

Pour un Québec fort de toutes ses régions, se donner les moyens de nos ambitions collectives !

5e FORUM DES IDÉES POUR LE QUÉBEC
DE L'AMBITION POUR NOS RÉGIONS
8, 9 ET 10 SEPTEMBRE | SAINT-HYACINTHE

Marie-José Fortin, directrice
Guy Chiasson, co-directeur
et

Marco Alberio, UQAR
Serge Belley, ENAP
Marie-Joëlle Brassard, CISA
Mathieu Charron UQO
Omer Chouinard, U. Moncton
Jean Dubé, U. Laval
Yann Fournis, UQAR
Bruno Jean, UQAR
Mario Gauthier, UQO
Julie Guillemot, U. Moncton
André Joyal, UQTR
Dominic Lapointe, UQAM
Yvon Leclerc
Nathalie Lewis, UQAR
Anne Mévélec, U. Ottawa
Patrick Mundler, U. Laval
Marie-Claude Prémont, ÉNAP
Virginie Proulx
Martin Robitaille, UQO
Julie Ruiz, UQTR
Richard Shearmur, U. McGill
Majella Simard, U. Moncton
Diane St-Pierre, INRS
Suzanne Tremblay, UQAC



Centre de recherche sur le
développement territorial

www.crdt.ca

Le présent forum se veut un espace ouvert, non partisan, pour réfléchir collectivement à des enjeux majeurs pour le Québec. Nous sommes ravis d'y prendre part. Pour ce faire, notre propos s'appuiera sur les analyses et travaux menés en développement régional au sein du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT). Ce regroupement stratégique, financé par le Fonds de recherche québécois société et culture (FRQSC), rassemble une soixantaine de chercheurs, principalement du Québec, mais aussi de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de la France et de la Belgique. Ils ont en commun de s'intéresser aux régions non-métropolitaines, certains depuis plus de 40 ans. À travers eux, nous avons accès un vaste bassin d'expertises sur la gouvernance, la ruralité, l'innovation sociale et territoriale, les ressources naturelles, la fiscalité municipale, l'action collective, la culture, etc.

L'édition du Forum idées de cette année pose la question de l'« ambition pour nos régions ». Pour notre part, nous postulons que les ambitions existent déjà. Aussi, dans une visée prospective, nous mettrons plutôt la focale sur les moyens requis pour les réaliser. Pour alimenter le débat, nous tenterons plus exactement de formuler une série de grands principes utiles pour penser la gouvernance et orienter l'action publique sur ces territoires. Nous nous intéresserons en particulier à un type de région qui mérite une attention particulière parce que faisant justement face à des situations inédites. Nous en parlerons comme des régions non-métropolitaines. Selon les époques, elles ont été désignées tantôt comme étant « éloignées », tantôt « ressources » ou « périphériques ». Ces appellations sont toutes porteuses de compréhensions distinctes à la fois sur le plan de leurs dynamiques, de leur place dans l'ensemble québécois et du mode de développement auquel elles se rattachent. Selon nous, leurs trajectoires particulières appellent des politiques publiques adaptées qui, à ce titre, pourraient constituer un trait original de la politique québécoise par rapport à celles d'autres contextes internationaux.

Mais d'abord, exposons brièvement le point de vue théorique sur lequel reposent nos travaux et réflexions, à savoir l'approche du développement territorial, qui éclairera le présent commentaire.

LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL COMME POSITIONNEMENT SCIENTIFIQUE

Le développement territorial est un champ d'étude et de connaissances relativement récent. Né du croisement de plusieurs disciplines, ce champ, tout comme les politiques publiques qui s'y apparentent, a évolué : du développement régional (années 1960-1970), vers le développement local (années 1980 et 1990) et finalement vers le développement territorial (au tournant des années 2000).

Du développement territorial, retenons que cette approche aborde la vaste question du développement des sociétés humaines comme un processus de changement social multidimensionnel et situé. Les analyses se caractérisent par le désir de considérer la complexité de phénomènes contemporains tels qu'ils se déploient sur les territoires. Dans une perspective de développement territorial, penser les évolutions démographiques, la localisation d'activités économiques, la migration de populations, l'évolution des rapports à la nature ou les conflits autour de l'exploitation des ressources ne se conçoivent que dans leur contexte particulier, social, géographique, historique, institutionnel et sociopolitique. Le développement territorial se distingue du développement sectoriel (celui d'une branche de l'économie). Là où le développement sectoriel repose sur la compétition, la réduction des coûts, la spécialisation des activités, de la main d'œuvre et des compétences, le second s'appuie davantage sur la coopération, la diversification des activités, la flexibilité et l'adaptabilité. Confronté à des problèmes qui posent des défis aux décideurs publics ou privés, le développement territorial peut être vu comme ayant une dimension sinon appliquée, du moins pragmatique, car proche de l'action. Cet intérêt pour des sujets d'actualité incite souvent à considérer les chercheurs en développement territorial comme étant socialement « engagés ». Néanmoins, leur souci reste de proposer des explications théoriques, voire des pistes de solutions qui peuvent être mises en œuvre dans les milieux qu'ils étudient.

Rajoutons que l'approche du développement territorial apporte une compréhension originale des facteurs qui influencent le développement. Alors que les approches d'après-guerre (*développement régional*) ont surtout insisté sur le rôle de l'État et des grandes politiques de redistribution, celles des années 1980 (*développement local*) ont plutôt mis de l'avant les acteurs et les dynamiques internes aux territoires comme moteurs du développement. Le développement territorial envisage le développement en considérant les dynamiques internes aux territoires, mais également les cadres plus larges, y compris le rôle de l'État, dans lesquels ces dynamiques prennent place.

