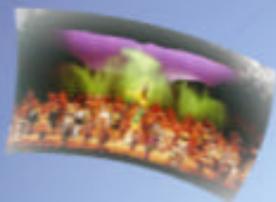


Gouvernance et développement économique au Saguenay-Lac-Saint-Jean : du local au régional

Mémoire de la Société de développement économique de Ville de La Bale Inc.



présenté à
Me Pierre Bergeron
Mandataire gouvernemental dans le cadre de
la réorganisation municipale au Saguenay



Décembre 2000

CONTRIBUTIONS

Ce document a été préparé à l'intention du mandataire de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole dans le cadre de la réorganisation municipale au Saguenay, Me Pierre Bergeron, par Bruno Minier, directeur général et commissaire industriel à la Société de développement économique de Ville de La Baie inc., avec le concours d'un comité spécial composé d'intervenants issus du conseil d'administration de la Corporation, à savoir :

- Monsieur Réjean Simard, président de la SODEB et maire de Ville de La Baie
- Monsieur Jean-Marie Claveau, administrateur, maire de Saint-Félix-d'Otis
- Madame Thérèse Dufour, administratrice, conseillère municipale à La Baie
- Monsieur Denis Guay, administrateur, représentant du secteur coopératif
- Monsieur Jean-Guy Tremblay, administrateur, entreprises de services.

Les orientations du présent mémoire ont été dûment entérinées par le conseil d'administration de la Corporation lors d'une assemblée régulière tenue à La Baie le mardi 5 décembre 2000. Le conseil d'administration de la SODEB regroupe vingt-quatre membres votants et cinq membres non votants, lesquels proviennent de tous les secteurs d'activités du territoire de Ville de La Baie / Bas-Saguenay.

La SODEB est un organisme paramunicipal dûment constitué qui relève de Ville de La Baie et des municipalités du Bas-Saguenay (Ferland-et-Boilleau, St-Félix-d'Otis, Rivière-Éternité, L'Anse-St-Jean et Petit-Saguenay).

Ressource de premier plan pour l'économie et l'emploi, la SODEB agit à titre de carrefour pour le développement des affaires sur le territoire, supportant les municipalités membres en la matière, et offrant son expertise et des services d'encadrement et de soutien adaptés aux entrepreneurs, aux entreprises et aux investisseurs, depuis plus de 25 ans. La SODEB agit également à titre de centre de services du CLD du Fjord du Saguenay pour le territoire de Ville de La Baie et du Bas-Saguenay. Sa mission, ses buts et ses objectifs se présentent comme suit :

▪ SA MISSION

Favoriser le développement socio-économique du territoire en mobilisant les forces vives du milieu et en stimulant la création de nouveaux emplois par la progression, la consolidation et l'expansion des entreprises et des projets porteurs de croissance et de qualité de vie pour les citoyens .

▪ SES BUTS

Constituer un centre intégré de planification, d'organisation, de coordination, de promotion et de services en matière d'économie et d'emploi, pour le développement concerté de la collectivité de Ville de La Baie et du Bas-Saguenay.

▪ SES OBJECTIFS

La SODEB a pour objectif de créer les conditions propices à l'investissement en faisant de Ville de La Baie et du Bas-Saguenay un lieu d'expansion et de rayonnement économique manifeste dans l'ensemble des marchés régionaux, nationaux et internationaux. À cette fin, la SODEB poursuit les objectifs définis dans son plan stratégique de développement de l'économie et de l'emploi sur le territoire de Ville de La Baie et du Bas-Saguenay.

▪ SES ACTIVITÉS

Pour réaliser sa mission et ses objectifs, la SODEB consacre ses activités au développement des affaires, à la planification stratégique du développement économique, à la prospection d'investissements, à la promotion du territoire et de ses entreprises ainsi qu'à offrir, aux gens d'affaires, un support à l'entrepreneuriat par une variété d'outils de développement.

AVANT-PROPOS

En septembre dernier, dans le cadre de la réorganisation municipale, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole nommait maître Pierre Bergeron, ex-juge de la Cour supérieure du Québec, à titre de mandataire du gouvernement pour la région du Saguenay.

Essentiellement, Me Bergeron se voyait ainsi confier deux mandats :

1. Proposer l'organisation territoriale la mieux adaptée à la **réalité** et aux **besoins** du Saguenay, notamment à l'égard des regroupements souhaitables ;
2. Procéder à l'identification des équipements, des activités et des services à **portée supralocale** ainsi qu'à la définition des modalités de **partage de leurs coûts**.

Dans le communiqué annonçant cette nomination en date du 27 septembre 2000, le cabinet ministériel affirme : « L'amélioration de la gouverne municipale dans la région du Saguenay, comme dans les autres agglomérations du Québec, favorisera des actions plus cohérentes en permettant de contrôler son **développement**. »

C'est cette dernière affirmation qui retiendra particulièrement notre attention dans le présent document. Mais cette question de la gouverne municipale doit-elle véritablement se retrouver au cœur du débat ? L'entité municipale est-elle seule en cause ? Doit-on nécessairement « contrôler » tous les champs du développement pour favoriser des actions cohérentes ? Les actions actuelles sont-elles incohérentes ? Les résultats sont-ils si médiocres ? Ne devrions-nous pas plutôt favoriser une meilleure coordination des efforts déployés, du local au régional ? Quelles sont les réalités ? Quels sont les besoins ? Doit-on concentrer et centraliser le développement pour atteindre de meilleurs résultats ou ne risquerions-nous pas alors de briser les dynamiques locales et régionales essentielles au progrès ? Quels sont donc les services et activités à portée supralocale en matière de développement ?

Comme toutes les régions-ressources, le Saguenay, les localités qui le composent et la région toute entière font face actuellement à des défis socio-économiques de taille. Nous ne nous étendrons pas sur cette problématique déjà fort bien documentée, le lecteur pouvant obtenir l'essentiel des constats régionaux et des statistiques socio-économiques pertinentes auprès de la SODEB. Mais dans quelle mesure et à quels titres les solutions sont-elles territorialement dissociables au Saguenay-Lac-Saint-Jean ? Ne s'inscrivent-elles pas plutôt dans un tout cohérent, en respect des processus de développement ? Quelle est l'importance du cadre géopolitique global dans la région pour optimiser l'apport de tous et chacun, au bénéfice de toute la collectivité ? Le défi du développement n'est-il pas un défi collectif appartenant à chacun des citoyens d'ici, où chacun des acteurs et les liens qu'ils entretiennent jouent des rôles fondamentaux, d'un bout à l'autre de la région ?

Voilà donc autant de questions qui se posent et auxquelles nous tenterons d'apporter des éléments de réponse, en reformulant toutefois la question de base, telle qu'elle devrait être énoncée à notre avis :

« Comment améliorer la gouvernance locale, supralocale et régionale de façon à favoriser des actions plus cohérentes en permettant de mieux provoquer et de mieux coordonner le développement au Saguenay et dans toute la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean ? »

Dans le cadre du virage majeur annoncé par le Gouvernement du Québec, nous espérons donc que le texte qui suit aidera les décideurs dans la recherche des meilleures solutions pour le devenir du Saguenay et de toute la région, espérant assister à une réflexion collective approfondie et porteuse des meilleures garanties de succès. À tout le moins, le présent document cite de nombreux leaders et experts nationaux, dont plusieurs de réputation internationale, et une question fondamentale demeure : comment pourraient-ils tous avoir tort en même temps ?

TABLE DES MATIÈRES

	page
CONTRIBUTIONS	2
AVANT-PROPOS	3
TABLE DES MATIÈRES	4
LISTE DES TABLEAUX	5
INTRODUCTION	6
PARTIE I : L'ARGUMENTATION FUSIONNISTE QUÉBEC-SAGUENAY	10
Le nombre et la taille des municipalités	10
La concurrence entre les municipalités	16
L'étalement urbain	18
L'équité fiscale	18
Les économies d'échelle	20
Les perspectives démographiques, la mobilité de la main-d'œuvre et l'exode des jeunes ...	24
Le développement économique	25
En résumé	30
PARTIE II : L'ORGANISATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ..	31
À propos de l'organisation et de la performance économique régionale	31
Les défis, tendances et enjeux du développement des collectivités locales et régionales ...	36
Économies locales et globalisation	51
À propos des villes-régions	67
La dynamique de développement local et régional	70
1 - Les paliers de gouvernance et le développement des régions	70
2 - La politique québécoise de développement local et régional	75
3 - Le rôle des agents de développement locaux	79
4 - L'expérience du CLD du Fjord : organisation et perspectives	80
Le cas de La Baie / Bas-Saguenay	86
1 - Les zones socio-économiques et les aires sociales au Saguenay	90
2 - Historique, organisation et initiatives	92
En résumé	94
PARTIE III : PROPOSITIONS DE RÉORGANISATION	95
ANNEXES	96

LISTE DES TABLEAUX

	page
TABLEAU 1 : Principaux motifs qui ont incité les municipalités à se regrouper	8
TABLEAU 2 : Nombre et taille des municipalités au Québec	13
TABLEAU 3 : Nombre de municipalités et taille moyenne dans les autres provinces canadiennes	13
TABLEAU 4 : Nombre de municipalités et taille moyenne dans d'autres pays industrialisés	13
TABLEAU 5 : Nombre et taille des municipalités au Saguenay-Lac-Saint-Jean	14
TABLEAU 6 : L'organisation municipale dans la région de la Beauce	15
TABLEAU 7 : Richesse des municipalités	18
TABLEAU 8 : Niveaux de taxation	18
TABLEAU 9 : Le niveau des dépenses municipales en fonction de la population	23
TABLEAU 10 : Les tendances en matière de développement des collectivités.....	38
TABLEAU 11 : Les défis au développement des collectivités	43
TABLEAU 12 : Les enjeux du développement des collectivités	47

INTRODUCTION

Le 15 novembre dernier, le Gouvernement déposait son projet de loi 170 à l'Assemblée nationale du Québec, annonçant des réorganisations municipales majeures sur les territoires des anciennes communautés urbaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais. Le débat se transpose maintenant en commission parlementaire. En parallèle, le sujet fait désormais rage au Saguenay, comme dans les deux autres régions métropolitaines de recensement (RMR), Trois-Rivières et Sherbrooke, mais l'émotivité des uns et l'austérité des autres risquent de décentrer le débat et d'orienter les décisions vers des solutions inappropriées, au-delà des véritables enjeux, des réalités régionales et des besoins des collectivités qui composent la province et qui ont bâti le Québec d'aujourd'hui.

Un fait demeure devant le projet qui est actuellement sur la table : à l'extérieur des trois villes-centres que sont Montréal, Québec et Hull, comme le relève l'éditorialiste du journal *Le Quotidien* dans l'édition du 15 novembre, « Le concert des voix discordantes accueille des adeptes provenant de tous les milieux décisionnels. ». Ainsi, experts et leaders sociaux, économiques et politiques de tout le Québec semblent tous s'élever dans une même direction, à l'encontre des réorganisations municipales telles que proposées. Nous traiterons de plusieurs des diverses opinions émises dans le présent document. Dans l'intervalle, la presse nationale nous offre un aperçu de ce qui se dessine :

Il reste, cependant, un fait troublant : l'approche de ce projet de fusions forcées sur l'île montréalaise a été critiquée unanimement par l'ensemble des universitaires et chercheurs du Québec, qu'ils soient de l'IRNS Urbanisation, des universités McGill, de Montréal, voire de Laval. Se pourrait-il, comme l'aurait pensé Duplessis dans son temps, que ces intellectuels aient tous tort en même temps ? Sans leur accorder le monopole de la vérité, il faut reconnaître qu'ayant accès à des études et des comparaisons qui débordent le cadre étroit de la problématique locale, il ont le nez moins collé sur la vitre que les commentateurs de l'actualité.

- *Le Devoir, Le mardi 21 novembre 2000*

La disparition de plusieurs municipalités conduira nécessairement à l'apparition des syndromes généralement associés aux grands ensembles, soit la perte du sentiment d'appartenance, le manque de fierté collective, la diminution du sens des responsabilités et, de surcroît, dans le cas particulier dont nous discutons ici, à une indifférence totale envers ce qui est pourtant la base de notre régime démocratique, c'est-à-dire l'administration des municipalités.

- *Les maires de la banlieue de Québec*

Près de deux millions de citoyens répartis dans environ 800 municipalités risquent d'être laissés pour compte.

- *Pierre Ménard, Président de la Fédération québécoise des municipalités.*

Dans l'ensemble, l'argument qui revient le plus souvent dans la bouche des sceptiques fait référence à la démocratie municipale. Plusieurs voix s'élèvent, qui mettent en garde la ministre Harel, contre le danger pour les contribuables de se retrouver devant des superstructures administratives et électives au sein desquelles le dialogue entre élus et payeurs de taxes n'existera plus qu'en théorie.

- *Éditorial, Le Quotidien, 12 octobre 2000*

... le gigantisme implique obligatoirement la multiplication des contrôles et des paliers bureaucratiques. Les citoyens se sentent donc rapidement dépassés lorsqu'ils cherchent à comprendre le fonctionnement d'une grande ville et délaissent la conduite des affaires municipales. D'un autre côté, le contact avec les élus et les employés municipaux est beaucoup plus facile à maintenir dans une petite municipalité. La compétition entre plusieurs administrations municipales est également bénéfique pour les citoyens...

- *Pierre Desrochers, Senior Research Fellow (Urban Studies) à l'Institute for Policy Studies de l'Université de John Hopkins à Baltimore. Le Québécois Libre, Montréal, 10 juin 2000.*

Il s'agit bien plus d'enjeux politiques que d'autres choses.

- Roger Watier, associé du Groupe Mallette Maheu, *Les Affaires*, 8 janvier 2000

Montréal : mieux gérer plutôt que fusionner.

- *Éditorial, Les Affaires*, 8 janvier 2000

Les Torontois craignent le pire pour les 27 municipalités de Montréal.

- *Les Affaires*, 21 octobre 2000

C'est une réforme de structure destinée essentiellement à redistribuer au profit de Montréal et de Longueuil une partie de la richesse des villes voisines.

- *Éditorial, Les Affaires*, 21 octobre 2000

Il est utile de rappeler que sur les 1348 maires du Québec, 30 seulement sont en accord avec la réforme proposée, soit moins de 3%, soit ceux de trois villes-centres et des 27 villes-pôles en région.

- *Fédération québécoise des municipalités (FQM)*, 13 avril 2000.

Rappelons que le rapport Bédard recommandait, il y a un an, la mise en place de structures supramunicipales OU des fusions. Pourquoi aujourd'hui nous faut-il les deux options simultanément ?

- *Fédération québécoise des municipalités (FQM)*, 31 mars 2000.

« Le projet de loi, c'est du réchauffé, laisse tomber la mairesse de Boucherville, Francine Gadbois. Il va falloir l'analyser plus en profondeur, mais une chose est sûre, on ne fait pas référence au gain que le citoyen fera avec les fusions. Nulle part on ne mentionne les économies d'échelle ou l'effet sur la qualité de vie des citoyens du territoire. »

- *Le Devoir*, Le jeudi 16 novembre 2000

« C'est pas des fusions, estime Michel Leduc, maire de LaSalle. C'est la disparitions des villes. Que tu sois gérant d'un McDonald's, qu'il soit petit ou qu'il soit gros, tu restes encore le gérant d'un McDonald's. C'est ça que l'on va être ... »

- *Le Devoir*, Le jeudi 16 novembre 2000

La présidente de la CUM, Vera Danyluk, s'était montrée très favorable au rapport Bernard. Elle condamne aujourd'hui le projet de loi 170. « Les arrondissements seraient traités comme des enfants. Si l'on veut vivre des cauchemars pour les cinq prochaines années, c'est comme ça qu'il faut procéder. »

- *Le Devoir*, Le jeudi 16 novembre 2000

La plupart des administrations municipales de l'Ontario (*même après la vague de fusions imposées par le gouvernement ontarien*) ont obtenu de basses notes de la part des petites entreprises.

- *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante*, Le mardi 1^{er} février 2000 Sondage auprès de 36 978 chefs d'entreprises indépendantes, dont 16 138 en Ontario.

« Ce que les citoyens vont perdre, renchérit Yves Ryan, maire de Montréal-Nord, ce sont des services de proximité, l'attention de tous les jours à laquelle ils avaient droit, le contact avec les élus, la nette impression d'appartenir à une entité imputable ... Avec le projet gouvernemental, ajoute-t-il, le maire d'arrondissement va être un bel hébété qui ne pourra quasiment pas aller aux toilettes sans demander la permission. »

- *Le Devoir*, Le jeudi 16 novembre 2000

Voilà donc qui donne le ton ! L'histoire ne parlera pas cette fois de révolution tranquille, même si le Québec reste pacifique, c'est le moins qu'on puisse dire ! Dans la rubrique « Opinions » du Journal *Les Affaires* du 21 octobre 2000, le professeur Jacques Desbiens, connu pour ses recherches sur la question municipale, transpose bien le clivage qui existe actuellement sur la question :

« Les adversaires en présence appartiennent à deux écoles de pensée bien connues. La première, que l'on peut qualifier de monopoliste étatique ou d'école de la consolidation, vise à réduire le nombre de municipalités dans une région urbaine, préférablement à une seule municipalité par région. Le principal objectif recherché est l'équité fiscale et la redistribution de la richesse sur le territoire.

