

Les ressorts de la régulation territoriale : essai The potential in place-based regulation: An essay

Marc-Urbain Proulx

Number 52, Fall 2004

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/010597ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/010597ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Proulx, M.-U. (2004). Les ressorts de la régulation territoriale : essai. *Lien social et Politiques*, (52), 151–159. <https://doi.org/10.7202/010597ar>

Article abstract

What cards do localities hold for social regulation in an era of globalization that undermines the power and responsibilities of national states? The scientific literature portrays a kind of renaissance of “new localism,” calling for a renewed interest in sub-national spaces. Hypotheses are put forward about these self-affirming locales. First, the spatial context of Quebec can be observed by means of a conceptual frame drawn with four large and classic paradigms, those of the city, the region, the community and the district. Next, the dimensions characterizing and distinguishing the potential of the local level in relation to the larger scales can be illustrated. This is composed of territorial anchoring, proximity, public administrations, means of intervening and governance. Our analysis leads to the conclusion that the national state can realise certain benefits by counting on the support of these localities in its regulatory role, as long as it understands the particular and real capacities of place-based regulation.

Les ressorts de la régulation territoriale: essai

Marc-Urbain Proulx

Depuis plusieurs décennies déjà s'affirme un mode d'organisation sociétale à l'échelle planétaire. Plusieurs tribunes et instances participent à l'émergence d'un échelon mondial, à commencer par l'ONU (Organisation des Nations Unies). En considérant les tendances lourdes sous l'angle de la globalisation, notamment la croissante mobilité du capital et l'utilisation des nouvelles technologies de communication, mondialistes et altermondialistes proposent et disposent de nouvelles modalités de gouvernance. S'exprime ainsi progressivement une volonté de régulation sociale, politique, culturelle et économique à grande échelle, au-dessus de l'État-nation. L'échelle nationale s'était largement approprié cette prérogative de régulation dans le passé récent, en s'affranchissant elle-même alors des pratiques et des modèles traditionnels ancrés à des échelles supérieures (empire) et inférieures (collectivités territoriales).

Nous faisons face en réalité à un jeu d'échelles pour exercer la nécessaire régulation sociétale. Jeu entre échelons distincts, par lequel les interdépendances et les complémentarités semblent cohabiter avec une concurrence certaine pour l'obtention de moyens et de responsabilités à chaque niveau. De fait, ladite mondialisation tant clamée impose une volonté en regard d'une nouvelle redistribution vers le haut de responsabilités publiques en matière de commerce, d'environnement, de sécurité, etc., érodant au passage l'État-nation dans ses compétences acquises. Certains analystes prophétisent même le déclin du rôle de l'État-nation d'inspiration keynésienne mis en œuvre dans la deuxième moitié du 20^e siècle. De nouveaux enjeux, notamment sociaux, s'inscrivent alors à l'agenda de la responsabilisation mondiale

Certaines questions se posent dans ce contexte de redéfinition de la régu-

lation sociétale. Face à l'évidente érosion par le haut du pouvoir et des responsabilités publiques se pose la question de la capacité de régulation par le bas, à l'échelle des territoires. Quels sont les spécificités, les moyens et les outils d'une telle régulation territoriale? Est-ce que les territoires locaux et régionaux peuvent offrir une option valable dans ce redéploiement institutionnel entre les divers échelons de la régulation sociétale?

Quatre grands paradigmes nous semblent bien vivaces actuellement.

On évoquera d'abord un néo-régionalisme multiforme (Keating, 2001, 2003). Il s'exprime notamment en Europe sous l'angle politique à l'échelle des anciennes régions culturelles (Keating, 1998). Il est aussi présent en Amérique du Nord au niveau métropolitain (Weaver, 1999; Champagne, 2001). Et ce néo-régionalisme est aussi actif un peu partout dans le monde sous la forme d'États-régions en émergence ou en potentiel

d'émergence (Ohmae, 1995, 2001). En réalité, la consolidation et le renforcement du secteur public de ces «nouvelles régions» les fait aspirer au statut d'État.

S'avère aussi clairement identifié un néo-communautarisme (Camhis, 1997). Celui-ci s'exprime à différentes échelles, notamment à celles des quartiers ou des arrondissements dans les villes. Il est très présent aussi au niveau supralocal pour favoriser la cohérence dans les agglomérations urbaines et dans de nombreuses zones rurales en nécessité de cohésion. Les communautés de communes représentent en France un bel exemple à cet effet. L'histoire, les traditions et le patrimoine semblent aujourd'hui moins importants dans ces communautés que les intérêts collectifs à mieux s'organiser en solidarité, face aux besoins intérieurs et aux menaces extérieures (Favreau et Lévesque, 1996).

