 2, p. 121-144.
- Rapport Morcel (1965), *Rapport de la Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la cité de Jacques Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma, Vol. 3, Les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma*, Province de Québec, 122 p.
- Roche (1982) *Impact socioéconomique et fiscal du complexe hydroélectrique Manicouagan-Outardes sur la ville de Hauterive*, septembre, 91 p. plus les annexes.
- Rostow, W.W. (1960) *The stage of economic growth : a non-communist manifesto*, Cambridge University Press.
- Savard, S. (2013) *Hydro-Québec et l'État québécois 1944-2005*, Septentrion, 435 p.
- Smith, P. (1975) *Brinco. The story of Churchill Falls*, McLennan and Stewart, 392 p.
- Solow, R. M. (1956) « A contribution of the Theory of Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, p. 65-94
- Solow, R. M. (1994) « Perspectives on Growth Theory », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no 1, p. 45-54.
- Stöhr, W. B. and Taylor, D. R. F. (ed) (1981) *Development from Above or Below*, New-York, Wiley and Sons.
- Vance, J. (1970) *The merchant's world : the geography of wholesaling*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Watkins, M. H. (1977) « Staple theory revisited », *Journal of Canadian Studies*, vol. 12, no 5, p. 85-95
- Weber, A. (1929) *Alfred Weber's Theory of Location of Industries*, Chicago, Chicago University Press.

Législation

Lois refondues

- Loi sur la fiscalité municipale, L.R.Q., c. F-2.1.
- Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou-Istchee Baie-James, L.R.Q., c. G-1.04.
- Loi sur Hydro-Québec, L.R.Q. c. H- 5.

Lois annuelles

- Loi sur l'évaluation foncière, L.Q. 1971, c. 50.
- Loi du développement de la région de la Baie James, L.Q. 1971, c. 34.
- Loi regroupant les villes de Baie-Comeau et de Hauterive, L.Q. 1982, c. 23.
- Loi sur la location de forces hydrauliques de la rivière Péribonca à Aluminium du Canada, Limitée, L.Q. 1984, c. 19.
- Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw, L.Q. 1999, c. 18.
- Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2000, c. 54.
- Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2001, c. 61.

IX

Ressources naturelles et entrepreneuriat collectif : études de cas en Acadie du Nouveau-Brunswick

Julie Guillemot⁵², Omer Chouinard⁵³, André Leclerc⁵⁴,
Maurice Beaudin⁵⁵ et Majella Simard⁵⁶

Introduction

À travers trois études de cas effectuées de 2010 à 2014, nous présentons autant de réponses territoriales aux tensions générées par l'exploitation des ressources naturelles au Nouveau-Brunswick (Chouinard *et al.*, 2014 ; Leclerc *et al.*, 2014 ; Michaud, 2010). Ces cas sont affiliés à différents secteurs d'activité, soit l'énergie, la foresterie et l'agriculture, pour lesquels les tendances sociohistoriques ne sont pas les mêmes. Mais chacune de ces expériences vise la création d'emplois durables en utilisant l'économie sociale, et en particulier le levier coopératif. Les acteurs se sont appuyés sur l'entrepreneuriat collectif afin de faciliter la convergence entre les intérêts des intervenants situés à différentes échelles territoriales et augmenter la maîtrise des acteurs locaux sur l'exploitation des ressources territoriales (Drapéri & Le Corroller, 2015).

L'objectif de cette synthèse est d'illustrer comment des leaders communautaires ont réussi à rapatrier, au sein de leur communauté respective, une part plus importante des retombées générées par l'exploitation des ressources naturelles à l'aide d'entreprises coopératives. Cette synthèse s'appuie sur des études partageant une même démarche scientifique, soit l'approche de l'économie sociale, ainsi que le recours à la méthodologie qualitative en l'occurrence : l'analyse documentaire, les entrevues semi-dirigées, les groupes de discussion et le questionnaire afin de faire ressortir le sens commun de ces initiatives collectives.

⁵² Université de Moncton, Campus de Shippagan

⁵³ Université de Moncton, Campus de Moncton

⁵⁴ Université de Moncton, Campus d'Edmundston

⁵⁵ Université de Moncton, Campus de Shippagan

⁵⁶ Université de Moncton, Campus de Moncton

Notre contribution se décline en trois parties. La première présente la place occupée par l'exploitation des ressources naturelles dans le développement des milieux ruraux, les conflits qu'elle engendre et la réponse offerte par l'entrepreneuriat collectif. Pour développer les compromis nécessaires à l'exploitation des ressources naturelles, les organisations relevant de l'économie sociale s'appuient sur la concertation et le développement de partenariats. Ces compromis reflètent les valeurs et les intérêts des acteurs territoriaux, ainsi que les rapports de forces spécifiques à chaque réalité régionale et sectorielle. Ces éléments sont bien présents dans les trois expériences coopératives analysées, objet de la deuxième partie. La dernière, qui fait également foi de conclusion, fournit une synthèse des répercussions des expériences étudiées sur les communautés locales et des défis auxquels elles sont confrontées.

1. L'exploitation des ressources naturelles et le développement des territoires : entre conflits et coopération

1.1. Exploitation des ressources naturelles et tensions : la place du local

L'exploitation et la mise en valeur des ressources naturelles dans la perspective d'un aménagement intégré a longtemps favorisé le développement des territoires en particulier celui des milieux ruraux (Dugas, 1979). Cette approche, loin d'être remise en question au XXI^e siècle, est la pierre angulaire des nombreux programmes gouvernementaux. Ainsi, l'exploitation du gaz de schiste s'est retrouvée au cœur de la campagne des élections provinciales de 2014 au Nouveau-Brunswick. Cependant, ces stratégies de développement génèrent aussi de nombreuses controverses. Celles-ci s'ancrent dans les visions contradictoires que les acteurs attribuent aux territoires : espaces productifs, cadre de vie, support aux loisirs, autant d'éléments sur lesquels se construit l'acceptabilité sociale (Beuret, 2006 ; Fortin, 2008). Ces controverses sont alimentées par des craintes et des conflits vécus localement, mais elles mobilisent des acteurs situés à différents échelons territoriaux. Les points soulevés portent principalement sur la protection de l'environnement et la maîtrise locale de l'activité en vue d'un partage plus équitable des retombées. Pour répondre à ces inquiétudes, les acteurs publics développent leurs propres outils applicables à différentes échelles territoriales, dont un cadre réglementaire en vue de mieux réguler ce qui relève du bien commun (qualité de l'air, de l'eau, des paysages, etc.) ainsi que des procédures d'ajustement comme les études d'impact environnemental, les tables de concertation, les comités de travail, les

tournées de consultation, etc. (Beuret, 2006 ; Lascoumes & Le Bourhis, 1998). Cependant, ces approches ne sont pas toujours suffisantes. Elles peuvent même parfois amplifier les conflits ou être interprétées comme des tentatives de manipulations lorsque le lien de confiance entre le gouvernement et les citoyens est rompu (Batellier & Sauvé, 2011).

À la régulation des activités d'exploitation des ressources naturelles par les gouvernements s'en superpose une autre de type marchand, de plus en plus mondialisée. Cette mondialisation s'accompagne d'une centralisation des processus décisionnels à travers les fusions de corporation (Chouinard *et al.*, 2005), dont le contrôle échappe le plus souvent aux espaces locaux qui supportent l'exploitation des ressources naturelles (Klein, 2008). L'échelon local et la société civile exercent pourtant un rôle fondamental pour intégrer à ces processus décisionnels d'autres acteurs et intérêts, comme ceux relatifs à la main-d'œuvre, aux collectivités locales ou aux élus municipaux, ce qui favorise des ajustements dans le sens d'une plus grande équité entre les territoires et les couches sociales (Chouinard *et al.*, 2005 ; Stöhr, 2003 ; Thiesse, 1994). Par conséquent, la montée du local apparaît comme une réaction à certains effets déstructurants de la mondialisation (Klein, 1997).

La régulation de ces activités est ainsi définie à différents niveaux par les marchés internationaux, le cadrage réglementaire et politique des institutions publiques nationales et infranationales ou les rapports de force s'exprimant autant au niveau local que global. Des compromis sociaux se négocient entre des acteurs locaux et extralocaux autour de ce qui semble acceptable et souhaitable pour un territoire et à un moment donné. Dans cette perspective, toute référence à « l'intérêt général » est d'abord un construit social indissociable du contexte dans lequel il est évoqué (Lascoumes & Le Bourhis, 1998). Cette construction est, en outre, essentielle pour que des projets ayant des conséquences majeures sur de multiples dimensions territoriales puissent voir le jour. Pareilles conciliations reposent sur le dialogue entre les acteurs d'une part, et sur la stabilisation temporaire des rapports de force entre ces derniers, de l'autre (Mermet, 2009).

Dans le cas de projets portant sur l'exploitation des ressources naturelles, même si plusieurs paramètres sont largement définis à des échelons extralocaux, l'examen de cette coordination, à l'échelle locale, nous en apprend beaucoup sur la capacité du milieu à dénouer les tensions inhérentes au modèle d'exploitation. C'est à cet échelon que l'on peut observer les effets combinés des processus ascendants et descendants mobilisés dans le cadre de la construction locale de l'acceptabilité sociale, la coordination locale à travers la capacité à définir les contours d'un projet commun jouant un rôle central dans l'ancrage communautaire des projets (Fortin & Fournis, 2014).

1.2. Entrepreneuriat collectif et la construction des compromis territoriaux

Le mouvement coopératif a favorisé, particulièrement en Atlantique, le développement des territoires ruraux dans de nombreux secteurs économiques : finance, pêche, agriculture, alimentation, etc. (Chouinard *et al.*, 2005 ; Chouinard *et al.*, 2010). Dans ce contexte, il est pertinent de s'interroger sur la capacité de ces organisations à composer avec les tendances et les tensions liées au modèle néolibéral d'exploitation des ressources (Gingras & Carrier 2006 ; Chouinard *et al.*, 2005 ; McCallum, 2003).

Parmi les avantages inhérents au modèle coopératif en matière de développement territorial, deux dimensions ressortent : la capacité des organisations coopératives à stimuler la concertation et à établir des partenariats afin de concrétiser des initiatives locales et la contribution de cette forme d'organisation à la cohésion sociale. Ces dimensions reposent sur l'aptitude des acteurs collectifs et individuels à développer des relations de confiance. Cette dernière permet de réduire l'incertitude associée à la rationalité marchande et à améliorer l'efficacité de la coordination entre les acteurs (Parodi, 2006 ; Chouinard *et al.*, 2005).

La culture du débat, liée au mode de gouvernance de ces organisations, est propice à des prises de décisions respectant les intérêts de tous les membres. Cette culture de la délibération s'illustre à travers la qualité de la démarche participative qui précède le vote : formation, dialogue sur les valeurs, discussions sur les objectifs, etc. (Bocquet *et al.*, 2010). Elle constitue un atout important lorsque la concertation autour d'enjeux controversés est nécessaire. La concertation permet de poser les bases à une action commune eu égard à la construction de références partagées (Beuret, 2006). Grâce aux apprentissages collectifs générés par des échanges répétés sur de longues périodes de temps, son effet est durable. Bourque (2008) définit la concertation comme un processus collectif de coordination basé sur une mise en relation structurée et durable entre des acteurs sociaux autonomes qui acceptent de partager de l'information, de discuter de problèmes ou d'enjeux spécifiques afin de convenir d'objectifs communs et d'actions susceptibles de les engager ou non dans des partenariats. Le partenariat, quant à lui, est beaucoup plus formel, « il implique un engagement contractuel à partager des responsabilités, à mettre en commun des ressources et à se diviser des tâches suite à une entente négociée » (Bourque, 2008 : 6). Au-delà de leur mode de fonctionnement interne, les coopératives, grâce à leur ancrage territorial, possèdent des atouts importants pour structurer des échanges fructueux entre les parties impliquées dans la mise en valeur des ressources naturelles. Elles sont intégrées aux réseaux coopératifs, sectoriels et locaux. L'étude de cas faite sur l'intercoopération sur l'île Lamèque souligne

l'importance des relations de longue date entre les coopératives et la municipalité pour concrétiser les partenariats nécessaires au développement du territoire (Chouinard *et al.*, 2010).

La cohésion sociale fait référence aux processus sociaux qui contribuent à assurer la pérennité des liens entre les individus qui composent une communauté, une collectivité, une société (Gingras & Carrier, 2006). Cette cohésion repose sur le partage de valeurs. Les entreprises d'économie sociale et les coopératives, parce qu'elles favorisent la délibération dans la prise de décision, seraient favorables au développement de liens de confiance et à la cohésion sociale (Lévesque, 2007). Ces organisations favorisent des pratiques (comme la priorisation de l'emploi sur la rentabilité ou le partage des retombées économiques avec les membres ou la communauté) qui reposent sur des valeurs partagées, dont les solidarités générationnelles et intergénérationnelles (Bocquet *et al.*, 2010 ; Gingras & Carrier, 2006 ; Lévesque, 2007). Ces valeurs et ces pratiques sont au cœur des processus favorisant la cohésion sociale. L'ancrage territorial des organisations coopératives (Draperi, 2000) favorise non seulement le développement de partenariats mais aussi la mise en œuvre de pratiques reposant sur des valeurs priorisées par les acteurs des territoires. Ces organisations ne peuvent généralement pas résoudre les défis de la compétitivité par la délocalisation de leurs activités, puisque leur raison d'être est liée aux territoires dont elles sont issues (Bocquet *et al.*, 2010 ; Parodi, 2006 ; Chouinard *et al.*, 2005). La coopérative n'a pas seulement été créée pour profiter d'une opportunité d'affaires, mais aussi pour répondre aux besoins d'une population : autonomie, création d'emplois, accès à des services. Il n'en demeure pas moins que les coopératives, à l'instar des autres types d'entreprises, expérimentent des divergences au sein de leur organisation, partagées entre la promotion d'un développement pour les territoires et l'insertion dans des filières économiques très compétitives (Bocquet *et al.*, 2010 ; Parodi, 2006 ; McCallum, 2003). Mais comme elles limitent la rémunération du capital, elles sont davantage en mesure de concilier compétitivité et équité sociale et de protéger les intérêts collectifs de leurs membres (Bocquet *et al.*, 2010).

En ce qui concerne les valeurs environnementales présentes dans la majorité des conflits liés à l'exploitation des ressources, le mode de fonctionnement des organisations coopératives ne les oblige pas spécifiquement à adopter une attitude socialement responsable (Bocquet *et al.*, 2010). Cependant ces organisations sont de plus en plus sensibles aux impacts écologiques de leurs activités, notamment parce qu'elles sont à l'écoute des inquiétudes de leurs membres, sans avoir forcément à tenir compte du retour sur investissement comme y sont contraintes les entreprises traditionnelles (Mills & Davies, 2013).

2. Études de cas en Acadie du Nouveau-Brunswick

2.1. L'exploitation des ressources naturelles au Nouveau-Brunswick

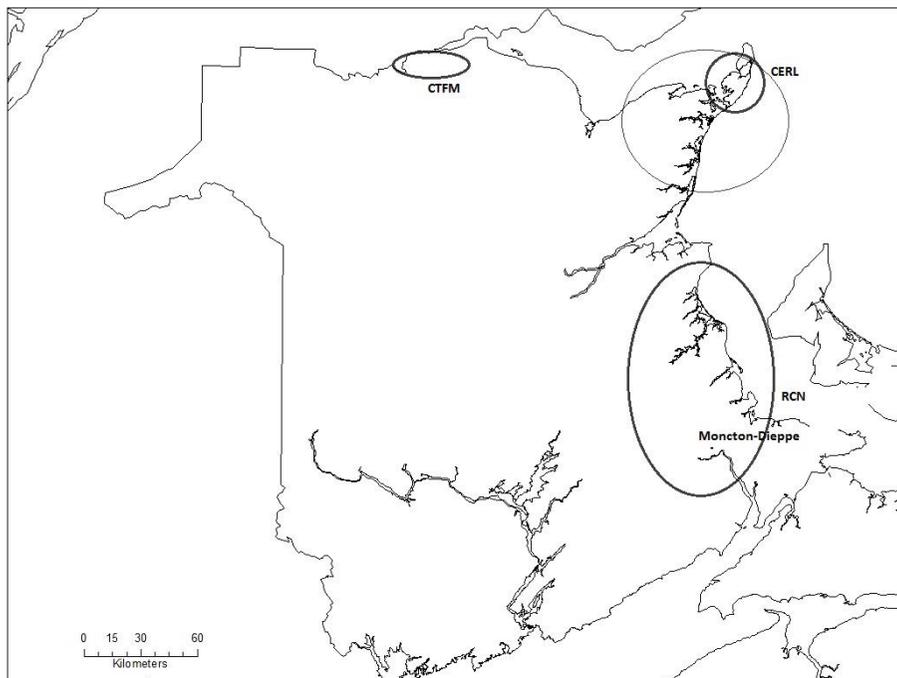
L'exploitation des ressources naturelles, qu'elles soient minières, agroalimentaires ou forestières, structure l'économie et l'occupation du territoire (Savoie, 2011 ; Chouinard *et al.*, 2005 ; Dugas, 1996). Comme partout ailleurs, les territoires ruraux du Nouveau-Brunswick sont soumis à de nombreux défis économiques et démographiques (Saillant, 2014). Les centres miniers, forestiers et halieutiques ont notamment vu leur base s'effriter avec la maturation du capital-ressource, l'introduction des nouvelles technologies et la concurrence accrue des pays émergents. Cela a eu pour effet de réduire leurs besoins en main-d'œuvre. Dans bien des cas, la diversification s'avère un moyen insuffisant pour stopper les déficits migratoires soutenus qui nuisent aux chances de réhabilitation sur le plan socioéconomique et qui contribuent à accélérer le vieillissement démographique (Beaudin, 2014 ; Simard, 2014a). Il s'ensuit que plusieurs milieux ruraux sont affectés par un exode massif de leur population vers les centres urbains situés au sud de la province (Savoie, 2011 ; Chouinard *et al.*, 2005).

Au Nouveau-Brunswick, la faiblesse de l'organisation socioterritoriale ne facilite pas l'émergence d'acteurs pouvant fédérer les aspirations des acteurs locaux (Simard, 2014b). Environ le tiers des territoires habités, appelés districts de services locaux (DSL), ne sont pas incorporés en municipalités, d'où la quasi-absence de démocratie locale. Dès lors, la planification régionale ou locale du développement et de l'aménagement du territoire se réduit au minimum et de nombreuses fonctions liées à l'administration des territoires sont centralisées. Au surplus, dans des secteurs comme ceux de l'énergie ou de la forêt, le cadre réglementaire et la présence de « gros joueurs » ne facilitent pas l'émergence d'initiatives contrôlées localement.

Les expériences décrites dans cette contribution découlent de la nécessité d'innover et de développer localement des approches qui visent à réduire les tensions associées à un modèle centralisé d'exploitation des ressources, notamment en maximisant leurs retombées à l'échelon local. Ces expériences sont portées par trois coopératives : la Coopérative des travailleurs forestiers de McKendrick (CTFM) située au nord de la province ; la Coopérative d'énergie renouvelable de Lamèque Ltée (CERL), sise dans la péninsule Acadienne et la Coopérative la Récolte de chez nous (RCN) regroupant des agriculteurs du sud-est du Nouveau-Brunswick (*cf.* figure 2). Il s'agit de trois cas de mise en valeur de ressources naturelles, forestières, agricoles ou éoliennes, en milieu rural. Seule la coopérative agricole se retrouve près d'un centre urbain d'importance, en l'occurrence le Grand Moncton, atout que la

coopérative met d'ailleurs à profit. Dans les deux autres cas, les communautés ne peuvent pas compter sur la proximité d'une ville pour offrir des alternatives en termes d'emplois ou de marchés. L'économie de ces deux communautés repose alors d'autant plus sur l'exploitation de ressources naturelles destinées à des marchés éloignés.

Figure 2 : Localisation des trois coopératives au Nouveau-Brunswick



Les trois études de cas ont été réalisées entre 2010 et 2014. Divers documents (rapports gouvernementaux, rapports annuels des organismes, statistiques, revue de presse) ont été utilisés pour approfondir les connaissances à propos de leur organisation et de leur contexte socioéconomique. Des entrevues ont été effectuées avec des intervenants clés. Pour ce qui est de la CTFM et de la RCN, ce sont surtout les membres de la coopérative qui ont été interviewés (n=7 pour la CTFM, en 2011 et 2012 et n=20 pour la RCN en 2009). Dans le cas de la CTFM, compte tenu des difficultés rencontrées pour les rejoindre 24 questionnaires ont aussi été acheminés aux planteuses d'arbres et cinq femmes ont répondu (n=5). Quant à la CERL, des membres de la coopérative, des bénéficiaires des redevances du parc, des citoyens et des intervenants territoriaux ont été rencontrés (n=18, en 2013). Précisons que des groupes de discussion ont aussi été organisés dans les cas de la RCN et de la CERL.