Par la même occasion, en créant une ville unique, on vise à diminuer les querelles de clocher et à parler d'une voix unique et forte face aux gouvernements supérieurs et aux investisseurs extérieurs autant qu'aux organisations touristiques externes. Nobles objectifs, disent les partisans de la seconde école, mais l'enfer est pavé de bonnes intentions. Les membres de cette autre école, celle de la concurrence ou de la fragmentation, prétendent, eux, qu'il est important de maintenir plusieurs municipalités différentes dans chaque région urbaine de façon à maximiser les opportunités pour les citoyens de choisir un ensemble de services en fonction du coût qui correspond le mieux à leurs besoins.

Pour eux, un système de gouvernement local fragmenté va accroître le niveau de concurrence et ainsi améliorer l'efficacité dans l'offre des services municipaux. En fait, voilà le problème, la première école de pensée recherche surtout l'équité, alors que la seconde recherche la performance. Fondamentalement, les citoyens espèrent obtenir les deux. »

Ces commentaires et l'unanimité qui se profile en province doivent nous questionner dans le débat du Saguenay. Les problématiques des métropoles se retrouvent-elles au Saguenay ? Les meilleures solutions puisent-elles aux mêmes sources ? Une transformation radicale du paysage municipal saguenéen est-elle vraiment justifiée ? Y a-t-il iniquité au Saguenay ? Si non, ne devons-nous pas rejoindre l'école de la performance ? Les partisans de la première école au Saguenay ne prêchent-ils pas eux-mêmes l'argument de la performance ? Utilisent-ils alors de faux prétextes ? Comment pouvons-nous garantir les deux options aux citoyens ? Nous devons trouver des réponses à ces questions, et à bien d'autres, avant de trancher le débat. Les solutions qui seront retenues doivent être celles qui offriront les meilleures garanties de progrès et de qualité de vie pour les citoyens.

En terminant, le tableau 1 ci-après témoigne bien à notre avis des défis qui se posent pour les fusions forcées et des problèmes que cela peut sous-tendre, tout en repositionnant certains des enjeux soulevés à leur juste valeur.

Tableau 1
Principaux motifs qui ont incité les municipalités à se regrouper

La volonté politique des élus	64%
Les ententes intermunicipales déjà conclues	42%
Les subventions de regroupement	29%
Les pressions des citoyens	15%
Pour avoir une meilleure position dans la région	15%
Les résultats d'études antérieures	9%
Devenir plus attrayantes pour les investisseurs	9%

Source : *Sondage du MAMM auprès de 69 municipalités récemment fusionnées*
Les Affaires, 8 janvier 2000

Nous terminerons finalement cette section avec un texte de Bernard Vachon, spécialiste des questions de développement local (voir page suivante), lequel se rallie bien à certains des constats soulevés dans le tableau précédent.

L'obsession de la grande ville

Et le citoyen dans tout ça ? Et les régions ? Après l'erreur boréale, s'apprête-t-on à commettre l'erreur municipale ?

Par Bernard Vachon, professeur associé au Département de géographie de l'université du Québec à Montréal, spécialiste des questions de développement local

Le Québec a l'obsession de la grande ville : elle seule est garante de sa participation au phénomène de la mondialisation des échanges, de la planification des services modernes et de la réduction substantielle des « coûts de systèmes ». Les structures municipales actuelles sont archaïques, révolues. La fragmentation géographique des municipalités n'a plus sa raison d'être, il faut réduire leur nombre, fusionner et fusionner promptement et à tout prix. Ceux qui pensent autrement sont outrageusement d'arrière-garde.

Sous influence de cette obsession, la réforme municipale en cours s'avère finalement être une politique de la ville dont l'outil privilégié est la fusion, conduite par une volonté aveugle qui piétine les processus démocratiques de consultation et de participation. Dans le projet de la ministre Harel, fortement endossé par le premier ministre et le conseil des ministres, les municipalités rurales et les régions sont évacuées. Le bonheur est dans les métropoles.

La politique de la ruralité, promise et constamment reportée depuis deux ans, apparaît un élément bien négligeable, marginal, résiduel, excédentaire, dans le grand dessein de la consolidation du réseau urbain polarisé par trois communautés métropolitaines. Le territoire rural et faiblement urbanisé des régions constitue pourtant près de 85% du Québec municipalité où vit plus de 20% de la population.

POSTULAT ET CONSTAT À REVOIR

L'argumentation de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole pour défendre son option intouchable en faveur de la réduction du nombre de municipalités par le biais des fusions, repose sur un postulat et un constat. Le postulat : l'élargissement de la taille géographique et démographique des entités municipales à la suite d'un processus de fusion entraînera une plus grande efficacité administrative et des réductions substantielles dans les coûts de services. Le constat : plusieurs pays occidentaux, tels l'Angleterre, la Belgique, le Danemark et la Suède ont procédé à des fusions municipales au cours des dernières décennies, ce qui témoigne des mérites de cette démarche et, *a contrario*, de la position caduque et irresponsable de ceux qui s'opposent aux fusions.

Concernant le postulat, la majorité des études sérieuses démontrent qu'à moyen et long terme l'élargissement de la taille des municipalités par la fusion est très rarement suivi d'économies de gestion et de fonctionnement. C'est plutôt l'inverse qui est constaté. Un consensus est partagé chez la plupart des experts et plusieurs élus locaux sur cette question. L'avantage des regroupements apparaît plutôt au niveau de la planification et de l'offre de certaines missions et opérations : transport en commun, développement économique, sécurité

publique, assainissement, services sociaux et culturels, équité fiscale ... **Mais le regroupement des municipalités pour assurer une meilleure planification du développement et la desserte supramunicipale ou régionale de services doit-il obligatoirement passer par les fusions ?**

Quant au constat, il faut pousser plus loin l'analyse. En sélectionnant les cas de l'Angleterre, de la Suède, du Danemark et de la Belgique à l'appui d'une politique de fusion, on se garde bien d'évoquer l'exemple de la France où l'opposition farouche et persistante à toutes les formes de fusion des quelque 36 000 communes, a amené le gouvernement à réformer la structure municipale depuis la fin des années 70 en mettant de l'avant des formules novatrices de coopération intermunicipale réunies sous le vocable « d'intercommunalité ».

RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION

L'alternative à la fusion est le renforcement de la coopération intermunicipale et une forte intégration fiscale. Le succès de cette option repose fondamentalement sur la volonté et la capacité des maires à travailler ensemble. Et il suppose, préalablement, qu'il existe une véritable volonté politique d'aller dans ce sens et que des mesures et des ressources appropriées soient mises à la disposition des agglomérations urbaines, MRC et municipalités locales pour encourager et favoriser des projets de coopération intermunicipale...

En matière de développement économique et de gestion des services publics, la conduite d'une action efficace suppose, dans bien des cas, d'œuvrer à une échelle supramunicipale. La bonne échelle territoriale est celle permettant une action collective qui soit à la fois efficace et adaptée aux besoins qu'elle veut satisfaire. Or, les cadres existants, MRC, ville, village, municipalité rurale, ne sont pas forcément appropriés pour traiter tous les problèmes rencontrés ou réaliser les projets envisagés.

Ainsi, l'ouverture d'une piste cyclable, l'assainissement des eaux, le recyclage des déchets, la desserte en voies de communication, l'environnement des entreprises, la construction d'un équipement culturel majeur, etc, sont autant d'actions collectives qui peuvent « mobiliser » des territoires différents et ainsi impliquer des regroupements différents d'administrations municipales.

À la limite, chaque type de problème ou de projet appelle la mise en place d'un cadre spécifique (qui sera plus ou moins formel). L'infinie diversité des cas démontre que la problématique de la gestion et du développement de l'espace oblige à privilégier le « surmesure » dans beaucoup de situations.

Aller de l'avant avec une politique de fusions forcées sera une erreur monumentale, du genre de *L'erreur boréale*. Ne peut-on faire une pause, rétablir les conditions d'un dialogue constructif avec le monde municipal, reconsidérer l'alternative de la coopération intermunicipale et de l'intégration fiscale et identifier les conditions de son application ?

PARTIE I : L'ARGUMENTATION FUSIONNISTE QUÉBEC-SAGUENAY

Le Livre blanc sur la réorganisation municipale intitulé « Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens », fournit un vague amalgame des buts recherchés : économies d'échelle, efficacité, services de meilleure qualité, allègement et rationalisation des organisations, meilleure répartition du fardeau fiscal, création d'entités d'une taille suffisante pour s'imposer sur l'échiquier international, etc. La Ville de Chicoutimi, seule à prôner la création d'une grande ville au Saguenay, reprend essentiellement les mêmes arguments, avec une insistance plus marquée sur les questions de développement économique. Nous reprendrons dans cette section les principaux éléments de l'argumentation en présence, de nombreux experts s'entendant pour dire que cette politique n'est pas complètement fondée, que les fusions ne sont pas toujours nécessaires, certains croyant même qu'elles sont néfastes.

D'entrée de jeu, il faut souligner que les divers buts énoncés dans la réforme ne s'inscrivent pas tous avec la même importance, la même nécessité ou la même signification d'une région à l'autre. En ce sens, le « mur à mur » risque d'entraîner de lourdes conséquences pour le développement du Québec et de ses régions. Il est en effet impensable de généraliser une réforme aussi importante à l'ensemble du Québec, les problématiques, les réalités et les besoins étant fort différents selon les régions, et selon la nature des localités mêmes qui composent ces régions. Les fusions massives ne constituent donc pas une panacée applicable sans discernement partout au Québec ; il n'existe ni solution unique ni de solution magique pour l'ensemble de la province. Les rapports intermunicipaux, les dynamiques locales et régionales, les distances et la géographie, le découpage des territoires, l'histoire des communautés, les enjeux en présence, la fiscalité, la démographie, les besoins sociaux, l'activité et les échanges économiques, etc, sont par exemple forts différents au Saguenay de ce qu'ils sont dans les communautés métropolitaines de Montréal, Québec ou l'Outaouais, ou même dans des régions comme Sherbrooke et Trois-Rivières, tous en conviendront. Il serait en effet hasardeux, notamment, de prétendre à des problématiques similaires entre une région de 172 000 habitants, par surcroît inscrite dans le cadre précis du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de ses 300 000 citoyens, et une autre agglomération qui regroupe une population de 3 000 000 d'individus, presque la moitié de la province. Il faut donc espérer de notre gouvernement la souplesse annoncée, de telle sorte à « changer les façons de faire pour **véritablement** mieux servir les citoyens », dans l'intérêt socio-économique du Québec et dans tout ce qui fait la différence québécoise :

M. Bouchard s'est engagé à analyser en profondeur les rapports Bernard (Montréal), Lapointe (Québec) et Grégoire (Outaouais) et tous ceux qui proviendront des autres régions et a promis de faire preuve de la plus grande souplesse possible dans les circonstances.

- *Le Quotidien, 13 octobre 2000*

Le nombre et la taille des municipalités

Dans le classement des 100 principales villes du Québec en fonction de la qualité de la gestion globale, étude réalisée par Jacques Desbiens et Carl Simon (La gestion des services municipaux au Québec, 1997), les trois principales villes du Saguenay se classaient comme suit :

◇ Ville de La Baie	28 ^e rang
◇ Jonquière	73 ^e rang
◇ Chicoutimi	88 ^e rang

De là à faire un parallèle entre le rendement, la qualité de la gestion et la taille des villes, il n'y a bien sûr qu'un pas que tous franchiront aisément, même à partir de ce seul comparatif régional. Les auteurs de l'étude faisaient d'ailleurs ce lien de cause à effet entre la taille des villes et la qualité de gestion, les tendances québécoises étant claires à ce chapitre. Les analyses comparatives quant aux coûts des services municipaux vont par ailleurs dans le même sens, comme nous le verrons plus loin. Cette question de la taille des villes constitue donc un faux prétexte dans la réforme en cours, comme celle du nombre de municipalités d'ailleurs. À ce sujet, nous pouvons relever les avis suivants :

Un des arguments les plus souvent invoqués en faveur d'une politique de fusions municipales est que le Québec compte un trop grand nombre de municipalités, majoritairement peu peuplées. Cette analyse comptable ne tient pas compte de la vaste étendue de notre territoire ni de l'existence de 757 communautés d'appartenance trop éloignées les unes des autres pour être fusionnées. Ainsi, le Québec compte 1306 municipalités desservant une population totale de 7,1 millions d'habitants. Avec une moyenne de 5 624 habitants par municipalité, **notre province se situe dans la moyenne des provinces canadiennes et se compare avantageusement à la France, l'Espagne, l'Italie et aux États-Unis.**

Selon les partisans des fusions forcées, cette situation engendrerait des conséquences néfastes pour le développement économique du Québec. À leur avis, les enjeux de la mondialisation des marchés et de la nouvelle économie feraient en sorte que c'est la compétitivité des pôles urbains, plus que des États, qui régirait les choix de localisations des grandes entreprises.

Mais en fait, peut-on vraiment conclure qu'il y a trop de municipalités au Québec? Existe-t-il un nombre idéal de municipalités? Pour demeurer concurrentiel, doit-on en diminuer le nombre?

Prenons à titre d'exemple Montréal. On conçoit que Montréal soit en concurrence avec d'autres villes au plan international. Mais il faut se rappeler que Toronto a réussi à vaincre Montréal au plan concurrentiel, bien avant que l'on ait procédé à la fusion du grand Toronto. Et Montréal vit aujourd'hui une très grande prospérité économique, sans que les structures municipales n'aient été réformées. **Le lien de causalité entre structure municipale et économie est fortement discutable, particulièrement à l'aube de l'ère du commerce électronique.**

- *Mémoire de la Fédération québécoise des municipalités sur le projet de loi n° 124, 30 mai 2000, p.3.*

Le nombre de municipalités en proportion de la population, au Québec, est comparable à celui qu'on retrouve en Espagne et nettement inférieur à celui du Luxembourg, des États-Unis, de la Grèce et de la France. En somme, il n'y a pas de norme à ce niveau et c'est un mythe de prétendre qu'il y a trop de municipalités au Québec.

- *Jacques Desbiens, Ph.D., professeur à l'UQAC et chercheur sur la question municipale, Opinions, Les Affaires, 21 octobre 2000.*

Il est faux de dire que le développement économique est inversement proportionnel au nombre de municipalités. San Francisco avec 90 municipalités périphériques et Boston avec 282 municipalités tirent très bien leur épingle du jeu. De plus, le Québec avec ses 1343 municipalités se situe dans la moyenne canadienne quant au nombre de municipalités per capita.

- *Fédération québécoise des municipalités*

Aux Etats-Unis, pays de l'efficacité et de la performance, on retrouve un très grand nombre de petites municipalités dans ce qu'on peut appeler les « villes-régions ». Si le désir de procéder massivement à des fusions municipales est peu présent chez nos voisins du sud, c'est qu'ils reconnaissent l'importance d'offrir une gamme très étendue de services moyennant des niveaux de taxation qui varient en conséquence.

Ainsi, les 230 municipalités formant Philadelphie comptent 5,9 millions d'habitants (*NDLR : moyenne de 25 652 habitants par municipalité*), alors que Boston, agglomération de 5,8 millions d'habitants, compte 282 municipalités (*NDLR : moyenne de 20 567 habitants par municipalité*). Le même examen mène à des résultats similaires pour Dallas, Saint-Louis, ou Pittsburgh. Tous connaissent Silicon Valley, reconnue partout à travers le monde, mais peu de gens savent que son cœur industriel et commercial est la municipalité de Mountain View. Comme on peut le constater, **de nombreuses villes-régions, concurrentes à Montréal, se préoccupent peu de fusions municipales, et tirent très bien leur épingle du jeu, comme la région de Montréal actuellement d'ailleurs.**

- *Mémoire de la Fédération québécoise des municipalités sur le projet de loi n° 124, 30 mai 2000, p.4.*

La structure optimale d'allocation des biens et services publics locaux repose sur l'existence d'un grand nombre de municipalités offrant une gamme très étendue de services moyennant des niveaux de taxation qui varient en conséquence. Une structure ainsi décentralisée ... :

- permet aux ménages d'exprimer leurs préférences en choisissant le rapport qualité-prix désiré ;
- permet la formation de communautés homogènes sur la base du niveau des services locaux ;
- permet aux citoyens de « voter avec leurs pieds » en cas de désaccord ;
- permet une meilleure démocratie locale et favorise l'imputabilité des élus.

- *François Des Rosiers, Ph.D. Problématique métropolitaine et regroupements municipaux au Québec : enjeux et solutions. Université Laval, 27 septembre 2000.*

La vague des fusions des années 1960-70 reposait sur la croyance que de plus grandes administrations locales permettraient d'améliorer sensiblement la qualité des services et de l'environnement urbain. Dès le milieu des années 1970, on devait constater que cela n'était pas le cas et que les inconvénients du « gigantisme » l'emportaient sur ses avantages potentiels.