En outre, les cités redeviennent encore une fois des terrains pertinents pour renouveler l'analyse territoriale dans le cadre de la forte métropolisation de l'économie mondiale (Lacour et Puissant, 1999). Les cités mondiales (Sassen, 1991; Sharpe, 1995) ou *global city-regions* (Scott, 2001; Hall, 2001) ne sont plus confinées à leur hinterland pour y

puiser et diffuser des facteurs. Elles sont plutôt largement ouvertes sur le monde pour y rayonner (Fujita et Krugman, 2004); le monde devient lui-même une vaste périphérie truffée de métropoles en compétition, en interdépendance, en complémentarité. L'image de l'archipel, proposée par Veltz (1996) pour illustrer cette nouvelle configuration de grandes villes interreliées qui dominent de plus en plus l'économie mondiale, connaît un certain succès.

Finalement, la littérature scientifique évoque un quatrième type de territoires émergents et pertinents qui n'est certes pas le moindre en représentant une nouvelle forme spatiale de la production. Depuis plus de deux décennies, les analystes utilisent divers concepts plus ou moins représentatifs de nouveaux districts industriels (Aydalot, 1986; Becattini, 1992; Scott, 1998; Storper, 1997; Simmie, 1997; Benko et Lipietz, 2000). Ces systèmes territoriaux de production sont localisés parfois en zone urbaine ou périurbaine, souvent dans la frange urbaine et parfois en zone rurale. Les secrets de leur succès sont de mieux en mieux modélisés.

Ces nouveaux phénomènes territoriaux traités dans la littérature correspondent aux quatre grandes traditions scientifiques en analyse spatiale, soit la cité, la région, la communauté et le district. En réalité, les formes territoriales «classiques» sont réaffirmées. Les contributions sont nombreuses à cet effet pour mieux saisir, comprendre et expliquer de nouveaux phénomènes territoriaux, notamment les urbexplosions asiatiques, les régionalismes yougoslaves, chinois ou indiens, les communautés africaines ou celles des grandes villes américaines ainsi que les districts italiens ou ceux des États-Unis.

Notre intérêt ici concerne moins l'observation de ce large mouvement «néo-territorialiste» s'appuyant sur diverses formes organisationnelles que l'analyse spécifique des acquis territoriaux issus de la praxis sur une longue période. Il s'agit d'examiner les ressorts détenus par ces territoires dans le renforcement des capacités régulatrices affaiblies de l'État-nation et de se demander si les échelles territoriales infranationales peuvent contribuer à l'effort national de régulation sociétale devenu limité avec la montée de l'échelle mondiale.

Après les avoir brièvement présentés, nous les appliquons au contexte spatial du Québec. *In fine*, il s'agit de dresser un tableau des spécificités associées aux territoires et de dégager le potentiel de régulation sociale, politique, culturelle et économique qui sied à chaque échelle d'organisation sociétale.

Les paradigmes territoriaux

La Cité

L'organisation globale de la société à partir de l'échelle des cités, interreliées entre elles, fut proposée par la Grèce antique (la République de Platon) comme modalité alternative au modèle impérial. Ce modèle s'est épanoui au Moyen Âge sous la forme des cités-États et autres territoires-États de dimension limitée tels que les comtés, baronnies, principautés, duchés. Plus près de nous, avec la montée du modèle État-nation et la vague de forte urbanisation associée à l'industrialisation, les cités ont été dépossédées de plusieurs responsabilités, tout en demeurant une composante indispensable dans la gouvernance et la régulation de la société.

Parmi les composantes générales de cette forme d'organisation socié-

tale par les cités (et leur hinterland), notons : un domaine spécifique relié à la consommation collective de biens et services tels que l'eau, l'habitation, la sécurité, l'éducation, etc., une finalité de gestion axée sur la qualité de vie des citoyens selon leurs propres goûts, besoins et préférences et une concentration d'activités générant des économies d'agglomération.

La communauté

La communauté remonte à la nuit des temps, sous la forme de clans, de bandes, de tribus. Certaines de ses composantes principales coïncident avec celles de la Cité. Cependant, contrairement à ce qui se passe pour la Cité, ce ne sont pas les économies d'agglomération qui représentent la force principale de la communauté mais bien la solidarité entre les acteurs de la collectivité.

Le principe du développement communautaire, porté par de nombreuses utopies au 19^e siècle, fit un retour en force important lors de la vague de décolonisation à l'échelle planétaire qui suivit la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Il offrait aux collectivités territoriales un modèle d'organisation intéressant pour assister les jeunes États émergents, spécialement en Asie et en Afrique. Certains pays comme la Tanzanie et la Corée du Sud en ont fait une modalité officielle d'organisation territoriale, sans oublier les fameux «kibboutz» israéliens. Autre exemple, et non le moindre, le communautarisme fut largement expérimenté à l'échelle des quartiers, notamment dans les villes américaines (Alinski, 1971).