2.2. La coopérative des travailleurs forestiers de McKendrick (CTFM)

Au Nouveau-Brunswick, 85 % du territoire est boisé, ce qui représente plus de 7 000 000 d'hectares. Ce tapis forestier est géré par différents acteurs : la province (47 % des terres boisées), les grandes propriétés privées (16 %), les petites propriétés privées (34 %) et le fédéral (3 %). Le régime utilisé à partir des années 1960 pour attribuer les coupes sur les terres de la Couronne favorise les détenteurs de permis (les grands transformateurs de la ressource opérant les scieries et les papetières) au détriment des petits entrepreneurs (Leclerc *et al.*, 2014). Sous la supervision du ministère des Ressources naturelles (MRN), ces transformateurs ont la responsabilité de planifier l'exploitation, c'est-à-dire la récolte et les travaux sylvicoles sur les terres publiques pour lesquelles ils obtiennent une licence. L'industrie forestière de la province vivait, jusqu'en 2004, une période faste, son taux de croissance étant, depuis le début des années 1990, deux fois supérieur à celui du reste de l'économie (Leclerc *et al.*, 2014). Alors que la forêt contribuait directement à plus de 19 400 emplois en 2004, ce nombre n'était plus que de 11 900 en 2012, soit une perte nette de 7 500 emplois (38,7 %) (*idem*). Ce revirement, que connaissent toutes les provinces canadiennes, a particulièrement affecté le Nouveau-Brunswick, et en particulier de nombreuses petites localités dont l'économie dépend fortement du secteur forestier. Le système de tenure des terres est également remis en question (Haley & Nelson, 2007). Pour répondre à ces tensions, le MRN a mis en place des processus participatifs quant à la gestion de terres publiques. Mais, selon une étude exploratoire effectuée auprès de coopératives forestières, d'associations de propriétaires de lots boisés et d'organismes non gouvernementaux à vocation environnementale, ces acteurs jugent ne pouvoir influencer que très faiblement la gestion des terres publiques (Landry, 2009).

Par conséquent, le régime forestier laisse peu de place aux initiatives locales dans l'exploitation de la ressource. Seulement cinq coopératives forestières existent présentement au nord de la province. Elles ont été créées par des petits propriétaires de lots boisés et des travailleurs forestiers dans le but de revitaliser leur milieu respectif. C'est le cas de la CTFM créée en 1991 à McKendrick, un village intégré à la petite communauté rurale de Val D'amours qui compte près de 2 000 habitants. Cette coopérative est spécialisée dans les travaux d'aménagement forestiers : plantation et éclaircies. Comme le prévoit la loi provinciale sur les associations coopératives, l'adhésion des travailleurs à la coopérative est volontaire. Ainsi, cette dernière peut embaucher des employés qui ne sont pas membres. Entre 2007 et 2012, les membres réguliers et auxiliaires de la coopérative sont passés de 54 à 41. Le nombre d'employés est, quant à lui, demeuré stable à 70. Pour assurer une capacité

d'emprunt, chaque membre doit négocier avec une institution financière une marge de crédit de 4 200 \$. En cas de dissolution, les créanciers peuvent récupérer ces fonds. L'entente au sujet des marges de crédit a été négociée avec la caisse populaire locale, dont l'appui a été décisif dans la création de la CTFM.

Les entreprises gestionnaires des licences de coupes sur les terres de la Couronne louent les services de travailleurs pour effectuer les travaux d'aménagement forestier réglementés par le gouvernement. La CTFM agit comme contractuel en fournissant une main-d'œuvre expérimentée. La qualité du travail fourni par ces travailleurs est au cœur des relations entre la CTFM, l'entreprise forestière et le MRN. Le gouvernement contrôle le travail effectué sur les terres de la Couronne et peut imposer des pénalités si celui-ci est jugé insatisfaisant. La coopérative doit ainsi composer avec un cadre d'opération relativement contraignant. De nombreux aspects de la tâche à effectuer (méthode de travail, rémunération, planification, etc.) ne sont pas de son ressort. Ainsi, le MRN fixe les normes de qualité, plusieurs paramètres de rémunérations ainsi que certains aspects du travail comme ceux visant à limiter le compactage des sols. C'est aussi ce ministère qui décide de l'importance des travaux selon l'enveloppe budgétaire dont il dispose. La coopérative signe toutefois ses contrats avec l'entreprise licenciée. Les relations qu'elle entretient avec cette dernière influent quant à sa capacité à fournir des emplois de qualité à la communauté et sur l'orientation donnée à l'aménagement forestier.

Cette situation amène son lot d'incertitudes notamment en période de crise comme celle que vient de traverser le secteur forestier. Ainsi, les redevances sur l'exploitation des terres de la Couronne ont diminué, ce qui s'est répercuté négativement sur les dépenses du gouvernement dans le secteur forestier, notamment les programmes de sylviculture à la base de l'activité de la CTFM. Fidèle à la philosophie du mouvement coopératif, la CTFM a réagi aux effets de la crise en laissant le trop-perçu diminuer, tout en maintenant les emplois. Elle n'a donc pas réagi à la baisse de sa rentabilité en diminuant le nombre d'emplois, comme l'ont fait plusieurs entreprises du secteur forestier. La coopérative a aussi vécu le transfert de la licence de coupe de l'entreprise Bowater de Dalhousie, fermée en 2008, vers celle d'AVCell qui possède l'usine de pâte d'Atholville. Les administrateurs de la coopérative ont dû faire preuve de résilience afin de s'adapter à ce nouveau partenaire.

Les conditions de travail, qu'il s'agisse des travaux de plantation ou d'éclaircie, s'avèrent particulièrement difficiles. Les membres et les employés sont néanmoins satisfaits des efforts de la coopérative pour faciliter et valoriser leur travail. La CTFM offre notamment un service de transport collectif pour les femmes travaillant dans le domaine des plantations. De leur

côté, les contremaîtres sont attentifs aux conditions liées à l'organisation du travail permettant d'en diminuer la pénibilité. En ce qui concerne les équipes chargées des travaux d'éclaircissement, un système de mentorat a été mis en place pour faciliter l'intégration et la formation des nouveaux employés. Formées de six sylviculteurs qui voyagent et travaillent ensemble, les équipes sont des unités autonomes. Dans certains cas, les employés ont développé une pratique quant au partage du revenu privilégiant la solidarité. Les travailleurs membres participent activement au processus décisionnel de la coopérative.

L'un des principaux défis de la coopérative consiste à offrir des emplois de qualité dans un secteur où elle maîtrise peu de paramètres. Elle a permis aux travailleurs de faire des gains, même en période de crise et ce, bien que certains aspects relatifs à l'organisation du travail demeurent hors de son contrôle. Ainsi, la méthode de rémunération utilisée par le gouvernement fait en sorte que le travail de plantation, opéré par des femmes, est moins bien payé que celui d'éclaircissement. La coopérative, soutenue par l'entreprise AVCell, a demandé au MRN de remédier à cette situation, mais sans succès.

En offrant des emplois, même saisonniers, la coopérative atteint son objectif : celui de minimiser les effets de la dévitalisation rurale. Elle permet aussi à la collectivité de McKendrick de conserver son identité territoriale. Par exemple, selon les témoignages colligés, plusieurs travailleurs ont des lots à bois privés et s'adonnent à la pluriactivité ou encore à des activités de chasse et de plein air. La connexion entre lieu de résidence, de travail et espace de loisir contribue à la qualité de vie des employés de la coopérative, un principe fédérateur en développement territorial. Afin de ne pas affecter d'autres entreprises locales, la CTFM intervient aussi uniquement sur les terres de la Couronne, ce qui lui évite d'entrer directement en compétition avec des entrepreneurs locaux spécialisés dans les travaux d'aménagement sur les lots privés.

Sans résoudre les tensions inhérentes au modèle actuel d'exploitation des terres forestières, la CFTM permet à une communauté d'exercer un meilleur contrôle sur les activités d'aménagements sylvicoles des terres de la Couronne. Sa position intermédiaire de médiateur entre les travailleurs et les commanditaires (MRN et entreprise licenciée) favorise le maintien d'emplois locaux et la mise en pratique des valeurs de solidarité, d'entraide et de partage.

2.3. La Coopérative la Récolte de chez nous (RCN)

Selon Statistique Canada, le Nouveau-Brunswick abritait 2 611 fermes d'une superficie moyenne de 352 acres en 2011 comparativement à 34 025 fermes d'une superficie de 122 acres en 1931. La mondialisation des marchés et la chute des prix des aliments qui en a découlé constituent deux facteurs qui affectent les petits producteurs locaux. Dès lors, ceux-ci parviennent difficilement à rencontrer leurs coûts de production et à rentabiliser leur entreprise (Michaud, 2010). Au Canada, 40 % des revenus agricoles bruts seraient produits par seulement 3,1 % des fermes (Savoie, 2011). Au Nouveau-Brunswick, plusieurs facteurs spécifiques à cette province contribuent également à la fragilisation du secteur agricole, dont sa domination par quelques grandes entreprises (comme les multinationales McCain et Irving), le contexte linguistique, c'est-à-dire l'existence de producteurs anglophones et francophones (qui rend le regroupement de petits producteurs plus difficile) et le manque d'appui gouvernemental (Martin *et al.*, 2008). En outre, le territoire rural non municipalisé ne facilite pas l'émergence d'une organisation territoriale pouvant éventuellement soutenir un développement agricole prospère. En fait, il n'existe pas de zonage agricole appliqué de manière uniforme sur le territoire de la province. Cette situation ne protège pas les terres agricoles de la spéculation foncière. Au surplus, elle contribue à la multiplication des conflits, puisque les espaces résidentiels et agricoles s'entremêlent. Le secteur agricole est aussi relativement peu organisé. L'Alliance agricole du Nouveau-Brunswick, la seule association regroupant tous les agriculteurs de la province, est peu visible (Michaud, 2010). Par contre, certains facteurs jouent en faveur des petits producteurs, notamment une demande accrue pour des produits locaux, sains et écologiques (Équiterre, 2007).

C'est dans ce contexte qu'est née la coopérative la RCN en 2000 au sud-est du Nouveau-Brunswick. Elle est issue de l'association de quelques agriculteurs désireux d'élaborer des stratégies de marketing et de trouver une solution à la guerre des prix. Actuellement, elle regroupe une trentaine de fermes familiales, dont la taille oscille entre 5 et 175 hectares. Leurs productions, qui allient à la fois la culture biologique et traditionnelle, sont très variées (légumes, fruits, fromages, vins, viandes, etc.). Les exploitations qui en font partie sont réparties au nord et à l'est de l'agglomération de Moncton qui compte un bassin d'environ 140 000 personnes.

La RCN s'est donné comme principal objectif d'améliorer la rentabilité financière des petites fermes sises au sud-est de la province à travers la promotion des produits régionaux. Cet objectif passe en grande partie par le renouement du lien rural-urbain. Un deuxième objectif vise à promouvoir la

mise en place de pratiques agricoles durables. La coopérative facilite l'accès aux marchés à ses membres, leur offre du soutien afin d'améliorer leurs pratiques et appuie les initiatives de collaboration.

Au regard du principal objectif de la RCN, les membres ont développé différentes initiatives visant un rapprochement entre les milieux rural et urbain en facilitant la vente directe. Celle-ci permet d'éliminer les intermédiaires, ce qui maximise le retour aux producteurs (Pronovost *et al.*, 2008). Ces initiatives s'appuient sur différentes formes de partenariat. Ces derniers se traduisent, entre autres choses, par des abonnements pour des paniers hebdomadaires, l'achalandage des marchés des fermiers locaux en milieu urbain et l'approvisionnement en produits locaux de plusieurs écoles, autant d'initiatives qui contribuent à créer des liens directs entre les entreprises agricoles et les consommateurs. Le partenariat avec la ville de Dieppe, située dans la région métropolitaine de Moncton, est particulièrement important. Il permet aux membres de la coopérative de vendre une partie de leurs produits directement aux consommateurs dans le cadre d'un marché qui attire en moyenne 7 000 visiteurs par semaine. Les membres conservent une certaine autonomie, puisqu'il n'y a pas de centre de distribution ou de vente regroupant les produits de tous les membres à la fois (Michaud, 2010).

La vente locale est une solution adaptée à la réalité agricole du sud-est du Nouveau-Brunswick. Des fermiers ont affirmé que la vente directe constituait de 20 à 25 % de leurs revenus, ce qui leur permet d'assurer la viabilité de leur entreprise. Précisons que les membres ne fonctionnent pas tous sur la base de la vente directe. Certains vendent leurs produits uniquement aux grossistes. D'autres alternent entre la vente aux grossistes et la vente directe. Plusieurs producteurs, dont ceux possédant les exploitations de plus grande taille, sont particulièrement affectés par les faibles prix offerts par les grossistes. Par conséquent, ces derniers font face à une situation pour le moins paradoxale. Leur taille trop importante couplée à un niveau élevé de spécialisation ferait en sorte qu'elles ne pourraient profiter pleinement des marchés de niche et de la vente directe. En même temps, elles ne seraient pas assez compétitives par rapport à des fermes industrielles hautement mécanisées et exploitant de vastes superficies.

La relation entre les producteurs agricoles et les consommateurs est au cœur des enjeux du développement de ces petites communautés rurales. En effet, les producteurs soulignent l'effet des nouvelles préférences des consommateurs en matière de protection de l'environnement, de salubrité et de soutien au développement local. Dans ce contexte, si les producteurs et les consommateurs entretiennent une relation marchande, celle-ci nécessite aussi le déploiement d'un lien de confiance et le partage de valeurs.

Cependant, plusieurs agriculteurs constatent aussi que le consommateur n'est pas prêt à payer le prix réel de la nourriture, parce qu'habitué à bénéficier d'un prix maintenu artificiellement bas. En facilitant la vente directe plus lucrative pour les producteurs, puisque moins dépendante des intermédiaires, la coopérative permet à ses membres de réduire l'écart entre le coût réel et le prix perçu. Impliquée sur les plans de la logistique et du marketing, elle joue aussi un rôle important dans l'éducation des consommateurs quant à la valeur des entreprises locales. À ce sujet, la RCN a développé l'accès aux produits locaux dans plusieurs cafétérias scolaires de la province. Selon le gérant de la RCN, ce projet rejoint près de 10 000 élèves. La demande, afin de répondre à l'approvisionnement en milieu scolaire, est aussi en pleine expansion dans d'autres districts scolaires. La promotion de visites agrotouristiques est aussi assurée par le regroupement, ce qui contribue au dynamisme de la région.

Concernant le second objectif, les gestes posés visent à lutter contre la dégradation des sols, à réduire l'usage d'intrants chimiques (notamment dans le cadre de la lutte contre les insectes) et à développer des cultures mieux adaptées aux changements climatiques. Les membres de la coopérative semblent conscients de l'importance de préserver leur environnement pour eux-mêmes et leurs enfants. En répondant adéquatement à la demande des consommateurs et en limitant le coût des intrants, ils contribuent aussi à améliorer la rentabilité de leur entreprise. Par ailleurs, la faiblesse de leurs moyens financiers ne leur permet pas toujours de changer leurs méthodes pour des approches plus durables.

La coopérative a réussi un tour de force en fédérant les efforts de producteurs habitués à travailler individuellement. Elle est cependant confrontée au défi de répondre aux besoins et aux attentes d'une majorité de ses membres, malgré la diversité de leurs pratiques. Selon les répondants, la création d'un lien de confiance entre les agriculteurs de la région et les consommateurs, l'échange d'information, l'accès à des ressources, le soutien au démarrage, l'entraide et une plus grande force de négociation avec les partenaires figurent parmi les principaux avantages d'un tel regroupement. De plus, en favorisant la concertation entre ses membres, la coopérative a contribué à limiter les effets de la concurrence entre producteurs qui les incitaient à baisser les prix.

Après plus de 10 ans d'existence, la coopérative est devenue une organisation ayant le potentiel de modifier durablement le paysage de la production agricole au Nouveau-Brunswick. Elle représente une source d'inspiration pour d'autres régions agricoles. Elle a gagné suffisamment de crédibilité pour devenir une interlocutrice privilégiée auprès du gouvernement. Ainsi, en 2007, les membres de la RCN ont pu donner leur point de vue à propos de

certains dossiers, dont le programme de développement des marchés agroalimentaires et un document de travail sur le sommet de l'agriculture.

Bien que la RCN apporte des solutions concertées et collectives aux défis rencontrés par les producteurs du sud-est, elle ne permet pas de renouveler les relations déséquilibrées entre les producteurs agricoles et les grossistes qui œuvrent au sein des principales chaînes alimentaires. Malgré le développement d'alternatives sur le plan de la commercialisation, la rentabilité des exploitations agricoles reste précaire. De ce constat découle une certaine inquiétude quant à la possibilité de maintenir des activités agricoles durables dans la région. Par ailleurs, en renforçant le lien entre producteur et consommateur, la RCN contribue à diminuer les tensions pouvant exister entre le monde agricole et la population. Il s'ensuit l'établissement de relations basées sur le dialogue et la confiance. Plus globalement, en soutenant les producteurs locaux, les efforts de la RCN contribuent à diminuer la dépendance de la région envers les combustibles fossiles et à favoriser la sécurité alimentaire. Dans un contexte où il est peu probable que le cadre réglementaire évolue vers une meilleure intégration des coûts indirects associés à une production agricole intensive et extralocale, la RCN apporte un soutien crucial pour intervenir à l'échelon local tant en ce qui a trait à l'éducation des consommateurs qu'au développement de marchés alternatifs.

2.4. La coopérative d'énergies renouvelables de Lamèque

La mise en réseau, en 2011, d'un parc d'une trentaine d'éoliennes (45 MW pour plus de 115 000 000 \$) sur le territoire de l'île Lamèque est l'aboutissement d'un processus de concertation entre les organismes communautaires et municipaux qui prend ses racines dans la tradition coopérative du milieu. Lamèque est pourvue de trois coopératives : l'Association coopérative des pêcheurs de l'Île, la Coopérative de consommation et la Caisse populaire des Îles. En 1999, un groupe de citoyens, comprenant des leaders du mouvement coopératif, s'intéresse au développement d'un parc éolien sur le territoire et forme un comité. Le projet se veut ambitieux. On vise l'autonomie énergétique de l'île (qui ne compte que 6 000 habitants) par la construction d'un parc éolien financièrement indépendant dans le but de diversifier les sources de revenus et d'emplois. En 2002, la CERL est créée. Comptant sur le partenariat intercoopératif péninsulaire, le comité invite d'autres coopératives et municipalités à s'impliquer financièrement dans le projet. Quatre municipalités et dix coopératives investissent chacune 1 000 \$ de capital de risque. L'accès à plusieurs autres sources de financement (prêts et subventions) permet de

couvrir les frais relatifs aux démarches nécessaires au montage du projet. À cette étape, le soutien du gouvernement provincial reste timide.

Le projet s'est avéré plus complexe qu'anticipé, tant sur les plans financier que logistique. Pour diverses raisons, le mandat de la CERL doit être réorienté. Par exemple, les besoins en capital de risque, estimé à plus de 100 000 000 \$, sont largement supérieurs à ce que peut investir la communauté. Au surplus, le cadre réglementaire en vigueur au début des années 2000 ainsi que la structure du réseau ne permettent pas de contrôler la distribution d'électricité. Finalement, le manque de connaissances techniques est un autre facteur qui incite les instigateurs à chercher un partenaire à l'extérieur, en l'occurrence, l'entreprise espagnole Acciona. À partir de ce moment, la coopérative agit comme une entité de développement local et non plus comme le promoteur du projet. Dès lors, elle s'impose comme un partenaire incontournable entre le futur propriétaire et opérateur du parc d'une part et les propriétaires des terrains sur lesquels se construira le parc, de l'autre.

Étant donné que la CERL avait déjà effectué le travail d'information sur le gisement éolien et qu'elle avait contracté des ententes préliminaires avec les propriétaires des lots situés sur le territoire visé, il s'avérait plus facile de négocier avec Acciona. Lamèque étant morcelé entre de multiples propriétaires terriens, il aurait été impossible pour un acteur extérieur à l'île de retrouver et de convaincre tous ces propriétaires d'accueillir le parc sur leurs terres. C'est dans ce contexte que la CERL devient fiduciaire du gisement éolien.

Une fois le parc planifié par les ingénieurs d'Acciona, 70 contrats furent signés entre les propriétaires et la CERL, puis formellement confirmés par la société espagnole. Tout au long du processus, les membres de la CERL ont bénéficié du lien de confiance les unissant à la communauté. La connaissance des individus en ce qui a trait aux enjeux humains et financiers du territoire a facilité la négociation de ces ententes assurant ainsi l'accès à l'espace nécessaire pour l'implantation du parc éolien. La réputation des porteurs du projet et les efforts déployés pour rencontrer, sur une base individuelle, les propriétaires ont également contribué à convaincre les propriétaires de l'intérêt du projet.

Les négociations avec Acciona ont porté sur les redevances et les compensations, la création d'emplois locaux lors de la construction et de l'exploitation du parc, ainsi que sur les dispositions en rapport au démantèlement du parc en fin de vie. Par exemple, il a fallu s'entendre sur la définition du terme « local » pour recruter la main-d'œuvre. Finalement, lors de la construction, la priorité a effectivement été donnée aux entrepreneurs

locaux, c'est-à-dire à ceux de l'île ou de la péninsule acadienne, pour ce qui est de l'installation des tours, ce qui leur a permis non seulement d'augmenter leurs chiffres d'affaires durant la période du chantier, mais aussi de développer des expertises. En 2015, sept personnes sont employées à temps plein sur l'île par Acciona.

Les impacts directs liés au voisinage des éoliennes, c'est-à-dire le bruit, la détérioration du paysage, les impacts environnementaux et ceux liés à la construction du chantier ne semblent pas avoir soulevé de controverses particulières. Les résidents se sont renseignés sur les différentes étapes du projet lors des séances de consultation tenues dans le cadre d'audiences publiques. Pour cette raison, il n'y a pas eu d'opposition eu égard à sa mise en œuvre. La compagnie Acciona a aussi pris certaines mesures dans le but de limiter certains impacts, dont le doublement (de 450 à 900 mètres) de la distance entre les éoliennes et les zones habitées. Les membres de la CERL ont aussi pris soin de rencontrer les différents acteurs affectés ou inquiétés par ces impacts.