- *SANCTON, Andrew. La frénésie des fusions : une attaque à la démocratie locale. (Traduction de Merger Mania : The Assault on Local Government), McGill-Queen's University Press, 2000.*

Les tableaux 2, 3 et 4 ci-après viennent incontestablement appuyer ces critiques. Le tableau 5 expose quant à lui la situation qui prévaut au Saguenay-Lac-Saint-Jean et témoigne bien que les agglomérations de Chicoutimi, Jonquière et La Baie sont loin du statut prioritaire qu'on veut leur prêter sur la foi des critères du nombre et de la taille. On constatera également que la taille moyenne des populations dans La Baie / Bas-Saguenay dépasse largement celle des trois MRC du Lac Saint-Jean. Y a-t-il donc trop de municipalités au Québec ? Sur quelles bases établir la taille optimale des villes ? La réforme actuelle ne répond certes pas à ces questionnements et il apparaît évident que d'autres objectifs priment pour le gouvernement.

TABLEAU 2
NOMBRE ET TAILLE DES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC

En 2000, il y a au Québec 1306 municipalités pour 7,1 millions d'habitants ; 85% ont moins de 5 000 habitants.

Nombre d'habitants	Nombre de municipalités	Taille moyenne des municipalités
Moins de 1000	552	571 habitants
1 000 – 4 999	547	2 198 habitants
5 000 – 9 999	82	6 929 habitants
10 000 – 24 999	76	15 799 habitants
25 000 – 49 999	28	35 206 habitants
50 000 – 99 999	16	67 722 habitants
100 000 et plus	5	348 542 habitants

SOURCE : Pacte 2000. Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité. Locale. Les Publications du Québec, avril 1999, p.11.

TABLEAU 3
NOMBRE DE MUNICIPALITÉS ET TAILLE MOYENNE
DANS LES AUTRES PROVINCES CANADIENNES (1995)

Province	Nombre de municipalités	Taille moyenne des municipalités
Colombie-Britannique	178	21 258 habitants
Nouvelle-Écosse	66	14 061 habitants
Ontario	828	13 243 habitants
MRC du Fjord-du-Saguenay	20	8 673 habitants
Alberta	352	7 784 habitants
Nouveau-Brunswick	118	6 373 habitants
Manitoba	201	5 622 habitants
Saguenay-Lac-Saint-Jean	56	5 124 habitants
Québec	1 578	4 589 habitants
La Baie / Bas-Saguenay	6	4 166 habitants
Terre-Neuve	295	1 925 habitants
Ile-du-Prince-Édouard	89	1 517 habitants
Saskatchewan	834	1 216 habitants
CANADA	4 539	6 467 habitants

SOURCE : Desbiens, Jacques. Fusions municipales et économies d'échelle : mythes et réalités. Le Groupe Jacques Desbiens, Chicoutimi, 1999, p.48. (Les données régionales proviennent du Ministère des Affaires municipales et de la Métropole).

TABLEAU 4
NOMBRE DE MUNICIPALITÉS ET TAILLE MOYENNE
DANS D'AUTRES PAYS INDUSTRIALISÉS (1995)

Pays	Nombre de municipalités	Taille moyenne des municipalités
Angleterre	457	107 002 habitants
Suède	303	29 198 habitants
Danemark	291	17 966 habitants
Belgique	569	17 815 habitants
Allemagne	8 737	9 347 habitants
MRC du Fjord-du-Saguenay	20	8 673 habitants
Italie	8 000	7 160 habitants
Saguenay-Lac-Saint-Jean	56	5 124 habitants
Espagne	8 150	4 811 habitants
Québec	1 578	4 589 habitants
La Baie / Bas-Saguenay	6	4 166 habitants
États-Unis	83 000	3 171 habitants
France	36 500	1 593 habitants

SOURCE : Desbiens, Jacques. Fusions municipales et économies d'échelle : mythes et réalités. Le Groupe Jacques Desbiens, Chicoutimi, 1999, p.46. (Les données régionales proviennent du Ministère des Affaires municipales et de la Métropole).

TABLEAU 5
NOMBRE ET TAILLE DES MUNICIPALITÉS AU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

Population totale : 286 932 habitants
Nombre de MRC : 4

Nombre de municipalités : 56
Taille moyenne des municipalités : 5 124 hab.

MRC DU FJORD-DU-SAGUENAY

Petit-Saguenay	898
L'Anse Saint-Jean	1 284
Rivière-Éternité	578
Ferland-et-Boilleau	622
Saint-Félix-d'Otis	808
Sainte-Rose-du-Nord	427
Saint-Fulgence	2 048
La Baie	20 807
Laterrière	5 121
Chicoutimi	63 240
Canton Tremblay	3 790
Saint-Honoré	3 910
Shipshaw	2 966
Jonquièrre	56 949
Lac-Kénogami	1 477
Larouche	1 043
Saint-Charles-de-Bourget	705
Saint-Ambroise	3 590
Saint-David-de-Falardeau	2 278
Bégin	927
TOTAL	173 468

Nombre de municipalités : 20
Taille moyenne : 8 673 habitants

MRC DOMAINE-DU-ROY

Lac-Bouchette	1 386
Saint-André	564
Saint-François-de-Sales	750
Chambord	1 700
Roberval	11 716
Sainte-Hedwidge	856
Saint-Prime	2 741
Saint-Félicien	10 972
La Doré	1 647
TOTAL	32 332

Nombre de municipalités : 9
Taille moyenne : 3 581 habitants

MRC LAC SAINT-JEAN EST

Desbiens	1 180
Métabetchouan- Lac-à-la-Croix	4 434
Hébertville	2 494
Hébertville-Station	1 350
Saint-Bruno	2 354
Saint-Gédéon	1 932
Alma	26 861
Saint-Nazaire	2 065
Delisle	4 201
Labrecque (St-Léon)	1 321
Lamarche (N.D. du Rosaire)	528
L'Ascension	1 886
Saint-Henri-de-Taillon	711
Sainte-Monique	995
Saint-Ludger-de-Milot	785
TOTAL	53 097

Nombre de municipalités : 15
Taille moyenne : 3 540 habitants

MRC MARIA-CHAPDELAINE

Saint-Augustin	512
Péribonka	565
Sainte-Jeanne-d'Arc	1 169
Dolbeau-Mistassini	15 362
Albanel	2 625
Normandin	3 821
Saint-Thomas-Didyme	863
Saint-Edmond	577
Girardville	1 384
Notre-Dame-de-Lorette	229
Saint-Eugène	639
Saint-Stanislas	289
TOTAL	28 035

Nombre de municipalités : 12
Taille moyenne : 2 336 habitants

SOURCE : Répertoire des municipalités du Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 27 novembre 2000

Enfin, le Tableau 6 ci-après présente la situation qui prévaut dans la région de la Beauce, modèle québécois par excellence en matière de performance économique. Ainsi, pour une population totale de 122 083 habitants, la Beauce compte quatre MRC et quelques 54 municipalités, avec une taille moyenne de 2 076 habitants par municipalité. Deux municipalités seulement ont plus de 3 500 habitants et une seule a plus de 20 000 habitants, soit Saint-Georges avec 22 007 habitants, c'est-à-dire à peu près la taille de La Baie. Pourtant, cette région ne semble pas envahie par l'obsession des fusions massives. Les Beaucerons ne semblent pas non plus se préoccuper outre mesure de leur poids politique sur le scène provinciale ou nationale, ni de leurs performances en matière de développement économique, ayant toujours préféré l'approche de la mobilisation et des affaires à celle de la politique. Nous reparlerons d'ailleurs dans la deuxième partie de cette question de la performance beauceronne en matière de développement local.

TABLEAU 6			
L'ORGANISATION MUNICIPALE DANS LA RÉGION DE LA BEAUCE			
Municipalité	Population	Municipalité	Population
Saint-Théophile	868	Scott	1 640
Saint-Gédéon-de-Beauce	1 729	Saint-Bernard	2 036
Saint-Gédéon	567	Saint-Isidore	2 626
Saint-Hilaire-de-Dorset	122	Saint-Zacharie	2 153
Saint-Évariste-de-Forsyth	673	Sainte-Aurélie	915
La Guadeloupe	1 781	Saint-Prosper	3 912
Saint-Honoré-de-Shenley	1 655	Saint-Benjamin	871
Saint-Martin	2 708	Sainte-Rose-de-Watford	776
Saint-René	580	Saint-Louis-de-Gonzague	466
Saint-Côte-Linière	3 211	Saint-Cyprien	612
Saint-Philibert	381	Sainte-Justine	1 952
Saint-Georges-Est	3 466	Lac-Etchemin	2 496
Saint-Georges	22 007	Sainte-Germaine-du-Lac-Etchemin	1 526
Aubert-Gallion	2 452	Saint-Luc-de-Bellechasse	532
Saint-Jean-de-la-Lande	819	Sainte-Sabine	418
Lac-Poulin	66	Saint-Camille-de-Lellis	950
Saint-Benoît-Labre	1 653	Saint-Magloire	771
Saint-Éphrem-de-Beauce	2 638	Saint-Victor	2 468
Notre-Dame-de-Pins	1 030	Saint-Alfred	427
Saint-Simon-les-Mines	425	Beauceville	6 507
Frampton	1 237	Saint-Odilon-de-Cranbourne	1 474
Saints-Anges	943	Saint-Joseph-de-Beauce	4 468
Vallée-Jonction	1 920	Saint-Joseph-des-Érables	463
Saint-Elzéar	1 678	Saint-Jules	569
Sainte-Marie	11 576	Tring-Jonction	1 422
Sainte-Marguerite	970	Saint-Frédéric	1 034
Sainte-Hénédine	1 159	Saint-Séverin	285
Population totale	112 083	Nombre de municipalités	54
Nombre de MRC	4	Population moy. par municipalité	2 076
Population moyenne par MRC	28 021	St-Georges – Plus imp. Municipalité	22 007

SOURCE : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Décembre 2000

La concurrence entre les municipalités

Voilà une question fréquemment soulevée en région, le plus souvent par les médias d'informations. Mais combien peuvent identifier ne serait-ce qu'un seul investissement que la région aurait perdu pour une question de concurrence ? En fait, à notre connaissance, la région n'a jamais perdu d'investissements pour cause de concurrence ou de querelles de clochers inter-villes. Plusieurs facteurs contrôlent le niveau de concurrence et ses effets sur l'investissement :

- ◇ Dans le cas des promoteurs locaux, le facteur émotif entre en première ligne dans le choix d'un site, ceux-ci ayant invariablement tendance à s'implanter dans leur ville d'origine, laissant peu de chances de succès à toute autre municipalité dans ce cadre.
- ◇ Pour les investissements d'un certain niveau, les villes de la région sont presque toujours en concurrence avec des villes de d'autres régions ou d'autres pays même, ce qui implique de toute façon une compétitivité optimisée. Dans ce contexte, toute situation d'émulation intra-régionale est donc susceptible de favoriser une meilleure performance régionale plutôt que l'inverse.
- ◇ La Loi des cités et ville, la Loi sur les immeubles industriels municipaux et la Loi sur l'interdiction des subventions municipales restreignent considérablement les marges de manœuvre des villes en matière d'implantation industrielle. Ces marges de manœuvres sont les mêmes pour toutes les municipalités et sont connues de tous les commissaires industriels et conseils municipaux.
- ◇ Aucune ville ne formule des offres qui ne soient pas rentables pour ses citoyens. Cette notion de rentabilité limite d'autant la marge de manœuvre des municipalités.
- ◇ Depuis un certain nombre d'années, il existe en région un code d'éthique entre les municipalités qui est scrupuleusement respecté, à l'effet que les municipalités s'interdisent toute forme de maraudage en matière d'implantations industrielles. Ainsi, on n'observe ici aucune forme de sollicitation directe auprès des entreprises qui sont déjà établies dans une municipalité donnée, ni aucune offre non sollicitée à d'éventuels promoteurs qui auraient engagé des pourparlers avec l'une ou l'autre des villes de la région, sinon des phénomènes qui demeurent extrêmement marginaux..

Pour le reste, l'existence d'une concurrence minimale et saine permet le développement d'offres optimisées, ce qui maximise d'autant nos chances de succès, que ce soit les chances de succès de nos entreprises qui reçoivent ainsi de meilleures propositions, ce qui a un impact sur leur rentabilité et la stabilité de l'emploi, ou encore les chances de la région de décrocher des investissements extérieurs lorsqu'elle est en concurrence avec d'autres régions. Enfin, l'argumentation développée à l'égard du citoyen par les spécialistes s'applique tout autant aux entreprises :

La concurrence intermunicipale n'est pas malsaine, bien au contraire, puisqu'elle crée une pression à la performance. Les entreprises s'installent et créent de l'emploi là où c'est le plus avantageux au plan fiscal et là où leurs employés peuvent espérer avoir une bonne qualité de vie.

- *Fédération québécoise des municipalités (FQM), 31 mars 2000.*

Prétendre que la concurrence entre les villes serait néfaste revient à dire qu'elle perdrait toutes ses vertus quand il s'agit du secteur municipal. La vérité est tout autre. La concurrence permet aux citoyens de faire des choix éclairés en diffusant de l'information. Les usagers peuvent comparer la diversité des villes et opter pour celle qui reflète le plus leurs préférences.

- *Annexe au mémoire de la Fédération québécoise des municipalités sur le projet de loi n° 124, 30 mai 2000.*

Quant à l'affirmation de certains ministres à l'effet qu'il faut mettre un frein à la concurrence entre les municipalités, M. Desbiens est d'avis que la libre concurrence entre les villes est saine. Pour lui, comme pour la FQM, monopole ne rime pas du tout avec efficacité mais plutôt avec augmentation des coûts pour les contribuables.

- *Fédération québécoise des municipalités (FQM), 13 avril 2000.*

Roger Lachance, spécialiste des questions municipales chez Raymond Chabot Grant Thornton, croit plutôt à l'émulation entre les conseils municipaux dans les régions plus peuplées. « Les élus se surveillent et ne veulent pas être les premiers à augmenter les taxes. **Ce n'est pas en regroupant Gaspé que nous avons fait des économies; regardez en Beauce, c'est le plein emploi et il n'y a pas eu de regroupement.** Avec une seule ville dans toute l'île de Montréal, ce seront les syndicats et les gestionnaires qui gagneront. »

- *Les Affaires, 8 janvier 2000.*

Par ailleurs, alors que la ministre Louise Harel affirme que la concurrence intermunicipale est malsaine, la majorité des spécialistes sont d'avis contraire. Il faut ajouter que des fusions massives imposées, avec toutes les difficultés d'harmonisation des conventions collectives et des règlements d'urbanisme que cela entraîne, **vont générer une stagnation économique puisque les villes seront occupées, pour un certain temps, davantage par les ajustements aux structures que par la création d'emplois et le soutien aux entreprises.**

- *Fédération québécoise des municipalités (FQM), 19 avril 2000.*

La compétition entre plusieurs administrations municipales est également bénéfique pour les citoyens...

- *Pierre Desrochers, Senior Research Fellow (Urban Studies) à l'Institute for Policy Studies de l'Université de John Hopkins à Baltimore. Le Québécois Libre, Montréal, 10 juin 2000.*

Pour comprendre le sens et la portée de notre point de vue, il faut expliquer ce qu'est la conception analytique du rôle d'une municipalité : les cités et villes sont aux citoyens ce que les entreprises sont aux consommateurs. Comme elles sont source de choix et d'information, leur présence et leur diversité suscitent la concurrence dont les effets se révèlent bénéfiques aux citoyens. Les différentes villes offrent aux citoyens une gamme de biens et services locaux conformes à leurs préférences. Les citoyens exercent ainsi leur libre choix « en votant avec les jambes ». Ils optent pour une ville donnée plutôt qu'une autre, dans la mesure où la première comble mieux leurs besoins relativement aux taxes versées pour en assurer le financement. **Les citoyens ont des préférences hétérogènes et la multiplicité des offreurs leur confèrent le pouvoir de se regrouper selon leurs affinités. La grandeur d'une ville ou d'une municipalité n'est donc pas uniquement fonction des économies d'échelle des services publics locaux, comme la sécurité publique, le service de la protection des incendies, mais aussi de la demande des citoyens.**

- *Boucher, Michel. Professeur en science économique, École nationale d'administration publique, mai 2000*

L'étalement urbain

À l'échelle du Saguenay, il va de soi que la question de l'étalement urbain n'a pas ici la même connotation et ne soulève pas les mêmes problématiques que dans la région montréalaise par exemple. C'est d'ailleurs ici un phénomène plutôt marginal, dans la mesure où il est en partie incontournable, bien que les villes cherchent invariablement à en contrôler la portée, ici comme ailleurs, tout naturellement.

Dans les faits, pour les trois principales villes du Saguenay, on observe que les périmètres urbains sont généralement près des noyaux véritablement urbanisés, le tout serré de près par la zone agricole et bien délimité dans le schéma d'aménagement de la MRC du Fjord. Les zones rurales actuellement incluses dans les territoires des municipalités urbaines sont par ailleurs déjà relativement occupées. Toute ville fusionnée ne disposera ni de meilleurs outils ni de meilleures garanties en la matière et appliquera exactement les mêmes contrôles. Il y aura par ailleurs toujours un certain niveau d'étalement urbain, puisque les motifs qui orientent une partie des populations vers les milieux ruraux dépassent largement le simple cadre du niveau de taxation, des services ou de l'activité économique.