La région

Le phénomène régional existe depuis toujours, ne serait-ce que

pour des raisons typiquement géographiques. Le modèle de gouvernance sociétale basé sur le concept de région est beaucoup plus récent. On situe son origine dans les travaux centenaires de Paul Vidal de la Blache et de Patrick Geddes. Ces deux scientifiques étaient préoccupés de méthodes, le premier afin de découper adéquatement les régions naturelles d'un pays, et le second pour observer et analyser le contenu interne des régions.

Les années 1920 donnèrent naissance au mouvement régionaliste américain basé sur une doctrine renvoyant à des territoires identifiables *a priori*, en fonction de critères reliés au patrimoine, aux traditions, à l'histoire, aux ressources naturelles, etc. (Odum, 1934). Telle qu'elle était formulée par les pionniers de la théorie régionale, la finalité en matière de lutte contre les déséquilibres régionaux était fortement présente dans ce régionalisme dit «culturel». Le premier principe de ce constructivisme régional préconisait une approche fondamentalement horizontale, plutôt que sectorielle et verticale, dans l'organisation de la société (Friedman et Weaver, 1979), en l'occurrence la planification régionale. La formation en 1923 de la RPAA (Regional Planning Association of America) a permis de diffuser largement cette doctrine «régionaliste», notamment à partir de la fameuse expérience de la vallée du Tennessee. Des expériences de planification régionale furent alors effectuées dans la plupart des pays occidentaux grâce à la création presque universelle d'échelles régionales entre l'État central et les collectivités locales.

Au fil des expériences, la planification régionale a beaucoup évolué sous l'influence de quelques

phénomènes majeurs. D'abord, la méthode d'observation et d'analyse régionales fut dotée d'un puissant concept de «région économique idéale» (Lösch, 1938) s'appuyant sur l'aire de rayonnement d'un centre urbain principal. Il va sans dire que cette approche initiatrice de l'analyse «centre-périphérie» et de la théorie des pôles de croissance a largement marqué les conceptions de la région. En outre, la science régionale est devenue en 1953 une discipline académique à part entière. Finalement, la société civile organisée autour des élites locales a réclamé progressivement une planification régionale fortement empreinte de considérations sociales et économiques.

Le district industriel

Le courant théorique qui articule le concept de district trouve ses origines dans les travaux d'Alfred Marshall au début du 20^e siècle. Cet analyste des regroupements territoriaux d'entreprises d'un même secteur ou d'une même branche d'activités économiques identifia cinq niveaux d'économies externes produites par ces milieux :

- la réduction des coûts de transaction favorisée par le regroupement;
- les échanges d'information facilités par la proximité;
- la création de relations de confiance et de réciprocité (professionnalité ambiante);
- la création d'une atmosphère industrielle par la contiguïté des entreprises;
- la création d'un climat propice à la créativité et à l'innovation par la densité relationnelle.

Selon cette approche «district», l'interaction qualitative entre les

entreprises, soutenue par la proximité des agents, s'avère motrice de la dynamique industrielle endogène. Il y a cumul du capital territorial dans ses éléments physiques et financiers, bien sûr, mais aussi humains, sociaux, culturels, institutionnels.

L'approche fut, depuis deux décennies, stimulée par le phénomène des NDI (nouveaux districts italiens) (Markussen, 2000). Selon la littérature sur les milieux innovateurs, régions gagnantes, territoires fertiles, communautés apprenantes, cités intelligentes et autres STIP (systèmes territoriaux d'innovation et de production), il apparaît clairement que le territoire permet de soutenir à divers degrés la structuration sectorielle des activités économiques grâce à un processus vertueux d'apprentissage collectif du développement (Pecqueur, 1996).

Si l'on se fie aux travaux récents de recherche appliquée¹ effectués par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), par la Commission européenne et par la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) en France, ce rôle territorial de soutien représente l'essence même de la politique territoriale dans la plupart des pays occidentaux. D'où l'im-

portante littérature vulgarisée qui se diffuse largement à propos de la méthodologie d'observation et d'analyse des *clusters*, grappes, créneaux ou tout simplement filières territorialisées de production. Puisque ce concept spatial est devenu l'enjeu de la politique économique territoriale actuelle, la question qui se pose clairement concerne l'introduction de cette nouvelle catégorie territoriale à travers les découpages déjà institutionnalisés, défenseurs de leurs frontières et jaloux de leurs prérogatives.