En bref, le développement territorial invite à la fois à analyser finement les rapports sociaux entre les divers acteurs des territoires, mais également à comprendre les facteurs externes (les politiques publiques, les forces macroéconomiques) qui viennent contraindre ou ouvrir des potentialités de développement de ces mêmes territoires. Les travaux de recherche menés au CRDT sur les régions non-métropolitaines sont fortement marqués par cette volonté de considérer les interrelations complexes entre les dynamiques internes et les facteurs externes. Dans les prochaines lignes, nous apporterons des éléments d'éclairage sur ces deux facettes du développement hors des métropoles.

2 | L'HERITAGE DES REGIONS NON-METROPOLITAINES QUEBECOISES : LA MALEDICTION DES RESSOURCES ?

Une des caractéristiques fortes des régions non-métropolitaines (généralement celles qui sont situées à l'extérieur de la plaine du Saint-Laurent) est l'importance qu'a prise (et continue de prendre) l'exploitation des ressources naturelles dans le développement régional. Si on prend l'exemple du secteur du bois, une ressource présente dans la plupart des régions non-métropolitaines, le rapport de la Commission Coulombe montrait en 2004 qu'il y avait 275 municipalités québécoises (dont on peut postuler que la très grande majorité sont à l'extérieur des zones métropolitaines) où la transformation de la matière ligneuse représentait au moins 90 % des activités manufacturières locales. Pour ces localités, la dépendance à l'égard des activités forestières était 11 fois supérieure à la moyenne québécoise !

Dans les grands secteurs de ressources naturelles (forêts, mines, gaz, etc.), on retrouve un modèle d'exploitation semblable, que l'on peut qualifier de « staple » pour reprendre l'expression de plusieurs chercheurs du Canada anglais. L'économie du « staple », ou des matières premières¹, est basée sur une ressource naturelle peu ou pas transformée destinée à l'exportation massive et dont les profits sont captés à l'extérieur des territoires d'extraction. La plupart du temps, ce type de production est dominé par de grandes entreprises qui ont les capitaux nécessaires pour la production de masse ainsi qu'une présence mondiale permettant l'écoulement du produit. Cette tendance est d'ailleurs accentuée par une stratégie de fusions/acquisitions des entreprises dans ces secteurs avec pour résultat que plusieurs de ces entreprises ont plusieurs usines ou sites de production un peu partout sur le continent nord-américain. De surcroît, comme les matières premières sont des produits destinés à être vendus sur le marché international, la production est nécessairement soumise aux fluctuations, voire aux caprices du marché international. En témoignent les impacts anticipés de la plus récente ronde de protectionnisme américain dans le secteur agricole et celui du bois d'œuvre.

¹ Nous traduirons « staples » par l'expression « matières premières ».

Ce modèle industriel de type « matières premières » a plusieurs conséquences sur le développement dans les régions non-métropolitaines :

- ➡ De nombreuses décisions cruciales pour le développement économique régional (ouvertures ou fermeture d'usines, investissements/désinvestissements, emplois) et la qualité de vie (qualité de l'environnement, paysages, etc.) sont prises par des entreprises dont les stratégies et les considérations sont sectorielles et internationales, et donc déconnectées de la productivité, de la qualité de la main d'œuvre ou des intérêts des communautés locales.
- ➡ Les régimes de ressources (les conditions d'accès à la ressource, par exemple les garanties d'approvisionnement dans le secteur forestier ou minier, dit le *free mining*) ont tendance à favoriser un accès privilégié, sinon quasi monopolistique à ces entreprises. Les acteurs des territoires ont ainsi peu d'accès à la ressource, que ce soit pour la mettre en valeur autrement (de façon à accroître la valeur ajoutée) ou encore pour en déterminer les conditions d'usage.
- ➡ Les acteurs publics des territoires (municipalités, MRC) n'ont pratiquement pas accès aux bénéfices tirés de l'exploitation des ressources. Ceux-ci sont pourtant essentiels pour corriger certains impacts négatifs causés par ces activités (ex : état des routes, qualité de l'air, etc.) et soutenir les efforts de diversification économique. Outre les redevances captées par l'État central, comme le montrent les travaux de nos collègues Marie-Claude Prémont et Marc-Urbain Proulx (2016), les exemptions d'impôt foncier historiquement accordées aux producteurs d'énergie privent les intervenants locaux d'un levier important pour stimuler une démarche de développement.
- ➡ Dans les périodes de crise sectorielle, il devient difficile de diversifier l'économie locale et lancer de nouvelles filières d'activité. D'une part, les capacités d'adaptation pour se reconstruire sont limitées par les faibles capitaux disponibles dans les territoires. D'autre part, la flexibilité est limitée par une forte spécialisation des activités et de la main d'œuvre, historiquement captée par la grande entreprise offrant des salaires élevés.

Bref, les activités de type « matières premières » ont tendance à prendre beaucoup de place, rendant difficile l'émergence d'autres activités économiques plus porteuses de valeur ajoutée et mieux contrôlées par les acteurs du territoire. C'est ce que les chercheurs qualifient de « piège des ressources » (*staple trap*).