L'équité fiscale

L'article 125.1 de la Loi 124 établit que les nouvelles sous-sections de la Loi « *ont pour objet la constitution de municipalités locales, issues de regroupements afin notamment de favoriser l'équité et de fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût égal* ». Nous aborderons plus loin la question des coûts et des économies d'échelle. En matière d'équité, s'il existe effectivement des cas au Québec ou un tel objectif peut trouver écho, nous pourrions constater ci-après que ce n'est pas la cas au Saguenay quant aux trois principales villes en cause.

TABLEAU 7 : RICHESSE DES MUNICIPALITÉS

Ville	Valeur totale du rôle foncier imposable	Valeur du rôle foncier imposable per capita	Endettement total net à long terme (1999)	Dette à long terme per capita (1999)	Indice de richesse foncière uniformisée (RFU)	Indice de l'effort fiscal	Indice de dépenses
Chicoutimi	2 228 680 500 \$	35 241,63 \$	87 190 424 \$	1 378,72 \$	100	117	118
Jonquière	1 627 227 350 \$	28 573,41 \$	72 727 036 \$	1 277,05 \$	98	103	158
La Baie	853 541 500 \$	41 021,84 \$	35 273 689 \$	1 695,28 \$	125	102	148

TABLEAU 8 : LES NIVEAUX DE TAXATION

Ville	Taux de la taxe sur les immeubles non résidentiels	Taux de la taxe foncière	Taux global de taxation uniformisé (TGTU)	Facture totale de taxes pour une résidence d'une valeur de 75 000 \$
Chicoutimi	1,17 \$	1,61 \$	2,2671 \$	1 700 \$
Jonquière	1,21 \$	1,61 \$	2,0144 \$	1 511 \$
La Baie	1,21 \$	1,91 \$	1,9894 \$	1 492 \$

À court terme, si on s'attarde d'abord à la question de la richesse, si La Baie peut paraître avantagée à prime abord, il n'en est rien si l'on s'attarde au niveau d'endettement, lequel vient amortir significativement cet avantage affiché quant à l'indice de richesse. Quant à Jonquière, cet indice ne tient pas compte des revenus qu'elle tire en matière d'électricité, ce qui vient améliorer significativement sa performance.

À long terme, pendant que La Baie voit s'effriter ses valeurs industrielles pour les prochaines années et que son potentiel dans le secteur tertiaire demeure comparativement plus limité, Chicoutimi et Jonquière verront leurs valeurs bonifiées avec le nouveau pacte fiscal, celui-ci prévoyant le paiement progressif d'ici cinq ans de toutes les taxes foncières exigibles du Gouvernement du Québec sur ses immeubles. La valeur des immeubles du Gouvernement du Québec est de 27 856 000 \$ à Chicoutimi, 9 769 000 \$ à Jonquière et 388 000 \$ à La Baie. D'une part, plusieurs des services à vocation supralocale seront ainsi assumés par le gouvernement ; d'autre part, on devrait observer un indice d'effort fiscal à Chicoutimi qui tend à se rapprocher de ceux de Jonquière et La Baie.

Par ailleurs, le positionnement de Chicoutimi dans le secteur tertiaire et les succès récents de Jonquière en la matière militent également dans le même sens, le rendement foncier des immeubles commerciaux étant largement supérieur à celui des immeubles industriels par rapport aux investissements qui sont requis. À titre d'exemple, avec un investissement de plus ou moins 20 M\$, l'avènement du Club Price à Chicoutimi amène une valeur au rôle d'évaluation comparable à celle de l'usine MDF à La Baie, laquelle avait pourtant commandé un investissement de l'ordre de 120 M\$, soit six fois plus.

Considérant ces divers éléments, on peut anticiper également une réduction des écarts quant aux taux de taxation entre les trois municipalités à plus ou moins long terme. Néanmoins, si l'on s'attarde aux taux de taxation actuellement en vigueur, on peut constater que les écarts demeurent marginaux et justifiables.

Ainsi, même si La Baie paraît momentanément avantagée, il faut souligner que c'est une ville à la fois fortement industrialisée et la capitale régionale des transports. En conséquence, les citoyens de La Baie doivent vivre avec les inconvénients de tels statuts, notamment avec une papetière, une scierie, des réservoirs massifs, des lignes à haute tension et un port de mer en plein centre-ville ; les risques d'accident inhérents à ces activités, des cheminées d'usines et leurs colonnes de fumées, le bruit, les odeurs, les poussières et autres retombées atmosphériques, la bauxite qui rosit les résidences sur les principales artères, les trains dix fois par jour au centre-ville, avec leur roulis et leurs sifflets, des dizaines de milliers de poids lourds annuellement, le passage régulier et assourdissant des F-18, des distances considérables à parcourir quant aux services commerciaux et autres, un indice de dépendance économique susceptible d'exercer une lourde pression sur la valeur des résidences, etc. Chicoutimi, quant à elle, se trouve complètement à l'abri de tels inconvénients et s'enrichit par surcroît grâce aux navetteurs et aux consommateurs des villes voisines, de même qu'avec les divers services publics dont elle bénéficie et dont La Baie est relativement dépourvue. Tenant compte de ces réalités, avec un mince écart de 208\$ en faveur de La Baie quant à la facture annuelle de taxes pour une résidence d'une valeur de 75 000 \$, nous estimons qu'il n'existe pas d'iniquité fiscale entre les trois principales villes du Saguenay et que cet argument ne peut donc pas davantage être retenu en faveur d'une grande fusion. Cette affirmation est également vérifiable pour le secteur non résidentiel, Chicoutimi affichant un taux de taxation plus bas que ses deux consoeurs, ce qui compense les taxes de services qui y sont plus élevées et place les charges à des niveaux relativement comparables dans les trois cas. Dans le contexte en présence et selon le même raisonnement, tout scénario présentant un taux uniformisé de taxation pour l'ensemble du Saguenay représenterait en soi une iniquité fiscale et une flagrante injustice sociale.

Les économies d'échelle

La question des économies d'échelle est certes parmi les mieux documentées quant aux études, témoignages et avis d'experts, tous s'élevant d'une voix unanime contre toutes prétentions à ce chapitre :

Fusionner des villes pour économiser est un mythe.

- *Roger Lachance, responsable du secteur municipal chez Raymond Chabot Grant Thornton, Les Affaires, 8 janvier 2000.*

Une autre légende urbaine concerne les économies d'échelle à tous crins dans le secteur municipal. Si, dans certains services spécifiques, de telles économies sont possibles, pour la majorité des services municipaux, les économies d'échelle se limitent généralement à de très petites tailles n'excédant pas 2000 habitants. En général, le coût des services municipaux augmente lorsque la taille de la population concernée s'accroît.

C'est une réalité bien documentée aux Etats-Unis, au Canada et au Québec. On n'économise pas en fusionnant des municipalités.

- *Jacques Desbiens, Ph.D., professeur à l'UQAC et chercheur sur la question municipale, Opinions, Les Affaires, 21 octobre 2000.*

La grande taille crée aussi des « déséconomies d'échelle » que l'on découvre de plus en plus depuis quelques années. Des études récentes montrent que, du côté de la gestion, on assiste à des effets d'inertie ou de bureaucratie, bien décrits par les « lois de Parkinson », produisant des **comportements sclérosants** dans les grandes organisations, ou par le « principe de Peter », qui explique que ces dernières engendrent **beaucoup d'incompétence**. Ainsi, pour pallier ces coûts, les grandes organisations exportent toutes sortes de systèmes de contrôle et d'information qui produisent de nouveaux coûts, etc. Quant aux coûts techniques de production, il suffit de penser aux « coûts de contrôle » ou de surveillance de production très complexes, aux « coûts de capacité » qui empêchent d'atteindre l'optimum en même temps pour toutes les phases de production, aux « coûts de sortie » ou aux « coûts de réorientation » et aux « coûts de transformation » quand les changements sont exigés (à cause du très grand nombre d'éléments à changer ou à abandonner), bref à **des « coûts généralisés d'inertie » auxquels on peut ajouter divers coûts sociaux et de perte de créativité pour les entreprises.**

Tous ces coûts expliquent pourquoi, depuis quelques années, les grandes entreprises se délestent d'une foule de productions pour les donner en sous-traitance à des PME et pour profiter ainsi de leur souplesse particulière. Plusieurs études ont montré aussi que, non seulement les PME sont, en proportion des dépenses avancées, plus innovatrices que les grandes malgré leurs grands centres de recherche, mais que cette innovation a tendance à être plus radicale, plus « nouvelle », que dans le cas des grandes entreprises.

- *JULIEN, Pierre-André. Le développement régional: comment multiplier les Beauce au Québec? Éditions de l'IQRC, Québec, 1997, p.42.*

Trois fois moins d'économies que prévu dans la nouvelle Toronto.

- *Les Affaires, 21 octobre 2000*

Les économies promises à Halifax se sont soldées par une dépense additionnelle de 26 M\$, alors qu'à Toronto, les économies escomptées de 550 M\$ ont fondu pour s'établir à 120 M\$ en 1999, soit 50 \$ per capita, après un « investissement gouvernemental » initial de 200 M\$ et les économies se solderont vraisemblablement en coûts après la fin des négociations des conventions collectives. Ces maigres économies auraient d'ailleurs pu être réalisées sans fusion des municipalités constituantes, la majeure partie découlant de la réorganisation des structures internes.

- *Mémoire de la Fédération québécoise des municipalités sur le projet de loi n° 124, 30 mai 2000, p.5.*

« A la lumière de l'expérience des fusions ontariennes, comme celle de la mégacité de Toronto, les économies sont illusoire et les citoyens pas heureux de perdre leur droit de regard sur la gestion municipale. »

- *Propos de députés ontariens à des députés du Québec, 30 mars 2000 (Rapporté par la FOM le 13 avril 2000)*

Le cas de Ville de Laval et du Méga-Toronto : Entre 1965-66 et 1996, les dépenses per capita des municipalités regroupées de l'Île Jésus passaient de 103\$ à 1243\$ alors que celles des 9 municipalités de la Rive Sud (MRC Champlain) passaient de 93\$ à 971\$. En 1996, on estimait que les économies pour la nouvelle Ville de Toronto seraient de l'ordre de 350 M\$ annuellement ; on sait aujourd'hui qu'elles sont inexistantes.

- *SANCTON, Andrew. La frénésie des fusions : une attaque à la démocratie locale. (Traduction de Merger Mania : The Assault on Local Government), McGill-Queen's University Press, 2000.*

Rapport Bernard : la plupart des citoyens n'y gagneront rien.

- *Éditorial, Les Affaires, 21 octobre 2000*

La proposition de fusionner carrément les huit villes de la rive sud en une ville unique est totalement arbitraire et contrevient aux objectifs de recherche de la performance, sans parler de l'atteinte aux principes de la plus élémentaire forme de démocratie.

- *Jacques Desbiens, Ph.D., professeur à l'UQAC et chercheur sur la question municipale, Opinions, Les Affaires, 21 octobre 2000.*

Selon une étude de la firme Sécor, les regroupements de municipalités n'aboutissent pas nécessairement à des économies monétaires. Il existe peu d'économies d'échelle dans les fonctions municipales et ces économies sont atteintes à des niveaux de population relativement bas. Par ailleurs, plusieurs de ces économies pourraient théoriquement avoir lieu dans chacune des villes séparément.

- *Éditorial, Les Affaires, 8 janvier 2000*

Les coûts per capita sont stables entre 3 000 et 25 000 habitants et augmentent très rapidement passés le seuil de 50 000 habitants.

- *Beaudoin, Jean. La décentralisation et la politique de regroupements municipaux : les véritables enjeux. Mémoire de maîtrise, ÉNAP, janvier 1997, p.44.*

... Sans que cette argumentation ne soit abandonnée, elle n'est plus utilisée avec la même conviction par les promoteurs de la formule. Les recherches académiques, tout comme les évaluations issues des organismes publics ou para-publics ne permettent pas d'affirmer que la fusion des municipalités entraîne des économies d'échelle dans tous les cas, ou même dans la majorité des cas... Le niveau des dépenses per capita dépend non pas de la taille des villes, mais de leur centralité et du pourcentage de l'assiette non résidentielle.

- *COLLIN, Jean-Pierre et al., professeur à l'INRS-Urbanisation, auteur d'une étude réalisée pour le gouvernement du Québec, 1999*

Comme le signale l'économiste François Des Rosiers, « aucune des études et analyses réalisées à ce jour ne permet d'établir que les regroupements municipaux peuvent conduire à des économies d'échelles » pour la bonne raison que plus une entité grossit, plus ses besoins deviennent sophistiqués et plus les organisations deviennent complexes.

- *Le Devoir, Le mardi 21 novembre 2000*

Il y a maintenant plus de trois ans que je vis pour l'essentiel hors Québec. Je ne peux toutefois m'empêcher de constater lors de chacune de mes visites au bercail que Montréal prend du mieux. La situation économique de la métropole québécoise n'est évidemment pas aussi florissante que celle de la plupart des grandes villes d'Amérique, mais la prospérité américaine semble l'avoir finalement rejointe.

Les choses ne vont toutefois pas suffisamment bien au goût du maire Pierre Bourque et de la ministre des Affaires municipales Louise Harel, qui rêvent encore de fusionner les municipalités de l'île et de créer une « superstructure régionale » englobant les banlieues. Les banlieusards en ont encore pour un moment à se faire vanter l'efficacité de la consolidation métropolitaine, l'équité d'un nouveau « pacte fiscal » et l'importance du « poids politique accru » des super-élus municipaux. Il y a toutefois fort à parier qu'aucun des rapports et études émanant de Montréal ou de Québec ne mentionnera de nombreux travaux prouvant que les coûts des services municipaux AUGMENTENT avec la fusion des services et des municipalités. C'est pourtant un constat partagé par plusieurs chercheurs.

Le professeur Milan Dluhy de la Florida International University a ainsi comparé les coûts d'une vaste gamme de services municipaux de Dade County (comprenant le gros de la région métropolitaine de Miami) et de 24 petites municipalités avoisinantes. **Sa conclusion est sans appel : les économies d'échelle n'existent que dans deux secteurs, la protection des incendies et les bibliothèques publiques. Tous les autres services, qu'il s'agisse de la police, des loisirs, des travaux publics ou de la gestion des déchets, sont le plus souvent moins coûteux dans les petites villes.**

Le professeur David Sjoquist de la Georgia State University a de son côté analysé les coûts d'opération de 48 régions métropolitaines du sud des Etats-Unis et a observé que **les coûts des services sont moins élevés dans les régions comptant de nombreuses petites administrations municipales.** Pour le citer : « *The level of expenditures will fall as the number of jurisdictions rises.* » **Les économistes Richard Wagner et Warren Webber ont de plus constaté dans la même région que les consolidations et la centralisation débouchent inmanquablement sur un niveau de dépenses plus élevé.**

- Pierre Desrochers, Senior Research Fellow (Urban Studies) à l'Institute for Policy Studies de l'Université de John Hopkins à Baltimore. *Le Québécois Libre*, Montréal, 10 juin 2000.

Il est faux de prétendre que les fusions de villes entraînent des économies pour les contribuables. Selon les spécialistes, on ne peut faire un parallèle avec les sociétés privées qui fusionnent pour réaliser des économies d'échelle. La finalité de l'entreprise privée est de faire des profits, tandis que la raison d'être des municipalités est d'offrir des services. On ne peut donc les comparer sur les mêmes bases puisque le monde municipal ne poursuit pas les mêmes objectifs.

- Fédération québécoise des municipalités

NDLR : Il faut par ailleurs souligner que les grandes entreprises sont souvent de tailles démesurées par rapport aux structures municipales en cause au Québec et qu'elles tendent malgré tout depuis plusieurs années, en plus de confier de plus en plus de tâches en sous-traitance à des PME, à fractionner leurs unités de gestion en petites entités, avec notamment des usines plus petites qui sont même mises en compétition entre elles et, à l'intérieur de chaque usine, des équipes de travail de petites tailles, plus autonomes et plus polyvalentes.

Il suffira, pour conclure sur cet aspect, de prendre connaissance du tableau ci-après. Les données incluses dans ce tableau proviennent directement du Ministère des Affaires municipales et de la Métropole et ont été confirmées et utilisées par de nombreux spécialistes, partout en province. On constate donc que les trois principales villes du Saguenay se situent déjà sensiblement dans la fourchette optimale en termes de population quant aux coûts des services offerts aux citoyens. Donc, sur la foi de ces données et tenant compte des autres facteurs que nous avons soulevé par ailleurs, on peut présumer que ce sont à la fois les citoyens de Chicoutimi, de Jonquière et de La Baie qui verraient leurs taux de taxes augmenter dans le cadre d'une grande fusion au Saguenay, peu importe les moratoires qui pourraient à court terme être imposés aux nouvelles municipalités. Il va sans dire que les communautés rurales impliquées seraient affectées encore plus lourdement. Il faut nécessairement tenir compte de cet indicateur de contre-performance.