Voyons maintenant ce qu'il en est de l'application de ces concepts en contexte québécois.

Les paradigmes territoriaux au Québec

La Cité au Québec

Avec la formation initiale des villes de Québec, Montréal et Trois-Rivières, le Québec fut d'abord urbain avant d'occuper la vaste périphérie par l'établissement d'avant-postes de conquête de ressources tels que Métabetchouan, Sept-Îles, Val-d'Or, Sault-Sainte-Marie et autres Matagami. La superficie québécoise actuelle de 1,7 million de kilomètres carrés demeure encore fortement marquée par ce modèle de peuplement par avant-postes : on compte aujourd'hui de plus de 1000 petits lieux et milieux d'extraction de ressources naturelles (moins de 5000 habitants), certes branchés sur le marché mondial, mais néanmoins dispersés, éloignés et souvent isolés dans le vaste espace du Québec. Ce n'est que rarement le phénomène de la centralité dans l'espace qui fait émerger un village ou une ville en périphérie, mais bien la présence d'un bassin de ressources naturelles à exploiter. Étant donné les conditions d'exploitation de ces ressources, un

grand nombre de centres d'extraction vivent actuellement d'importantes difficultés économiques reliées à l'intensification technologique réductrice d'emplois, à l'effondrement de la demande extérieure ou encore à la rupture des réserves de matières premières. Par contre, d'autres localités illustrent un taux de croissance très fort en se repositionnant progressivement dans le système urbain. Lorsque la centralité joue positivement en matière de localisation dans l'espace, notamment aux points de rupture spatiale (croisements de rivières, carrefours routiers, etc.) comme à Trois-Rivières, Sept-Îles, Rivière-du-Loup, la polarisation des activités s'effectue certes davantage par ailleurs, mais sans nécessairement respecter la hiérarchie spatiale illustrée par les modèles théoriques classiques d'organisation spatiale.

À cet effet de polarisation, l'espace Québec compte aussi 47 petites agglomérations urbaines (5000 à 10000 habitants) ainsi que 34 autres de plus de 10000 citoyens, dont les métropoles de Québec et de Montréal. Ces quelque 80 centres urbains correspondent mieux que les plus petits à de véritables cités. On a jadis misé systématiquement sur ces pôles urbains dans le cadre d'une stratégie explicite de développement territorial (Proulx, 2003). Y furent alors concentrés des équipements publics (éducation, santé, loisirs, culture...) et attirés des investissements privés. Par l'entremise de sa politique urbaine à l'égard du renforcement des agglomérations, le gouvernement du Québec revient, pour ainsi dire, à cette stratégie de développement. Des fusions municipales accompagnées de nouveaux mécanismes de soutien public au développement furent décrétées.

Le degré de polarisation des activités varie aussi beaucoup d'une cité à une autre, accentuant la difficulté de ciblage juste et approprié des interventions publiques. Plusieurs pôles connaissent d'importantes difficultés, ne profitant en réalité que du drainage de ressources de leur périphérie pour stagner ou vivoter. Certaines agglomérations, par contre, sont véritablement des pôles et des points d'appui du développement au Québec (Proulx, 2003). Elles se situent généralement (mais pas toujours) dans la vallée du Saint-Laurent, dans la frange urbaine de Montréal bien sûr, mais aussi dans la zone sud-est, qui contient plusieurs facteurs attractifs d'activités économiques. Mis à part l'axe des Laurentides, on note la création progressive de plusieurs autres corridors polarisateurs, soit ceux des Laurentides, de l'Estrie, de la Beauce et un autre, plutôt horizontal, entre Bécancour et Sherbrooke. En dehors de la vallée laurentienne, les corridors de Saguenay (Alma-La Baie), de la Matapédia et de la Mauricie (Shawinigan-Trois-Rivières) éprouvent des difficultés importantes de polarisation, considérant leur performance passée et leur potentiel théorique.

Malgré la diversité des cités québécoises, l'enjeu de leur renforcement et de leur repositionnement est généralement crucial. Certaines cités misent sur la culture ou sur l'industrie lourde, d'autres désirent devenir des technopoles spécialisées ou au contraire tablent sur la diversification économique. Quelle que soit la stratégie, on constate que plusieurs agglomérations québécoises cherchent, dans la plus pure tradition des Cités, à se positionner sur l'échiquier continental et mondial.

La communauté au Québec

La communauté au Québec plonge ses racines dans les corvées collectives de l'ère de la colonisation et surtout dans le modèle paroissial d'identification pour définir, occuper, aménager, gérer et développer des nouveaux territoires. La coopération est alors devenue pour les Québécois une institution, c'est-à-dire une valeur largement partagée, accompagnée de règles sociales ainsi que des us et coutumes pour son application.