Historiquement, la dépendance à l'égard de ce modèle était relativement acceptable pour les régions non-métropolitaines dans la mesure où ces activités permettaient de générer des emplois en nombre suffisant pour assurer une stabilité socioéconomique et le développement des milieux concernés. Par contre, dans le contexte contemporain, les entreprises d'extraction des ressources font face, sur le marché international, à une compétition de plus en plus rude provenant de pays émergents ayant des coûts de production souvent moins élevés. Dès lors, les producteurs canadiens et québécois ont choisi la « flexibilité défensive », c'est-à-dire des stratégies de diminution des coûts de production qui se sont traduites par des procédés de mécanisation et de production beaucoup moins générateurs d'emplois. Cela est également accentué par les stratégies de plus en plus fréquemment utilisées de « *fly in, fly out* », où les entreprises favorisent des migrations pendulaires de leurs employés de sorte qu'une bonne partie des emplois créés et des dépenses associées n'est pas captée par les territoires.

Dans ce contexte, le modèle de production de type « matières premières » et la mainmise des grandes entreprises d'extraction semblent faire moins facilement consensus, même dans les régions dépendantes des ressources. Plusieurs luttes épiques en témoignent. Pensons à la municipalité de Restigouche qui fait face à une poursuite de 1,5 M\$ de la compagnie Junex pour avoir tenté de produire un règlement municipal visant à protéger son eau potable contre les risques d'activités de forage. Sous une autre forme, la minière Canadian Malartic a imposé son modèle de mine à ciel ouvert dans la municipalité de Malartic, en déplaçant tout un quartier résidentiel. Enfin, comment ne pas citer l'imposante mobilisation citoyenne contre le projet d'exploitation du gaz de schiste prévu dans la vallée du Saint-Laurent qui a notamment mis en lumière la prépondérance du droit minier sur tout autre droit, dont l'agriculture et l'aménagement du territoire. Dans ce cas, un moratoire a été décrété pour interdire l'extraction par fracturation hydraulique dans cette région, mais cette technique controversée est pourtant autorisée ailleurs, que ce soit à Gaspé ou à Restigouche (ou tout récemment à l'île d'Anticosti). Des communautés autochtones menacent d'ailleurs de poursuivre le gouvernement dans ce dossier. De nombreux nouveaux projets d'extraction sont soumis à de nouvelles demandes en termes d'acceptabilité sociale, un motif d'ailleurs de plus en plus utilisé par le Bureau d'audiences publiques en environnement dans son analyse des projets de développement.

Ces cas mettent en exergue le fait que le modèle de développement historique des ressources naturelles ne fait plus l'unanimité dans les régions non-métropolitaines. Les grands acteurs de ce modèle restent pourtant omniprésents et conservent un pouvoir important d'orienter ce développement. Même s'ils contribuent moins à la création d'emplois au sein des régions non-métropolitaines, ils gardent un contrôle important sur la ressource, ce qui rend plus difficiles, mais certes pas impossibles, les possibilités pour les acteurs du territoire de diversifier leurs activités, y compris en proposant des modèles alternatifs de développement de ces ressources.

Partant de ces brefs constats, nous proposons trois premiers principes destinés à guider la réflexion sur le développement territorial au Québec :

Principe 1. *Reconnaître les trajectoires historiques et les configurations particulières de chaque région, ce qui a comme conséquence que chacune contribue diversement à la richesse du Québec.*

Principe 2. *Penser le Québec comme un vaste écosystème de régions interdépendantes, urbaines et non-métropolitaines, dont le développement durable sera assuré par la force des liens qui les unissent et par la cohérence de l'ensemble.*

Principe 3. *Redonner aux territoires des capacités financières et humaines qui soient pérennes, au-delà des programmes, en révisant des choix fiscaux historiques qui les privent de revenus annuels nécessaires pour la diversification et la relance de leurs économies.*

3 | POUR FAVORISER LA TRANSITION, LE COUPLE INNOVATION ET TERRITOIRE

Les dynamiques productives et économiques ne sont pas identiques selon les pays ou même selon les régions d'un même pays. Certaines régions parviennent à se (re)positionner dans le processus de mondialisation, d'autres pas. Comment expliquer de telles différences ? Cette question reste centrale dans les études en développement territorial. La disponibilité des ressources, de la main-d'œuvre et la distance des marchés ont longtemps été admises comme les principaux déterminants des économies régionales. Mais ces facteurs tangibles semblent insuffisants pour expliquer le « succès » de certaines régions, dont celles éloignées des centres urbains.

Le dynamisme entrepreneurial et l'innovation ont été mis de l'avant comme autres facteurs explicatifs des nouvelles économies axées sur le savoir. D'une part, les petites et moyennes entreprises (PME) sont estimées bien positionnées. Leur taille restreinte les rendrait plus flexibles pour s'adapter rapidement à l'environnement changeant, pour modifier leur production, en accord avec de nouveaux besoins et marchés, et ainsi être en avance sur la concurrence. D'autre part, quand on traite d'entrepreneuriat, la notion d'innovation n'est jamais bien loin. Attardons-nous à cette dernière notion qui alimente nombre de discours et de politiques publiques pour mieux saisir ce qu'elle recouvre.

L'innovation, des formes variées. D'abord, qu'est-ce que l'innovation ? Souvent pensée dans des termes technologiques, l'innovation se caractérise par l'introduction d'une nouveauté dans l'entreprise : produit, procédé technologique, valeur, marché, organisation. L'innovation « résulte tout simplement d'une combinaison plus ou moins nouvelle de plusieurs éléments qui existent déjà » (Julien et St-Pierre, 2015, p. 79). Selon cette définition, elle peut être graduelle, incrémentale, diffuse ou radicale et de nature différente (organisationnelle, institutionnelle). De fait, dans une PME, elle est « plus souvent faite d'une suite de petits changements » (*id.*, p. 92).