TABLEAU 9 : Le niveau des dépenses municipales en fonction de la population

Données publiées en 1997 par le Ministère des affaires municipales, relativement aux prévisions budgétaires des organismes municipaux. Il en ressort clairement qu'il en coûte beaucoup plus cher pour administrer une ville de 100 000 habitants et plus qu'une municipalité aux dimensions plus modestes. On y retrouve notamment les données suivantes, qui sont plus qu'éloquentes :

Dépenses par fonction per capita (1997)

Nature de la dépense	Moins de 5 000 habitants	5 000 à 9 999 habitants	10 000 à 24999 habitants	25 000 à 49999 habitants	50 000 à 99999 habitants	100 000 et plus
Administration générale	140 \$	126 \$	144 \$	133 \$	147 \$	204 \$
Sécurité publique	102 \$	147 \$	190 \$	191 \$	214 \$	333 \$
Transport	172 \$	152 \$	189 \$	193 \$	241 \$	320 \$
Hygiène du milieu	101 \$	122 \$	148 \$	139 \$	139 \$	167 \$
Santé et bien-être	1 \$	0 \$	1 \$	0 \$	1 \$	3 \$
Urbanisme	29 \$	31 \$	32 \$	36 \$	37 \$	75 \$
Loisirs et culture	63 \$	99 \$	137 \$	136 \$	126 \$	169 \$
Frais de financement	96 \$	170 \$	255 \$	287 \$	266 \$	407 \$
Électricité	0 \$	10 \$	44 \$	16 \$	79 \$	0 \$
Affectations	36 \$	21 \$	20 \$	18 \$	16 \$	18 \$
TOTAL	740 \$	878 \$	1160 \$	1149 \$	1266 \$	1696 \$

Dépenses par objet per capita (1997)

Nature de la dépense	Moins de 5 000 habitants	5 000 à 9 999 habitants	10 000 à 24999 habitants	25 000 à 49999 habitants	50 000 à 99999 habitants	100 000 et plus
Rémunération du personnel	151 \$	224 \$	299 \$	318 \$	338 \$	431 \$
Cotisations de l'employeur	25 \$	42 \$	63 \$	70 \$	81 \$	149 \$
Achats de services	265 \$	215 \$	211 \$	156 \$	167 \$	174 \$
Biens non durables	89 \$	98 \$	130 \$	115 \$	152 \$	82 \$
Frais de financement	96 \$	170 \$	255 \$	287 \$	266 \$	407 \$
Quote-part	53 \$	76 \$	153 \$	146 \$	219 \$	330 \$
Autres	23 \$	32 \$	30 \$	37 \$	27 \$	104 \$
TOTAL	702 \$	857 \$	1141 \$	1129 \$	1250 \$	1677 \$

Perspectives démographiques, mobilité de la main-d'œuvre et exode des jeunes

En octobre dernier, le CLD du Fjord du Saguenay dévoilait des études sur la mobilité de la main-d'œuvre au Saguenay et le portrait socio-économique de la population, d'aucuns reprenant sur le champs le constat de la mobilité constatée des travailleurs pour affirmer que le Saguenay ne constituait dans les faits qu'une seule et même ville, en plein cœur du débat sur les fusions municipales. Devant la large diffusion accordée à cette affirmation par les médias, il importe de préciser certains faits.

D'abord, bien que les résultats de ces études aient été présentés au public comme des informations nouvelles, il n'en est rien. Qui donc ignorait au Saguenay que nous partagions un même bassin de main-d'œuvre ? Qui ignorait le phénomène de l'exode des jeunes ? Qui ignorait le problème régional de la dénatalité, observable dans tout le Canada et dans tous les pays industrialisés à travers le monde ? Qui ignorait les perspectives de décroissance démographique anticipées pour la région par l'Institut de la statistique du Québec ?

En effet, ces données étaient largement connues de tous les intervenants socio-économiques régionaux, et de longue date. La SODEB dispose d'ailleurs elle-même de toutes les données pertinentes sur le sujet, depuis plusieurs années, et le public régional y a facilement accès :

- ◇ Le profil des collectivités est disponible et régulièrement mis à jour, autant pour l'ensemble de la MRC que pour les principaux territoires qui la composent.
- ◇ En région, la Direction des ressources humaines Canada (DRHC) compile et tient annuellement à jour les données relatives à l'exode des jeunes et des populations pour les cinq dernières années, laquelle étude est même disponible sur le site internet de DRHC. Le Groupe Écobes a également réalisé diverses études sur le sujet.
- ◇ Les données sur la mobilité de la main-d'œuvre sont publiées à chaque recensement et reflètent une situation qui est demeurée relativement stable au fil des dix ou quinze dernières années.
- ◇ L'Institut de la statistique du Québec et le Conférence Board du Canada émettent régulièrement des études sur la dénatalité, le vieillissement de la population et leurs prévisions quant aux perspectives démographiques du pays, de la province et des régions.

Ceci étant dit, soulever l'argument de la mobilité de la main-d'œuvre pour appuyer une fusion municipale massive au Saguenay reste totalement arbitraire et injustifié :

- ◇ Bien que la mobilité de la main-d'œuvre reste indéniable, il s'agit d'un phénomène qui n'a rien d'exceptionnel ou d'inhabituel. Le Saguenay est en soi défini comme une « RÉGION MÉTROPOLITAINE (RMR) » au sens statistique et au sens démographique. Par définition, une région métropolitaine est une région où les travailleurs peuvent tout aussi bien travailler dans une municipalité et résider ailleurs, une région qui « partage le même bassin de main-d'œuvre » si on veut reprendre la principale conclusion de l'étude.
- ◇ Toutes les communautés urbaines et toutes les MRC du Québec vivent un phénomène de mobilité semblable, souvent même entre deux MRC ou davantage (ex. : Charlevoix & Charlevoix-Est, L'Île d'Orléans avec la Côte-de-Beaupré et Québec, la CUO avec la MRC des Collines et la MRC de Pontiac, voire l'Outaouais avec la région d'Ottawa, etc.).

Essentiellement, la notion de ville et de communauté d'intérêt ne relève pas de facteurs comme la mobilité de la main-d'œuvre, mais d'éléments beaucoup plus fondamentaux que nous aborderons plus loin, comme en témoigne clairement le fait même que tant de travailleurs choisissent d'habiter dans une ville autre que celle où ils travaillent, un libre choix qui leur serait retiré avec une fusion massive.

Devons-nous fusionner des villes uniquement parce que 267 personnes de Jonquière et 83 personnes de La Baie travaillent à Place du Royaume ? Ou parce que 538 personnes de Jonquière et La Baie travaillent au Complexe hospitalier de la Sagamie ? Ou même parce que 19 980 travailleurs sur 82 025 au Saguenay (24,3%) occupent un emploi dans une ville autre que leur lieu de résidence ? Ne devrions-nous pas tout autant considérer que 75,7% des travailleurs occupent un emploi dans leur ville de résidence ? Dans le même ordre d'idées, un nombre considérable de résidents d'Alma travaillent au Saguenay, et plusieurs citoyens choisissent par exemple de résider à Jonquière parce que les conjoints occupent des emplois à Alma d'une part et Chicoutimi ou La Baie d'autre part. Aussi, sur les mêmes bases, devrions-nous fusionner Alma avec le Saguenay ?

On peut donc constater que l'argument de la mobilité de la main-d'œuvre lance un faux débat et ne peut en rien supporter les projets de fusions au Saguenay comme il a été prétendu. Par ailleurs, toute fusion, quelle qu'elle soit, ne changera strictement rien aux phénomènes de mobilité de la main-d'œuvre, autrement que dans les colonnes des statisticiens.

Enfin, les mêmes prétentions reprises par d'aucuns quant aux phénomènes de la dénatalité, de l'exode des jeunes, du vieillissement de la population et de la décroissance démographique relèvent d'une argumentation tout aussi arbitraire et inappropriée. La création d'une seule grande ville n'arrêtera pas la population de vieillir et les saguenéens n'auront pas davantage d'enfants. Ces problématiques dépassent largement le cadre municipal et rejoignent un contexte régional, national et international. Nous estimons que ces phénomènes commandent des solutions à leur échelle et qu'il existe des avenues potentielles plus performantes pour y faire face collectivement que la seule option des fusions municipales. Nous rejoignons ainsi plusieurs experts qui se sont prononcés sur la question. Cet aspect sera notamment abordé dans la deuxième partie de ce document.

Le développement économique

Nous nous attarderons dans la prochaine section à l'organisation locale et régionale du développement économique et aux solutions que nous estimons les plus prometteuses en la matière. Pour le moment, quant à savoir si les fusions municipales constituent une réponse acceptable ou exclusive aux problèmes de développement économique, la littérature parle d'elle-même, à commencer par un texte collectif de l'INRS-Urbanisation que nous reproduisons ci-après :

De mauvaises solutions à de faux problèmes

Co-signé par les professeurs et chercheurs de l'INRS-Urbanisation, à l'Université McGill ou à l'Université de Montréal : Francine Dansereau, Annick Germain, Claire Poitras, Damaris Rose, Jeanne Wolfe, Michel Barcelo, Jean-Pierre Collin, Jacques Fisette, Raphael Fischler, Daniel Gill, Pierre Hamel, Pierre J. Hamel, Paul Lewis, Claude Manzagol, Jean-Claude Marsan, Yvon Martineau, Gilles Sénécal, Richard Shearmur et Michel Trépanier.

... L'approche la plus honnête est d'admettre, comme le démontre l'expérience de plusieurs métropoles nord-américaines, qu'il n'y a pas ou peu de lien simple et direct entre le nombre de municipalités et la croissance économique ou démographique...

Tous les rapports et commissions qui se sont succédés, de Picard à Bédard en passant par Pichette, ont conclu à la nécessité de penser le développement de la métropole à l'échelle de la grande région métropolitaine, **proposant d'instaurer en conséquence des mécanismes favorisant l'élaboration de stratégies concertées entre les acteurs concernés.** Sous certains aspects, le rapport Bernard est en contradiction avec le rapport du Groupe Pichette et ce, tant sur le plan du diagnostic que sur celui des recommandations. La préoccupation régionale qui, pourtant, est aussi à l'origine des consultations menant au rapport Bernard, a été confisquée par des préoccupations qui sont de l'ordre de la réorganisation politico-administrative municipale. **Qui plus est, la solution mise de l'avant nous apparaît contre-productive en matière de stratégie régionale.** En attisant les rivalités, voire les conflits entre les trois « pôles », celle-ci aura pour effet de bloquer les concertations nécessaires à l'élaboration des stratégies de développement économique et d'aménagement vraiment métropolitaines. La nouvelle Communauté métropolitaine de Montréal apparaît, à cet égard, bien mal outillée en plus d'être dotée de structures peu convaincantes.

Une autre question qu'esquive le rapport est celle de l'étalement urbain. En quoi les regroupements proposés généreront-ils une dynamique politique fructueuse pour traiter d'enjeux régionaux, y inclus celui de l'étalement urbain ? En quoi les « chicanes » entre élus, pour reprendre les termes de l'auteur du rapport, attribuées aux fragmentations politiques, seraient-elles moins nocives à la croissance de la métropole si elles opposent les représentants des trois grandes composantes de l'agglomération distinguées par le rapport Bernard plutôt que ceux des municipalités de l'île de Montréal (au fait, est-on sûr que la couronne nord n'est pas elle aussi fragmentée) ? Ces tensions ne seront-elles pas d'autant plus paralysantes qu'elles opposeront de plus grosses entités ?

Nous insistons ici sur les insuffisances du diagnostic posé, en particulier si on veut faire une réforme métropolitaine. Énoncer les enjeux autour desquels se jouera l'avenir de la métropole dans un contexte de compétition croissante entre agglomérations urbaines suffit déjà à témoigner des articulations nécessaires entre questions locales et régionales : le développement durable ou les questions environnementales, le renouvellement des infrastructures, la consolidation des grands équipements culturels, la formation de la main-d'œuvre, la répartition de l'habitat social, pour n'en nommer que quelques-unes, font appels à des compétences qui pour certaines sont déjà réunies par l'actuelle communauté urbaine. Toutefois, celles-ci devraient être traitées en prenant en compte la grande région métropolitaine.

En fait, on en vient à penser que le mandataire gouvernemental avait reçu un bien mauvais mandat en s'attaquant aux regroupements municipaux : **les faux problèmes ne peuvent déboucher que sur des solutions insatisfaisantes.**

Comme un nombre considérable de villes-régions des Etats-Unis l'ont démontré, les villes-régions peuvent croître, prospérer et favoriser l'innovation même en présence de douzaines voire de centaines de municipalités. **Le regroupement municipal n'a rien à voir avec le développement économique.**

- SANCTON, Andrew. *La frénésie des fusions: une attaque à la démocratie locale.* (Traduction de *Merger Mania: The Assault on Local Government*), McGill-Queen's University Press, 2000.

Le projet de la ministre créera un tel déséquilibre politique et administratif dans les MRC que Québec tuera toute forme de développement local et régional ou toute future ambition de décentralisation.

- Pierre Ménard, *Président de la Fédération québécoise des municipalités.*

En principe, le rapport Bernard veut donner à Montréal un pouvoir accru pour coordonner et influencer le développement économique. Pourtant, la clé à cet égard n'est pas tant dans la structure municipale (Québec a récemment créé la Communauté métropolitaine de Montréal, qui regroupe 105 villes de la région) que la présence d'universités et de centres de recherche de calibre mondial, une fiscalité raisonnable, une réglementation légère et une bonne qualité de vie.

- *Éditorial, Les Affaires, 21 octobre 2000*

L'argument d'une meilleure coordination du développement économique pour justifier une fusion des villes de la Rive-Sud est fallacieux, Jamais le développement de l'Aéroport de Saint-Hubert qu'on donne comme exemple, n'a été entravé par le fait que la Rive-Sud compte huit villes plutôt qu'une.

- *Éditorial, Les Affaires, 21 octobre 2000*

Faire hausser les coûts d'opération des municipalités, donc le niveau des comptes de taxes n'est sûrement pas la meilleure façon d'attirer des entreprises importantes sur les territoires des municipalités.

- *Fédération québécoise des municipalités, 30 mai 2000*

On allègue l'absence de vision commune du développement de l'agglomération urbaine et la difficulté à prendre en charge les problématiques qui excèdent un territoire restreint. N'était-ce pas là le fondement de la création des MRC en 1979? Ce palier supralocal n'a-t-il pas été mis en place pour assurer une meilleure perception régionale des problèmes, favoriser une meilleure coordination de l'action gouvernementale et des actions locales? La FQM est d'avis **qu'un réel renforcement du palier supralocal permettrait d'instaurer une meilleure vision globale du développement et qu'il n'est pas nécessaire de forcer les fusions pour y arriver. Ce renforcement permettrait d'autant plus de prendre en compte, non seulement les besoins de développement des agglomérations urbaines, mais aussi ceux des municipalités hors agglomérations.** (NDLR : *Raisonnement applicable à une communauté métropolitaine aussi bien qu'à une MRC*).

- *Mémoire de la Fédération québécoise des municipalités sur le projet de loi n° 124, 30 mai 2000, p.5.*

Le milieu local est mieux en mesure de prendre en main son développement et sa gestion lorsqu'il a les outils et l'imputabilité nécessaire pour le faire.

Lorsque le milieu local réussit comme l'a fait Saint-Laurent, c'est toute la région métropolitaine de Montréal qui en bénéficie : plus d'emplois, capacité de financement et meilleures conditions de vie.

Le bon sens veut que l'on s'inspire des modèles de réussite pour transformer ce qui ne va pas au lieu d'élaborer de nouvelles structures fondées sur aucune étude d'impact ni sur aucune consultation et visant à confisquer les fruits de la réussite.

Le projet de la ministre Harel mine l'esprit d'initiative du développement économique de l'ensemble de la région métropolitaine de Montréal.

- *Site internet de Ville Saint-Laurent, 20 novembre 2000 (NDLR: au Québec, Ville Saint-Laurent figure dans le peloton de tête depuis nombre d'années, parmi les villes les plus performantes sur le plan du développement économique)*

N'y a-t-il pas dans notre région de Montréal et ailleurs au Québec, des « success stories » qui pourraient servir d'exemples ou de modèles pour bien comprendre de quoi est composé le succès d'une municipalité en matière de développement économique ? N'y a-t-il pas eu au cours des dernières années dans la grande région de Montréal, des projets de mobilisation majeurs qui nous ont donné des indices sérieux sur la véritable façon de faire ? Est-ce qu'une refonte des structures municipales permettra d'en arriver à des résultats rapides ou si ce ne sera pas plutôt l'inverse ? ...

Que ce soit en région ou dans le Grand Montréal, les municipalités qui connaissent du succès ont respecté les grands principes de base suivants :

- Elles ont mis au service des entreprises de leur territoire des équipes de professionnels compétents et dynamiques en développement économique qui agissent de façon proactive sur le développement de la région en établissant des liens étroits avec les entreprises et en se dotant de véritables outils de base en développement économique.
- Elles ont également mis de l'avant de solides partenariats avec le milieu régional auquel elles appartiennent pour permettre à leurs entreprises de profiter des meilleures ressources disponibles et enfin pour cibler les secteurs d'activités à développer sur leur territoire. ...

La solution au dynamisme économique sur l'île de Montréal est donc fort simple et n'exige pas de grandes remises en question de tout ce qui existe déjà. Bien au contraire, cette solution réside essentiellement dans le prolongement de tous les outils économiques existants et que l'on doit étendre à l'ensemble du territoire montréalais. Il existe présentement plusieurs zones « dites » d'appartenance sur l'île de Montréal. Il est essentiel qu'au minimum, chacune de ces zones offre à la disposition des industriels de ces territoires, une équipe similaire à celle de Saint-Laurent ou de Laval ...