La coopérative a négocié avec Acciona le montant des redevances sur la production d'électricité au nom des propriétaires et des usagers du territoire. Une redevance annuelle égale à 2 % de la valeur de l'énergie produite par l'ensemble du parc est partagée également entre les propriétaires et la coopérative (1 % propriétaire et 1 % CERL). Les propriétaires terriens se partageront des redevances d'environ 5 M\$ sur une période de 25 ans (environ 200 K\$ par année). La redevance annuelle versée à la collectivité est aussi d'environ 200 K\$. Cette somme est partagée entre la coopérative (87,5 %) et la municipalité (12,5 %). Il a été convenu de verser une portion de cette redevance à la municipalité de Lamèque qui n'a pas d'éoliennes sur son territoire, mais qui a été un acteur crucial dans le cadre de ce projet. La CERL compte utiliser les redevances qui lui sont versées pour soutenir diverses initiatives en lien avec le développement communautaire de la région. Cette redevance de 1 %, obtenue par la coopérative, favorisera une gestion durable des retombées associées au parc. Sans cette redevance, celles-ci auraient été presque uniquement dirigées vers des acteurs privés à travers les sommes versées directement aux propriétaires terriens et le salaire des employés. En effet, les éoliennes sont localisées dans des territoires non municipalisés, ce qui fait en sorte que les revenus de taxes générés par ces infrastructures ne peuvent pas être administrés localement.

Sur le plan environnemental, la diminution des gaz à effet de serre est un argument utilisé dès le départ par les porteurs du projet. Toutefois, cette dimension n'a pas été retenue par les répondants pour justifier leur adhésion au parc. Par contre, le partage des redevances et des retombées équitables et avantageuses pour l'intérêt général de la communauté a été un élément

fédérateur et a été jugé positivement. C'est aussi sur cet aspect que les critiques ont été les plus nombreuses, certains insulaires jugeant que les retombées favorisaient toujours les mêmes personnes, c'est-à-dire celles ayant des terres. Au-delà des retombées économiques, le parc éolien en lui-même est une source de fierté pour plusieurs. Le fait que des acteurs locaux soient à l'origine de ce projet, même si le parc appartient à une compagnie étrangère, joue aussi un rôle dans l'adhésion de la communauté.

On constate que ce projet, qui a mis plus de 12 ans à voir le jour, n'a pas généré d'opposition localement. Mentionnons qu'au Québec plusieurs initiatives de même nature ont été ralenties, voire stoppées en raison de controverses. Dans le cas étudié, le modèle emprunte une approche ascendante basée sur l'éthique du partage et le développement local. Ce projet répondait à un besoin commun aux organisations locales : celui de promouvoir l'emploi et de diversifier l'économie dans un territoire fragilisé sur le plan socio-économique. La CERL a joué un rôle important pour transformer ces aspirations en s'appuyant sur les liens existants entre acteurs du monde coopératif, associatif et municipal. En préconisant une démarche concertée et partenariale, la CERL a endossé la fonction d'organisme de développement territorial. Dans le contexte peu formalisé de l'organisation territoriale caractéristique du Nouveau-Brunswick rural et sur la base d'un modèle qu'ils connaissaient bien, les leaders locaux sont parvenus à « bricoler » une approche qui leur a permis de négocier les compromis nécessaires au projet. Au-delà des relations de confiance unissant les acteurs locaux, l'émergence de ces compromis semble avoir été favorisée par le respect de principes comme la transparence de l'information, l'orientation à long terme du projet, le partage des retombées, la collaboration, l'inclusion et la protection de l'environnement.

Discussion

On retrouve, pour chacun des cas présentés, des défis similaires, dont la concentration de la filière, ou d'une partie de cette dernière, entre les mains de quelques multinationales. Cette situation oblige les acteurs locaux à s'appuyer sur des instances organisationnelles intermédiaires pour négocier les compromis sociaux nécessaires à l'exploitation des ressources, incluant la redistribution locale des retombées. L'analyse de ces cas fait ressortir trois éléments qui, selon nous, caractérisent l'action des coopératives relativement à la mise en valeur des ressources naturelles : la concertation et le partenariat, la convergence entre les valeurs et les intérêts des coopératives et ceux des acteurs locaux et la possibilité à travers le modèle coopératif d'amortir les tensions générées par le modèle d'exploitation des ressources naturelles dominant.

Dans les trois cas, les leaders ont réussi à mobiliser les ressources endogènes et exogènes afin de s'approprier une partie de cette exploitation, tout en veillant à ce que leurs interventions s'appuient sur des valeurs partagées par les acteurs locaux comme l'équité et la solidarité (Klein & Champagne, 2011). L'ancrage territorial des trois coopératives facilite la conclusion des ententes partenariales nécessaires à la réalisation des projets. De plus, la souplesse de la structure de gouvernance spécifique aux entreprises d'économie sociale favorise la mise en réseau d'acteurs provenant de différentes sphères d'activités économiques et de différents milieux. Cela s'applique particulièrement au cas de la CERL où la formule choisie permet de faire converger les intérêts de plusieurs acteurs à différentes échelles : les propriétaires terriens, les municipalités, les coopératives dans le cadre d'un processus de développement territorial. De plus, en s'appuyant sur l'appartenance territoriale et socioprofessionnelle, la mobilisation du ressort territorial et identitaire représente, dans les trois cas étudiés, un atout qui favorise les consensus sociaux nécessaires au développement de leurs activités respectives (Bocquet *et al.*, 2010).

En ce qui concerne les valeurs sur lesquelles se basent les compromis, la question de l'atténuation des impacts environnementaux est présente dans les trois cas, mais n'est pas au cœur du travail de concertation observé. C'est plutôt la capacité d'orienter la redistribution des retombées selon une éthique de partage et d'équité qui semble favoriser l'atténuation des tensions pouvant émerger de l'exploitation des ressources naturelles. Cependant, chacune des filières génère des impacts environnementaux, leur prise en compte contribuant à la cohésion sociale sur laquelle repose le développement territorial (Fourel & Malochet, 2013). Cette situation est particulièrement évidente avec la RCN puisque pour plusieurs producteurs, leur rentabilité économique passe par des pratiques plus environnementales afin de capter la clientèle sensible à cette finalité.

L'acceptabilité sociale des initiatives présentées repose sur la consolidation ou la création d'emplois locaux pour revitaliser le territoire. L'exemple de la CTFM montre que la formule de coopérative de travailleurs a l'avantage, en période de crise, de privilégier l'emploi plutôt que la réalisation de surplus. Dans les deux autres cas, le rôle des coopératives est de mutualiser les efforts d'acteurs disparates, mais toujours dans l'optique de générer des revenus et surtout de créer des emplois dans une perspective de lutte à la dévitalisation rurale. À la différence de projets initiés et portés par des acteurs extralocaux qui, par ailleurs, sont eux aussi générateurs d'emplois, les initiatives étudiées sont portées par des acteurs locaux qui peuvent influencer davantage les conditions d'exercice des activités qui en découlent. Ces gains permettent d'améliorer les conditions de travail, de favoriser la pérennité des emplois, le

partage des retombées et le respect de l'environnement, autant d'aspects sur lesquels se fonde le capital socioterritorial.

Cependant, malgré leurs contributions structurantes sur les communautés, ces expériences ne parviennent pas toujours à renverser les tendances lourdes qui affectent les petites localités rurales sur les plans géographique et économique (Simard, 2011). Que ce soit dans le secteur éolien, forestier ou agroalimentaire, le modèle d'exploitation des ressources adopté par ces entreprises d'économie sociale n'est pas en mesure de faire contrepoids à l'idéologie néolibérale qui tend à concentrer la richesse dans les espaces dotés des meilleurs avantages comparatifs. (Desjardins *et al.*, 2011 ; Dugas, 1990). Le soutien relativement timide des acteurs gouvernementaux ainsi que plusieurs aspects du cadre réglementaire régissant les différentes activités concernées ne jouent pas en faveur d'une prise en charge du développement par les acteurs locaux. Or, la prise en charge du développement ne se fait pas indépendamment de l'action des institutions nationales et internationales qui doivent accompagner les intervenants locaux, notamment en promouvant l'équité par l'introduction de standards sur les plans social et environnemental (Stöhr, 2003). Par contre, les coopératives peuvent jouer un rôle de médiateur de changement auprès des instances gouvernementales, ce qui leur donne la possibilité d'influencer ce modèle de développement.

Si les débats autour des projets d'exploitation des ressources naturelles agissent comme des révélateurs de nos communautés (Fortin & Fournis, 2014), les démarches présentées mettent en exergue la place du leadership communautaire assumé par les acteurs coopératifs (Klein & Champagne, 2011). Cependant dans le territoire acadien du Nouveau-Brunswick, d'autres formes d'exploitation des ressources, comme le développement de la filière du gaz de schiste, l'exploitation de la mousse de sphaigne ou la culture des petits fruits, soulèvent localement et régionalement des controverses. Une analyse détaillée des processus décisionnels et des contextes historiques et structurels relatifs à l'exploitation de ces ressources aiderait probablement à mieux comprendre l'émergence de ces tensions. Il s'avérerait pertinent, dans le cadre d'une recherche ultérieure, d'explorer plus en profondeur le rôle des organismes territoriaux, en particulier ceux relevant de l'économie sociale, au sein des processus ascendants et descendants définissant les contours des compromis sur lesquels repose l'acceptabilité sociale.

Bibliographie

- Batellier, P. et L. Sauvé (2011) « La mobilisation des citoyens autour du gaz de schiste au Québec : les leçons à tirer » *Gestion*, 36(2) : 49-57.
- Beaudin, M. (2014) « Marché de l'emploi dans les Maritimes : tendances selon les régions et les groupes linguistiques » Colloque La Francophonie au travail, CRCCF, Université d'Ottawa, 10-11 avril 2014.
- Bocquet, A.-M. *et al.* (2010) « Économie sociale et solidaire et développement durable : quelles spécificités pour les coopératives et les mutuelles ? » *Géographie, Économie, Société*, 2010/3(12) : 329-352.
- Bourque, D. (2008) *Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 142 p.
- Chouinard, O., Leclerc, A., Guillemot, J. et Rabeniaina, T. (2014) « Coopérative d'énergie renouvelable de Lamèque : partenariat, concertation et acceptabilité sociale en vue de transformations sociales », Actes du 4e colloque international, Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).
- Chouinard, O., A. Leclerc, M. Beaudin, G. Martin et P. Donovan-Vinagbe (2010) « Contribution de la coopération, de l'économie sociale et des entreprises collectives dans le développement territorial des Îles Lamèque et Miscou en Acadie du Nouveau-Brunswick », *Revue de l'Université de Moncton*, 41(1) : 49-81.
- Chouinard, O., P.-M. Desjardins, E. Forgues et J.-P. Vanderlinden (2005) « Coopération et ancrage territorial : le cas de coopératives financières en territoire acadien et des centres locaux de développement des entreprises du Nouveau-Brunswick », *Les chantiers de l'économie sociale et solidaire*. (Ed. A. Amintas, A. Garzien et P. Perrot), Presses universitaires de Rennes, Rennes, p. 249-264.
- Desjardins, P.-M., M. Polèse et R. Shearmur (2011) *L'évolution des économies régionales au Canada : configurations structurelles, tendances émergentes et défis futurs*, Institut canadien de recherche en politiques et administrations publiques, Moncton, 124 p.
- Draperi, J.-F. (2000) « L'économie sociale face à un siècle de pratiques coopératives », *Revue internationale de l'économie sociale – RECMA*, 79(275-276) : 124-135.
- Draperi, J.-F. et C. Le Corroller (2015) « Coopératives et territoires en France : des liens spécifiques et complexes », *Revue internationale de l'économie sociale – RECMA*, 94(335) : 53-69.
- Dugas, C. (1996) *L'espace rural canadien*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 217 p.
- Dugas, C. (1976). « La problématique de développement en milieu rural ». Actes du colloque tenu à l'Université du Québec à Rimouski les 24 et 25 octobre 1975, Rimouski, Université du Québec à Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est-du-Québec, 277 p.
- Dugas, C. (1990) « Sous-développement et développement régional ? » in *La société québécoise après 30 ans de changement* (Ed. Dumont, Fernand *et al.*), Institut québécois de la recherche sur la culture, Québec, p. 217-229.
- Équiterre (2007). *Étude sur les facteurs amenant les consommateurs à choisir des produits responsables dans le secteur de l'alimentation*. Bibliothèque et Archives Canada.

- Fortin, M.-J. (2008) « Paysage et développement : du territoire de production au territoire habité », (Ed. Guy Massicotte). Presses de l'Université du Québec, Québec, p. 66-76.
- Fortin, M.-J. et Y. Fournis (2014) « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale : les dynamiques territoriales face aux projets énergétiques au Québec » *Natures Sciences Sociétés*, 22(3) : 231-239.
- Fourel, C. et G. Malochet (2013) *Les politiques de cohésion sociale. Acteurs et instruments*, La Documentation française, Paris, 389 p.
- Gingras, P. et M. Carrier (2006) « Entre intégration économique et cohésion sociale : les coopératives forestières et le développement régional au Québec », *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 50(30) : 358-375.
- Klein, J.-L. (1997) « L'espace local à l'heure de la globalisation : la part de la mobilisation sociale », *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 41 (114) : 367-377.
- Klein, J.-L. (2008) « Territoire et régulation : l'effet instituant de l'initiative locale », *Cahiers de recherche sociologique*, (45) : 41-58.
- Klein, J.-L. et C. Champagne (2011) *Initiatives locales et lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 325 p.
- Lascoumes, P. et J.-P. Le Bourhis (1998) « Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures » *Politix*, Vol 11(42) : 37-66
- Landry, D. (2009) *Essayer de faire bouger la grosse patente : participation des organismes de l'économie sociale dans le régime forestier du Nouveau-Brunswick*, Chaire des caisses populaires acadiennes en gestion des coopératives : 123.
- Leclerc, A., O. Chouinard, M. Simard, D. Simard et M. Brideau (2014) « Crise forestière et ancrage territorial : le cas de la Coopérative des travailleurs forestiers de McKendrick », *Géographie, économie, société*, 16 (3) : 315-338
- Lévesque, B. (2007) « Économie plurielle et développement territorial dans la perspective du développement durable : quelques éléments théoriques de sociologie économique et de socio-économie », *CRISES : cahier de recherche # ET0705* [Collection Études théoriques], UQAM, Montréal <http://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/ET0705.pdf>
- McCallum, C. A. (2003) « From Pace-Makers to Pace-Setters ? Rural Development in Eastern Canada », in *The New Countryside : Geographic Perspectives On Rural Changes*. B. K. (Ed. Beesley, B. Kenneth *et al*), Brandon University and St-Mary University, N.-E, p. 197-213.
- Mermet, L. (2009) « La négociation comme modèle et comme modalité de la décision et de l'action environnementale », in *Environnement : décider autrement* (Ed. L. Mermet et M. Berlan-Darqué), L'Harmattan, Paris, p. 117-136.
- Martin, G., O. Chouinard et D. Courchesne (2008) « La Coopérative la Récolte de chez-nous et la viabilité des petites fermes agricoles du sud-est du NB », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives, RECMA*, p. 99-115.
- Michaud, D. (2010) *La contribution d'une entreprise d'économie sociale agricole à l'alimentation de proximité et à la sécurité alimentaire selon les principes du développement durable : le cas de La Récolte de chez-nous au sud-est du Nouveau-Brunswick*. Maîtrise en études de l'environnement. Université de Moncton.
- Mills, C. et W. Davies (2013) *Plan d'action pour une décennie des coopératives*, Alliance Coopérative Internationale.
- Parodi, M. (2006) « Économie sociale et solidaire et développement local », *Revue Internationale de l'économie sociale*, 296 : 26-41.

- Pronovost, J., M. Dumais et P. Tremblay (2008) *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir, Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*. [En ligne]: http://www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Dossiers%2012%20fevrier/RapportFr_haute.pdf
- Saillant, R. (2014) *Au bord du gouffre ? : agir dès maintenant pour éviter la faillite du Nouveau-Brunswick*. Institut canadien de recherche en politiques et administration publiques, Moncton, 206 p.
- Simard, M. (2014a) « Des territoires en dépeuplement continu : un phénomène irréversible ? L'exemple du Canada atlantique », *Population et Avenir* (716) : 14-16.
- Simard, M. (2014b) « La restructuration du tissu de peuplement en Atlantique au cours de la période 1981-2011 : défis et enjeux pour un aménagement harmonieux du territoire », in (Ed. Breau, Sébastien), *Nouvelles perspectives en développement régional. Essais en l'honneur de Donald J. Savoie*, Presses de l'Université du Québec, Québec, p. 187-224.
- Simard, M. (2011) « Un maillage rendu possible par l'économie sociale : le cas de Sainte-Érène dans La Matapédia », in *Initiatives locales et lutte contre la pauvreté et l'exclusion* (Ed. Klein, Juan-Luis et Champagne, Christine), Presses de l'Université du Québec, Québec, p. 207-238.
- Savoie, D. J. (2011) « Reflections on Rural Development : An Atlantic Canada Perspective », in *Shaping an agenda for Atlantic Canada* (Ed. John G. Reid and Donald. J. Savoie), Fernwood, Winnipeg, p. 324-349.
- Statistique Canada. Recensement agricole de 2006 et de 2011. <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26> et <http://www.statcan.gc.ca/ca-ra2006/agpop/nb-fra.htm>
- Stöhr, W. B. (2003) « Development From Below vingt ans plus tard », in *Reconversion économique et développement territorial* (Ed. J.-M. Fontan, J.-L. Klein et B. Lévesque), Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy : 119-143.
- Thisse, J.-F. (1994) « L'équité spatiale », in *Encyclopédie d'économie spatiale : concepts, comportements, organisations* (Ed. Auray, Jean-Paul et al.), Economica Paris, p. 225-232.

X

Le développement de clusters dans les régions périphériques québécoises : le cas de la forêt en Outaouais

Guy Chiasson⁵⁷ et Martin Robitaille⁵⁸

Introduction

Les années 1980 vont marquer un moment décisif pour le développement des régions. Cette décennie va signifier, dans bien des sociétés, l'abandon de politiques régionales où l'État assure la redistribution de la croissance industrielle entre les régions (Jean, 1989). Cette crise du développement régional (Aydalot, 1983) trouvera également un écho important dans la science régionale qui va désormais chercher de nouveaux modèles de croissance régionale s'appuyant moins sur l'État keynésien et plus sur le dynamisme des milieux et des acteurs du territoire (Klein, 1995 ; Jean, 2006). Ce virage territorial a donné lieu à plusieurs modèles distincts, allant des *clusters* (Porter, 1990) aux milieux innovateurs (Camagni & Maillat, 2006) en passant par l'économie de proximité et les travaux des géographes californiens (Storper, 1998 ; Scott, 2001). Ces modèles ont toutes leurs nuances au niveau des facteurs explicatifs privilégiés (Robitaille, Chiasson & Plassin, 2014 ; Moulaert & Nussbaumer, 2008) mais ils se rejoignent en ce qui a trait à l'importance accordée à la proximité des acteurs comme facteur important dans le développement économique et la compétitivité des territoires. Ce renouveau des théories spatiales que d'aucuns regroupent sous l'étiquette de « nouveau régionalisme » (Moulaert & Mehmood, 2008) n'est pas sans conséquence sur les politiques publiques. Plusieurs États ont, en effet, intégré plus ou moins fidèlement les enseignements de ces théories dans leur politique d'appui au développement des territoires.

L'État québécois ne fait pas exception à ce sujet. Déjà dans les années 1980, la politique officielle parlait d'un État accompagnateur pour mettre en exergue le changement de rôle de l'État qui agit désormais avec les acteurs des territoires dans leur quête de développement (Klein, 1995). Plus récemment,

⁵⁷ Université du Québec en Outaouais

⁵⁸ Université du Québec en Outaouais

dans les années 1990, le gouvernement a investi dans le programme ACCORD (Action Concertée de Coopération Régionale de Développement) par lequel l'État soutient des créneaux d'excellence régionale dans des secteurs de production identifiés par les acteurs régionaux. Sur le site du ministère de l'Économie, l'Innovation et l'Exportation (MEIE) qui administre maintenant le programme, on explique que le programme ACCORD « s'appuie sur les forces régionales et sur la recherche de l'excellence dans les secteurs clés du Québec. Elle favorise le regroupement de gens d'affaires et d'entrepreneurs d'une même région qui ont une vision commune de leur secteur d'activité et qui définissent une stratégie à long terme pour le mettre en valeur. »

Comme c'est le cas pour les clusters de Michael Porter (1990) et les districts industriels de la Troisième Italie, les créneaux ACCORD s'appuient sur la proximité et les liens entre les entrepreneurs pour le développement de stratégies concertées et des productions innovatrices. Le MEIE utilise d'ailleurs le terme « grappe industrielle », un terme souvent utilisé pour traduire le *cluster*, pour désigner les créneaux dans les cas spécifiques des régions de Montréal et de Laval (MEIE, 2015).

Peu d'études scientifiques ont cependant été consacrées au programme ACCORD de sorte que l'on connaît mal sa capacité de réellement favoriser une dynamique de grappes industrielles dans les diverses régions du Québec. Notre étude sera de portée plus limitée puisque nous allons nous en tenir à analyser un créneau régional spécifique appuyé par le programme ACCORD, celui de la « production et la transformation du bois de type feuillu » en Outaouais. La question que nous posons est celle de la transférabilité de la logique de grappe industrielle (ou plus largement les mécanismes d'innovation territoriale identifiés par le nouveau régionalisme) comme mode de production dans des contextes territoriaux plus périphériques.