L'innovation, un processus collectif associé à un milieu. Comme l'ont montré plusieurs études sur l'innovation, l'entrepreneur ne peut être considéré comme un individu isolé, mais bien comme issu d'un « milieu » particulier, en interdépendance avec d'autres acteurs. Cette prémisse oblige à repenser l'idée longtemps dominante selon laquelle le dirigeant d'entreprise est un agent économique basant ses décisions uniquement sur une logique rationnelle. L'appartenance au milieu signifie en effet que son activité est influencée par ses relations sociales et les interactions qui se déroulent autour des activités productives. Des relations prennent place en dehors des règles du marché, telles la réciprocité et la collaboration, et deviennent un facteur essentiel de la compétitivité économique. Il peut s'agir d'échange de main-d'œuvre qualifiée, de prêts consentis à des conditions particulières, de services mutualisés entre plusieurs entreprises, etc.

Le processus d'innovation sociale et territoriale dépasse donc l'entreprise pour ouvrir sur son « milieu » (Alberio et Tremblay, 2014 ; Shearmur, 2010). Il couvre des dimensions interactives, voire collectives et contextualisées. En d'autres termes, l'action de l'entreprise s'inscrit, avec celles d'autres acteurs, dans une situation donnée (secteur, époque) et dans un territoire particulier qui, lui, apporte son lot de potentialités et de contraintes. Au-delà de l'entrepreneur et de son entreprise, il existe tout un tissu d'acteurs (privés, publics, associatifs), qui interagissent, activent des ressources variées et nécessaires pour donner forme à l'innovation : financement, formation, R&D, aménagement du territoire, etc. Dans cette suite, tout en admettant l'importance du rôle du dirigeant d'entreprise, surtout dans le cas d'une PME, le cadre d'intervention doit être aussi structuré plus largement pour soutenir la mobilisation des milieux et l'action collective coordonnée. La capacité des intervenants régionaux à se coordonner est désormais estimée comme un facteur clé de la compétitivité des territoires.

Le territoire, terreau d'une culture. Dans cette continuité, le territoire constitue un terreau pour l'entrepreneuriat et l'innovation sociale et territoriale. Dès les années 1970, plusieurs théories ont été avancées pour conceptualiser ces phénomènes. Mentionnons, entre autres, les districts italiens, les *clusters*, les milieux innovateurs, les systèmes régionaux d'innovation, etc. On les regroupe aujourd'hui dans la vaste littérature sur les « modèles d'innovation territoriale ».

Dans ce contexte, le territoire est conçu comme un construit social, traversé par des logiques d'appartenance et des rapports politiques. Les acteurs créent le territoire comme espace de vie et de coopération pour résoudre des problèmes, saisir une occasion, voire forger un projet politique commun. Cette conception implique des temporalités longues pour permettre la construction et le partage d'apprentissages, de codes, de normes et, potentiellement, d'une culture entrepreneuriale commune. L'accent est ici mis sur la « proximité » entre des acteurs, tant géographique, qu'organisationnelle et institutionnelle (Baudelle et Fache, 2015 ; Torre, 2014). Celle-ci pourrait générer des externalités, susceptibles de contrebalancer les désavantages de la distance par rapport aux marchés, centres de R&D et autres (INRPME, 2014). On voit ici comment, dans les régions non-métropolitaines, les réseaux « tricotés serrés », désignés dans les termes de proximité et de capital social, sont un atout fondamental pour le développement de cette culture entrepreneuriale.

L'innovation... pas seulement urbaine ! Ces diverses caractéristiques de l'innovation invitent à déconstruire un mythe trop répandu voulant que l'innovation soit un phénomène essentiellement urbain. La cécité sur l'existence de l'innovation à l'extérieur des milieux urbains provient en partie de la capacité d'identifier et de mesurer celle-ci. Comme l'a montré Richard Shearmur (2016), il existe plusieurs biais dans les indicateurs généralement utilisés pour identifier les milieux innovateurs. Par exemple, le brevet, qui constitue un des indicateurs clés, ne permet de saisir que le résultat final du processus ayant conduit à l'innovation. Plus encore, il est généralement associé à de grandes entreprises qui ont les moyens d'entreprendre une telle démarche juridique, camouflant ainsi les innovations issues des PME par exemple (Joyal, 2015). De même, sur le plan spatial, les brevets sont détenus par la maison-mère, généralement localisée dans une métropole, que l'innovation ait été initiée à cet endroit ou pas.

Dans cette perspective, si on ouvre la focale, on pourra plus aisément repérer des innovations dans différents milieux, mais qui ont en commun de répondre à des besoins sociaux, économiques et environnementaux. Dès lors, on trouvera nombre d'innovations issues du milieu rural, tel que relevé dans un récent rapport de l'OCDE. Comme l'ont souligné diverses recherches, les qualités d'un territoire innovant ne sont pas liées à sa taille. À la Chaire de recherche du Canada en développement rural, Bruno Jean (2014) a notamment relevé de nombreuses innovations émergeant en milieu rural comme réponse à des problèmes vécus dans les communautés et qui ne relèvent pas nécessairement de l'entreprise privée. Les exemples suivants montrent la diversité des réponses proposées par divers types d'acteurs : coopératives forestières, classes multiniveaux dans les écoles, ententes de services intermunicipales, organismes de bassin versant responsables de la concertation territoriale, Université rurale québécoise, partenariats public-public (ex. : municipalité, école) pour le prêt de services, etc. Dans un même ordre d'idées, il semble bien que certains modèles d'innovation correspondent plus à la

« culture » de certains territoires. Dans le cas de l'Outaouais, une région qui n'est pas forcément reconnue pour son innovation et son entrepreneuriat privé, des travaux ont montré la prolifération d'entreprises collectives (économie sociale, coopératives) comme réponse à des problèmes (démographie, agriculture, foresterie) qui influencent le développement et l'occupation dynamique du territoire.