Le rapport Bernard apporte un élément nouveau et rafraîchissant en insistant sur la création de Corporations de développement économique pour desservir l'ensemble de l'île en fonction des zones dites d'appartenance. Chacune de ces équipes pourra répondre efficacement aux besoins des entreprises de chaque territoire identifié en plus de développer ensemble des outils très performants qui serviront à l'ensemble des entreprises sur l'île de Montréal. Ces équipes seront à la fois compétitives et complémentaires. Elles pourront rivaliser en termes de qualité de services, ce qui n'est pas mauvais en soi car une saine compétition entre les équipes ne peut que conduire à l'excellence. ...

Le concept des arrondissement peut s'avérer fort pertinent à la condition qu'il ne retire pas les éléments essentiels à une saine compétition au niveau local, ce qui est à la base, rappelons-le, du dépassement de soi. La compétition internationale nous force à l'excellence et ce n'est pas en structurant à outrance et en déresponsabilisant les véritables acteurs du développement que nous pourrons faire face. ...

- *Bernard Paquet, Maire de Ville St-Laurent, Interaction, Novembre-Décembre 2000*

Une étude coûts/bénéfices sur les activités sociales, culturelles et économiques des populations en interaction à l'intérieur de la MRC ou de la communauté urbaine devrait être réalisée. Nous sommes confiants du résultat des analyses coûts/bénéfices pour la périphérie. **Dans les faits, les villes-centres bénéficient de l'apport des navetteurs et le bilan serait plutôt positif en leur faveur.** Dans ce contexte, on s'explique mal les demandes répétées des villes-centres pour que les municipalités périphériques contribuent aux dépenses dites régionales, alors qu'elles en retirent davantage de retombées fiscales en raison de l'essor économique occasionné par les diverses activités qu'ils y exercent, tels le travail, le loisir ou la consommation de biens ou de services du secteur privé. Même le rapport Bédard reconnaît qu'on ne peut conclure, à partir des études faites sur le navettage, à un bilan négatif pour les villes-centres.

- *Mémoire de la Fédération québécoise des municipalités sur le projet de loi n° 124, 30 mai 2000, p.5.*

Lorsque les banlieusards assistent à des spectacles en ville, qu'ils se rencontrent au bar, qu'ils festoient au restaurant ou font des achats dans les établissements commerciaux, ils stimulent l'économie de la ville centrale. Les propriétaires profitent de cet achalandage supplémentaire. La valeur de leurs places d'affaires s'apprécie, tout comme leur évaluation municipale, et ce sont les villes centrales qui voient leurs taxes municipales s'accroître d'autant. Bref, les villes centrales disposent de moyens pour récupérer les frais de fourniture des services municipaux. Outre la taxation actuelle, les tarifs de stationnement, des droits d'utilisation sur les services publics, la tarification des automobiles en période de pointe constituent d'autres moyens pour faire assumer à chacun la part de sa consommation des services municipaux.

- *Boucher, Michel. Professeur en science économique, ÉNAP, mai 2000*

« Comme le soutiennent de nombreux spécialistes très crédibles, notamment Michel Boucher, Andrew Stanton et, plus récemment, Jean-Pierre Collin, auteur d'une des études commandées par le gouvernement du Québec, à laquelle la ministre Harel fait souvent référence, les fusions municipales forcées ne sont pas nécessaires pour renforcer les agglomérations urbaines. Plusieurs d'entre eux estiment qu'il est préférable de maintenir une saine concurrence entre les municipalités pour garantir une pression à la baisse sur les comptes de taxes municipales. **Plus important encore, ces spécialistes rappellent qu'il ne faut pas perdre de vue que les municipalités sont d'abord et avant tout des regroupements de citoyens intéressés par leur plein développement »...**

- *Fédération québécoise des municipalités, 30 mai 2000*

Il faut rappeler ici que le dynamisme économique d'une région tient beaucoup moins aux structures locales ... qu'aux initiatives des réseaux d'affaires privés. À cet effet, mentionnons les cas d'Halifax et d'Ottawa qui misent plutôt sur la construction de réseaux d'entreprises locales chapeautées par des organismes privés financés en majorité par des fonds privés. Le succès indéniable de ces deux agglomérations urbaines en matière de développement économique suggèrent que de telles structures légères permettent des prises de décision plus rapides et mieux adaptées aux contraintes du marché et que la structure municipale pèse relativement peu, en fin de compte, dans la balance de la compétitivité des entreprises aux plans tant national qu'international.

Pour terminer, rappelons que ... les secteurs les plus dynamiques de la RMRQ relèvent plus du dynamisme de la communauté d'affaires locale, des avantages concurrentiels de localisation de l'agglomération et des politiques monétaires et fiscales ... que des structures d'organisation spatiale. Dans un tel contexte, la question des « fusions » reste donc entière : si ce n'est ni pour des raisons de compétitivité, ni pour des raisons d'économies d'échelle, de cohérence en matière d'aménagement du territoire ou d'équité fiscale – comme en fait foi la littérature académique sur le sujet -, alors qu'elle est la justification des regroupements municipaux ?

- *Jean-Paul Gravel. Compétitivité et organisation territoriale : une application du modèle shift-and-share à la région métropolitaine de Québec. Groupe Urbanitique, Québec, 13 novembre 2000.*

EN RÉSUMÉ

- ◇ La taille moyenne des municipalités du Saguenay se situe à près du double de la moyenne québécoise, au-delà de celle de sept provinces canadiennes sur dix, près des tailles moyennes des municipalités d'Allemagne et d'Italie, et à plus de deux fois celles d'Espagne, de la France et des États-Unis.
- ◇ La taille moyenne des municipalités du territoire La Baie / Bas-Saguenay se situe dans la moyenne québécoise et est largement supérieure à celle des municipalités de la France et des États-Unis.
- ◇ Les régions les plus performantes des États-Unis telles Boston, San Francisco, Dallas, Philadelphie, Pittsburg, Saint-Louis ou même Silicon Valley regroupent toutes des nombres considérables de municipalités dont la taille moyenne avoisine invariablement le nombre d'habitants qui occupent le territoire de La Baie / Bas-Saguenay.
- ◇ La Beauce, pourtant citée partout comme un modèle de développement économique, même au-delà des frontières du Québec, regroupe 54 municipalités dont la taille moyenne est de quatre fois inférieure à la taille moyenne des municipalités du Saguenay et de deux fois inférieures à celles des municipalités de La Baie / Bas-Saguenay. La ville la plus importante de Beauce est de la taille de Ville de La Baie.
- ◇ La taille moyenne des municipalités de La Baie / Bas-Saguenay dépasse largement les moyennes observées dans les trois MRC ou 36 municipalités du Lac Saint-Jean.
- ◇ Historiquement, Ville de La Baie s'est mieux illustrée que les autres grandes villes du Saguenay quant à la qualité de sa gestion et au rendement offert à ses citoyens, une performance attribuable à sa plus petite taille, celle-ci permettant une plus grande souplesse, un meilleur contrôle, une meilleure mobilisation de la collectivité et une proximité accrue avec les citoyens.
- ◇ Au chapitre du développement industriel, la concurrence intra-régionale est soit saine, soit sans effet significatif, dépendamment du type de projet ou de promoteur et des facteurs en présence. En effet, les problématiques régionales de développement s'adressent moins à l'aspect de la concurrence qu'à celui de l'organisation du développement local et régional, de la coopération, de la coordination et du regroupement des forces et des ressources pour certaines tâches du développement régional et certains types de projets porteurs de croissance pour toute la région. Or, les solutions les plus performantes en la matière ne passent pas nécessairement par des fusions massives, au contraire.
- ◇ Les problèmes d'étalement urbain demeurent marginaux au Saguenay et ne constitue en rien un motif pour appuyer une fusion massive. Par surcroît, une grande ville disposerait exactement des mêmes outils de contrôle que ceux qui prévalent déjà, sans plus.
- ◇ Il n'existe aucune forme d'iniquité fiscale entre les trois principales villes du Saguenay.
- ◇ Fusionner des villes pour économiser est un mythe. Tous les exemples de fusions cités et toutes les études réalisées au Québec, au Canada et aux États-Unis démontrent des avantages économiques pour les villes de moins de 2 000 habitants seulement, relevant une stabilité des coûts entre 3 000 et 25 000 habitants et une augmentation rapide des dépenses au-delà de 50 000 habitants. Les trois principales villes du Saguenay étant déjà toutes trois à peu près dans la fourchette optimale, on peut donc présumer que tous les citoyens du Saguenay connaîtraient des augmentations de taxes advenant une grande fusion, peu importe les moratoires gouvernementaux temporaires qui pourraient être imposés à court terme sur les dépenses.
- ◇ Les grandes tailles créent aussi des « déséconomies » d'échelle, des comportements sclérosants, de la bureaucratie, beaucoup d'incompétence, des coûts de contrôle, des coûts de sortie, des coûts de réorientation, des coûts de transformation, des coûts généralisés d'inertie, des coûts sociaux, une perte de créativité pour les entreprises, des coûts de sophistication, des coûts de complexité, etc.
- ◇ Les coûts des services sont moins élevés dans les régions comptant de nombreuses petites administrations municipales.
- ◇ Les arguments de la mobilité de la main-d'œuvre, des perspectives démographiques ou de l'exode des jeunes sont de faux prétextes et ne sont en rien liés au débat des fusions municipales.
- ◇ L'approche la plus honnête est d'admettre qu'il n'y a pas de lien simple et direct entre le nombre et la taille des municipalités et la croissance économique ou démographique. Les regroupements municipaux n'ont rien à voir avec le développement économique.
- ◇ Le milieu local est mieux en mesure de prendre en main son développement et sa gestion lorsqu'il a les outils et l'imputabilité pour le faire. Il ne faut pas perdre de vue que les municipalités sont d'abord et avant tout des regroupements de citoyens intéressés par leur plein développement et que c'est en cela que les zones dites d'appartenance prennent toutes leur essence et toute leur importance pour le développement local et régional.

PARTIE II : L'ORGANISATION DU DÉVELOPPEMENT : LOCAL, SUPRALOCAL ET RÉGIONAL

Hervé Séryex disait : « un Boeing, c'est compliqué ... des spaghettis, c'est complexe. Puisque la question du développement local et régional est au cœur du débat sur la réorganisation municipale, il est à espérer que l'obsession des fusions n'engendrera pas ici de ces « spaghettis administratifs » où citoyens et entreprises se perdent et où les collectivités ne peuvent plus être mises à contribution pour leur plein développement. Nous devons davantage nous inspirer du Boeing pour organiser une certaine réingénierie du développement local et régional, et construire un appareil qui nous assurera du meilleur fonctionnement et des meilleurs résultats, tout en étant simple pour le client.

L'avenir appartient aux structures souples et légères. Avec la transformation de l'économie mondiale et l'avènement des NTIC, les PME peuvent désormais présenter des formes d'organisation avancées, traditionnellement l'apanage des grandes firmes, grâce aux nouvelles technologies de communication, à leur capacité de coopérer entre elles et à une demande en produits et services davantage préoccupée par la qualité. Les mêmes réalités s'appliquent aux collectivités. L'avenir appartient désormais « aux p'tits vites » !

À propos de l'organisation et de la performance économique régionale

Devant les difficultés économiques qui continuent de nous assaillir, les régionaux ont souvent la critique facile face à leurs organisations. Mais les défis sont imposants et ces critiques ne sont pas toujours fondées. Dans « *Les régions périphériques: défi au développement du Québec* » (Presses de l'université du Québec, 1983), Clermont Dugas écrit : « Tout périphérique qu'elle soit, la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean a acquis assez tôt certaines caractéristiques du monde urbain et a pu se développer selon un modèle original qui l'a maintenue à l'abri de crises économiques aussi graves que celle qui assaille encore l'Est-du-Québec, l'Abitibi-Témiscamingue et la Côte-Nord. Un heureux ménage de comportements urbains et ruraux a fait naître assez tôt des solidarités locales, sous-régionales et régionales qui se sont traduites par des organismes de promotion du développement qui ont su à plusieurs occasions démontrer leur efficacité ou qui ont tout au moins contribué à amortir selon les circonstances les chocs de la conjoncture. » Plus récemment, Marc-Urbain Proulx signifiait que l'organisation régionale est beaucoup plus efficace que l'on croit en général, souple, légère et relativement rapide, transparente, créative et accessible, avec une bonne capacité d'adaptation au changement. Il faut donc s'interroger soigneusement sur les changements réels qui doivent être conduits pour optimiser nos actions en matière de développement économique. Il est peut probable qu'un chambardement majeur représente une solution appropriée.

Dans « *Économie régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean* » (Lapointe, Adam, Paul Prévost et Jean-Paul Simard, Éditions Gaetan Morin, Chicoutimi, 1981), on peut relever les constats de l'époque de la rationalisation dans la grande industrie régionale pour observer par la suite le cheminement qui a tout de même été fait depuis. Nous reproduisons ci-après la conclusion de cet ouvrage.

CONCLUSION, ÉCONOMIE RÉGIONALE DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN (Lapointe Adam et als, 1981)

« Un SAUT immense est nécessaire pour concevoir le modèle le plus probable à long terme, après le modèle actuel. Il est en effet imposable (c'est-à-dire basé sur la valeur d'usage produite sur et pour un territoire donné, dans une conception collective et spatiale du développement) décentralisé et autogestionnaire. »

L'économie du Saguenay-Lac-Saint-Jean, ouverte sous le signe du bois, fut relancée tour à tour par le développement de l'énergie hydro-électrique et la mise en exploitation des ressources minières de Chibougamau-Chapais. Toutefois, depuis le début des années soixante, et probablement même depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, elle connaît un ralentissement continu et très net qui va de pair, depuis 1966, avec une stagnation de la population régionale. Cette situation se traduit par une émigration des jeunes, un taux de chômage régulièrement élevé (16 % en 1976), et un des taux d'activité de la main-d'œuvre les plus faibles du Québec.

La région doit faire face à un plafonnement dans les trois plus importants groupes du secteur manufacturier (première transformation des métaux, papier et bois) qui regroupent plus de 80 % du secteur secondaire. La modernisation de ces entreprises, même si elle crée une effervescence économique passagère et permet un maintien des activités au niveau actuel, ne résoudra pas le problème aigu du chômage. De même, la consolidation actuelle des activités agricoles les rend plus compétitives mais dégage par contre un surplus de main-d'œuvre. Enfin, la rareté et la faiblesse relative du développement des petites et moyennes entreprises accentuent la spécialisation industrielle de la région, la rendant dépendante des décisions extérieures ainsi que des fluctuations internationales.

Sous un angle plus positif, il faut noter, toutefois, que le travailleur occupé est l'un des mieux rémunérés du Québec, surtout s'il travaille dans les secteurs des pâtes et papier et des métaux primaires. La population demeure jeune et le travailleur régional est tout aussi compétent que son homologue québécois. Le mouvement coopératif est dynamique et semble vouloir s'affirmer comme un moteur de développement économique. Enfin, la forte concentration urbaine du Saguenay-Lac-Saint-Jean lui assure une qualité unique d'équipements socio-économiques dans les régions périphériques du Québec et avantageusement comparable à plusieurs régions du Québec de base.

Une analyse attentive de la réalité économique régionale nous amène donc à situer la problématique régionale au-delà des aléas d'une conjoncture capricieuse, dans les bases mêmes de son développement économique. Ainsi, après un décollage économique fulgurant au début du siècle, la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean ne parvient pas, depuis la Deuxième Guerre mondiale, à retrouver son second souffle et à soutenir une croissance économique qui assurerait au moins de l'emploi à toute sa population. En effet, alors que les avantages comparés du départ ont pratiquement disparu, la structure industrielle régionale demeure désarticulée et peu diversifiée, laissant apparaître une économie extravertie et dominée de l'extérieur.

Les avantages comparés initiaux ont disparu

Le bois, qui a lancé la première vague d'industrialisation massive avec l'avènement au début du siècle des moulins de pâtes et papier, a largement perdu de sa puissance concurrentielle. En effet, une exploitation irrationnelle a considérablement reculé les frontières de nos forêts régionales et augmenté les coûts de transport et d'exploitation. Aujourd'hui, un billet doit voyager en moyenne 58 milles avant d'atteindre le moulin, et souvent il provient d'une zone difficile d'accès.

Des développements technologiques ont permis aux Américains d'utiliser dans la fabrication du papier des essences d'arbres à croissance ultra-rapide, ouvrant au secteur papetier de nombreuses forêts d'outre-frontière. Des recherches se poursuivent au Brésil pour utiliser les essences d'arbres des immenses forêts brésiliennes. D'autres laboratoires sont sur le point de faire mieux encore. « L'American Newspaper Publishers Association Research Institute » de Pennsylvanie a découvert que le bois pouvait être avantageusement remplacé par d'autres matières pour la fabrication du papier journal de qualité. On signale la fibre de « kenaf », une plante annuelle, et la « bagasse », partie ligneuse de la canne à sucre, comme éventuels substituts de la pâte de bois.