Cette question de la transférabilité dans des contextes territoriaux différents n'est pas nouvelle dans le contexte des travaux sur le nouveau régionalisme. Plusieurs auteurs s'interrogent, en effet, à savoir si les dynamiques vertueuses de proximité territoriale observées dans des territoires emblématiques comme Silicon Valley, la Troisième Italie ou même la Beauce au Québec peuvent être reproduites dans d'autres régions, notamment celles qui occupent une position plus périphérique. Plusieurs (Porter, 2004 ; Todling & Trippl, 2005 ; Asheim *et al.*, 2003 ; Doloreux, 2003) ont relevé diverses caractéristiques des régions périphériques qui minent leur capacité à se doter de systèmes d'innovation territoriale. La liste est particulièrement longue et elle inclut : un déficit d'infrastructures physiques entraînant une augmentation des coûts ; des infrastructures institutionnelles de formation et de R&D peu développées ; des difficultés d'accès aux capitaux et à la technologie ; la rareté d'une main-d'œuvre qualifiée et spécialisée ; la faible

présence d'industries riches en savoir (principalement, dans les secteurs de fabrication à faible intensité du savoir et dont les stratégies sont la diminution des coûts de production. D'autres font valoir qu'il est possible d'avoir des systèmes d'innovation territoriale en région périphérique mais sous des formes passablement différentes des modèles développés dans les régions centrales (Doloreux & Dionne, 2007).

Les limites liées au contexte territorial des régions périphériques sont passablement discutées dans la littérature mais la question des limites liées à l'économie des ressources naturelles est moins directement abordée. Pourtant, les travaux sur l'économie politique canadienne ont bien montré qu'au Canada les grands secteurs de ressources (Howlett & Brownsey, 2007) ont été travaillés par une logique de *staples*. Cela veut dire essentiellement que ces secteurs furent traditionnellement dominés par de grandes entreprises qui se spécialisent dans des productions relativement peu transformées, à faible valeur ajoutée et destinées à l'exportation massive. C'est donc dire qu'historiquement ces secteurs, et les territoires périphériques qui en dépendaient ont été travaillés par une logique d'organisation de la production, celui de la grande entreprise de type fordiste intégrée verticalement et par conséquent relativement peu perméable à ses territoires d'implantation (May, 1986 ; Storper, 1997). Le concept de *staples trap* mis de l'avant par Mel Watkins (1963) suggère qu'il est difficile pour les territoires se spécialisant dans des activités de type *staple* de développer d'autres types d'activités économiques à plus forte valeur ajoutée. Les perspectives des *staples* permettent de penser que le modèle d'industrialisation qui a prévalu dans les secteurs de ressources naturelles et dans les territoires à la périphérie soit un frein supplémentaire à l'implantation de formes de production plus territorialisées et à plus forte valeur ajoutée.

Cette question a une portée bien réelle dans le cadre du programme ACCORD. Non seulement ce dernier soutient des créneaux dans toutes les régions administratives, incluant des régions périphériques, mais le répertoire des créneaux ACCORD (sur le site du MEIE) permet également de constater que pour l'ensemble des régions, un nombre important de créneaux reconnus sont liés plus ou moins directement à des secteurs de ressources naturelles. Par exemple, huit créneaux étaient dans le secteur du bois (Chiasson, Bernard & Charlebois, 2013), donc en lien plus ou moins direct avec la vocation forestière qui a longtemps dominé l'économie de plusieurs territoires de la périphérie québécoise.

Comme nous avons pu le voir, le modèle de croissance régionale sous-jacent au programme ACCORD et ses créneaux est assez différent de celui qui a prévalu dans les secteurs de ressources naturelles puisqu'il s'appuie sur la complémentarité entre les entreprises et les entrepreneurs d'un même

territoire régional pour développer de la valeur ajoutée. Dans quelles mesures est-ce que le soutien accordé à travers le programme ACCORD permet aux acteurs régionaux d'instaurer ou de consolider un modèle d'industrialisation plus territorialisé dans le secteur des ressources naturelles ? C'est dans cette perspective que nous avons analysé le créneau du bois en Outaouais.

En nous appuyant sur un modèle d'analyse de l'innovation régionale développé par le Conseil québécois des sciences et technologies, nous présentons les forces et faiblesses du créneau de l'Outaouais dans le secteur du bois ce qui nous permettra de revenir en conclusion sur le potentiel des stratégies d'innovation territoriale dans un contexte de territoires de ressources. Auparavant, nous présentons le contexte territorial dans lequel le créneau du bois va prendre racine en Outaouais.

1. Le créneau du bois en Outaouais : entre région et territoires forestiers

L'histoire de la région de l'Outaouais est fortement liée à celle de son industrie forestière. Les premiers colons américains au XIX^e siècle se sont assez rapidement rendu compte du potentiel forestier de la région (Gaffield, 1996), en particulier celui des grands pins blancs qui seront expédiés à l'extérieur de la région par les « barons du bois ». Les milieux urbains que sont Ottawa et Hull⁵⁹ se sont imposés comme des plaques tournantes de ce commerce de bois équarri destiné pour une bonne part à la construction navale britannique. En même temps, à la périphérie de la région des localités se développaient le long des rivières se déversant dans l'Outaouais (la Coulonge, la Noire, la Gatineau, la Lièvre, etc.) qui devenaient autant de voies pour draver le bois qui va sortir de la région sous forme d'immenses radeaux. Le début du XX^e siècle va pour sa part être caractérisé par l'arrivée des pâtes et papiers avec une première usine construite par l'industriel E. B. Eddy et l'arrivée un peu plus tard du géant International Paper.

Comme André Beaucage (1994) va le montrer, les pâtes et papiers vont dominer l'économie régionale jusqu'aux années 1970, période où l'économie régionale va se tertiariser. Cette tertiarisation de l'économie régionale s'explique bien entendu par la place grandissante de la fonction publique

⁵⁹ La Ville de Hull sera l'objet d'une fusion municipale avec quatre autres municipalités au début des années 2000 pour former la Ville de Gatineau.

fédérale sur la partie québécoise de la région de la capitale nationale⁶⁰ mais également par l'effondrement du secteur secondaire de transformation du bois, en particulier les pâtes et papiers. Ailleurs (Chiasson, Blais & Boucher, 2006), nous avons montré que la trajectoire du secteur forestier correspond à une double marginalisation en Outaouais. Une première marginalisation dans le sens d'une diminution de l'importance des activités forestières dans l'économie globale de la région bien documentée par Beaucage mais également une marginalisation géographique dans le sens d'un retrait des activités forestières du centre urbain vers la périphérie de la région.

Cette double marginalisation de la forêt fait en sorte que cohabitent en Outaouais deux trajectoires de développement socio-économique. Chantal Doucet, Louis Favreau et Martin Robitaille (2007) vont d'ailleurs avancer que l'Outaouais est une « région qui gagne et qui perd » pour bien mettre en évidence cette dualité. La trajectoire des milieux urbains et périurbains se caractérise par la force du secteur tertiaire (fonction publique, économie de services) alors que ce dynamisme ne semble pas avoir d'effets d'entraînement importants sur les milieux périphériques⁶¹. Pour ces derniers, la dépendance à des activités de récolte et de transformation du bois reste très présente et préoccupante et ne permet qu'une assez faible attractivité des territoires situés à l'extérieur des axes métropolitains (Chiasson, 2005).

C'est donc dire que le secteur du bois est en déclin en Outaouais même s'il occupe une place importante dans les stratégies de développement des acteurs des territoires périphériques (Chiasson *et al.*, 2010). Quoi qu'il en soit, le secteur forestier de la périphérie outaouaise a longtemps été marqué par la présence de grandes entreprises s'inscrivant dans une logique de *staple*, ce qui se traduit par une concentration de la production dans la récolte forestière et la première transformation (papier et sciage). Cependant, avec les années 2000, le secteur forestier est soumis à des transformations importantes. Face à un marché international nettement moins favorable, les entreprises de première transformation et les activités de récoltes en forêt

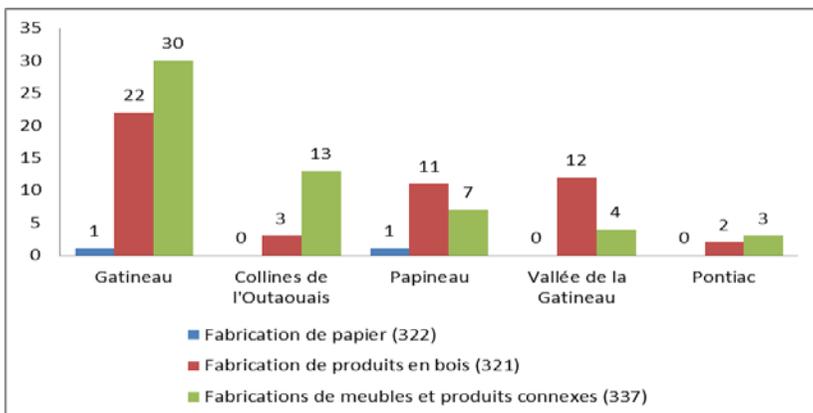
⁶⁰ Le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau, dans un effort pour montrer que le fédéralisme canadien intègre les francophones et de dompter par la même occasion le souverainisme québécois, va favoriser la construction d'édifices fédéraux dans le territoire de Hull. L'implantation des édifices fédéraux ainsi que les mouvements sociaux d'opposition qu'ils ont générés sont bien documentés dans deux textes de Caroline Andrew (1994 et 1994a) parmi d'autres.

⁶¹ Le gouvernement du Québec a un peu reconnu cette réalité en donnant le statut de « régions ressources » à deux MRC de la région : la MRC Pontiac et la MRC Vallée de la Gatineau.

sont fortement fragilisées. Plusieurs devront fermer leurs portes ou au moins diminuer de façon majeure leur capacité de production pour faire face à la crise. La compilation des fermetures d'usines de transformation par le ministère des Ressources Naturelles (MRN, 2013), montre que les MRC périphériques de l'Outaouais n'échappent guère à cette tendance. Dans une MRC comme le Pontiac, l'ensemble des grandes usines de transformation des produits du bois ont fermé signifiant la disparition presque complète de la base manufacturière (Chiasson *et al.*, 2013). Dans les autres MRC périphériques, les restructurations de la production ont également bouleversé l'économie locale dans des territoires où le développement était déjà passablement au ralenti.

C'est dans ce contexte d'un secteur forestier régional en déclin et de territoires périphériques fragilisés par ce déclin que les acteurs régionaux ont élaboré le projet de créneau des produits du bois. Ce projet a accordé une importance particulière à la seconde et troisième transformation, ce qui est tout à fait compréhensible dans un contexte où la première transformation est fragilisée. L'Outaouais peut déjà compter sur un certain nombre d'entreprises actives dans ce créneau. Par exemple la figure 3 montre que dans le secteur « fabrication de meubles et produits connexes », qui regroupe une bonne partie des activités de seconde et troisième transformation du bois de l'Outaouais, on peut compter un nombre non négligeable d'entreprises. Si une majorité d'entre elles se situent dans le cœur urbain (Gatineau) et la frange périurbaine (essentiellement la MRC Collines de l'Outaouais), on en retrouve certaines éparpillées dans les territoires périphériques où elles cohabitent avec les usines de première transformation qui ont résisté à la crise.

Figure 3 : Répartition des entreprises de transformation du bois en Outaouais par sous-secteurs SCIAN(2010)



Source : compilation à partir des données de LIC Outaouais.

Comme le prévoit le programme ACCORD, le créneau va miser tout d'abord sur une concertation entre les entrepreneurs du secteur. Celle-ci va prendre la forme du Réseau des entreprises du secteur du bois de l'Outaouais (RESBO) qui va regrouper autant les entreprises en aménagement forestier, en première transformation (sciage, papier, déroulage, etc.) que celles de deuxième et troisième transformation (armoires, boiseries, bois de plancher, etc.). Les ressources du programme permettront notamment de soutenir l'embauche d'une ressource professionnelle pour offrir des services pour le développement des entreprises de seconde et troisième transformation de la région (démarrage, commercialisation, etc.). Une description de ce créneau mis en ligne par le ministère précise que « [p]our encourager le développement des entreprises, le créneau favorise le développement de nouvelles approches forestières par l'augmentation de la R-D et la collaboration avec les centres de recherche, les universités et les centres de transfert technologique » (MDEIE, 2015).

Lorsque ce document parle de « nouvelles approches forestières » on peut comprendre qu'il s'agit de s'éloigner du modèle des productions à faible valeur ajoutée et que cela passe par un renforcement de la collaboration entre les différents acteurs du territoire. Autrement dit, il s'agit de renforcer l'ancrage territorial des entreprises forestières dans le but de rehausser la valeur ajoutée et l'innovation dans la production. La longue liste des principaux partenaires compilée dans ce même document permet, en effet, de voir que les partenaires prévus sont principalement des acteurs de la région de l'Outaouais.

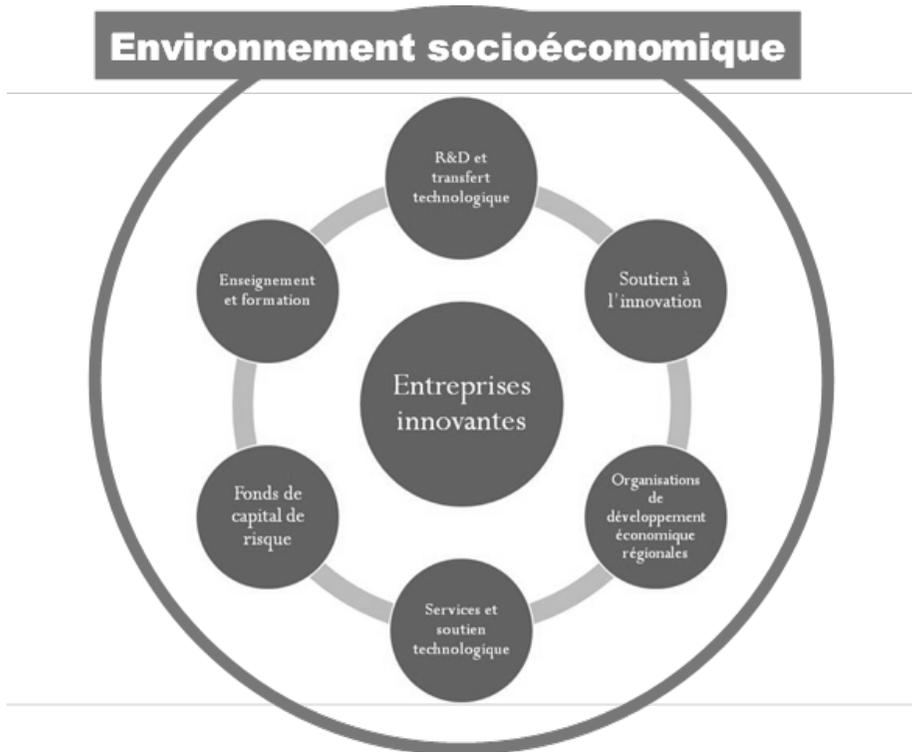
2. Le cadre d'analyse

Afin de mieux saisir le potentiel du créneau « production et transformation du bois de type feuillu », nous avons fait appel, en le modifiant légèrement, à un cadre d'analyse développé par le Conseil de la science et de la technologie du Québec en 2001. Ce modèle vise essentiellement à schématiser les composantes possibles d'un système régional d'innovation (SRI). Un SRI selon la définition qu'en donne David Doloreux (2004) c'est « un ensemble d'organisations (entreprises, centres de recherche, agences de développement, institutions de développement, institutions d'enseignement supérieur, etc.) et d'individus produisant de l'innovation technologique sur la base d'activités régulières de recherche et développement et d'apprentissage collectif. »

Comme en témoigne la figure 3, ce modèle attribue certes une place centrale à l'entreprise dans le processus d'innovation mais elle encadre cette dernière dans un ensemble plus large de relations qui peuvent s'organiser à l'échelle

régionale. Le SRI comme cadre d'analyse se distingue ainsi de cadres d'analyse comme celui des *clusters* ou des districts industriels qui insistent essentiellement sur les rapports entre entrepreneurs d'un même territoire en faisant valoir également deux autres niveaux d'analyse qui doivent entrer en ligne de compte dans la compréhension du processus d'innovation territoriale. Ces niveaux sont tout d'abord celui des acteurs institutionnels régionaux qui gravitent autour de l'entreprise et qui peuvent lui apporter des soutiens divers, et ensuite l'environnement socioéconomique et culturel plus large dans lequel les entreprises et les institutions sont actives. C'est l'interaction entre ces trois sphères qui permettrait l'apprentissage collectif caractéristique d'un SRI.

Figure 4 : L'environnement favorable à l'innovation



Adapté de Conseil des sciences et technologies (2001)

Nous avons interrogé les acteurs du créneau bois en Outaouais en portant attention à ces trois niveaux : le niveau des entreprises, de l'appui institutionnel et l'environnement socioéconomique. Les résultats de cette analyse sont présentés dans les sections suivantes.

3. L'innovation et les entreprises de l'Outaouais

Les entreprises interrogées ont dans l'ensemble témoigné d'un manque flagrant de partenariat entre elles. La plupart nous ont confié qu'elles souhaiteraient travailler en partenariat, mais toutes ont évoqué d'importants facteurs qui les empêchent de le faire. Il faut dire qu'avec la crise forestière qui sévit, à laquelle s'ajoute la crise financière de 2008, plusieurs d'entre elles sont en mode survie et ont développé un réflexe de repli sur soi. Elles ne perçoivent pas l'opportunité de dépasser la crise ensemble. Certaines ont ajouté que les disparités entre sous-régions jouent également un rôle : deux MRC ont été reconnues comme régions ressources : le Pontiac et la Vallée-de-la-Gatineau. Ce statut avantage les employeurs en les exonérant de la taxe sur leur masse salariale. Or, cette situation pose problème du fait que les ventes de produits se font sur le territoire et que les entreprises bénéficiant de cet avantage fiscal peuvent vendre pratiquement les mêmes produits que leurs concurrents à 20 % ou 30 % moins cher. Les producteurs des autres MRC se sentent lésés et parlent de « concurrence déloyale sur leur propre terrain de jeu » (extrait d'entrevue). Ces prises de position illustrent bien des entrepreneurs qui se perçoivent en compétition les uns avec les autres et sont conséquemment assez réticents à explorer le potentiel de collaboration.

Les difficultés en ce qui a trait au partenariat interentreprises touchent aussi le problème de l'approvisionnement. Une contribution potentielle du créneau sur la « production et la transformation du bois de type feuillu » aurait pu justement être de favoriser des liens plus forts entre les entreprises qui œuvrent dans la récolte (production et aménagement) de la forêt feuillue et celles qui interviennent dans la seconde et troisième transformation. Or au moment de nos entrevues, ce potentiel restait largement inexploité puisqu'une majorité des entreprises de seconde et troisième transformation achètent leur bois hors de la région. Les quelques exceptions sont les entreprises comme Planchers Lauzon qui réunissent des activités de récolte et de transformation. Selon les explications qui nous ont été données, la faiblesse de l'approvisionnement régional s'expliquerait dans certains cas précis par des raisons de disponibilité d'essences, mais surtout par des raisons de coûts. Pour les entreprises, une stratégie globale d'approvisionnement permettrait d'agir sur le coût de la matière première. Ces propos ont aussi été tenus, à plusieurs reprises, par des personnes travaillant dans des organismes de soutien à l'industrie des produits du bois : « Il faut développer un climat favorable pour accompagner les entreprises dans l'utilisation des essences de la région » (extrait d'entrevue).

Le portrait des entreprises qui se dégage à ce jour suggère que c'est la compétition et la méfiance entre elles qui prédominent plutôt que la collaboration et le partenariat comme le voudrait une dynamique accomplie

de SRI. Le manque de travail en commun fait également en sorte que les entreprises ont peu de ressources pour s'attaquer à des problématiques qui les concernent tout particulièrement. C'est le cas pour la question du manque de main-d'œuvre qualifiée. Comme bon nombre d'entrepreneurs nous l'ont fait valoir, la crise et les ralentissements de la production ont forcé beaucoup de travailleurs du secteur du bois à se recycler dans d'autres secteurs ou, pour les plus expérimentés, à se retirer du marché du travail. Le problème aujourd'hui est que bon nombre de ces travailleurs ont aussi quitté la région pour trouver un autre emploi ou se sont réorientés vers d'autres métiers et refusent de revenir dans l'industrie du bois. Cela pose donc un problème sérieux aux entreprises qui désirent innover puisqu'elles ont une réelle difficulté à recruter de la main-d'œuvre qualifiée. La présence de la fonction publique comme un employeur majeur sur le territoire de Gatineau contribue sûrement à accroître cette problématique. Certaines entreprises rencontrées nous ont avoué devoir refuser des contrats faute de main-d'œuvre pour remplir la commande : « Nous n'avons pas de main-d'œuvre disponible et encore moins de main-d'œuvre formée à nos besoins » (extrait d'entrevue). Ces deux éléments, soit le besoin de main-d'œuvre et la formation des travailleurs, nous amènent à aborder une variable essentielle à l'innovation, c'est-à-dire le processus institutionnel lié à l'innovation.