Cela nous amène à proposer deux principes de plus :

***Principe 4.** Développer de nouveaux indicateurs de mesure aptes à prendre en compte la diversité des processus d'innovation et leurs composantes territoriales.*

***Principe 5.** Appuyer les processus d'innovation prenant place dans les territoires non-métropolitains en misant sur leurs traits spécifiques et les processus particuliers qui y prennent place.*

4 | GOUVERNANCE DE LA TRANSITION : QUELLE RESPONSABILITE DE L'ÉTAT ?

Dans les sections précédentes de ce texte, nous avons voulu montrer la présence d'importantes forces vives dans les régions non-métropolitaines qui, en s'appuyant sur de la « proximité », permettent d'apporter des solutions à des problèmes concrets auxquels sont confrontés ces territoires. La mobilisation de ces forces vives apparaît comme un des moyens importants en vue de stimuler le développement des régions. En même temps, il faut considérer que ces forces vives font face à des contraintes importantes qui découlent de la dépendance historique aux ressources : que ce soit par l'entremise d'un « régime de ressources » qui prive les acteurs d'un territoire d'un accès à la ressource (et donc d'un levier qui pourrait être le fer de lance de nouvelles avenues de développement), par la présence d'acteurs industriels qui continuent d'occuper une place importante ou par le modèle économique dominant qui concentre les richesses à certains endroits (les métropoles notamment). Malgré leurs avantages comparatifs, certaines régions ne parviennent pas à retenir les bénéfices issus de la production de richesse. Dans le contexte actuel de recomposition des économies, le développement des régions non-métropolitaines passe par une stratégie combinant une reconnaissance des acquis, y compris ceux reliés à l'économie des ressources naturelles, et une mise en valeur de potentiels par l'entrepreneuriat (en milieu privé, public et communautaire) et l'innovation. Quel est le rôle de l'État dans une telle situation ?

Contrairement à certains discours en vogue réclamant moins d'État, certaines situations exigent au contraire une présence forte de nos institutions publiques. Tel est le cas dans les régions dites « ressources » et « manufacturières » (Gouvernement du Québec, 2016). Dans la foulée de la course mondiale pour l'énergie et les ressources naturelles, ces régions sont devenues très convoitées par de grandes entreprises, souvent multinationales. Face à l'ampleur des projets, toujours plus vastes, les réactions sont parfois vives. Tel que déjà évoqué, les oppositions citoyennes sont devenues fréquentes face aux grands projets d'infrastructures et d'exploitation. Notamment parce que les retombées locales sont minimales, alors que les coûts sociaux et environnementaux sont importants.

L'« acceptabilité sociale » est désormais un facteur clé du succès de tels projets. Or, les capacités politiques et institutionnelles existantes au sein des régions-ressources ne peuvent à elles seules faire contrepoids face à de tels acteurs aux ressources financières, humaines et juridiques imposantes. Au-delà du rapport de force, ce sont les régimes autour des ressources naturelles qui nécessitent non seulement des ajustements, mais aussi une révision majeure de leurs fondements pour qu'ils soient mieux adaptés aux réalités actuelles et aux besoins des sociétés contemporaines (Fortin et Fournis, 2016). Les travaux menés sur plusieurs dossiers nationaux controversés touchant les énergies (gaz de schiste, énergie éolienne, hydrocarbures), ou même des secteurs plus traditionnels comme ceux de la forêt ou de l'agriculture, le démontrent à répétition (Chiasson et Andrew, 2013 ; Fortin et Fournis, 2013 et 2014 ; Fournis *et al.*, sous presse ; Gauthier, Chiasson et Robitaille, 2013a et 2013b ; Mundler et Ruiz, 2015).

Un tel travail renvoie à plusieurs missions fondamentales de l'État, à commencer par son devoir de garantir le maintien de standards pour tous les Québécois (qualité de l'environnement, santé, services publics). De même, il rappelle le travail d'arbitrage que doit jouer l'État pour assurer l'intérêt général. Celui-ci est cependant de moins en moins évident. Comment relier les intérêts locaux et nationaux ? Ce travail ne peut se faire en vase clos et de façon descendante. La maxime « décider, annoncer et défendre » ne tient plus. C'est sur ce point que la gouvernance devient essentielle.

Des lieux de débats ouverts doivent être investis par une diversité d'acteurs, y compris des groupes critiques de la société civile. À ce sujet, les expériences québécoises sont déjà riches, prenant place dans des instances innovantes et cela, dans pratiquement tous les domaines : santé, action communautaire, environnement, aménagement du territoire, planification urbaine, développement régional. En ce sens, le Québec peut compter sur une vraie culture de concertation, comme un trait original de son identité et d'une façon de faire le développement, parfaitement en phase avec la société actuelle et les exigences posées par les défis actuels.