L'utilisation du bois dans la fabrication du papier ne disparaîtra pas demain, mais il est évident que les forêts du Saguenay-Lac-Saint-Jean ont perdu leur place privilégiée dans la course. Une nouvelle approche plus rationnelle à l'exploitation de nos forêts est désormais nécessaire...

L'électricité a permis la deuxième vague d'industrialisation avec l'implantation, en 1926, de l'Alcan dans la région. À l'époque, l'électricité ne voyageait pas et l'utilisation de cette forme d'énergie nécessitait la localisation des industries à proximité de la source. Aujourd'hui, le progrès technologique et une structure tarifaire égalitaire permettent à l'électricité de voyager sur l'ensemble du territoire québécois habité, et d'être accessible à tout le monde au même prix. Détenir au Saguenay-Lac-Saint-Jean 25 % de la production hydro-électrique du Québec ne constitue plus de nos jours un facteur de localisation déterminant pour de nouvelles entreprises.

Au début des années 50, le cuivre a permis l'élargissement des frontières de la région vers le nord avec l'ouverture des villes de Chibougamau et Chapais. Cependant, après un essor rapide, la concurrence internationale et les surplus de stock placent l'exploitation des mines de cuivre en mauvaise position.

Il y a présentement en inventaire 2 millions de tonnes de cuivre sur le marché mondial. Ces surplus sont actuellement maintenus par les exportations de cuivre provenant des pays en voie de développement tels le Chili, le Zaïre, l'Angola, la Zambie, etc. À cause d'un niveau de vie très faible, ces pays peuvent produire à des coûts défiant toute compétition de la part des pays industrialisés. D'ailleurs, pour le seul avantage d'obtenir des devises étrangères, ces pays vendent souvent leurs métaux en dessous du prix coûtant. Dans de telles conditions, les malaises du secteur du cuivre ne sont plus des problèmes de conjoncture, mais bien des problèmes de fonds.

Face au développement de nouvelles mines de cuivre dans le monde et à une structure de prix des plus compétitives, le Saguenay-Lac-Saint-Jean a donc perdu ses avantages comparés dans le secteur du cuivre.

Enfin, avec le développement des chemins de fer, du port de Port-Alfred, de l'aéroport de Bagotville, avec l'ouverture des routes reliant le Saguenay-Lac-Saint-Jean à Saint-Siméon, Tadoussac, Québec et la Tuque, et avec les progrès technologiques en matière de transport, la région ne constitue plus un marché protégé. Elle est désormais ouverte à une concurrence interrégionale d'autant plus vive que la période de décollage, engendrée par les pâtes et papier et l'aluminium, n'a pas implanté une population tellement importante dans la région.

La structure industrielle régionale est désarticulée et non diversifiée

Or, si au Saguenay-Lac-Saint-Jean l'économie régionale a perdu ses plus grands avantages comparés, aucune structure de production bien articulée et diversifiée n'a su émerger au cours des dernières années pour prendre la relève.

Quoique le secteur manufacturier demeure important dans la région, sa structure est très peu diversifiée. Quatre groupes majeurs emploient plus de 90 % des travailleurs manufacturiers de la région. Le groupe majeur dominant est celui de la première transformation des métaux (occupé presque exclusivement par l'Alcan), suivi des secteurs du papier, du bois et des aliments et boissons. Une analyse plus détaillée nous montre que les deux premiers secteurs dominant largement les deux autres, avec plus de 73 % des emplois. En d'autres termes, la structure de production régionale est constituée par l'aluminium et les pâtes et papier.

Enfin, l'appareil industriel régional est lui aussi largement désarticulé. Les liaisons entre les deux grands secteurs ne dépassent pas le partage des infrastructures, et si le secteur des pâtes et papier et le secteur du bois représentent une intégration verticale régionale valable, on ne peut en dire autant de la filière d'aluminium qui est complètement tronquée et qui se milite à la production de l'aluminium de première et deuxième fusion. L'importance de ces deux industries fait du Saguenay-Lac-Saint-Jean une région ouverte qui exporte surtout à l'extérieur du Canada.

L'aluminium et les pâtes et papier, en véritables activités motrices, ont certainement provoqué un accroissement du produit réel global de la région et engendré des effets indirects, comme l'amélioration des infrastructures propres

à stimuler l'industrialisation de la région. Mais jusqu'à présent elles ont été incapables d'entraîner la création d'activités complémentaires, liées à elles techniquement et économiquement, et de déclencher des réactions en chaîne, favorables à la diffusion de la croissance dans l'espace régional. On cherche en vain des activités complémentaires, puissantes, que le complexe électro-métallurgique de l'Alcan, par exemple, aurait pu entraîner dans son sillage. Aujourd'hui, ces firmes ont manifestement abandonné leur effort de pénétration pour se retourner vers la rationalisation de leurs opérations. Un processus rarement créateur d'emplois...

Enfin, non seulement la structure de production ne s'est pas développée ni diversifiée comme on aurait pu l'espérer, mais elle exprime une certaine régression depuis la dernière guerre. C'est ce qui faisait constater aux économistes de l'OPDQ, dans leur rapport-synthèse sur le sous-système urbain et régional du Québec, que le Saguenay-Lac-Saint-Jean, de région de transformation qu'il était, devient de plus en plus une région-ressource. L'activité primaire reliée à la forêt et aux mines prend de plus en plus d'importance.

Une économie extravertie et dominée

Aujourd'hui, l'économie du Saguenay-Lac-Saint-Jean demeure extravertie et dominée de l'extérieur. Seuls l'agriculture et le groupe industriel des aliments et boissons sont des fiefs, à toute fin pratique, entièrement possédés et contrôlés par des régionaux. Même le commerce de détail, qui jusqu'à tout récemment était une chasse gardée des entrepreneurs régionaux, glisse rapidement, à la faveur de la restructuration de la formation commerciale régionale, aux mains des grandes chaînes nationales et multinationales.

Dans le secteur primaire, d'après la liste des concessions forestières établie au 1^{er} avril 1974, les principaux concessionnaires seraient les grandes compagnies papetières de la région qui posséderaient 88,25 % de l'ensemble des concessions de la région.

Contrairement à la forêt qui est tout de même pour une mince partie exploitée par des régionaux, les développements miniers ont toujours été sous la coupe de la grande entreprise multinationale et, plus récemment, du gouvernement (Soquem, Niobec). Ce phénomène s'explique par la forte intensité de capital nécessité par les développements dans ce secteur. Ce caractère particulier rend l'activité minière hors de portée des investisseurs régionaux.

L'énergie hydro-électrique, une autre grande ressource de la région, est contrôlée à 93,3 % par l'Alcan et à 98,5 % par l'Alcan et Abitibi-Price.

Dans le secteur manufacturier régional, plus de 8 \$ sur 10 \$ sont transigés par les compagnies de pâtes et papier et l'Alcan, et près de 8 travailleurs sur 10 y trouvent leur gagne-pain. Dans ce secteur, les régionaux ne sont donc représentés, de façon significative, que dans l'industrie des aliments et boissons qu'ils dominent, comme nous l'avons dit plus haut, et dans l'industrie du bois (sciage) qu'ils partagent.

Dans le secteur tertiaire, les entreprises de groupe « services sociaux, etc. » (bureau comptable, firme d'ingénieur, avocat...) sont propriétés locales ou fortement régionalisées (santé et éducation).

Hamel Transport Itée et Harvet Transport demeurent cependant les seules entreprises importantes du groupe « transport » à être encore possédées et contrôlées par des entrepreneurs régionaux.

Le groupe « commerce de détail » a toujours été dominé par des intérêts régionaux, mais les nombreuses constructions de centres ont permis la multiplication des magasins de grandes chaînes, tels Sears, Woolco, La Baie, Steinberg, Dominion, etc. Ces centres eux-mêmes sont des filiales ontariennes ou européennes.

Dans le groupe « finance et assurance », les coopératives régionales (caisses populaires, caisses d'entraide économique, caisse d'établissement et l'assurance Coop-vie) se sont taillé une place de choix dans le domaine de l'épargne à la consommation. Les caisses d'entraide, un phénomène relativement récent, se sont même avancées dans les secteurs économiques vitaux de l'industrie et du commerce, un champ jusqu'alors malheureusement inoccupé par le mouvement coopératif.

Enfin, nous l'avons déjà mentionné, le Saguenay-Lac-Saint-Jean est une région ouverte qui exporte à l'extérieur du Canada. Ainsi, environ 65 % de la

production globale des secteurs de l'aluminium et des pâtes et papier doit être écoulé sur les marchés internationaux, contre seulement 25 % sur les marchés de la province de Québec et 10 % dans les autres parties du Canada. Or, on sait que :

« plus un pays est ouvert au monde extérieur, plus l'élasticité de ses importations est forte, ce qui entraîne d'importantes fuites de revenus et, par conséquent, un faible multiplicateur ».

Soulignons également le caractère multinational de l'Alcan et des compagnies de pâtes et papier de la région. Ces firmes, caractérisées par la dispersion de leurs activités de production à travers le monde, forment des systèmes complètement intégrés qui fonctionnent selon le principe de la division internationale du travail, nuisant à l'émergence de structure de production bien articulée au sein d'un même territoire.

Des politiques de développement centrales plutôt que régionales

Lorsqu'un système ne va plus, c'est à son régulateur d'intervenir pour rétablir la situation. Le gouvernement a bien cherché par divers moyens à relancer l'économie des régions. Que ce soit par l'intermédiaire des actions de planification régionale (la « Mission de planification », et maintenant le « Schéma d'aménagement régional »), par la mise sur pied d'organismes de coordination interministérielle (OPDQ, CAR...) ou le financement de projets dans le cadre d'ententes provinciales-fédérales, etc. L'État s'est impliqué, avec des succès inégaux, dans l'établissement de conditions favorables au développement des régions. Le principal inconvénient de cette approche a été de déterminer, par le haut, les meilleures voies au développement des régions, en ne tenant pas suffisamment compte des préoccupations des milieux régionaux et surtout de leur participation à la forme de développement qu'ils auraient pu souhaiter.

La voie empruntée fut donc celle des grands moyens (créations d'importantes sociétés d'État...), des grands projets (usines de pâtes et papier, autoroute...) et grands réseaux de services (Cégep, CLSC...).

Ces interventions, souvent ponctuelles et incohérentes, ont contribué à entretenir un climat de fausses illusions et de frustrations, et à développer une mentalité de dépendance envers toute forme d'intervention extra-régionale, sans pour autant régler les problèmes de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il ne s'agit pas de rejeter entièrement cette forme de développement essentielle à bien des égards à l'établissement et à l'expansion d'une société québécoise moderne. Il faudra surtout que les grands projets de développement et d'intervention de l'État s'intègrent mieux au développement de la région et aux aspirations culturelles et sociales de sa population.

Enfin, relativement à une gestion plus immédiate de l'activité économique, rares sont les ministères qui donnent à leurs bureaux régionaux la latitude d'élaborer, budgéter et exécuter des projets particuliers. quoique le problème de l'intégration spatiale, de la déconcentration et de la décentralisation retiennent de plus en plus leur attention, les décisions de nos administrations provinciales et fédérales sont prises à Québec et à Ottawa, et satisfont à des optimums sectoriels et non régionaux.

Des orientations régionales de développement

Ce diagnostic sévère ne doit cependant pas décourager les populations régionales. Les constatations devraient plutôt servir de base à l'élaboration de stratégies de développement viables et conformes à la problématique énoncée.

Dans cette optique, trois approches sont actuellement véhiculées dans les milieux socio-économiques québécois, pour « solutionner » les problèmes des régions périphériques. Deux d'entre elles, développées par l'OPDQ, ont donné naissance à des scénarios de développement pour la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, alors que la troisième a largement inspiré l'action du CRD au cours des vingt dernières années.

9.5.1. Le scénario du laisser-faire

Cette première approche, qui reconnaît implicitement l'impossibilité d'effectuer des changements à la structure actuelle, tente d'illustrer le devenir possible de la région dans l'hypothèse d'une poursuite des tendances observées. Elle ne comporte aucune remise en cause de l'ordre établi des choses, aucune

intervention délibérée de l'État autre que celles déjà en cours. Cette « option du laisser-faire » a permis à l'OPDQ de décrire un des futurs possibles du Saguenay-Lac-Saint-Jean pour la période de 1978-1986.

D'un point de vue démographique, il se dégage trois grandes tendances dans les statistiques analysées (population totale, taux de chômage et produit intérieur brut), lesquelles conditionneraient le développement économique et social de la région : premièrement, une croissance lente de la population; deuxièmement, un vieillissement de la population; et troisièmement, une forte augmentation de la population active.

Sur un plan plus strictement économique, on prévoit une stabilisation de l'économie régionale. Le taux de chômage devrait donc augmenter sensiblement pour atteindre près de 24 % en 1986 à cause de la forte augmentation de la population active.

Sur le plan social et culturel, le vieillissement de la population et la tendance au nivellement des conditions de vie pour l'ensemble du Québec vont entraîner une réorientation des investissements des services publics et sociaux dans la région. Par exemple, l'éducation permanente prendra une place plus importante et on accroîtra les dépenses pour les équipements culturels et les loisirs.

Du côté de l'aménagement du territoire, on devrait s'attendre à une augmentation des conflits d'utilisation des sols et à une dégradation accentuée du milieu environnant. On devrait aussi assister à une augmentation du déséquilibre démographique, administratif et commercial entre le Saguenay et le Lac-Saint-Jean.

Finalement, en ce qui concerne le dynamisme du milieu, les grandes entreprises devraient demeurer les piliers de l'activité industrielle régionale même si certaines d'entre elles ont atteint un plafond dans leur expansion. Dans les prochaines années, c'est le mouvement coopératif qui devrait accentuer son rôle comme moteur de l'économie régionale.

9.5.2. Le scénario des « miracles économiques »

Les grandes étapes de la vie économique du Saguenay-Lac-Saint-Jean ont été souvent marquées par des interventions massives de la part d'agents économiques externes tels que Price, l'Alcan, la Donohue, etc. Comme ces poussées ont eu des effets d'entraînement limités et n'ont pas engendré l'effervescence économique régionale escomptée, elles prennent dans l'histoire un peu l'allure de miracles économiques isolés causés par on ne sait quelle divine intervention.

Ajoutons à ce constat le peu de leviers décisionnels laissés aux instances régionales par les processus de centralisation économique et administrative qui s'ensuivirent, et nous comprenons facilement que les élites régionales dépourvues de moyens, inquiétées par une situation économique vacillante, se sont mises en quête de nouveaux miracles, de nouvelles interventions externes massives du type Kruger, Donohue, Feral, GM ou encore autoroute Alma-La Baie.

Cette deuxième approche au développement régional se couple normalement à la première et constitue en fait la réaction typique d'une partie régionale consciente de ses problèmes économiques mais complètement démunie de moyens. Réduite à la quête d'interventions externes, elle recherche le miracle économique qui relancera une fois de plus la région sur la voie de la prospérité. Dans ce scénario, les forces régionales assument des rôles de groupe de pression et en utilisent les moyens : campagnes de presse, pétitions, marches, lobby, etc.

Quoique ces grands projets soient intéressants à recevoir quand ils nous arrivent, il est toutefois hasardeux d'y placer toutes nos énergies et tous nos espoirs. En effet, les trésors fabuleux font partie des contes et les centaines de millions investis en région périphérique laissent souvent des traces bien minces. Lorsque la technologie est presque totalement importée de l'extérieur et que les travaux spécialisés sont le fait de firmes et de travailleurs extra-régionaux, la part des montants investis qui demeure sur le territoire et qui aura des effets multiplicateurs est loin des chiffres brandis par les promoteurs. Ces projets, le plus souvent à haute densité capitalistique, ne génèrent que peu d'emplois permanents par dollar investi. Enfin, les firmes à l'origine de ces grands projets, parce qu'intégrées à une filière de production nationale ou internationale, ont peu d'intérêt à diversifier régionalement leur production.

9.5.3 Le scénario de l'action

Depuis quelques années, suite à certaines réussites spectaculaires typiquement régionales (Caisses d'entraide, la Beauce...) et aux succès limités des grands projets gouvernementaux et privés, les milieux régionaux semblent retrouver confiance dans leurs moyens et vouloir s'orienter vers certaines formes d'autodéveloppement. Inspiré par cette philosophie de l'action, l'OPDQ suggère dans ses « Orientations de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean » de se dégager des bases économiques traditionnelles et de définir de nouvelles stratégies de développement en fonction des aspirations régionales. Il propose donc une perspective de développement différente qui se fonde sur trois préoccupations majeures :

- Premièrement, une utilisation optimale des ressources humaines et physiques là où elles se trouvent sur le territoire;
- Deuxièmement, une formule de développement qui privilégie une plus grande participation de la population à la vie régionale, aussi bien économique que sociale;
- Troisièmement, une amélioration des milieux de vie qui passe par un aménagement contrôlé de l'environnement en fonction des équilibres bio-physiques et des besoins de la population.

Ces préoccupations ou exigences générales se traduisent dans un plan d'action qui regroupe cinq grandes orientations régionales de développement, et se concrétisent dans un certain nombre d'objectifs à réaliser.

Orientations régionales de développement :

- accroître le niveau d'exploitation des ressources naturelles;
- diversifier l'économie régionale par un accroissement de la transformation en région;
- accroître la participation des citoyens dans le développement de la région;
- consolider le développement du milieu rural;
- équilibrer le développement du milieu urbain.