3.1. Le processus institutionnel et l'innovation

Si le regard porté sur les entreprises a surtout mis en évidence une assez faible coopération, la situation est assez différente du côté des acteurs institutionnels où la coordination a semblé beaucoup plus présente. Cette collaboration n'allait pas nécessairement de soi puisque plusieurs des acteurs institutionnels qui ont appuyé le créneau sont des organismes multisectoriels de développement des territoires (la Conférence régionale des élus de l'Outaouais, les Centres locaux de développement, Développement économique Canada, etc.) pour qui l'innovation dans le secteur forestier est un dossier parmi bien d'autres. Cependant, ces organismes ont semblé s'entendre sur la nécessité d'en faire un dossier prioritaire. À ces organismes de développement se rajoutent deux acteurs institutionnels sectoriels importants, soit le Réseau des entreprises du bois du secteur du bois de l'Outaouais (RESBO) qui a reçu le mandat de coordination des entreprises dans le cadre du créneau ACCORD et le Québec Wood Export Bureau (QWEB), en particulier son Groupe région qui a une antenne en Outaouais. Ces différents acteurs institutionnels ont considéré qu'il fallait se doter de stratégies plus concertées afin d'éviter que la pluralité d'intervenants nuise à une vision commune du développement du secteur forestier en Outaouais. Les acteurs institutionnels rencontrés ont bien conscience du risque d'éparpillement de sorte qu'ils pensaient, au moment de la réalisation des

entrevues, à créer une table forestière régionale pour discuter exclusivement du développement de l'industrie du bois. À leur avis, cette table faciliterait l'identification des améliorations requises au niveau régional et éviterait aux sous-régions de travailler en vase clos.

La collaboration amorcée entre les divers acteurs institutionnels a porté certains fruits. Parmi les exemples cités, on retiendra l'étude sur les bois de trituration réalisée en partenariat avec les organismes de la région et des experts extérieurs à la région⁶². Celle-ci est considérée comme importante pour la région car elle propose des utilisations innovatrices pour des bois feuillus qui ne sont pas propres à des utilisations traditionnelles. Cette étude réalisée par le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ, 2013) mais soutenue en partenariat (RESBO, DEC, MRNF, MDEIE, CREO) est signalée par plusieurs comme un signe d'ouverture vers une certaine innovation dans la prise de décision ainsi qu'un tremplin pour une collaboration future. La création d'un poste de conseiller en 2^e et 3^e transformation dans le cadre du RESBO est un autre bon exemple pour illustrer le partenariat des organismes. Enfin, plusieurs intervenants, de même qu'un responsable d'entreprise, ont souligné l'effort remarquable de concertation déployé par l'ensemble des intervenants (municipaux, régionaux, provincial et fédéral) dans la mise en œuvre des plans et du financement nécessaires pour assurer la mise en activité de l'entreprise Fortress en un temps record.

Pour l'instant, cette collaboration entre acteurs institutionnels semble difficile à mettre en place au niveau de l'accompagnement direct des entreprises dans des démarches d'innovation. Ces dernières, en particulier les plus petites, ont adressé des doléances concernant la capacité des organismes à répondre adéquatement à leurs besoins. Le travail de sensibilisation et d'accompagnement des petits et grands industriels forestiers est sûrement rendu plus difficile par l'étendue et la fragmentation importante du territoire. Cet éparpillement des entreprises sur un vaste territoire régional, comme le soulignent certains travaux sur les SRI, fait en sorte que les efforts et les ressources consentis par les structures d'accompagnement doivent être plus importants pour pallier l'absence de proximité physique. Le travail des acteurs institutionnels semble donc se rapprocher de ce que l'économie de la proximité qualifie de « proximité organisée ».

⁶² Cette recherche s'est réalisée en trois étapes : l'étude sur les produits émergents, puis l'étude d'étalonnage international et enfin, la planification stratégique régionale de la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais (CRRNTO).

3.2. L'environnement socioéconomique et culturel du secteur du bois

En nous basant sur les entretiens réalisés auprès des entreprises et des organismes de développement, nous dresserons ici un portrait du dynamisme et des interactions observés dans l'environnement socioéconomique de l'innovation sur le territoire de l'Outaouais en fonction des mécanismes d'échanges et d'information, des procédures de recherche, ainsi que des formes interactives d'apprentissage localisées et d'utilisation de l'innovation.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes de soutien se rencontrent régulièrement et apprennent à travailler ensemble dans l'intérêt du créneau. Il y a donc beaucoup d'échanges et de partage d'informations autour de l'innovation. On constate qu'une telle dynamique se met en place plus lentement au sein des entreprises. Il en va de même pour ce que l'on peut qualifier de recherche localisée, ou en d'autres mots la mise en réseau d'entreprises avec des centres et dispositifs de recherche en région dans une perspective de recherche et développement. Nos entrevues avec les dirigeants d'entreprises, sauf à quelques exceptions près, ne nous ont jamais portés à croire à l'existence d'une dynamique bien enclenchée autour de la recherche localisée. Les entrevues avec les organismes de soutien à l'innovation n'ont pas non plus fait mention de liens importants entre les entreprises et les dispositifs de recherche régionaux.

Cependant, dans le contexte du créneau « production et transformation du bois de type feuillu », le partenariat et la recherche localisée sont des thèmes importants. Les acteurs institutionnels sont très au courant de l'importance de ces facteurs et de la nécessité d'accompagner la mise en place de telles dynamiques. Grâce au travail d'accompagnement effectué par les institutions, en particulier les conseillers du RESBO, une vingtaine d'entreprises vont se réunir autour d'une table pour échanger, communiquer et mettre en place un projet commun de partenariat avec des engagements financiers à long terme. Plus précisément, ce projet veut accoucher d'un plan stratégique de promotion et de commercialisation des produits du bois de l'Outaouais, réalisé avec, entre autres, le partenariat de 22 entreprises autour de la revalorisation de l'image de marque, du développement d'une plateforme de communication, et du développement de nouveaux outils et produits. Depuis ce projet, beaucoup de réflexions ont pris forme puisqu'il y a eu une rencontre entre 40 dirigeants de l'industrie de la transformation du bois de l'Outaouais et les organismes de soutien, durant laquelle 6 chantiers

principaux d'intervention ont été identifiés ainsi qu'un nouveau sur le plan stratégique qui vise au « rétablissement d'une grappe industrielle forestière moderne »⁶³ pour renforcer et diversifier la structure industrielle de la filière bois de l'Outaouais. Ces initiatives illustrent bien les avancées en matière de mise en place de recherches d'apprentissages localisés.

Dans les faits, la région de l'Outaouais met en place progressivement le recours à l'innovation et à la technologie dans le secteur industriel forestier. Pour le moment, cette dynamique est elle aussi en cours de développement. L'usine Fortress est un exemple intéressant incarnant l'innovation et la haute technologie. En effet, l'ancienne usine de pâtes Kraft est devenue l'usine Fortress Cellulose spécialisée dans la fabrication de la pâte de rayonne. Par ailleurs, la volonté de mettre en place, autour de cette nouvelle usine de Fortress, un incubateur industriel permettrait à la MRC de Papineau de disposer d'une infrastructure qui permettrait de favoriser la proximité fonctionnelle, le partenariat, la sous-traitance, le transfert de connaissances et l'émulation. Bien que ce projet d'incubateur soit encore en chantier, il permet d'espérer que la présence de Fortress pourra générer d'autres activités et entreprises locales qui sauront capter les opportunités découlant de l'usine de rayonne et en créer de nouvelles. Cet incubateur, il faut le dire, est un cas un peu singulier puisque l'Outaouais forestier peut compter sur très peu de plateformes régionales permettant l'échange de nouvelles technologies et de nouveaux procédés de production. Comme nous l'avons mentionné, assez peu de petites entreprises font de la recherche et développement de façon systématique et celles qui réussissent à en faire le font à l'extérieur de la région principalement. Les acteurs institutionnels qui s'occupent du soutien à l'innovation se sont dits bien au courant de cette problématique et à pied d'œuvre pour mettre en place des mécanismes pour y remédier.

4. Discussion

À la lumière des propos de nos répondants, on peut voir que le créneau du bois en Outaouais comporte d'importantes limites par rapport au modèle de grappe industrielle qui est habituellement documenté par la littérature. Par exemple, dans la compréhension qu'en propose Michael Porter (1990), une grappe industrielle (« *industrial cluster*») implique des interrelations fortes

⁶³ Ces informations sont disponibles sur le site du RESBO, http://www.resbo.ca/documents/communique_21_decembre%202011.pdf

entre des entreprises d'un même territoire qui leur attribuent un avantage comparatif par rapport à des entreprises qui entrent moins en réseau avec d'autres. Cette condition n'est sûrement pas remplie dans le cas du créneau du bois en Outaouais. En effet, comme nous avons pu le montrer, les entreprises de ce secteur, notamment celles impliquées dans la seconde et troisième transformation du bois, étaient plutôt réticentes à collaborer et n'avaient surtout pas le réflexe de voir la collaboration interentreprises comme un moyen utile pour faire face aux défis communs.

Dans une logique de *cluster*, la collaboration entre entreprises est importante parce que c'est un des moyens importants à partir duquel ces dernières peuvent puiser des ressources stratégiques dans leur territoire. Cependant, au moment de nos entrevues, le modèle qui prévalait était plutôt celui qui a longtemps prévalu dans le secteur forestier de type *staple*, soit celui de l'entreprise assez peu connectée avec les ressources de son milieu. Le fait que les entreprises de seconde et troisième transformation s'approvisionnent pour la plupart à l'extérieur de la région, pourtant reconnue pour son potentiel de forêt feuillue, nous semble très révélateur de cette déconnexion des entreprises et leur milieu.

Si on peut parler d'une logique de grappe industrielle, c'est plutôt au niveau des acteurs institutionnels que l'on peut l'observer. Le créneau ACCORD aura permis à ces acteurs de faire du dossier forestier une priorité et de se doter de nouveaux mécanismes de collaboration qui vont dans le sens de favoriser de nouvelles opportunités pour le secteur forestier. Cette collaboration nous semble équivaloir à ce que l'on peut qualifier de « proximité organisée ». Rappelons que le courant de l'économie de proximité distingue la « proximité géographique » et la « proximité organisée ». Si la première désigne les rapports facilités entre des acteurs proches qui se connaissent et entretiennent des relations de face à face, la seconde, selon Torre (2009 : 69), désigne les « différentes manières qu'ont les acteurs d'être proches, en dehors de la relation géographique ». Selon cette perspective, la proximité organisée est la capacité des acteurs organisationnels et institutionnels de collaborer autour d'un projet perçu comme étant commun.

Dans notre cas, la proximité géographique semble jouer un rôle assez faible. Même si les acteurs partagent un territoire, cela ne se traduit pas nécessairement par de la collaboration rendue possible par la proximité. Cela veut dire que si on veut se doter d'une grappe industrielle dans le secteur forestier, il faut en quelque sorte reconstruire la proximité et le faire sur la base d'une proximité organisée. Il nous semble que c'est ce rôle que jouent les acteurs institutionnels dans le créneau du bois, même si les résultats initiaux au niveau de la collaboration entre les entreprises restent encore assez décevants.

Conclusion

L'objectif de cette communication était de voir dans quelle mesure des approches de grappes industrielles comme celles promues par le programme ACCORD peuvent s'implanter dans des territoires dépendants des ressources. Notre analyse du créneau du bois en Outaouais suggère qu'il s'agit d'une grappe en construction et que ce sont les acteurs institutionnels qui sont la force motrice de la grappe. Cela confirme en bonne partie des observations faites par David Doloreux et Stève Dionne (2007) au niveau du système local d'innovation agroalimentaire de La Pocatière où là aussi, ce sont moins les entreprises que les institutions qui ont joué le rôle clé. On peut donc penser que dans le contexte des territoires périphériques et dépendants des ressources naturelles, les trajectoires de construction des grappes industrielles sont différentes, ce qui interpelle des ajustements au niveau des politiques publiques qui cherchent à appuyer l'innovation territoriale.

Le modèle de construction d'une grappe industrielle par les acteurs institutionnels expérimenté en Outaouais comporte une certaine fragilité. Dans le contexte des réformes entreprises par l'État québécois, plusieurs des acteurs institutionnels qui ont porté le créneau dans sa première période sont soit disparus ou passablement déstabilisés. Il reste donc à voir dans quelle mesure la démarche de construction du créneau pourra résister à ces incertitudes.

Bibliographie

- Andrew, Caroline (1994) « La présence gouvernementale », dans Chad Gaffield (s.d.) *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture : 461-492.
- Andrew, Caroline (1994a) « Les mouvements sociaux » dans Chad Gaffield (s.d.) *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture : 583-616.
- Asheim, Bjorn. T., Arne Isaken, Claire Nauwelaers et Franz Todtling (2003) *Regional innovation policy for small-medium enterprises*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Aydalot, Philippe (1983) « Crise économique, crise de l'espace, crise de la pensée spatiale », dans Bernard Planque, *Le développement décentralisé*. Paris : Litec.
- Beaucage, André (1994) « De la manufacture aux services », dans Chad Gaffield (s.d.) *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture : 493-540.
- Camagni, Robert et Denis Maillat (2006). *Milieus innovateurs. Théories et politiques*, Paris, Économica.
- Chiasson, Guy, Reda Bensouda, Adil El Mezouaghi et Aziza Outghate (2014) *Appropriation et mise en œuvre de la Vision 2020 du Pontiac*. Rapport soumis au CLD, SADC et MRC de Pontiac.

- Chiasson, Guy, Jean-Philippe Bernard et Mélina Charlebois (2013) « Le secteur forestier », dans Yann Fournis et Marie-José Fortin (s.d.) *La transition des régimes de ressources au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcin et éolien*.
- Chiasson, Guy, Anyck Dauphin, Mario Gauthier, Patrice Le Blanc, et Martin Robitaille (2010) *La crise forestière et son impact sur le développement des MRC Abitibi-Ouest et Vallée-de-la-Gatineau*. Rapport déposé au Ministère des affaires municipales et des régions.
- Chiasson, Guy, René Blais et Jacques Boucher (2006) « La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance : le cas de l'Outaouais », *Géocarrefour*, 81(2) : 113-120.
- Chiasson, Guy (2005) « L'attractivité des territoires ruraux en Outaouais. Quel espoir ? », Observatoire en économie sociale et en développement régional.
- Conseil de la science et de la technologie (2001) *Rapport de conjoncture 2001 : pour des régions innovantes du Conseil de la science et de la technologie*.
- Centre de Recherche Industrielle du Québec (2013). *Étude sur les produits pouvant être fabriqués à partir des bois de trituration de feuillus*, Dossier CRIQ no 46123, en ligne http://www.sadcal.com/sites/default/files/documents/etude_produits_innovateurs_tranformation_du_boisn_-_criq2.pdf
- Doloreux, David (2004) « Regional Innovation Systems in Canada, a comparative study », *Regional studies*, 38 : 479-492.
- Doloreux, David (2003) « Regional innovation systems in the periphery, the case of the Beauce in Quebec (Canada) », *International Journal of Innovation Management*, 7 : 67-94.
- Doloreux, David et Stève Dionne (2007) *Évolution d'un système local d'innovation en région rurale. Le cas de La Pocatière dans une perspective historique (1827-2005)*. Québec, GRIDEQ.
- Doucet, Chantal, Louis Favreau et Martin Robitaille (s.d.) (2007) *L'Outaouais une région qui gagne et qui perd, enjeux démographiques et économiques*. Gatineau, CRDC, CRDT-UQO, ARUC-ISDC.
- Gaffield, Chad (s.d.) (1994) *Histoire de l'Outaouais*. Québec, Institut Québécois de recherché sur la culture.
- Howlett, Michael et Keith Brownsey (2007) « Introduction : Towards a Post Staple State », *Canadian Political Science Review*, 1(1) : 1-7.
- Jean, Bruno (1989) « Le développement régional à l'heure du développement local : "le temps des incertitudes" », *Revue canadienne des sciences régionales*, XII(1) : 9-24.
- Klein, Juan-Luis (1995) « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec », *Lien social et politiques*, 33 : 133-141.
- May, Nicole (1986) « Constitution d'un regard. Fordisme et localisme », *Les annales de la recherche urbaine*, 29 : 5-12.
- Ministère de l'Économie, Innovation et Exportations (2015). *S'informer/créneaux d'excellence*, en ligne <http://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/creneaux-dexcellence/>
- Moulaert, Franck et Jacques Nussbaumer (2008) *La logique sociale du développement territorial*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Moulaert, Frank et Abid Mehmood (2008) « Analyser le développement régional : de l'innovation territoriale à la géographie de "dépendance du sentier" », *Géographie, économie, société*, 2(10) : 199-222.

- Porter, Michael (2004) *Competitiveness in rural US regions, learning and research agenda*. Institute for Strategy and Competitiveness, Harvard Business School, Harvard.
- Porter, Michael (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. New York : The Free Press.
- Réseau des Entreprises du Secteur du Bois de l'Outaouais (2015). En ligne : <http://creneau.collectifbois.ca/>
- Robitaille, Martin, Guy Chiasson et Élodie Plassin (2014) « Capter l'innovation dans les régions périphériques : quelles méthodologies » dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (eds), *Sciences du territoire, tome 2. Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Scott, Alan (s.d.) (2001) *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Storper, Michael (1998) *The Regional World : Territorial Development in a Global Economy*, New York, Guilford Press.
- Storper, Michael (1997) « Territories, Flow and Hierarchies in the Global Economy » dans Kevin Cox (s.d.), *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press : 19-44.
- Todling, F. et M. Trippel (2005) « One size fits all ?, Towards a differentiated regional innovation policy approach », *Research Policy*, 34 : 1203-1219.
- Torre, André (2009) « Retour sur la notion de proximité géographique », *Géographie Économie Société*, 11 (1) : 63-75.
- Watkins, Mel (1963) « A Staple Theory of Economic Development », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29(2) : 49-73.

XI

La multifonctionnalité de l'agriculture dans les territoires d'intensification agricole

Patrick Mundler⁶⁴ et Julie Ruiz⁶⁵

Introduction

Si l'actualité récente a été marquée par divers débats concernant l'exploitation des ressources minières et combustibles, elle a aussi été marquée, au Québec, par un débat portant sur « l'accaparement des terres agricoles » (L'Italien, 2012 ; Meloche & Debailleul, 2013), soit l'acquisition - par des investisseurs et à grande échelle - de terres agricoles, dont on peut considérer qu'elles sont, au même titre que les mines ou les forêts, des actifs tangibles et de surcroît non renouvelables.

Ces débats viennent rappeler que le développement régional n'est pas seulement affecté par le développement de mégaprojets industriels d'exploitation des ressources forestières ou minières. Il existe également une exploitation plus diffuse des ressources naturelles d'un territoire réalisée par l'agriculture. De façon idéal-typique, on peut noter à son propos deux situations un peu paradoxales :

- Là où l'agriculture est menacée dans ses fondements sociaux et économiques, que ce soit pour l'accès à la terre du fait de la concurrence des fonds d'investissements ou que ce soit par des projets d'exploitation qui viennent la concurrencer sur les mêmes espaces⁶⁶, le secteur agricole mobilise différents arguments liés aux fonctions économiques de l'agriculture, mais liés également à ses fonctions sociales et environnementales. Ce sont alors les vertus de l'agriculture familiale sur l'occupation du territoire et sur la cohésion locale qui sont utilisées pour justifier l'opposition à de nouvelles formes d'exploitation.

⁶⁴ Université Laval

⁶⁵ Université du Québec à Trois-Rivières

⁶⁶ Ces projets peuvent être miniers (<http://www.laterre.ca/actualites/environnement/mines-et-agriculture-cohabitation-non-souhaitee.php>), industriels et même résidentiels (cas par exemple du terrain des sœurs de la charité à Québec).

- Là où l'agriculture n'est pas vraiment concurrencée par d'autres usages, mais connaît un développement productiviste : concentration, spécialisation, intensification (Jean & Vachon, 1991 ; Bowler & Ilbery, 1999 ; Allaire, 2002), elle se développe sur un mode a-territorial, c'est-à-dire que son développement s'accompagne de diverses externalités : dévitalisation, disparition des services de base, dégradation de l'environnement, uniformisation paysagère... Ce fut, entre autres, le cri d'alarme lancé par la municipalité de Saint-Marcel-de-Richelieu (2007), pourtant située dans les basses terres du Saint-Laurent soit là où se concentre la majorité de la production agricole, lors des audiences de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

Comme dans le cas des grands projets industriels d'exploitation des ressources, ces deux situations soulèvent des enjeux de durabilité du développement, de gouvernance, mais aussi d'acceptabilité sociale lorsque le développement agricole passe par l'uniformisation paysagère, les risques de pollution de ressources collectives, la concurrence des fonds d'investissement pour les terres. Dans ces deux situations, c'est la multifonctionnalité de l'agriculture (MFA) qui est interrogée, soit la capacité de l'agriculture à remplir diverses fonctions économiques, sociales et environnementales dans ses territoires.

Dans ce contexte, nous proposons, à la lumière de cette définition et des actuels dispositifs de soutien à la multifonctionnalité de l'agriculture québécoise, d'examiner les instruments de l'action publique qui puissent prendre en compte des attentes sociales, par nature multiformes et souvent implicites. Pour ce faire, nous prendrons appui sur des résultats d'une recherche conduite à la demande du MAPAQ concernant une analyse des enjeux de la multifonctionnalité de l'agriculture québécoise dans les zones d'intensification agricole et sous forte influence urbaine (Mundler & Ruiz, 2015). Plus spécifiquement, nous allons examiner la façon dont la question de la MFA se pose dans une partie bien spécifique du territoire québécois, que nous appelons zones d'intensification agricole (ZIA). Ces zones ont été marquées au cours des dernières décennies par une agriculture de plus en plus intensive, un usage du sol de moins en moins diversifié, la disparition des milieux naturels (boisés, milieux humides), une augmentation de la taille des fermes, une forte diminution de la production laitière au profit d'autres spécialisations animales et végétales (Ruiz & Parcerisas-Benede, 2014).