Les décisions gouvernementales des dernières années, menées au nom de l'austérité, ont conduit à affaiblir, voire abolir plusieurs de ces instances (ex. : conférences régionales des élus ; centres locaux de développement ; Carrefours jeunesse-emploi ; Solidarité rurale du Québec)². Comme souligné par plusieurs chercheurs³, celles-ci jouaient un rôle particulièrement important dans les régions non-métropolitaines en permettant de construire un rapport de force face à certains grands acteurs exogènes et de proposer des solutions adaptées à leurs besoins spécifiques. Certes, la concertation est un processus exigeant, souvent long, parfois houleux, mais lorsqu'il porte ses fruits, ceux-ci sont abondants et surtout pérennes. En fait, elle constitue pour ainsi dire la seule voie possible pour construire des compromis solides, qui soient véritablement portés par tous les acteurs sociaux et, donc, admis comme légitimes. La concertation pousse à reconnaître la remise en cause de règles et de façons de faire. Même les grandes entreprises réclament de connaître ces « conditions d'acceptabilité sociale » pour être à même de diminuer les incertitudes entourant leurs investissements. En somme, en amont de tout grand projet ou politique, un temps est requis pour penser, concevoir et planifier, et cela à plusieurs. Il s'agit donc d'encourager des façons de gouverner plus ouvertes, mises en œuvre au sein d'un État engagé autrement, garant de l'intérêt général, appuyant et supportant tout à la fois les efforts des acteurs locaux.

La perspective de la gouvernance territoriale est ici éclairante. Plutôt que de penser la région administrative comme un espace homogène, où les phénomènes s'appliqueraient selon des lois universelles, il s'agit de considérer un territoire comme ayant sa propre cohérence. Cette cohérence est reliée à une façon particulière d'envisager le développement, soit de façon multidimensionnelle et intégrée : l'économie, en même temps que le social, le culturel, l'environnemental, le politique.

La gouvernance territoriale est aussi multiacteurs (privés, État, associatif, citoyens) et multi-échelles. Elle permet de cadrer des espaces d'action à des échelles variées, en correspondance avec les enjeux soulevés, toujours dans la visée de répondre pleinement aux défis complexes de la société actuelle. En cela, elle fait écho au principe bien connu de subsidiarité. Dans cette mouvance, les échelles de la gouvernance seront multiples. Un seul palier ne pourra résoudre tous les défis. À cet égard, les récents choix gouvernementaux misant essentiellement sur les élus locaux à travers les MRC (la municipalisation du développement) suscitent des appréhensions, surtout si l'on admet que « la moitié [des MRC] ne regroupe

² Voir à ce sujet le mémoire déposé par le CRDT qui s'opposait à ces pertes de ressources stratégiques pour le développement, en ligne: <http://crdt.ca/images/Documents/projetLoi28-FinancesPubliques16-02-2015.pdf>

³ Voir les articles parus dans deux numéros spéciaux coordonnés sur ces questions : revue *Organisations et Territoires*, 2015, vol. 24, no 3, en ligne : http://www.uqac.ca/revueot/pdf/vol_24_3.pdf, et *Vie économique*, 2016, vol. 8, no 1, en ligne : <http://www.eve.coop/?r=25>.

aucune agglomération de plus de 15 000 habitants » (Jean *et al.*, 2009, p 68). Il y a donc ici une réelle question de capacités, tant financières que d'expertises. Il y a par ailleurs le risque maintes fois documenté de voir de petits territoires partageant les mêmes enjeux se faire concurrence, plutôt que de coopérer. Par ailleurs, forts de leur expérience, certains ont su développer des modèles originaux basés sur la coopération et augmenter les retombées.

Concernant plus particulièrement l'entrepreneuriat et l'innovation, si l'on admet que ces deux notions réfèrent à des phénomènes et processus complexes, on attendra des politiques publiques qu'elles soient adaptées aux territoires où elles s'implantent. Tout en étant assez structurante pour agir sur les variables clés avec des moyens suffisants, l'action publique devra être suffisamment flexible pour soutenir ces processus et leur donner de l'ampleur. Le défi, en d'autres mots, pour les politiques publiques consiste à créer des espaces et des conditions propices au déploiement des capacités d'apprentissage des acteurs, à savoir leur aptitude à réinsérer les leçons tirées d'expériences antérieures dans des savoirs et, aussi, à les faire circuler dans les diverses organisations, les réseaux et le milieu. On parlera alors du « savoir-faire collaboratif », de processus d'apprentissage collectif que les politiques ne peuvent créer, mais qu'elles peuvent certes faciliter.

Un tel processus est complexe. Il exige, d'une part, un arrimage avec un besoin social, vécu dans la communauté et le territoire, qui rejoint l'intérêt général et, d'autre part, un travail d'adaptation, mis en œuvre, entre autres choses, par les divers acteurs et organisations (Belley, 2014). Ce processus collectif peut ensuite se traduire concrètement dans de nouveaux arrangements, de nouvelles pratiques partagées, des réseaux de coordination, des ententes de coopération, etc.

En conséquence, on observe dans plusieurs pays un déplacement du soutien de l'État en matière de développement régional, ce dernier étant moins axé sur les infrastructures (routes, parcs industriels) et davantage sur l'accompagnement et le soutien de projets et d'organismes, et cela, de diverses façons, financement, animation de réseaux, élaboration de planification stratégique. Des travaux menés par l'OCDE (2014) ont ainsi identifié les caractéristiques souhaitées pour des politiques adaptées aux économies du savoir et aux régions non-métropolitaines. De telles politiques devraient idéalement être flexibles et valoriser la multifonctionnalité pour être en mesure de répondre aux besoins spécifiques des territoires non-métropolitains.