En 1978, le gouvernement du Québec publia un énoncé de politique publique à propos de la décentralisation: «Une perspective communautaire nouvelle» (Québec, 1978). Pour son application concrète, on a ensuite dessiné 95 territoires MRC (municipalités régionales de comtés) en s'appuyant sur le sentiment d'appartenance de la population tout en considérant aussi les traditions de coopération intermunicipale. Chaque MRC a été dotée d'un conseil des maires, responsable en premier lieu de l'aménagement du territoire. Avec des commissions et des comités, des associations de la société civile, des syndicats et divers groupes d'intérêts ainsi que les agences publiques déconcentrées de Québec et d'Ottawa, les conseils MRC ont participé à une dynamique d'organisation et de développement communautaire à l'échelle supralocale, bénéficiant de la mise en place de plusieurs petites organisations généralement monofonctionnelles.

Ce dynamisme territorial MRC n'est certes pas du communautarisme à l'état pur. Cependant, l'esprit communautaire est bel et bien présent, principalement dans les territoires moins urbanisés, là où il n'y a pas de puissantes cités indépen-

dantes et autonomes qui limitent, par leur poids excessif, la solidarité d'ensemble.

À cet effet, la récente réforme des agglomérations, qui a éliminé certaines MRC au profit de nouvelles entités fortement urbanisées, fait inévitablement appel au sentiment communautaire pour consolider et renforcer ces nouvelles cités d'une manière globale et aussi dans leurs composantes internes appelées «arrondissements».

La région au Québec

Dans le contexte de la consolidation de l'État québécois, au cours du 20^e siècle, des agences régionales œuvrant dans l'agriculture, la voirie, les richesses naturelles, l'emploi, etc. furent créées par divers ministères. Chaque agence, voire chaque programme gouvernemental définissait alors sa propre aire d'intervention publique. Devant la multiplication en conséquence des découpages régionaux (Dugas, 1984), le gouvernement du Québec décida d'agir dans un esprit d'homogénéité. Sur la base des anciens diocèses et des travaux des géographes et des historiens, des régions administratives furent découpées en 1966 autour des principaux pôles urbains. Une véritable construction institutionnelle de ces nouvelles régions fut par la suite engagée par l'État à l'intérieur des différents champs d'activité gouvernementale par l'entremise de la mise en place de directions et de conseils sectoriels.

On a aussi institué des mécanismes de coordination horizontale à cette échelle régionale, notamment les CRD (conseils régionaux de développement), les CAR (conférences administratives régionales) et les tables régionales de préfets des communautés MRC. Les régions du

Québec ont, en outre, à cet effet de coordination, expérimenté six procédures de planification régionale depuis les années 1960 (Proulx, 1996). Au cours des années 1980, ce «régionalisme» fut fortement stimulé par la tenue de conférences socio-économiques, plus près de l'action, qui se terminaient par un Sommet régional. Ces opérations de concertation régionale ont généré beaucoup de dynamisme et de projets de développement. Depuis ce moment fort, nous avons assisté à un repli institutionnel caractérisé par des organisations régionales qui se confortent dans la gestion de programmes et de mesures gouvernementales. Ainsi, la trajectoire du régionalisme au Québec n'est pas du tout linéaire puisqu'elle a subi périodiquement d'importantes poussées à la hausse ou à la baisse.

Les districts au Québec

L'espace Québec ne contient pas de véritable district industriel tel qu'on en retrouve en Italie, en France, en Allemagne, aux États-Unis, si ce n'est le district de la fourrure à Montréal et celui du meuble dans Maskinongé. Il existe cependant des efforts publics systématiques de création de ce type de «territoire de soutien à la produc-

tion» en divers lieux et milieux par l'entremise de concepts opératoires. À cet effet, Montréal possède ses cités du multimédia et de l'électronique, alors qu'une cité de l'optique-photonique prend de plus en plus assise à Québec. L'approche «technopole» est appliquée pour l'agro-alimentaire (Saint-Hyacinthe), le pharmaceutique (Laval) et le maritime (Rimouski). Au Saguenay et en Basse-Mauricie, le concept de «vallée» sert en outre le même enjeu de consolidation d'un secteur spécifique. Et désormais, cette approche «district» cherche une certaine généralisation à l'ensemble du Québec par des interventions gouvernementales ciblées qui visent l'excellence en matière de valeur ajoutée, d'innovation, d'emplois, etc. dans des filières de production bien précisées.