Après avoir positionné la manière dont nous avons abordé la notion de MFA, un exposé de son programme québécois de soutien actuel mettra en contexte cette recherche. Une brève présentation du territoire d'étude et de la méthodologie sera suivie d'une synthèse de résultats portant sur les enjeux

de la MFA dans les ZIA et sur ses représentations pour les acteurs du développement de l'agriculture et des territoires. Ils permettront d'ouvrir sur des pistes d'action pour les instruments de l'action publique qui seraient les mieux à même de répondre aux enjeux de la MFA. Ce faisant cette dernière section présentera des pistes susceptibles d'inspirer aussi l'encadrement des grands projets d'exploitation des ressources minières et combustibles afin qu'ils répondent aussi aux enjeux du développement exprimés dans les territoires.

1. Une approche intégrée de la multifonctionnalité de l'agriculture

Toute activité économique génère ce qu'on appelle des « externalités », c'est-à-dire des effets qui ne sont pas pris en compte par le marché. Ces effets peuvent être positifs (l'entretien par un agriculteur de parcelles difficiles à travailler peut générer des effets positifs concernant les paysages) ou négatifs (l'épandage excessif de phosphore peut entraîner une dégradation de la qualité de l'eau). Dans les deux cas, on parle d'externalité parce qu'il n'y a pas de transaction monétaire entre producteur et bénéficiaire (ou victime).

En agriculture, le terme multifonctionnalité a été beaucoup utilisé pour qualifier l'idée que l'agriculture remplit de manière simultanée plusieurs fonctions. Généralement, ces fonctions se déclinent autour du triptyque classique du développement durable : l'économie, le social, l'environnement. Ces fonctions peuvent être marchandes (vente de produits, de services, etc.) et non marchandes (action sur le paysage, sur la cohésion sociale au sein des territoires, etc.). D'un strict point de vue économique, ces dernières sont des externalités.

L'examen des différents travaux sur cette question montre que les auteurs ont souvent organisé les conceptions de la MFA autour de deux types ou de deux façons de la reconnaître (OCDE, 2001 ; Mundler 2002 ; Perraud, 2004 ; Pingault, 2004). La première, qualifiée de « positive » considère qu'il faut garder à la fois une approche sectorielle de l'agriculture et un raisonnement principalement économique. Cette approche interprète la multifonctionnalité comme une caractéristique de toute activité économique qui produit des *outputs* divers, désirés ou non, dont les effets peuvent être positifs ou négatifs. Une telle approche nécessite de distinguer fonctions commerciales et fonctions non commerciales. Le soutien à la multifonctionnalité s'apparentant à une politique de correction des défaillances du marché, il ne peut concerner que les fonctions non marchandes (les externalités).

La seconde conception retenue par l'OCDE est qualifiée de « normative ». Elle consiste selon les auteurs à définir la multifonctionnalité d'après les fonctions qui lui sont assignées par la société. Dans ce cadre, les pouvoirs publics peuvent développer des actions ayant pour objectif d'inciter une activité à mieux répondre à telle ou telle fonction. L'OCDE ne retient pas cette approche parce que, selon C. Moreddu (2003), les objectifs en termes de multifonctionnalité peuvent être très différents selon les pays. Du fait de cette diversité des objectifs et de leur manque de précision, il n'aurait pas été possible de caractériser objectivement le concept dans un cadre multilatéral.

L'approche positive de la multifonctionnalité de l'agriculture retenue par l'OCDE nous semble poser deux problèmes importants (Mundler, 2010). D'une part, elle restreint la portée de la notion en écartant du débat le rôle multifonctionnel de certains phénomènes marchands comme l'emploi ou les activités de diversification conduites par les agriculteurs, alors que ces éléments font pourtant clairement partie des « fonctions » définies dans de nombreux programmes de politique de soutien à l'agriculture ou à la ruralité. D'autre part, cette approche renvoie à la nécessité d'un chiffrage des bénéfices des activités « non marchandes ». De façon concrète, ce chiffrage reste difficile : quels bénéfices et quels coûts retenir ? Comment identifier les bénéficiaires de telle ou telle pratique agricole ? À quelles échelles géographique et temporelle ? Comment seront actualisés les coûts et les bénéfices des fonctions dont les effets s'étendent (et se cumulent) dans le temps ? Etc.

En conséquence, nous avons choisi de nous inspirer de l'approche dite « normative », mais sans l'assimiler seulement à une somme d'objectifs puisque nous considérons que la multifonctionnalité est une caractéristique intrinsèque de l'agriculture. Nous avons donc retenu une approche intégrée qui met l'accent sur la cohérence d'ensemble des diverses fonctions de l'agriculture. Dans cette perspective, la multifonctionnalité est un projet politique visant à la fois à trouver les moyens de rémunérer un ensemble de fonctions sur lesquelles une société s'est mise d'accord et à transformer l'agriculture afin qu'elle réponde mieux à cet ensemble de fonctions dans leur diversité (Laurent, 1999). Nous postulons que l'analyse de cet ensemble de fonctions est à faire dans un cadre territorial, en prenant en compte les caractéristiques spécifiques des ressources économiques, sociales et environnementales présentes et activées localement (Mundler, 2010).

2. Le programme pilote de soutien à la multifonctionnalité du MAPAQ

Depuis 2011, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) a mis en œuvre un « Programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture ». Ce programme, créé dans la foulée du rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ, 2008) et du rapport Saint-Pierre (2009) concrétise la volonté du MAPAQ de soutenir la pluralité des fonctions de l'agriculture et vise à inciter les agriculteurs éligibles à conduire des projets qui bénéficieront à la fois à leur exploitation et à la communauté.

Le programme comprend deux volets, l'un d'appui aux projets collectifs, l'autre d'appui aux projets individuels. Afin de soutenir une agriculture moins concernée par d'autres volets de la politique agricole, le programme s'adresse à des exploitations de petite taille situées dans des territoires où l'agriculture doit faire face à divers handicaps. Plus précisément, le périmètre du programme est déterminé selon trois orientations :

- une orientation géographique : le programme s'applique sur des territoires ruraux et plutôt en déprise présentant des handicaps agronomiques, climatiques ou d'éloignement. Les zones d'agriculture périurbaine et les zones dites d'« agriculture dynamique » ont été écartées ;
- une orientation thématique : le programme finance certaines fonctions de l'agriculture non financées dans d'autres programmes touchant déjà à différentes dimensions de la MFA⁶⁷. Le programme multifonctionnalité a donc été conçu pour remplir des champs non couverts par ailleurs : mise en valeur des paysages, attractivité des territoires, accessibilité de l'espace rural, préservation du patrimoine agricole, protection de la biodiversité et prestations de services à la communauté. Le bilan de mi-parcours montre que les projets subventionnés concernent certaines pratiques agricoles ayant des conséquences paysagères, patrimoniales ou favorisant la biodiversité, la rénovation de bâtiments, des actions visant à la sensibilisation et à l'éducation, ou encore des actions visant à favoriser les usages diversifiés des espaces agricoles ;

⁶⁷ Par exemple, certaines fonctions environnementales sont financées par des mesures agroenvironnementales, certaines fonctions sociales et économiques sont financées dans le cadre du soutien aux circuits courts et à la diversification économique, etc.

- une orientation concernant la population cible du programme : sont visées les exploitations agricoles dont le revenu brut agricole est inférieur ou égal à 150 000 \$.

Lors de sa mise en place, ce programme est une innovation au Québec. D'une part, le thème de la multifonctionnalité est nouveau, d'autre part c'était jusqu'alors davantage la multifonctionnalité des territoires qui avait suscité diverses réflexions (Jean & Lafontaine, 2010 ; Debailleul *et al.*, 2011). Les orientations choisies par le MAPAQ reflètent une volonté que le programme contribue au soutien d'agriculteurs peu soutenus par les volets plus sectoriels de la politique agricole. À l'image de ce qu'il se fait en Europe ou aux États-Unis, elles témoignent aussi d'une volonté de contribuer à corriger les handicaps des régions ayant un moindre potentiel agro-climatique ou celui des régions rurales vues comme en difficulté sur le plan social et économique (Mundler & Ruiz, 2015).

Selon les responsables du programme au MAPAQ, ce dernier a rencontré un certain succès. Entre 2011 et 2014, 149 projets individuels (112) et collectifs (49) ont été financés dans 12 régions administratives. Le programme semble apprécié des bénéficiaires, à la fois parce qu'il élargit les critères de reconnaissance des agriculteurs et parce qu'il est géré de façon décentralisée, ce qui permet de tenir compte des priorités régionales. Il a aussi suscité des interrogations, voire des regrets, de la part des territoires qui en étaient exclus. Certains estimaient en effet avoir les mêmes handicaps que ceux qui étaient éligibles (par exemple la MRC de Lanaudière). D'autres, confrontés à une agriculture de plus en plus intensive et de moins en moins multifonctionnelle, estimaient qu'il serait légitime que la multifonctionnalité soit aussi appuyée dans ces territoires.

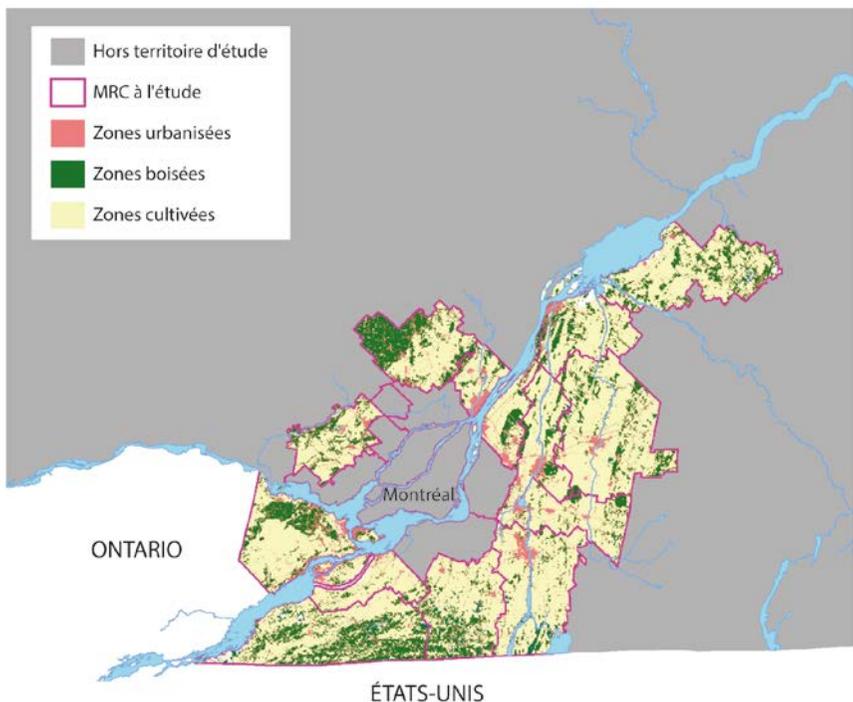
3. Territoire d'étude et méthodologie de la recherche

Interrogeant initialement la pertinence d'ouvrir un programme de soutien à la MFA à l'ensemble du Québec, cette recherche s'est concentrée sur 24 MRC susceptibles de couvrir des réalités agricoles et territoriales très différentes de celles actuellement ciblées par l'actuel programme pilote du MAPAQ. Cela étant, pour ce texte, nous avons exclu les résultats qui concernent la communauté métropolitaine de Québec, ainsi que Montréal et ses proches MRC plus urbaines. Le territoire d'étude comprend donc 14 MRC (figure 4).

Compte tenu de l'ampleur de ce territoire d'étude, une approche multi-méthode permettant de cerner la diversité (et non la représentativité) des enjeux à saisir a été retenue (Miles & Huberman, 2002). Plus spécifiquement, cette recherche s'est attardée à comprendre à quoi est associée la notion de MFA pour les acteurs du développement de l'agriculture et des territoires, les

enjeux de la MFA et de l'agriculture en lien avec le développement des territoires, les attentes sociales à l'égard de l'agriculture et enfin, les souhaits et les craintes pour un futur programme d'appui à la MFA adapté aux territoires d'étude. Parmi les analyses effectuées dans le cadre de cette recherche, nous retenons pour ce texte les résultats des analyses de contenu des mémoires déposés à la CAAAQ et de quatre Plans de développement de la zone agricole (PDZA), d'une analyse de 21 programmes de soutien publics américains et européens à diverses fonctions de l'agriculture, ainsi que des analyses thématiques d'entretiens avec 25 intervenants de l'agriculture et de l'aménagement qui ont identifié leur territoire d'action comme étant en zone d'intensification agricole soit dans son entièreté, soit dans sa majorité. Ces intervenants ont été reconnus par leurs pairs comme des informateurs clés car ils travaillent et ont réfléchi aux liens que l'agriculture entretient avec le territoire⁶⁸.

Figure 5 : Localisation du territoire d'étude



⁶⁸ Pour une présentation détaillée de la méthodologie et des outils de collecte de données, on se réfèrera à Mundler et Ruiz, 2015.

4. L'agriculture, sa multifonctionnalité et le développement des territoires dans les zones d'intensification agricole, synthèse des résultats et discussion

Depuis la publication du rapport de la CAAAQ (2008) et en dépit de certaines pistes amorcées par quelques travaux de recherche (Domon & Ruiz, 2010), la façon dont l'agriculture peut adéquatement répondre à divers enjeux territoriaux a surtout été pensée dans le cadre des régions rurales périphériques, comme si cette question ne concernait au fond qu'une frange marginale de l'agriculture. Qu'en est-il dans les zones d'intensification agricole du Québec? Prenant appui sur une synthèse des résultats des différentes analyses menées, les sections suivantes discuteront d'abord des enjeux de développement agricole, puis des conceptions de la multifonctionnalité dans les ZIA.

4.1. Les enjeux de développement de l'agriculture

Afin de tenir compte des potentialités différentes en termes de production agricole ou de préservation des ressources environnementales, certains auteurs défendent l'idée de partager l'espace en zones spécialisées en fonction de leur vocation. C'était par exemple le cas de Mahé et Ortalo-Magné (2001) qui préconisaient une partition du territoire en trois zones. La zone « grise » serait celle de l'agriculture compétitive (et serait donc de ce fait « sacrifiée » à cet usage monofonctionnel); la zone « verte » serait réservée à une agriculture multifonctionnelle, soit une agriculture non compétitive mais remplissant d'autres fonctions utiles à la société; la zone « bleue » enfin serait destinée aux espaces naturels protégés. Dans un tel cas de figure, les enjeux de développement de l'agriculture seraient bien différents selon les zones. Ce point de vue a été soulevé par quelques rares intervenants rencontrés dans le cadre de notre recherche mais ce, surtout car ces acteurs s'interrogeaient sur la pertinence des orientations actuelles du programme pilote de soutien à la MFA pour les zones d'intensification agricole (section 2) en y retenant des interventions particulières (ex. : maintien du bâti agricole ancien, implantation de « cultures paysagères »). Autrement dit, pour ces acteurs qui ramenaient la question de la MFA à l'actuel programme pilote, les interventions subventionnées sont perçues comme non structurantes pour les ZIA; les enjeux étant ailleurs.

La plus grande partie a, au contraire, relevé des enjeux pour les ZIA qui ne les distinguent pas fondamentalement du reste du territoire agricole du Québec. Deux enjeux sont en particulier ressortis des analyses: celui de la relève agricole et celui de l'accès au foncier. Si ces enjeux débordent le cadre strict de la multifonctionnalité de l'agriculture ils sont en fait perçus, tant dans les

documents de planification (PDZA) que dans les entretiens avec les acteurs, comme les socles de la multifonctionnalité de l'agriculture. En effet, ils sont explicitement articulés à deux préoccupations majeures pour les acteurs : maintenir une occupation dynamique des territoires en conservant, grâce à une agriculture familiale présente en permanence et de façon dense sur les rangs, la vitalité des communautés rurales.

On retrouve ici la thèse de l'anthropologue Walter Goldschmidt, qui compara dans les années 1940, deux villages californiens semblables en termes démographiques et sur le plan du poids économique de l'agriculture, mais dont les structures de production étaient très différentes : industrielles et concentrées dans l'un, beaucoup plus familiales et de petite taille dans l'autre. Son étude montrait alors des différences sensibles de vitalité entre les deux communautés, l'agriculture concentrée et industrielle se développant en parallèle d'une dévitalisation, un revenu moyen plus faible et un taux de pauvreté plus élevé (Green, 1985 ; Boutin, 1999). Cette inquiétude apparaît clairement dans les ZIA où elle est associée à l'opinion selon laquelle l'objectif de vitalité de la communauté sera d'autant plus facile à atteindre que se développe une pluralité de modèles agricoles (productions et taille des fermes variées) et que sont favorisées les initiatives de diversification économique comme l'agrotourisme ou les circuits de proximité. De ce point de vue, la hausse de la valeur marchande des terres agricoles limite fortement leur accès et favorise la concentration des exploitations déjà en place.

D'autres enjeux ont été évoqués à propos du développement de l'agriculture dans les ZIA, liés principalement à la dégradation de l'environnement (qualité des sols, de l'eau, de la biodiversité) et à l'uniformisation des paysages. Sur ces questions, pour les acteurs non issus du champ de l'agriculture (élus, aménagistes, population non agricole), cette dernière apparaît davantage comme un facteur de nuisance que comme une solution même s'ils reconnaissent que des efforts en matière d'agroenvironnement ont été faits par les producteurs agricoles. De leur côté, les agriculteurs et les professionnels du secteur soulèvent la méconnaissance de ces acteurs vis-à-vis des réalités agricoles et de l'apport de l'agriculture au développement des territoires. Ils pointent alors différents phénomènes. Les premiers sont liés au cadre institutionnel de l'aménagement du territoire avec un régime fiscal municipal qui pousse à l'urbanisation des territoires, et la préséance de la Loi de protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1) qui aurait réduit à leur plus simple expression les pratiques aménagistes dans la zone agricole (pratique de zonage sans projet territorial agricole) et ainsi limité l'intérêt des acteurs de l'aménagement pour l'agriculture. Les seconds sont liés au fait que le public exprime des attentes parfois contradictoires : avoir une agriculture qui ne pollue pas, offre des produits esthétiquement

parfaits, exempts de pesticides, peu coûteux, qui sont produits et accessibles localement... Ce paradoxe relevé par plusieurs intervenants a souvent été identifié comme un frein à la bonne compréhension mutuelle entre agriculteurs et société (Bachelier, 2005 ; Le Caro *et al.*, 2007).

Plus encore, si ces enjeux sont présents et reconnus, les intervenants rencontrés souhaitent agir dessus. Autrement dit, ils réclament plus de multifonctionnalité de l'agriculture et des moyens pour le faire. Par contre, ce qui surprend c'est la diversité des priorités que les intervenants accordent à ces enjeux au sein même des ZIA. À cet effet, des spécificités territoriales plus locales ressortent et fournissent une image des ZIA qui l'éloigne de l'homogénéité à laquelle on pourrait avoir tendance à les associer. Par exemple, dans la région de Nicolet, le soutien à la diversification des activités agricoles (produits de niche, circuits de proximité, agrotourisme, etc.) est largement perçu comme une priorité d'action alors qu'en Montérégie-Est ce sont les actions de réhabilitation environnementale qui apparaissent. Ces résultats confirment l'intérêt de réfléchir de façon plus territorialisée aux fonctions que remplit l'agriculture et aux fonctions que l'on souhaiterait lui voir remplir.

4.2. Les représentations de la MFA, un frein à sa reconnaissance

Comme nous venons de le voir, les acteurs lient dans l'ensemble les enjeux repérés en termes de développement de l'agriculture à sa multifonctionnalité. Pour autant, la notion même de MFA pose deux défis.

Le premier est lié à la difficulté d'opérationnalisation de cette notion dans des actions concrètes par les acteurs de l'aménagement et de l'agriculture. En effet, que ce soit au sein des PDZA ou pour les acteurs rencontrés, nombreux sont ceux qui confèrent à cette notion des contours larges et flous la situant au fond à un niveau théorique proche du développement durable : « C'est une intégration complète de l'agriculture dans tous les niveaux de la vie et du développement des collectivités (économique, social, environnemental) ». Cela dit, malgré cette difficulté d'appropriation, la MFA est dans l'ensemble connotée positivement et associée à un cercle vertueux liant citoyens-produits-producteurs-territoire : « Une agriculture ouverte qui permet la création de liens entre les citoyens-consommateurs et les produits agricoles, entre les producteurs agricoles et les territoires ». Mais du fait de son caractère multiforme, il est difficile d'en faire la promotion. Ainsi, les intervenants chargés de mettre en œuvre le programme pilote dans les régions insistent sur la nécessité que les relais soient au plus près du terrain et des agriculteurs, à une échelle infrarégionale.

Le second défi que soulève la notion même de MFA renvoie aux représentations de l'agriculture à laquelle elle est associée par les acteurs. Les analyses menées ont en effet permis de relever deux conceptions de la multifonctionnalité de l'agriculture chez les intervenants. La première considère que toute activité agricole est multifonctionnelle et qu'il faut avant tout protéger l'agriculture du Québec des aléas qu'elle rencontre, du fait à la fois de la compétition mondiale et des risques inhérents à un secteur dépendant du climat. Pour les tenants de cette conception, si le soutien à l'agriculture répond aux problématiques de la relève et du foncier, et que le secteur agricole est soutenu adéquatement sur le plan de la gestion des risques, de la sécurisation du revenu et des investissements dans les filières, alors la multifonctionnalité de l'agriculture sera naturellement assurée. Cette conception repose en résumé sur l'idée que la multifonctionnalité peut être efficacement soutenue par une politique agricole qui veille à ce que les agriculteurs puissent vivre convenablement de leur métier.