La défunte Politique nationale de la ruralité du Québec, adoptée en 2002 et reconduite sous deux gouvernements, avait d'ailleurs été reconnue par l'OCDE comme un modèle répondant à ces nouvelles exigences. « Le Québec a opté pour une approche territoriale du développement rural qui est largement conforme au nouveau paradigme rural de l'OCDE [...]. La politique rurale intègre un certain nombre d'éléments remarquables qui peuvent offrir des leçons de bonnes pratiques pour d'autres gouvernements » (OCDE, 2010, p. 205). Des leçons peuvent

être tirées de cette expérience unique pour concevoir et relancer de nouvelles politiques portées par un État engagé, partenaire des territoires et sachant tout à la fois accompagner les efforts des acteurs locaux, leur donner du temps et leur faire confiance. Des espaces doivent cependant être disponibles à cette fin, comme le proposent les Universités rurales québécoises qui tiennent une 10^e édition pour célébrer leurs 20 ans, mais sans le soutien financier accordé lors des années précédentes...

Au terme de ce rapide argumentaire, nous pouvons ajouter sept principes aux cinq déjà présentés :

Principe 6. *Privilégier le soutien financier public misant sur une approche participative et collective qui vise la création de nouvelles activités créatrices d'emplois (et se centre moins sur les infrastructures).*

Principe 7. *Adopter une approche multifonctionnelle des services impliquant plusieurs acteurs et agences et leurs ressources dans des partenariats flexibles et décentralisés (y compris public-public), qui vise à répondre aux besoins pensés globalement et qui prenne en compte les impacts, sur le plan du développement territorial, de la mise en œuvre de ces services.*

Principe 8. *Favoriser des services qui soient «mobiles» afin de rejoindre une population souvent dispersée sur des territoires vastes.*

Principe 9. *Favoriser la subsidiarité en cernant les diverses échelles de gouvernance pertinentes selon les enjeux traités et les capacités des acteurs concernés.*

Principe 10. *Soutenir l'existence et l'animation d'espaces de concertation ouverts à une pluralité d'acteurs sociaux, y compris les groupes plus critiques de la société civile, afin de dégager les grands consensus sociaux qui constitueront le socle des orientations devant guider les décisions.*

Principe 11. *Assurer le maintien des mêmes standards et exigences nécessaires à la santé et au bien-être des communautés et qui sont au cœur des missions de l'État (santé, éducation, qualité de l'environnement, etc.).*

Principe 12. *Renforcer l'action publique territoriale en assurant une déconcentration forte des ressources de l'État (financières, professionnelles, politiques).*

CONCLUSION : POUR UN PARTENARIAT RÉGIONS-ÉTAT

Pour conclure, la perspective du « développement territorial » amène à considérer le développement comme se faisant à la rencontre des dynamiques internes et des forces externes aux territoires. Pour ce qui est des régions « non-métropolitaines » québécoises, nous avons voulu montrer que des dynamiques internes propices à l'innovation et au développement sont bel et bien présentes, mais gagneraient à être mieux connues par la recherche et surtout valorisées par les politiques et interventions publiques. Cependant, ces régions, pour plusieurs d'entre elles, font face à des contraintes « externes » lourdes qui découlent du modèle d'exploitation des ressources qui a longtemps rythmé leur socio-économie et qui continuent de rendre difficile la transition vers d'autres pratiques de développement. Dans ce contexte, des politiques publiques adaptées aux particularités de ces régions et aptes à soutenir le dynamisme des acteurs du territoire face au défi de la transition vers de nouveaux modèles semblent plus que jamais nécessaires.

En ce sens, il ne s'agit pas de demander moins d'État, mais bien d'exiger un État engagé autrement. Comme véritable partenaire des territoires, cet État saurait tout à la fois accompagner les efforts des acteurs locaux et faire respecter les standards nationaux qui assurent la qualité de vie à tous les citoyens, peu importe leur lieu de résidence. Un réel partenariat exige un respect des parties impliquées et un partage des pouvoirs et responsabilités, même si toujours asymétrique.

En d'autres termes, parler d'« ambition pour les régions » implique que celles-ci soient considérées comme des acteurs à part entière. Et c'est ce qu'elles montrent souvent, que ce soit en portant des projets structurants ou en refusant ceux qui contrediraient la trajectoire de développement souhaitée. Les nombreuses contestations autour de projets d'exploitation des ressources naturelles reproduisant les inégalités et les difficultés connues depuis 40 ans en sont un bel exemple. C'est aussi le cas pour les récentes oppositions à des décisions gouvernementales menées au nom de l'austérité et qui ont conduit les régions à être privées de nombreuses ressources financières et organisationnelles.

Il s'agit donc d'admettre qu'en région il y a des acteurs variés, issus des secteurs privé, public, associatif et de la société civile, possédant leur propre rationalité, leurs idéaux et leurs visions de l'avenir de leur milieu. Cela signifie que le gouvernement accepte de se faire contredire et de ne pas imposer ses décisions unilatéralement, pour plutôt chercher à construire la décision à plusieurs. C'est d'ailleurs là le premier fondement de la gouvernance pensée dans des termes contemporains. En la matière, le Québec a développé une véritable expertise, voire une culture dite de la concertation. Plutôt que de considérer celles-ci comme des freins au développement, estimons-les au contraire comme de véritables ressources pour fonder le socle de décisions solides, qui passent le test de l'acceptabilité sociale et qui stimulent de vrais projets et démarches contribuant durablement au développement et à la prospérité de tout le Québec.