Sont ainsi identifiés quelques créneaux à soutenir dans chaque région, notamment ceux de l'éolien en Gaspésie, de la phytogénétique sur la Côte-Nord, de la tourbe dans le Bas-Saint-Laurent, du récréotourisme dans les Laurentides et des technomines souterraines en Abitibi. Il en existe beaucoup d'autres aussi, sous la forme de grappes d'activités, comme la forêt et le textile qui s'étendent d'une manière lâche et discontinue sur de vastes zones suprarégionales ou comme ledit tertiaire-moteur, qui structure les pôles régionaux. Sans compter le potentiel que renferment les petits créneaux tels que les produits de la mer dans l'est du Québec ou les produits de l'érable dans le sud, les petits fruits sauvages plus au nord, l'agneau dans le Bas-du-Fleuve, le bio-alimentaire dans diverses zones ici et là, les bleuets au Lac-Saint-Jean, le maïs en Montérégie, les pommes de terre au Saguenay, le veau dans Charlevoix et la villégiature touristique dans une

vingtaine de petites zones dispersées sur le vaste espace.

L'approche «district» offre en réalité au Québec de nouveaux champs potentiels d'interaction pour animer et favoriser les relations, le réseautage, la concertation, la coopération, les partenariats et les alliances entre les acteurs du développement industriel.

Spécificités territoriales de régulation

En comparaison avec certains États américains ou certains pays européens, les superficies régionales québécoises sont immenses et peu peuplées. Elles sont aussi relativement jeunes, sans beaucoup de patrimoine, de traditions, de symboles collectifs (Bouchard, 1994), ce qui génère des problématiques régionalistes particulières, souvent même singulières, par lesquelles la culture joue peu dans la territorialité exprimée collectivement en illustrant une grande variété de territoires malgré le caractère homogène de l'espace Québec.

Le régime municipal qui institutionnalisait les cités, à partir de 1855, trouve sa raison d'être dans le mouvement d'urbanisation croissante qui caractérise l'espace québécois depuis deux siècles. Du côté des régions, leurs origines remontent à la colonisation, elle-même influencée par la géographie. Après la mise en valeur de la vallée du Saint-Laurent furent ainsi occupés Charlevoix (1730), les Cantons de l'Est (1780), le Saguenay-Lac-Saint-Jean (1840), le Témiscamingue (1890), l'Abitibi (1910), la Côte-Nord (1945) et actuellement le Moyen-Nord. Pour les communautés MRC qui ont obtenu un nouveau statut officiel en 1979 avec la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui leur reconnaissait

une raison d'être reliée au sentiment d'appartenance de la population, leur ancrage historique remonte à la formation de municipalités de comté dans le cadre de la mise en place du régime municipal en 1847. Cet héritage, qui fixe la territorialité, s'avère une source irremplaçable d'interaction et de solidarité. Dans le contexte contemporain influencé par l'urbanisation, l'appartenance et l'esprit communautaire doivent être redéfinis, notamment en fonction des agglomérations. Par ailleurs, même s'il existe quelques anciens districts, l'utilisation de ce concept par la politique publique s'avère beaucoup plus récente au Québec avec son application systématique à des filières de production par l'entremise des concepts de technopole, grappes, vallées, filières ou cités spécialisées.

Les composantes territoriales du Québec infranational correspondent à degrés divers aux attributs de la proximité. Proximité qui génère des effets positifs sous l'angle de l'interaction, de la solidarité communautaire, de la démocratie participative, de l'apprentissage collectif au développement, des économies d'agglomération et aussi de biens et services collectifs desservis aux individus, aux travailleurs et aux entreprises par un secteur public territorial dont la finalité première concerne l'amélioration de la qualité de vie, du cadre de vie et du niveau de vie.

Les moyens détenus par les territoires en matière de régulation ont deux grandes composantes, soit une fiscalité spécifique et une capacité de contrôle de l'utilisation du sol. En ce qui a trait à la fiscalité, précisons tout de suite que ce qui distingue les territoires au Québec par rapport aux échelles gouvernementales supérieures consiste principalement dans

la levée de l'impôt foncier. Cette taxation offre une source fiscale originale et autonome. Elle possède cependant d'importantes limites. L'impôt foncier n'est d'abord perçu qu'à l'échelle municipale. Ainsi, une très large partie du vaste secteur public supra-local et surtout régional s'avère largement financée par les échelles supérieures en n'obtenant que des quotes-parts des municipalités et des cotisations minimales de membres (Proulx, 1998). L'autonomie financière des territoires est ainsi fort limitée. On comprend alors que l'aménagement d'équipements et infrastructures, la promotion de nouvelles activités économiques, sociales et culturelles, les allègements fiscaux ainsi que, dans une moindre mesure, la desserte de services et de biens publics rendent les territoires du Québec très dépendants des autorités gouvernementales supérieures.