L'autre conception considère que les activités agricoles peuvent être multifonctionnelles à des degrés divers et qu'il convient de soutenir davantage les éléments qui concourent à rendre l'agriculture plus multifonctionnelle, comme la diversification des productions et l'agroenvironnement par exemple. Plus spécifiquement pour les zones d'intensification agricole du Québec il s'agirait de lutter « contre un scénario maïs-soya qui s'impose » et la concentration des productions qui éloignerait doucement l'agriculture de la multifonctionnalité. Au sein de cette deuxième conception, on retrouve aussi une figure un peu emblématique et idéalisée de la « petite ferme polyproductrice » associée à la MFA.

Ainsi, quelle que soit la conception de la MFA mise en avant, cette notion semble souffrir de représentations susceptibles de freiner sa pleine prise en compte dans les politiques publiques : la première remet en cause la légitimité des soutiens à des fonctions perçues comme non économiques et la seconde présente le risque de confiner la MFA à une portion marginale des modèles agricoles présents au Québec.

5. Soutenir la MFA dans les ZIA, quelques pistes pour l'action publique

L'examen des diverses sources mobilisées, confirmé par nos entretiens, montre qu'au fond, rares sont ceux qui considèrent que le soutien à la MFA doit préfigurer un changement radical de modèle pour l'agriculture québécoise. Un consensus se dégage sur le fait que ce soutien doit rester complémentaire aux instruments classiques de la politique agricole. Comment alors soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture dans les ZIA,

sachant qu'elle est tout à la fois réclamée, que les enjeux sur lesquels les intervenants souhaitent agir en priorité sont différents selon les territoires mais que la MFA est vue comme un concept un peu théorique et éloigné du terrain ? Trois instruments nous paraissent pouvoir être mobilisés pour répondre aux enjeux posés par la multifonctionnalité de l'agriculture :

- la mise en œuvre d'une subsidiarité plus forte par une territorialisation de l'action publique,
- la mise en œuvre de politiques plus intégrées, capables d'articuler les logiques sectorielles aux logiques territoriales,
- l'application plus systématique de politiques couplant incitations économiques et réglementations à travers l'utilisation des principes d'écoconditionnalité.

5.1. Territorialiser l'action publique

Chaque territoire a ses spécificités. Les densités de population, les activités économiques, les ressources, les formes que prend l'agriculture... sont chaque fois différentes. De ce point de vue, les ZIA ne se distinguent pas, en bloc, du reste des territoires québécois. Chacune a ses propres dynamiques démographiques, résidentielles, économiques, etc.

Outre le fait que les acteurs identifient bien des freins et des opportunités propres à chaque territoire, ils se montrent favorables aux processus permettant de définir les objectifs de développement de façon concertée. Dans ces processus, « les objectifs sont plus importants que les résultats » a noté une intervenante, traduisant par-là que l'élaboration d'une politique de soutien à la MFA pouvait avoir une fonction mobilisatrice tout aussi importante que les résultats obtenus. Cela rejoint le constat souvent fait de l'importance des phases de définition et d'élaboration dans la mise en œuvre d'une dynamique de projet territorial (Loinger & Nemery, 1997). À cet égard, les processus de consultation mis en place lors de la définition des PDZA nous ont été décrits comme des occasions appréciées de définir collectivement les projets à l'échelle territoriale. L'analyse que nous avons faite de quatre PDZA illustre d'ailleurs l'existence de diverses « couleurs » territoriales issues du processus de consultation (acteurs impliqués et leurs compétences, intérêts, poids politique, etc.) et de certaines caractéristiques de l'agriculture dans chaque territoire.

Si l'on s'en tient au seul sujet du soutien à la MFA, les acteurs sont nombreux à estimer que ses effets seraient plus facilement perçus et compris si cette politique reposait sur une approche plus ascendante des éléments à soutenir. En d'autres termes, ils appellent de leurs vœux une politique flexible, qui offre aux territoires la possibilité de déterminer quelles mesures ils souhaitent adopter, en fonction des opportunités qu'ils y perçoivent et des intérêts en

présence. L'analyse de divers programmes à l'étranger montre que l'on se rapprocherait ainsi de certains exemples européens et états-unis en termes de définition d'une politique de développement agricole et rural plus englobante et laissant une certaine autonomie aux territoires dans le choix des priorités. C'est notamment le cas du « second pilier de la Politique Agricole Commune », « devenu un élément essentiel d'un modèle agricole européen fondé sur la multifonctionnalité de l'activité agricole » (Tropea, 2014). Dans ces programmes, l'autorité centrale détermine un cadre fixant les modalités communes auxquelles tout candidat doit se soumettre. En revanche, les actions précises, les priorités, sont laissées à l'arbitrage des échelons décentralisés qui disposent ainsi de flexibilité dans la destination des fonds et dans le choix des objectifs de façon à favoriser la pertinence territoriale des choix effectués.

Le souci de décentraliser une politique de soutien à la MFA répond également à une préoccupation maintes fois exprimée par les acteurs qui prend sens dans l'objectif de rapprocher les citoyens de leur agriculture. Au cours des enquêtes, les acteurs ont fourni divers exemples montrant que la multifonctionnalité se cache parfois dans de petites choses à dimension très locale : aménagement de pistes de ski de fond ou de sentiers récréatifs, accueil pédagogique dans les exploitations agricoles, remise en culture de terres en friche appartenant à la ville, festival des cultures, etc. La multifonctionnalité de ces initiatives vient, selon les intervenants, du fait qu'elles répondent à leur façon à certains enjeux de développement repérés et font du lien entre les habitants d'un territoire, entre les agriculteurs, ou encore entre ruraux et urbains. Même si leurs enjeux sont locaux, ces projets peuvent essaimer et servir d'exemples dans d'autres territoires ou d'autres contextes. Plusieurs de ces initiatives se caractérisent par le fait qu'elles associent agriculteurs et autres citoyens autour d'un projet commun, même modeste, mais qui fait sens localement.

Cette décentralisation par le soutien à des projets définis collectivement à l'échelle locale est aussi mise de l'avant pour contrer les freins à l'adoption des mesures agroenvironnementales par les agriculteurs. De nombreuses recherches soulignent en effet que, trop souvent déterminées par des experts et de façon descendante, ces mesures ne prennent pas assez en compte, et de façon systémique, les spécificités territoriales et la variété des compétences, valeurs et représentations des agriculteurs, ce qui renforce la résistance à leur adoption (Burton & Paragahawewa, 2011). Ce faisant, elles prônent le besoin de nouvelles approches ascendantes de coconstruction des solutions agroenvironnementales avec les agriculteurs. Les retombées attendues de ces approches sont multiples dont notamment une plus grande adaptation des solutions agroenvironnementales à la diversité des systèmes

de production et des territoires et un plus grand engagement des producteurs dans l'action. Elles offriraient également la possibilité de renforcer les valeurs de protection de l'environnement dans la culture professionnelle agricole à travers l'engagement des agriculteurs dans un projet commun.

Ce cadre pourrait encourager la synergie entre acteurs et privilégier les projets collectifs et multisectoriels. Il est important de souligner que ce type de processus, en incitant à une réflexion collective, renforce également la cohésion territoriale. Les territoires de projet (principalement les MRC) semblent être l'échelle la plus pertinente pour soutenir la multifonctionnalité de l'agriculture.

5.2. Arrimer les politiques sectorielles aux politiques territoriales

Parallèlement à la territorialisation, l'examen des enjeux liés à la MFA montre que ceux-ci sont parfois pris en charge par divers programmes et ministères. Par exemple au Québec, le MAPAQ est en charge de la politique agricole, mais c'est le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire qui est en charge de l'appui au développement régional. C'est notamment ce ministère qui porte la Politique nationale de la ruralité. Cette politique, explicitement intersectorielle, repose sur une vision ascendante laissant une large place aux communautés pour exprimer, puis choisir, leurs priorités (Jean, 2012). Elle a d'ailleurs été remarquée par l'OCDE pour son caractère innovant (OCDE, 2010a) et selon plusieurs intervenants, elle recouvre des sujets en lien avec la MFA, mais il semble que les deux ministères collaborent assez peu sur ces sujets.

Un exemple éclairant de collaboration interservices nous a été donné par l'examen d'une politique de la Région Rhône-Alpes en France : les Projets Stratégiques Agricoles et de Développement Rural (PSADER) qui sont conçus de façon à augmenter l'enveloppe budgétaire des politiques de développement territorial dès lors qu'un volet agricole a été réfléchi collectivement (Conseil régional Rhône-Alpes, 2011). Les PSADER sont couplés à des contrats de développement passés avec les différents territoires de la Région. Le périmètre de ces derniers a été conçu de façon à constituer des territoires de projets rassemblant plusieurs communautés de communes (équivalent des MRC). Les PSADER ont donc un effet de levier sur les contrats de développement en accroissant le financement que peuvent recevoir les territoires. Ils reposent sur un diagnostic, une charte de développement durable et un plan d'actions. La principale originalité du dispositif est de proposer aux territoires candidats de rassembler au sein d'une même politique celles de développement territorial et de développement agricole, cofinancée par deux Directions (Politiques Territoriales et Agriculture).

Une autre illustration intéressante concerne le soutien à une fonction particulière de l'agriculture des pays membres de l'Union européenne : celle de soutenir l'agriculture pour les vertus pédagogiques, d'insertion sociale, voire thérapeutiques qu'on lui prête. Deux pays au moins conduisent une politique de soutien à cette fonction : les Pays-Bas et la Grande-Bretagne. Dans ces deux pays, le nombre de fermes proposant ce type de services s'est élevé rapidement, elles sont financées pour cette fonction par des politiques relevant selon les sources consultées, du ministère de la Santé et du ministère de l'Agriculture ; mais également des institutions de santé publique et des assurances (Dessein *et al.*, 2013 ; Leck *et al.*, 2014).

Ainsi, dans la continuité de la section précédente, il nous semble intéressant de réfléchir à une meilleure articulation des programmes de la politique agricole qui soutiennent la MFA aux autres politiques territoriales : ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, mais également ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques et ministère de la Santé et des Services sociaux.

5.3. Améliorer la prise en compte des enjeux de protection de l'environnement en développant l'écoconditionnalité

Les relations entre l'agriculture et l'environnement sont complexes et souvent source de conflits entre les acteurs. De toutes les fonctions de l'agriculture, les fonctions environnementales sont celles qui sont le moins perçues positivement par différents intervenants : ce sont d'abord les externalités négatives de l'agriculture qui sont souvent évoquées lorsqu'est abordée la question des fonctions environnementales de l'agriculture. Les moyens mis en œuvre pour soutenir les diverses fonctions de l'agriculture relèvent de différents outils que l'on peut regrouper autour de deux grands types d'instruments : les outils économiques et les outils réglementaires.

Les outils économiques s'inscrivent dans une philosophie de rémunération des externalités positives. Ce sont les outils reposant sur des soutiens versés en échange d'une fonction, comme les contrats, les subventions directes, etc. Ils sont réclamés notamment par les agriculteurs et leurs représentants (par exemple dans le cadre des nombreux mémoires déposés à la CAAAQ par les acteurs de l'agriculture) parce qu'ils permettent de rémunérer un changement de pratique. Leur défaut est double : d'une part, ils rémunèrent souvent mal les personnes ayant cessé des pratiques dommageables sans attendre qu'une politique publique les y incite, d'autre part, ils ne peuvent être financés massivement (c'est-à-dire s'adresser à tout le monde) qu'au prix d'une dépense budgétaire élevée.

Les outils réglementaires s'inscrivent davantage dans une philosophie de lutte contre les externalités négatives. Des pratiques peuvent être interdites ou exigées et des amendes ou des pénalités peuvent être mises en œuvre pour faire respecter la règle. L'écoconditionnalité relève de ce type d'outils. Pour de nombreux acteurs, elle devrait être l'outil privilégié pour faire avancer la prise en compte des fonctions environnementales de l'agriculture. Dans son mémo sur la question, l'OCDE (2010b) estime que l'écoconditionnalité permet d'améliorer la cohérence entre politiques agricoles et politiques environnementales. Les auteurs listent en particulier trois avantages :

- une meilleure acceptabilité sociale des soutiens versés à l'agriculture,
- un meilleur respect des normes environnementales,
- une réduction des coûts de transaction liés à l'action publique.

Elle présente aussi l'avantage de ne pas pénaliser les précurseurs, c'est-à-dire les agriculteurs ayant choisi des pratiques hors contrainte réglementaire. Un renforcement de l'écoconditionnalité avait d'ailleurs été proposé dans le rapport de CAAAQ (2008).

Cela dit, elle présente aussi des inconvénients. D'une part, elle nécessite des moyens de contrôle qui peuvent être coûteux et souvent difficiles à réunir. D'autre part, elle suscite l'hostilité d'une partie des agriculteurs et des organisations professionnelles, puisqu'elle se solde en général par des charges supplémentaires non compensées. Par ailleurs, une telle approche considère bien souvent que tous les territoires sont similaires sur le plan de leurs caractéristiques écologiques, ce qui n'est pas le cas. Ainsi, certaines normes environnementales se trouvent souvent insuffisantes dans les territoires dégradés sur le plan environnemental. Ces situations justifieraient des changements de pratiques agricoles allant au-delà des normes en vigueur.

Les exemples des pays ayant mis en œuvre une politique ambitieuse de soutien à la multifonctionnalité montrent que les deux types d'outils (économiques et réglementaires) sont utilisés de façon complémentaire. L'exemple le plus emblématique que nous avons étudié est celui de la politique agricole suisse qui associe des paiements de base soumis à une écoconditionnalité exigeante et des paiements agroenvironnementaux pour des services rendus en plus (Lehmann & Stucki, 1997 ; Barjolle, 2010 ; Bourgeois & Egger, 2012).

Du côté des acteurs rencontrés dans le cadre de cette recherche, l'ajout d'une dose d'écoconditionnalité supplémentaire fait débat. Le tableau ci-dessous résume les arguments des uns et des autres.

Tableau 5 : Arguments en faveur ou en défaveur de l'écoconditionnalité dans les politiques publiques

Pour + d'écoconditionnalité	Contre + d'écoconditionnalité
<p>Certaines normes sont insuffisamment respectées (bandes riveraines). La politique de soutien à la multifonctionnalité ne peut, seule, financer à la fois la correction des externalités négatives et l'amélioration des pratiques. Les mesures incitatives non contraignantes ne fonctionnent pas.</p>	<p>Les agriculteurs ne peuvent financer les améliorations qui leur sont demandées. Il y a déjà une écoconditionnalité forte avec le contrôle des émissions de phosphore. Il y a un risque pour la compétitivité de l'agriculture québécoise. On ne pourra faire un contrôle suffisant.</p>

Sans nier les difficultés de la mise en place d'une dose d'écoconditionnalité supplémentaire dans la politique agricole québécoise, il semble que les fonctions environnementales de l'agriculture pourraient être utilement soutenues en couplant un renforcement de l'écoconditionnalité et des paiements supplémentaires modulés en fonction des caractéristiques territoriales. D'autres travaux montrent que cela devrait passer par une évolution des processus de détermination des mesures agroenvironnementales (voir section 5.1).

Conclusion

Les trois instruments de l'action publique rapidement décrits ici permettraient de faire de la multifonctionnalité un levier de développement conjoint de l'agriculture et des territoires dans les zones d'intensification agricole. Contrairement aux choix qu'ont faits d'autres pays, les intervenants québécois ne semblent pas vouloir faire de la politique de soutien à la MFA une politique de correction des handicaps réservée aux zones pénalisées par leurs conditions agroclimatiques ou leur éloignement des centres urbains. Les attentes pour une meilleure intégration de l'agriculture aux communautés sont présentes y compris dans les ZIA. Davantage qu'une rupture avec les politiques agricoles sectorielles, un soutien accru à la multifonctionnalité est vu comme un moyen possible permettant d'orienter par petites touches différentes évolutions souhaitées pour l'agriculture ou de mieux soutenir certaines formes de production perçues comme étant en adéquation avec les attentes sociales ressenties : diversification, produits de niche, circuits de proximité, etc., pour ne citer que quelques exemples.

La question de l'utilisation de ces trois instruments de l'action publique ne se trouve-t-elle pas posée pour tout projet d'exploitation des ressources ? La territorialisation de l'action publique laisse la place à la mise en œuvre de processus locaux de délibération sur les voies de développement que souhaitent mettre en œuvre les communautés rurales ; l'arrimage entre

politiques sectorielles et politiques territoriales permet de mieux relier les enjeux de développement économique, avec les enjeux de développement social et ceux de la gestion et de la préservation de l'environnement ; l'écoconditionnalité enfin, permet, en combinant outils économiques et outils réglementaires, d'internaliser une partie des externalités négatives selon le principe pollueur-payeur, tout en rémunérant les services écosystémiques rendus au-delà de la norme. Mais force est de reconnaître qu'avec la disparition d'une partie des Centres locaux de développement (CLD) et des Conférences régionales des élus (CRÉ), les institutions disposant de l'expertise nécessaire pour porter et animer une partie de ces instruments sont aujourd'hui affaiblies.

Bibliographie

- Bachelier, B. (2005). Rapport du groupe de travail « nouvelles attentes de la société ». Conseil de Prospective Européenne et Internationale pour l'Agriculture et l'Alimentation, 35 p.
- Barjolle, D. (2010). « La politique agricole suisse entre économie, écologie et société ». *Économie rurale*, 315 : 6-8.
- Bourgeois, J. et Egger, F. (2012). « La Politique agricole 2014-2017 freine l'agriculture productive ». *Revue de politique économique*, 4 : 10-13.
- Boutin, D. (1999). *Agriculture et ruralité québécoises : analyse des impacts socio-spatiaux de quelques caractéristiques structurelles des exploitations*. Mémoire de maîtrise, Université Laval.
- Bowler I. R. et Ilbery, B. W. (1999). « Agricultural land-use and landscape change under the post-productivist transition - examples from the United Kingdom ». In : Krönert R., Baudry J., Bowler I. R., Reenberg A. (dir.), *Land-use changes and their environmental impact in rural areas in Europe*. Paris, UNESCO and The Parthenon Publishing Group, p. 121-139.
- Burton, R. J. F. et Paragahawewa, U. H. (2011). « Creating culturally sustainable agroenvironmental schemes ». *Journal of Rural Studies* 27 : 95-104.
- CAAAQ (2008). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*. Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 272 p.
- Conseil régional Rhône-Alpes (2011). Modalités d'application des nouvelles orientations de la politique régionale agricole et de développement rural. Délibération 11.05.770. [En ligne] http://www.territoires.rhonealpes.fr/IMG/pdf_Deliberation_PSADER_11.05.770.pdf
- Debailleul, G. (dir.) (2011). *La multifonctionnalité : un regard neuf sur le territoire*. Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- Dessein, J., Bock, B. B. et de Krom, M. P. (2013). « Investigating the limits of multifunctional agriculture as the dominant frame for Green Care in agriculture in Flanders and the Netherlands ». *Journal of Rural Studies*, 32 : 50-59.
- Domon, G et J. Ruiz (2010). « Vers une stratégie de prise en compte du caractère multifonctionnel des paysages : défis et pistes d'interventions en zone

- d'intensification agricole ». In : Jean, B. et D. Lafontaine (Éds). *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux, enjeux théoriques et d'action publique*. Éditions du CRDT et du GRIDEQ, Rimouski, p. 177-194.
- Green, G. P. (1985). « Large-Scale Farming and the Quality of Life in Rural Communities : Further ». *Rural Sociology*, 50(2) : 262-214.
- Jean, B. et Lafontaine D. (dir.) (2010). *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux, enjeux théoriques et d'action publique*. Québec, Éditions du GRIDEQ, Éditions du CRDT.
- Jean, B. (2012). « Les territoires ruraux au Québec : vers un modèle de développement territorial durable », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/4 décembre : 649-671.
- Jean, B. et Vachon, B. (1991). « Le développement rural et le modèle agricole productiviste ». Dans Vachon B. (dir.), *Le Québec Rural dans tous ses états*. Montréal, Éditions du Boréal, p. 149 – 166.
- Laurent, C. (1999). *Activité agricole, Multifonctionnalité, Pluriactivité*. Rapport rédigé pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche dans le cadre du comité d'experts sur les Contrats Territoriaux d'Exploitation, 19 p. + annexes.
- Le Caro, Y., Madeline, P. et Pierre, G. (dir.) (2007). *Agriculteurs et territoires. Entre productivisme et exigences territoriales*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 270 p.
- Leck, C., Evans, N. et Upton, D. (2014). « Agriculture. Who cares ? An investigation of 'care farming' in the UK », *Journal of Rural Studies*, 34 : 313-325.
- Lehmann, B. et Stucki, E. (1997). « Les paiements directs, instrument central de la politique agricole suisse ». *Économie Rurale*, 241 : 34-41.
- L'Italien, F. (2012). *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole*. Rapport de recherche de l'IREC, 43 p.
- Loinger, G. et Nemery, J.C (dir.) (1997). *Construire la dynamique des territoires*. Paris, L'Harmattan.
- Mahé, L.-P., Ortalo-Magné, F.(2001). *Politique agricole, un modèle européen*. Paris, Presses de Sciences Po, 235 p.
- Meloche, J.-P. et Debailleul, G. (2013). *Acquisition des terres agricoles par des non agriculteurs au Québec. Ampleur, causes et portée du phénomène*. Rapport de recherche, CIRANO, 64 p.
- Miles, M.-B. et Huberman, A.-M.(2003). *Analyse des données qualitatives* (2^{ème} éd.). Paris, De Boeck.
- Moreddu, C. (2003). « Multifonctionnalité : un aperçu des travaux de l'OCDE », *Économie rurale* 73(274) : 76-90.
- Mundler, P. (2002). « Multifonctionnalité de l'agriculture et développement rural ». *Économie et humanisme*, 362 : 64–68.
- Mundler, P. (2010). « La multifonctionnalité de l'agriculture : enjeux théoriques et d'arbitrage entre politiques sectorielles et politiques territoriales ». Dans Jean, B. et Lafontaine, D. (dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux, enjeux théoriques et d'action publique*. Québec, Éditions du GRIDEQ, Éditions du CRDT, p. 25-48
- Mundler, P. et Ruiz, J. (2015). *Analyse des enjeux de la multifonctionnalité de l'agriculture québécoise dans les contextes d'agriculture dynamique et périurbaine*. Rapport final de recherche remis au Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de

- l'Alimentation du Québec. Québec et Trois-Rivières, Université Laval et Université du Québec à Trois-Rivières. 112 pages + annexes.
- Municipalité de Saint-Marcel-sur-Richelieu. (2007) *L'avenir des petites municipalités rurales dans les milieux d'agriculture intensive au Québec, le cas de Saint-Marcel-sur-Richelieu, municipalité régionale de comté des Maskoutains*. Mémoire déposé à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, en ligne : <http://www.caaaq.gouv.qc.ca/>.
- OCDE (2001). *Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre analytique*. Paris, OCDE, 29 p.
- OCDE (2010a). *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*. Paris, OCDE.
- OCDE (2010b) *Écoconditionnalité dans le secteur agricole*. Paris, OCDE.
- Perraud, D. (2004). « Réformes et transition : l'étape de la multifonctionnalité agricole ». In Delorme, H. (dir.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 365 - 398.
- Pingault N. (2004). « La multifonctionnalité : caractéristique ou objectif pour l'agriculture ? » In Delorme, H. (dir.), *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 47-72.
- Ruiz, J. et Parcerisas Benede, L. (2013). « L'impact spatial des mutations agricoles au Québec de 1951 à 2011 ». ACFAS, colloque « L'Urbanisation diffuse à l'aune du développement durable », 7 mai 2013, Québec.
- Saint-Pierre, M. R. (2009). *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat*. Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec.
- Tropea, F. (2014). *Second pilier de la PAC : la politique de développement rural*. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_5.2.6.pdf

Postface

Quelles ressources pour le développement territorial ?