RÉFÉRENCES CITÉES

- Alberio M. et D.-G. Tremblay (2014) « Les entreprises d'insertion entre mission sociale, activité économique et relation avec le pouvoir public ». *Télescope*, Vol. 20 (1): 128-149.
- Baudelle G. et J. Fache (2015) *Les mutations des systèmes productifs en France*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Belley, Serge (2014) «La notion de système régulateur spatialisé : une notion opératoire féconde pour analyser et comparer la gouvernance et la transformation des territoires », dans Robitaille, M. et Proulx, M-U (éd.). *Sciences du territoire. Tome 2, Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 119-139.
- Chiasson, G. et C. Andrew (2013) « Les coopératives forestières ou les difficultés du développement à la périphérie de la périphérie » dans G. Chiasson et É. Leclerc dir. *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de développement des régions périphériques*. Québec : PUQ, p. 147-168.
- Conference Board of Canada (2009) *Les communautés rurales. L'autre moteur économique du Québec*, Ottawa, Conference Board of Canada.
- 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 et sociétés*, 22: 231-239
- Fortin, M-J et Y 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*, rapport final de l'étude S4-1 remis au Comité d'évaluation environnementale stratégique des gaz de schiste et au MDDEFP, septembre.
- Fournis Y., Fortin M.-J., Brisson G., Chiasson G., Prémont M.-C. dir. (à paraître) *Les régimes de ressources québécois au prisme de la gouvernance : les secteurs forestier, porcine et éolien*, Québec : Presses de l'Université Laval. (sous presse)
- Fournis, Y et M-J Fortin (2016) « From social 'acceptance' to social 'acceptability' of wind energy projects: towards a territorial perspective », *Journal of environmental management*, Vol. 60 (1): 1-21.
- Gauthier, M., G. Chiasson et M. Robitaille (2013a) *La participation de l'instance municipale à la gouvernance de l'industrie du gaz de schiste (Étude S1-2)*, Rapport remis au Comité sur l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste.
- Gauthier, M., G. Chiasson et M. Robitaille (2013b) *Information, participation du public et mécanismes de concertation à l'échelle locale (Étude S4-2)* Rapport remis dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique sur les gaz de schiste, Université du Québec en Outaouais, 96 p.
- Gouvernement du Québec (2016) *Portrait économique des régions du Québec*. Édition 2016. Rapport de la Direction des politiques et de l'analyse économiques, 119 p.
- Guimont, D, Lapointe. D, et A. Sévigny (2017) « Changing collaborative practices in tourism –a Living Lab case », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, 40(1),63-69.
- Guimont, D. et Lapointe, D. (2016) « Empowering Local Tourism Providers to Innovate through a Living Lab Process: Does Scale Matter ? », *Technology Innovation Management Review*, 6(11): 18-25. En ligne : <http://timreview.ca/article/1031>

- INRPME (2014) *Influence de la culture entrepreneuriale régionale sur l'innovation des PME: analyse de deux régions contrastées du Québec*, Université du Québec à Trois-Rivières.
- Jean, B. (2014) « A new paradigm of rural innovation: learning from and with rural people and communities », dans *Innovation and Modernising the Rural Economy*, OECD Publishing, Paris. En ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-4-en> (consultée le 10 juillet 2017).
- Jean, B. et al. (2014), *Comprendre le Québec rural*, Chaire de recherche du Canada en développement rural (UQAR), Rimouski, Québec. 2^e édition. En ligne : <http://semaphore.uqar.ca/id/eprint/856>
- Joyal, A. (2015) « PME manufacturières en milieu rural : des exemples de succès québécois », dans Doré et Paboeuf, dir., *Gouvernance locale et entrepreneuriat rural. Regards croisés France-Québec*. Éditions La Librairie des territoires. Institut de développement local. Agen-France.
- Julien, P.-A. et J. St-Pierre (2015) *Dynamiser le développement régional par l'entrepreneuriat. Mesures et clés pour agir*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 508 p.
- Massicotte, G. dir. (2008) *Sciences du territoire : perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mundler, P. et J. Ruiz (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 p. + annexes.
- OECD (2014) « Innovation in the context of rural areas », dans *Innovation and Modernising the Rural Economy*, OECD Publishing, Paris. En ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-4-en> (consultée le 10 juillet 2017).
- Prémont, M.-C. et M.-U. Proulx (2016) « L'exploitation de l'hydroélectricité en région périphérique québécoise : des modèles contre le territoire » dans Fortin, Chiasson, Flamand-Hubert, Fournis et L'Italien (dir). *Ressources naturelles, gouvernance et collectivités. Refonder le développement des territoires*. Rimouski : éd. du GRIDEQ, p. 139-163.
- Proulx, M.-U. (2012) « Centre et périphérie : le nouveau modèle québécois », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, (4): 597-622.
- Proulx, M.-U. (2014) « Nouveau cycle économie en périphérie nordique : une lecture de la première décennie », *L'Actualité Économique*, vol. 90 (2): 121-144.
- Robitaille, M. et M.-U. Proulx (2014). *Sciences du territoire. Tome 2 : Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Shearmur, R. (2011) « Innovation, Regions and Proximity: From Neo-regionalism to Spatial Analysis », *Regional Studies*, 45 (9): 1225-44.
- Shearmur, R., et N. Bonnet (2011) « Does Local Technological Innovation Lead to Local Development ? » *Regional Science Policy and Practice*, 3 (3): 250-70.
- Shearmur, Richard (2016) « Innovateurs intravertis et connaissances techniques: Au-delà des systèmes territoriaux », dans Fortin M.J. et Handfield (dir.), *Repenser l'innovation hors métropole : l'action publique dans le secteur bioalimentaire*, Éditions du GRIDEQ et du CRDT, Rimouski (UQAR).
- Torre, A. (2014) « Proximity relations at the heart of territorial development processes » dans Torre A et Wallet F, ed. *Regional Development and Proximity Relations*, Cheltenham (UK), Borthampton (USA) Edward Elgar.