Sous l'angle du contrôle de l'utilisation du sol, les quatre catégories de territoires qui composent le Québec infranational illustrent aussi des spécificités associées à leur capacité de zonage. Les municipalités et les communautés MRC du Québec peuvent adopter des règlements (urbanisme, aménagement) et les appliquer afin de s'opposer à certains usages et à certains comportements. Les échelles régionales et de district demeurent cependant sans moyens légaux, même si leurs résolutions, stratégies et orientations s'avèrent puissantes moralement, selon les enjeux ciblés, la sensibilisation de la population, l'information des médias, l'activisme de la société civile et la conjoncture.

Conclusion

L'expérience territoriale du Québec ne nous permet certes pas de généraliser les leçons induites, mais tout de même d'éclairer convenablement le phénomène de régulation ter-

ritoriale. Nous avons d'abord constaté que cette régulation territoriale s'inscrit dans un contexte général très complexe caractérisé non seulement par un très grand nombre absolu de découpages classés formellement en quatre catégories, mais aussi par des interventions fragmentées au sein d'une multitude d'agences publiques dont une très grande partie s'avère de nature monofonctionnelle. À travers cette complexité, nous avons saisi et analysé quelques spécificités territoriales qui s'inscrivent alors comme de véritables enjeux pour la régulation territoriale dans le contexte de la mondialisation. Mis à part l'identification de ressorts propres à chaque échelon territorial, notre analyse nous conduit en conclusion à mettre en exergue deux grandes tendances étatiques sur les territoires du Québec.

Nous percevons en effet une tendance lourde aux interventions exogènes des gouvernements supérieurs qui s'accommodent fort bien de découpages insuffisamment respectueux des critères reliés à l'histoire, à la proximité, à la démocratie représentative et aux capacités d'appropriation de leviers de développement par les divers milieux. Des régions naturelles comme Charlevoix, Kamouraska, la vallée du Richelieu et celle de la Chaudière ne sont pas respectées dans leur découpage, même si elles correspondent toujours à une dynamique spécifique d'occupation et de développement territorial. Les finalités de ces interventions étatiques correspondent d'une façon générale au soutien de la profitabilité du secteur privé et au maintien du niveau de vie de la population. On définit à cet effet un cadre territorial stratégique pour orienter les actions sur le terrain à l'aide de moyens financiers souvent relativement importants, contrôlés par les

Les ressorts de la régulation territoriale :
essai

158

gouvernements supérieurs grâce à des agences déconcentrées qui ont, par bonheur, des oreilles dans le milieu grâce à la démocratie participative alimentée par la société civile.

Une autre tendance lourde concerne les interventions de nature endogène, fondamentalement ancrées aux échelles locale et supralocale. Les découpages territoriaux utilisés à cet effet respectent assez bien quatre critères importants : la proximité des clients, la fiscalité autonome, la représentation des clients par des élus au suffrage universel et la capacité de contrôle de l'usage du sol grâce à un pouvoir réglementaire.

Notre analyse territoriale de Québec à l'aide des courants théoriques classiques illustre que l'État-nation, érodé par le haut de certaines responsabilités et de moyens, peut s'appuyer sur ses territoires pour renforcer son rôle de régulation affaibli. L'exercice effectué peut aussi conduire à dégager des enjeux en matière de décentralisation gouvernementale pour enrichir cette mission de régulation territoriale.

Marc-Urbain Proulx
Département des sciences économiques et administratives
Université du Québec à Chicoutimi

Note

- ¹ Depuis trois ans se tiennent en janvier à la Cité de la Villette, Paris, les Entretiens internationaux de l'aménagement et du développement des territoires. Voir www.datar.gouv.fr.