André Torre⁶⁹

On voyait alors apparaître des îles de corail dans de soudains déserts pourpres et orangés, tandis que les eaux refluaient, puis s'enflaient jusqu'à devenir une montagne verte se dressant tout autour du monde ; et des pierres, des ossements, des cadavres de poissons, des épaves gisaient sur le sable comme les empreintes de Protée, et ensuite venaient les vents, les inversions de températures, les plaines de nuages, les cathédrales du ciel ; et les pluies se déversaient, et les montagnes liquides se brisaient sur la terre dans le fracas des cités féériques et des îles magiques [...].

Roger Zelazny : L'île des morts, J'ai lu, 1971

Les ressources naturelles évoquées par Zelazny dans *L'île des morts* nous renvoient à un merveilleux ancestral, où l'homme tient peu de place face aux éléments ou aux Dieux. Pourtant, si l'on en croit le dictionnaire Larousse, les ressources correspondent avant tout aux moyens et aux possibilités qu'offre quelque chose ou dont dispose une personne. Plus précisément encore, sont évoqués les moyens matériels et les produits dont peuvent disposer un pays ou une région. Et, il faut bien l'admettre, comment espérer survivre, et encore davantage se développer, sans posséder de ressources, quelle que soit l'échelle territoriale à laquelle on se situe ? À ce titre, la relation établie, démontrée et commentée, tout au long des différents articles qui composent le présent ouvrage, entre ressources d'une part et développement territorial de l'autre, s'avère à la fois vitale et incontournable.

Il n'est pas indifférent que le célèbre dictionnaire prenne ensuite comme premier exemple : « Posséder d'importantes ressources en matières premières ». En effet, et comme abondamment souligné dans ce livre, si la question des ressources s'est très tôt imposée à l'agenda des chercheurs et des décideurs, pendant longtemps ce sont avant tout le secteur primaire ou l'extractivisme qui ont seuls semblés concernés. Il s'agissait principalement de s'assurer que l'on disposait des matières premières nécessaires à un bon développement, afin de mettre en marche l'appareil de production, et de nourrir les estomacs des employés qui devaient contribuer à la formation d'une force de travail efficace et performante.

⁶⁹ INRA-Agroparistech, Université Paris-Saclay

C'est à ce prix que pouvait se mettre en marche le processus de développement, et le modèle de Krugman de 1991 ne nous dit pas autre chose : l'exploitation des ressources agricoles et naturelles va conduire à la mise en place de processus de développement cumulatifs, qui risquent fort de profiter aux économies parties en premier dans cette course à la croissance. Et ceci, parfois au détriment des autres pays ou des autres régions, qui se verront réduits à exporter leurs ressources ou leurs productions vers les grandes concentrations de firmes et de travailleurs, spatialement regroupés dans les territoires les plus dynamiques.

Pourtant, des modèles de développement ou de croissance plus anciens, comme ceux de Hicks ou Harrod-Domar par exemple, n'hésitaient pas à faire état d'une autre « ressource », considérée elle aussi comme cruciale. La variable démographique tenait en effet une place importante dans les élaborations des analystes de l'époque, conditionnant à la fois l'apport d'une force de travail suffisante et la disposition de consommateurs locaux, prêts à acheter les biens produits et à favoriser des processus de développement local. Cette ressource, qui manque cruellement aujourd'hui à des pays comme l'Allemagne ou le Japon, se voyait alors souvent nommée Capital humain. Une fois formée, elle s'avérait disponible et mobilisable pour de nouvelles avenues de croissance, y compris chez des auteurs comme Solow par exemple. De fait, après s'être un peu perdue dans les modèles de croissance endogène à la Romer, remplacée par une variable d'innovation à fort contenu technologique, la réintroduction progressive des notions de compétences et de savoir-faire n'a pas tardé à lui redonner toute son importance, alors que le souci pour le caractère renouvelable des ressources s'affirmait, dans un Monde devenu sensible aux questions d'environnement et de transition énergétique.

Nous voilà donc avec nos chères ressources, dont on ne sait trop si elles sont facteurs de richesse ou de malédiction, de développement ou de stagnation pour les pays et les régions qui en bénéficient (voir les exemples contrastés de l'Algérie et du Qatar en termes d'exploitation de la rente pétrolière, de ce point de vue). Des ressources dont la composante en matières premières prend une importance tout à fait particulière dans le cas des zones périphériques. Et dont l'exploitation souvent effrénée a conduit à la fameuse théorie des *staples*, fondée sur l'idée que la croissance de certains territoires repose sur l'utilisation successive de différents types de ressources locales, produisant l'enchaînement de phases de croissance accélérées et d'étapes de récession importantes, qui marquent le passage d'un paradigme de croissance à l'autre, dans une succession de strates de création et de destruction du tissu entrepreneurial et des filières locales.

Bien évidemment, une telle approche ne laisse pas d'interroger, tant elle subordonne le développement d'un territoire à la disposition de ressources naturelles, et finalement peu à l'existence de ressources davantage créées ou façonnées par l'activité humaine. Mais, au-delà, elle pose également la question de la possibilité d'un développement pérenne, avec la création d'un tissu industriel local, capable de sécuriser l'activité économique sans reposer sur la seule hypothèque d'exportation de la production.

En ce qui concerne la première question, il est admis depuis longtemps que le développement ne peut reposer sur les seules ressources naturelles, et que l'extractivisme ne va pas constituer la seule source de croissance, fût-il étendu jusqu'aux activités de cueillette systématique ou d'enrichissement des productions alimentaires naturelles, comme c'est le cas au Brésil par exemple. À ces dernières se sont en effet progressivement ajoutées, au fil des années, d'autres catégories de ressources, au premier rang desquelles les ressources humaines, déjà évoquées, avec toutes les politiques d'amélioration des compétences, de révélation et d'accroissement des capacités ou des capacités, ou encore d'*empowerment* et d'éducation des populations locales.

Mais l'intégration du facteur humain ne se limite pas à la considération des seules capacités ou du savoir-faire des populations, elle s'étend également aux objets techniques et aux artefacts créés par ces derniers, qui constituent autant de ressources des territoires, après leur élaboration par les acteurs du local ou leur imitation des techniques développées ailleurs. Il s'agit bien évidemment, pour commencer, de la ressource agricole et alimentaire, et en particulier de tous les produits du terroir, créés par l'incessante action des hommes, et leur persévérance à façonner et modeler les terres et les objets de nature, ainsi que de la capacité à créer des produits originaux et liés aux caractéristiques propres des territoires, des produits dont l'exploitation et la promotion peuvent conduire à l'obtention de valeurs ajoutées importantes, tout en sécularisant une partie de la population locale et en assurant le renom des lieux.

Au-delà, on pense également à toute une série d'autres activités provenant des territoires, au premier rang desquelles on placera la ressource touristique, généralement fondée sur une exploitation des paysages ou des aménités locales, mais aussi sur la « mise en musique », la scénarisation et la promotion de ces derniers. De manière générale, et comme nous l'a enseigné l'approche de la ressource territoriale (voir en particulier les travaux de Pecqueur), il s'agit avant tout de « compter sur ses propres forces » et de développer des productions conformes à la fois à l'esprit des lieux et aux capacités des populations locales. Différentes étapes s'ensuivent alors, qui vont de l'identification des produits candidats (une huile, un fromage, un produit

artisanal, un paysage, une tradition de production..., ou le plus souvent l'association de plusieurs de ces caractéristiques) à la mise en marché finale, en passant par leur réinvention ou leur spécification, la constitution d'une force de production, l'identification d'un produit phare, ou les phases de marketing territorial et de promotion d'une qualité locale.

La seconde question, celle du développement d'un tissu industriel ou économique cohérent, peut être abordée à partir de la théorie de la base, récemment remise à l'honneur par de nombreux analystes. En effet, selon cette approche, les efforts de développement d'un pays ou encore mieux d'une région, doivent tendre à la création d'un secteur basique, dont les productions pourront être exportées et contribuer ainsi à un accroissement de la richesse locale. Ensuite, et par effets multiplicateurs, cette augmentation de revenus va profiter à l'ensemble des composantes de l'économie locale et par suite contribuer à diffuser des effets de développement sur la totalité du territoire. Il s'agit donc d'identifier la ressource, naturelle ou construite, qui constituera la base du développement local, et de se concentrer sur sa production et/ou son exportation.

On doit noter que cette approche a trouvé une nouvelle jeunesse avec la considération des effets de l'économie résidentielle, fondée sur la constatation de la croissance de certaines régions qui bénéficient avant tout d'aménités naturelles, du type climat tempéré ou paysages exceptionnels. Ces dernières, sans posséder toujours des capacités de production primaires ou secondaires suffisantes pour servir de base à l'exportation, se développent en bénéficiant de l'apport de revenus extérieurs. Les territoires du littoral ou du Sud profitent ainsi des séjours touristiques ou des transferts de revenus procurés par l'arrivée de nouveaux retraités, leur développement reposant sur une économie de services, générée par la consommation de migrants plus ou moins permanents. Il s'agit alors de spécifier et de promouvoir cette ressource, tout en créant les infrastructures nécessaires à son exploitation et à la perception de la rente ainsi créée.

Aussi séduisante soit-elle, l'approche par la théorie de la base présente toutefois des limites importantes, et souvent soulignées. La plus frappante est liée à l'exploitation d'une ressource principale, qui conduit à une hyper spécialisation sur des créneaux dont l'apport final en termes de développement peut se voir fortement questionné. Quand il s'agit de l'économie résidentielle, limitée à quelques zones particulières, les faiblesses de l'approche se font rapidement jour : dans quelle mesure les transferts vont-ils bénéficier aux populations locales ? Quels types d'emplois liés peuvent se développer, au-delà des activités de service à la personne ? Dans le cas du tourisme, comment dépasser les emplois saisonniers, qui ne permettent pas une activité complète ? Et surtout, comment créer une

véritable économie locale autour de ces activités, et se prémunir d'un retournement de conjoncture toujours possible (voir les problèmes de fréquentation touristique rencontrés par certains pays suite à des attentats terroristes par exemple) ?

Dans une optique plus large, concernant les spécialisations productives issues de l'approche basique, ce sont avant tout les questions de déstructurations du système productif qui se posent avec force. L'expérience prouve que, souvent, l'exportation de matières premières brutes ou de produits transformés ne peut suffire à engendrer de développement territorial en raison de l'insuffisance du maillage productif et de l'incomplétude des filières de production et de distribution locales. On se trouve alors confronté à un double problème, qui touche à la déconnection des systèmes productifs. Non seulement les bénéfices de la production ne peuvent se diffuser à l'intérieur du système en raison de l'effet « cathédrale dans le désert » et de l'absence de relais productifs, mais encore ce type de production peine à créer les conditions nécessaires à l'installation d'un système de production complet intégrant les échanges entre différents types d'activités, avec la mise en place de tissu de relations achats-ventes. Du fait des déconnexions internes, la valeur ajoutée associée à l'étape locale du processus de production a tôt fait de repartir à l'extérieur, pour bénéficier aux territoires situés aux stades suivants de la production.

L'ensemble de ces exemples laisse craindre que les économies fondées sur l'exploitation des ressources en termes de matières premières ou d'économie résidentielle peinent à construire de manière spontanée des systèmes de production complets et pérennes, et qu'elles restent en tout cas à la merci de retournements de situation rapides, du type crise de l'énergie, variation de la demande, changement climatique, crise de confiance... qui mettent leur équilibre en grand péril. C'est seulement au prix d'une politique économique volontariste d'investissements dans de nouvelles activités, ou de reconstitution des étapes manquantes des filières, que cette hypothèque pourra être levée et qu'un processus de développement territorial pérenne sera envisageable.

En effet, le développement territorial ne peut se satisfaire de la croissance d'une seule production, voire même d'une seule filière, mais doit être compris comme reposant sur des synergies de différentes natures (sociales, mais aussi économiques en termes de relations d'achats ventes, d'interactions productives, d'échanges de connaissances...) entre acteurs ou groupes d'acteurs locaux. Évidemment, il vise à améliorer le bien-être et éventuellement la richesse des populations, comme tout type de développement. Mais, à la notion de compétitivité des territoires, classique, viennent s'ajouter deux autres préoccupations : les questions d'attractivité,

qui mettent en avant la capacité à attirer non seulement des activités productives mais également des touristes ou de l'économie résidentielle, ainsi que les problématiques de résilience, qui doivent permettre aux territoires de survivre, de se perpétuer, et d'éviter la fuite des populations ou des compétences les plus importantes.

Il importe également de garder présentes à l'esprit trois grandes dimensions : 1) les processus de développement territorial ne se réduisent pas aux seuls comportements des acteurs productifs et des institutions, mais s'étendent à d'autres parties prenantes des territoires : collectivités locales ou territoriales, services déconcentrés de l'État, organismes consulaires, dispositifs locaux de gouvernance et monde associatif ; 2) il faut intégrer aux dynamiques de développement les processus de coopération et de construction sociale, tels que les nouvelles pratiques sociales et institutionnelles et d'innovation territoriale, sans oublier la volonté des réseaux d'acteurs locaux à piloter leur propre modèle de développement, qu'il s'agisse d'actions collectives ou d'oppositions manifestes à la volonté des États ou des grandes sociétés ; 3) ces processus ne peuvent faire l'impasse sur les problématiques d'occupation de l'espace, en termes de rareté des terres ou de concurrence et d'usure des sols.

Pour l'ensemble de ces raisons, on conçoit facilement que la décision de mise en œuvre de projets de territoires joue un rôle important dans le processus de développement territorial. Et aussi que cette mise en œuvre doit être partagée avec les populations locales, non seulement parce que le niveau territorial est celui de la petite dimension, mais aussi parce qu'il est nécessaire d'associer les parties prenantes locales aux projets en cours, afin de les porter et d'assurer leur réussite. Ceci implique bien évidemment les processus de concertation et d'association des populations aux décisions et projets de développement, par exemple à la construction d'une usine de transformation des minerais, à l'installation d'une nouvelle carrière, ou à la mise en œuvre d'un projet touristique. On ne peut envisager de développement en dehors d'un accord, d'un agrément, au mieux d'une initiative venant des acteurs locaux, et contribuant à l'exploitation des ressources du territoire, par exemple dans le cadre de processus innovants du type économie circulaire ou symbioses d'écologie industrielle et territoriale.

De manière symétrique, il est nécessaire de prêter une oreille très attentive aux contestations des projets de territoire, en particulier quand elles concernent la mise en place d'initiatives patrimoniales ou de grands projets d'infrastructures. Les nouveautés susceptibles de contribuer au développement ne sont pas toutes bien reçues ou facilement appropriées. Elles peuvent provoquer des résistances, voire des conflits, et se voir rejetées par tout ou partie des acteurs locaux. Les innovations émanant des structures

de pouvoir (pouvoirs publics, grandes entreprises ou consortiums) font parfois l'objet de critiques ou de modifications mineures, conduisant à une nouvelle épure, acceptée par la population. Mais si elles sont perçues comme opposées aux intérêts ou contraires au bien-être d'une partie de la population, ou si l'on considère que la future valeur ajoutée ne profitera pas à l'échelon local en raison de la déconnection du système productif, elles provoqueront le blocage de groupes de personnes ou d'associations, conduisant à un rejet du projet et induisant de nouvelles pistes pour un développement futur et partagé des territoires.

C'est seulement à ce prix, et en intégrant une gouvernance sensible tout autant aux accords qu'aux oppositions aux projets en cours, que l'exploitation et la création des ressources pourront contribuer de manière pérenne aux processus de développement des territoires.

QUELQUES-UNES DES PUBLICATIONS DU GRIDEQ

Tendances et débats en développement régional

- No 14 *Repenser l'innovation hors métropole : L'action publique dans le secteur bioalimentaire*. Sous la dir. de Marie-José Fortin et Mario Handfield, GRIDEQ-CRDT, 2016, 156 p.
- No 13 *Acceptabilité sociale, où en sommes-nous au Québec ?* Sous la dir. de Marie-José Fortin et Yann Fournis, GRIDEQ, 2015, 70 p.
- No 12 *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux : Enjeux théoriques et d'action publique*. Sous la dir. de Bruno Jean et Danielle Lafontaine, GRIDEQ-CRDT, 2010, 228 p.

Cahiers du GRIDEQ

- No 26 *La contribution de l'économie sociale au développement des milieux ruraux et urbains du Bas-Saint-Laurent : Perceptions de gestionnaires d'entreprises*. Majella Simard, GRIDEQ, 2016, 187 p.
- No 25 *Évolution d'un système local d'innovation en région rurale. Le cas de La Pocatière*. David Doloreux et Stève Dionne, 2007, 214 p.

Témoignages et analyses

- No 10 *Au nom de la dignité. Parcours d'un théologien agronome et animateur rural*. Gilles Roy, 2012. 172 p.
- No 9 *Défendre la ruralité. Témoignage d'un agriculteur*. Adéodat St-Pierre, 2007, 134 p.

Hors-série

- *Comprendre le Québec rural*. Bruno Jean, Stève Dionne et Lawrence Desrosiers, GRIDEQ-CRCR-CRDT, seconde édition revue et augmentée, 2014, 166 p.

Pour obtenir la liste complète des publications :
grideq@uqar.ca

Tiré du colloque tenu les 27 et 28 mai 2015 à l'Université du Québec à Rimouski, l'ouvrage explore la dialectique entre territoires et grands projets liés à l'exploitation des ressources, principalement en contexte québécois, mais aussi plus largement canadien, européen et africain. Selon la perspective multidisciplinaire privilégiée au GRIDEQ et au CRDT, les différentes contributions rassemblées ici revisitent les travaux et théories touchant la construction sociale des ressources et les modèles de développement afin de jeter un éclairage sur les tensions actuelles qui traversent les territoires de nombreux pays, et ouvrent des pistes de recherche quant aux rapports entre économie, sociétés et territoires.

Avec les contributions de :

- Sharam Alijani, NEOMA Business School
- Maurice Beaudin, Université de Moncton
- Bonnie Campbell, Université du Québec à Montréal
- Guy Chiasson, Université du Québec en Outaouais
- Omer Chouinard, Université de Moncton
- Serge Côté, Université du Québec à Rimouski
- Marie-José Fortin, Université du Québec à Rimouski
- Yann Fournis, Université du Québec à Rimouski
- Julie Guillemot, Université de Moncton
- André Leclerc, Université de Moncton
- François Mancebo, Université de Reims Champagne-Ardenne
- Patrick Mundler, Université Laval
- Jessica Onitsoa Andriamasinoro, Université du Québec à Montréal
- Marie-Claude Prémont, École nationale d'administration publique
- Marc-Urbain Proulx, Université du Québec à Chicoutimi
- Martin Robitaille, Université du Québec en Outaouais
- Julie Ruiz, Université du Québec à Trois-Rivières
- Bruno Sarrasin, Université du Québec à Montréal
- Majella Simard, Université de Moncton
- Chris Southcott, Lakehead University
- Jean-François Spain, Cégep de la Gaspésie et des Îles