Bibliographie

- AYDALOT, P., dir. 1986. *Milieus innovateurs en Europe*. Paris, GREMI.
- ALINSKY, S. 1971. *Manuel de l'animateur social*. Paris, Seuil.
- BECATTINI, G. 1992. «Le district marshallien : une notion socio-économique», dans G. BENKO et A. LIPIETZ. *Les régions qui gagnent*. Paris, PUF : 35-36.
- BENKO, G., et A. LIPIETZ, dir. 2000. *La richesse des régions*. Paris, Presses universitaires de France.
- BOUCHARD, G. 1994. «La région culturelle : un concept, trois objets», dans F. HARVEY, dir. *La région culturelle*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture : 11-22.
- BROCHU, I., et M.-U. PROULX. 1995. «La construction institutionnelle des régions au Québec», *Revue d'administration publique du Canada*, 36, 4 : 94-111.
- CAMHIS, M. 1997. *The Spirit of Communities*. New York, Tavistock.
- CHAMPAGNE, É. 2002. «Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis», *Organisations et territoires*, 11, 3 : 111-118.
- DUGAS, R. 1984. *Bilan et analyse de la régionisme dans l'administration publique québécoise*. Communication livrée au Congrès international sur la toponymie française de l'Amérique du Nord, Québec.
- FRIEDMANN, J., et C. WEAVER. 1979. *Territory and Function*. Londres, Arnold Publisher.
- FUJITA, M., et P. KRUGMAN. 2004. «The new economic geography : Past, present and the future», *Papers in Regional Science*, 83, 1 : 139-164.
- GEDDES, P. 1925. «Talks from the outlook tower», *Survey Geographic*, 54, janvier.
- HALL, P. 2001. «Global city-regions in the twenty-first century», dans A. J. SCOTT. *Global City-Regions*. New York, Oxford University Press : 59-77.
- JACOB, J. 1984. *Les villes et la richesse des nations*. Montréal, Éditions Boréal.
- JEAN, N., et M.-U. PROULX. 2001. «La dynamique organisationnelle des territoires MRC», *Cahiers de géographie du Québec*, 45, 124 : 87-100.
- KEATING, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe*. Cheltenham (R.-U.), E. Elgar.
- KEATING, M. 2001. «Governing cities and regions : Territorial restructuring in a global age», dans A. J. SCOTT. *Global City-Regions*. New York, Oxford University Press.
- KEATING, M., J. LOUGHLIN et K. DESCHOUWER, dir. 2003. *Culture, Institutions and Economic Development*. Cheltenham (R.-U.), E. Elgar.
- LACOUR, C., et S. PUISSANT, dir. 1999. *La métropolisation*. Paris, Anthropos.
- LÖSCH, A. 1938. «The nature of economic regions», *Southern Economic Journal*, 5 : 71-78.
- MARKUSEN, A. 2000. «Des lieux-aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels», dans G. BENKO et A. LIPIETZ. *La richesse des régions*. Paris, Presses universitaires de France.
- ODUM, L. 1934. «The case for regional-national social planning», *Social Forces*, 13 : 6-23.
- OHMAE, K. 1995. *The End of Nation State : The Rise of Regional Economies*. New York, Free Press.
- OHMAE, K. 2001. «How to invite prosperity from the global economy into a region», dans A. J. SCOTT. *Global*

- City-Regions*. New York, Oxford University Press.
- PECQUEUR, B. 1996. «Sur la composante territoriale des processus d'apprentissage cognitif collectif», dans *Id. Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris, L'Harmattan : 209-226.
- PORTER, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York, The Free Press.
- PORTER, M. 2001. «Regions and the new economics of competition», dans A. J. SCOTT. *Global City-Regions*. New York, Oxford University Press.
- PROULX, M.-U. 1996. «Trois décennies de planification régionale au Québec», dans *Id. Le phénomène régional au Québec*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec : 269-290.
- PROULX, M.-U. 1997. «La décentralisation au Québec», *Quebec Studies*, 24 : 116-132.
- PROULX, M.-U. 2002. *L'économie des territoires au Québec*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- PROULX, M.-U. 2003. «Polarisation dans la géo-économie contemporaine du Québec», dans F. CHARBONNEAU, P. LEWIS et C. MANZAGOL. *Villes moyennes et mondialisation*. Montréal, Université de Montréal, Éditions Trames.
- PROULX, M.-U., dir. 1995. *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*. Chicoutimi, éditions GRIR-UQAC.
- QUÉBEC. 1978. *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*. SAD, Conseil exécutif, fascicules 1 à 6.
- SASSEN, S. 2001. «Global cities and global city-regions: A comparison», dans A. J. SCOTT. *Global City-Regions*. New York, Oxford University Press.
- SCOTT, A. J. 1998. *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford (R.-U.), Oxford University Press.
- SCOTT, A. J., dir. 2001. *Global City-Regions*. New York, Oxford University Press.
- SHARPE, L. J., dir. 1995. *The Government of World Cities*. Chichester (R.-U.), Wiley Publisher.
- SIMMIE, J., dir. 1997. *Innovation. Networks and Learning Regions?* Londres, Kingsley Publishers, Regional Studies Association.
- STORPER, M. 1997. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Londres, Guilford.
- VELTZ, P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires*. Paris, Presses universitaires de France.
- VIDAL DE LA BLACHE, P. 1903. «Tableau de la géographie de la France», dans E. LAVISSE. *Histoire de la France*. Paris, Hachette, vol. 1.
- WEAVER, C. M. 1999. «Régionalisme métropolitain: changement démographique et reconstitution sociale», dans C. LACOUR et S. PUISSANT. *La métropolisation*. Paris, Anthropos.