Source : ODDQ. *Orientations de développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean*. P.31.

À partir de cette philosophie d'autodéveloppement et des orientations et objectifs retenus, l'OPDQ décrit l'évolution anticipée de la région entre 1976 et 1986.

Dans le domaine économique, elle prévoit une augmentation de la création d'emplois, tout en favorisant une plus grande participation des agents économiques de la région dans le développement. Ceci devrait se traduire par 20 000 nouveaux emplois contre 10 000 pour l'option « laisser-faire », et le taux de chômage se stabiliserait à 16,8 % en 1986 au lieu du 23,8 % prévu dans le scénario tendanciel.

Sur le plan de l'aménagement du territoire, la structure même du milieu urbain resterait sensiblement la même; les agglomérations du Haut-Saguenay accroîtraient leur spécialisation industrielle et commerciale par la régionalisation administrative du gouvernement et le complexe industrialoportuaire. Le Lac-Saint-Jean consoliderait sa structure industrielle en profitant au maximum des mesures visant à favoriser la localisation du développement industriel (PME) à proximité des lieux de production, et en diversifiant ses industries.

Du point de vue social et culturel, l'accès aux équipements et aux services socio-culturels ainsi que la valorisation de l'environnement seraient facilités par une conscientisation et une participation de la population à l'aménagement de son mode et de son milieu de vie. Cette amélioration se ferait ressentir particulièrement dans le milieu rural.

Finalement, en ce qui concerne le dynamisme du milieu, il se manifesterait par la prise en charge du développement de la région par sa population : centralisation des autorités sous-régionales (conseils de pouvoirs gouvernementaux; conseils métropolitains, etc.); participation plus active à la vie économique (mouvements coopératifs, PME, etc.).

9.6 Conclusion

Le tableau brossé est peu reluisant. Il illustre une société économiquement à bout de souffle et dépouillé d'une large partie de ses moyens et des leviers nécessaires à sa relance. Dans ce contexte, le scénario de l'action tel que défini par l'OPDQ est séduisant et se présente comme une possibilité de développement assise sur une volonté régionale de reprise en main. Cependant, les implications d'un tel choix ne sont pas simples et doivent reposer sur une véritable volonté populaire et non sur l'unique désir d'un gouvernement central à court d'idées et de moyens qui a soudain découvert que les milieux régionaux avaient aussi leur part de responsabilité dans leur développement. Il faudra donc éviter de se lancer trop rapidement dans l'élaboration et l'implantation de solutions mal comprises sans en connaître toutes les conséquences. D'autres études s'imposent pour mettre en évidence les processus historiques et les conditions qui ont entraîné l'émergence des goulots d'étranglement qui se dressent présentement devant nous.

Personne n'a encore étudié précisément pourquoi et comment le Saguenay-Lac-Saint-Jean a momentanément perdu ses avantages comparés.

Dans une étude effectuée au Brésil, Mueller a démontré, pour le compte de l'ONU, que les multinationales créent à long terme du chômage dans les régions d'implantation. Quel rôle les multinationales ont-elles réellement joué dans le développement du Saguenay-Lac-Saint-Jean?...

Nos PME sont moins importantes, moins dynamiques et moins nombreuses que dans le reste du Québec. Serions-nous dépourvus d'initiatives, de moyens ou de possibilités?... Pourquoi?...

D'autres études s'imposent aussi pour évaluer les esquisses de solutions présentées par l'OPDQ, la décentralisation, la participation, le développement des coopératives et des PME.

Dans quelles conditions la décentralisation devient-elle un outil de développement économique et social?

Enfin, dans le projet de décentralisation du gouvernement, si l'on parle beaucoup de partage des pouvoirs, on aborde peu le phénomène de la participation populaire et de la nécessaire émergence d'une nouvelle mentalité sociale appropriée aux sociétés qui décident de s'assumer pleinement.

On constate qu'on parlait déjà de développement local à cette époque, bien avant l'avènement officiel du phénomène. On constate également que le réseau régional de PME s'est particulièrement développé, par rapport aux constats de l'époque et que l'économie régionale nous appartient de plus en plus. Soulignons aussi des performances solides de 1991 à 1995 quant à l'augmentation des expéditions manufacturières, alors que la région affichait une croissance de 56,5% contre 34,8% pour l'ensemble de la province, et quant à l'augmentation de la valeur ajoutée qui faisait un bond de 113,3% dans la région pendant la même période, comparativement à 39,3% pour le Québec. C'est avec l'organisation régionale actuelle que cette évolution s'est dessinée. C'est aussi dans le cadre de cette organisation que nous avons pu assister à l'éclosion d'une foule d'initiatives structurantes pour le milieu, telles :

- le Centre québécois de recherche et de développement de l'aluminium
- le Centre de formation et de développement en métallurgie
- le Centre professionnel en métallurgie
- le Centre de recherche et de développement en agro-alimentaire
- des services de soutien aux entreprises et aux entrepreneurs de plus en plus sophistiqués
- Branché en affaires (liens entre les appels d'offres externes et les entreprises régionales)
- Branché sur le bois (promotion du bois)
- le projet en cours de promotion économique régionale et d'inventaire des sites industriels
- la reconnaissance à titre de « Vallée de l'aluminium »
- la Carte routière technologique en transformation de l'aluminium
- le futur institut de recherche en transformation de l'aluminium
- l'émergence de divers fonds d'investissement et de capital de risque
- le Réseau de sous-traitance régionale dans le cadre du projet Alcan Alma
- la base de données sur les entreprises régionales
- le développement des activités de formation professionnelle et technique
- la progression de l'UQAC
- le Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire (CRÉPAS)
- etc.

Les problèmes demeurent évidemment criants et les défis plutôt imposants. En conséquence, des ajustements structurels et une remise en question s'imposent mais, dans ce contexte, il importe néanmoins de préserver nos acquis et d'éviter les chambardements et les déséquilibres qui pourraient engendrer l'inverse des résultats escomptés.

Les défis, tendances et enjeux du développement local et régional

Un simple numéro de téléphone, 1-800-McKenna, et voilà un milieu économiquement défavorisé, reculé et laissé pour compte par les grandes sociétés, devenu en peu de temps quasi capitale des centres d'appel et du télémarketing au Canada. Un simple numéro de téléphone ? Non ! Une stratégie de développement bien orchestrée où le Nouveau-Brunswick, faisant fi de son éloignement des grands centres urbains, a su faire valoir ses forces (notamment le bilinguisme et des pratiques salariales avantageuses) et profiter des nouvelles technologies de communication, reflétant une bonne lecture des tendances qui affectent l'économie mondiale, et des défis et enjeux qu'elles posent au développement des collectivités locales.

Au fil de la dernière décennie, la libéralisation et la mondialisation du commerce international et des mouvements de capitaux se sont accélérées, provoquant d'importants bouleversements sur les marchés mais aussi sur les politiques publiques, entraînant des changements profonds à l'échelle planétaire auxquels les communautés locales n'ont pas échappé. Ces changements iront en s'amplifiant dans les prochaines années, sans compter que les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) provoquent une révolution tout aussi marquée, voire davantage, dont nous n'avons encore qu'un timide aperçu. Nous entrons par ailleurs dans une ère de démocratisation où trois phénomènes ont cours actuellement et auront une importance capitale au cours des prochaines années, au-delà de la démocratisation des organisations, soit : la démocratisation de la technologie (ordinateurs, télécommunications, miniaturisation), la démocratisation de la finance (les fonds mutuels) et la démocratisation de l'information (internet).

Bien sûr, si elles représentent des défis majeurs à relever, ces mutations « globales » sont porteuses de nouvelles perspectives de développement pour les territoires locaux. Aussi, pouvoir évaluer les menaces et opportunités pour ces territoires et y répondre rapidement et efficacement est essentiel, aussi bien pour les populations, les décideurs et les acteurs socio-économiques locaux que pour les organismes de développement concernés.

En général, beaucoup de collectivités répondent de façon positive à ces défis, mais toutes ces tendances n'ont pas la même importance partout : certaines régions sont mieux placées que d'autres pour tirer partie des technologies de l'information ou des marchés urbains ; certaines sont plus vulnérables à la mondialisation et aux marchés externes que d'autres ; certaines sont plus sensibles à la réduction des dépenses sociales ou aux flux d'investissements publics ou privés. D'ailleurs, pour l'économiste Bruno Montour, le développement d'une région n'est pas strictement économique. Il dépend d'un environnement socio-économique complexe où la richesse provient plutôt des ressources humaines, chaque région ayant son potentiel. Il ne faut pas cependant essayer de tout faire ! Seulement exploiter à fond ses forces et corriger ses faiblesses. Les territoires locaux diffèrent en effet profondément quant à leur histoire, au contexte socioculturel, aux relations particulières avec leur entourage, à leur situation géographique, leurs caractéristiques démographiques et sociales, la structure de leur économie, leurs ressources naturelles et humaines, etc. Elles sont donc affectées de façon plus ou moins importantes par les tendances socio-économiques externes. Les politiques et les structures mises en place pour soutenir le développement local doivent prendre en compte cette diversité de conditions et d'effets. Or, on constate que la façon la plus efficace de valoriser cette diversité passe par les acteurs locaux eux-mêmes, qui mettent en place leurs propres stratégies et plans d'action, en fonction de leur analyse des forces et faiblesses de leur territoire ainsi que des opportunités et des menaces qui peuvent se présenter. Cette tendance générale, à la base même de l'idée de la décentralisation, devrait encore s'accroître à l'avenir, à travers des partenariats locaux à définir par les collectivités elles-mêmes.

Or, certaines des tâches de la planification stratégique sont précisément de clarifier les rôles de chacun des acteurs du développement, d'examiner les mandats de tous en fonction de l'atteinte des objectifs territoriaux. Les villes et leurs partenaires rompus au développement local pourront ainsi amorcer une clarification des rôles et décider collectivement des outils, des équipements et des manières de travailler les plus efficaces pour développer le territoire et tirer partie de son plein potentiel, afin de bâtir les partenariats essentiels à leurs succès. Il leur appartient donc de réagir et de s'adapter aux tendances, aux défis et aux enjeux qui influencent leur devenir, avec « l'humain » au centre de toutes les préoccupations et de tous les processus.

La plupart des grandes tendances socio-économiques nationales et mondiales affectent donc la dynamique du développement des communautés locales à un niveau ou un autre, que ce soit au chapitre des échanges économiques, de l'organisation des territoires, des technologies, de l'emploi, de la démographie, des aspects sociaux, etc. Dresser un portrait des tendances en la matière implique donc une préoccupation relativement large quant aux bouleversements en cours et aux défis qu'ils sous-tendent pour les localités. Le « village global » subit désormais des influences globales.

C'est pourquoi cette question des grandes tendances, des défis et des enjeux auxquels les collectivités locales sont confrontées est abordée aux tableaux 10,11 et 12 ci-après. On constatera ainsi, devant l'ampleur de la tâche, que des interventions de tous niveaux sont essentielles pour obtenir les succès escomptés, que ce soit à l'échelon local, au supralocal, au régional ou au niveau national. On constatera également que ces défis ne relèvent pas des structures municipales, mais de la toile organisationnelle de l'ensemble de la région en matière de développement économique et des liens qui se tissent entre les divers acteurs. Enfin, l'information est utile quant aux choix organisationnels à faire et aux stratégies à développer pour le bénéfice de toute la région et des citoyens de chacune de ses localités.

Tableau 10

LES TENDANCES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS

Économie et marchés

- Mondialisation, continentalisation, globalisation, constitution de blocs régionaux (ex. : ALENA, CEE, MERCOSUR, etc.)
- Pénétration croissante des marchés locaux par l'économie mondiale ; exposition croissante des entreprises locales à la concurrence.
- Exportation (croissance de 150% des exportations du Québec depuis 10 ans ; la province exporte 58% de son PIB aux États-Unis seulement ; 41% de tous les nouveaux emplois créés au Canada de 1990 à 1994 étaient liés au développement des exportations)
- Économie de l'information et du savoir (société informative)
- Nouvelle économie (CNE / CDTI)
- Restructuration à l'échelle planétaire.
- Réorganisation du système productif ; fonte des emplois productifs
- Tertiairisation de l'économie
- Croissance sans création d'emploi
- Acquisitions, fusions et mégafusions d'entreprises
- Délocalisations d'entreprises
- Résurgence du concept de pôles industriels. *(Quelques agglomérations tireront leur épingle du jeu mais, dans l'ensemble, une telle réalité entrainera des conséquences néfastes au chapitre du développement des régions. Les récentes politiques gouvernementales ont d'ailleurs donné le ton, canalisant la plus grande part des investissements vers les parcs spécialisés de Québec et Montréal.)*

Technologies

- Nouvelles technologies, en particulier les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) ainsi que les biotechnologies.
- Valorisation de la spécificité des savoir-faire ; capitalisation des connaissances et des ressources immatérielles spécifiques au niveau local et à leur important potentiel multiplicateur.
- Les acteurs économiques locaux, décideurs d'entreprises, fournisseurs de services à valeur ajoutée et acteurs d'accompagnement publics ou privés, sont invités à accéder le plus largement possible aux ressources immatérielles à l'échelle internationale.
- Transferts technologiques
- Propriété intellectuelle
- Accords de licence

Emploi

- La détérioration de la structure d'emplois dans plusieurs régions du Québec est à l'origine des phénomènes de déclin, d'exode, de pauvreté et de désintégration des organisations collectives.
- Retour à la précarité pour nombre de travailleurs
- Croissance du travail autonome
- Les zones urbaines voient changer sensiblement la composition de leur marché du travail et leur économie stagner en termes d'emplois créés. En parallèle, les zones rurales doivent à présent être elles-mêmes en mesure d'offrir des possibilités d'emploi.
- L'approche territoriale implique que les problèmes d'emploi ne sont plus traités selon une approche générale appliquée indistinctement à tous les territoires, mais au contraire traités comme des problèmes locaux, à petite échelle, où chaque facteur influençant la demande et l'offre est analysé et considéré comme faisant partie d'un ensemble.
- La demande et l'offre de travail sont de plus en plus spécifiques et différenciées selon le contexte local dans lequel elles s'inscrivent, puisque les ressources disponibles diffèrent grandement d'un territoire à l'autre.

Tableau 10: Tendances (suite ...)

Entrepreneuriat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d'emploi principalement concentrée dans les PME, avec pour corollaire que ce sont les activités à risque et les nouveaux entrepreneurs qui renouvellent lentement les entreprises. ▪ Les PME peuvent désormais présenter des formes d'organisation avancées, traditionnellement l'apanage des grandes firmes, grâce aux nouvelles technologies de communication, à leur capacité de coopérer entre elles et à une demande en produits et services davantage préoccupée par la qualité. ▪ Les régions plus éloignées des grands centres urbains affichent des taux plus faibles de création d'entreprises, ce qui confirme l'importance du facteur de concentration dans ce domaine et s'ajoute à la problématique actuelle d'investissement dans les régions périphériques. ▪ Un développement économique basé sur l'entrepreneurship et la prise en main locale (développement endogène)

L'appropriation du développement local par l'entrepreneurship dégage notamment des tendances qui marquent particulièrement le développement des collectivités, tel qu'en témoigne le tableau ci-après, tiré du livre « Développement économique: clé de l'autonomie locale », publié sous la direction de Marc-Urbain Proulx. (Éditions Transcontinental, Collection Entreprendre, Montréal, 1994)

APPROPRIATION DU DÉVELOPPEMENT LOCAL PAR L'ENTREPRENEURSHIP

<u>Dimensions</u>	<u>Manières traditionnelles</u>	<u>Tendances</u>
Approche	De haut en bas	Prise en main locale
Structures	Centralisation – hiérarchisation	Décentralisation – Adhocratie
Sources	Exogènes (ressources fournies)	Endogènes (création des ressources)
Responsabilités	Spécialistes – Institutions	Engagement et concertation des acteurs
Conception	Développement Sectoriel	Développement intégré, durable
Orientation	Ressources naturelles et grands projets	Ressources humaines et projets viables
Attitudes	Valorisation des élites traditionnelles	Reconnaissance des acteurs (modèles)
Mentalité	Les gouvernements savent mieux	Ceux qui font savent mieux
Valeurs	Niveau de vie	Qualité de vie du milieu
Perspectives	Grands centres (infrastructures)	Localités (accès aux technologies)
Domaines	Primaires – secondaires	Tertiaire nouveau (culture, art, design : valeur ajoutée)
Production	Masse – standardisée	Produits et services individualisés, axés sur le savoir
Envergure	Marché régional	Transfert, exportation, internationalisation
Horizon	Besoins cycliques	Évolution continue
Changement	Société industrielle et postindustrielle	Société d'information et de savoir
Implication	Démocratisation par représentation	Démocratisation par participation
Vision	Court terme et spécifique	Long terme et partagée
Menaces	Marginalisation de certains groupes	Société à deux vitesses

Tableau 10: Tendances (suite ...)

Organisation et territoires

- Territorialisation
- Partage des responsabilités au-delà des territoires municipaux
- Engagement et concertation des acteurs.
- Réorientation du rôle de l'État ; retrait de l'État en faveur de la prise en main locale
- Déconcentration
- Décentralisation
- Les politiques gouvernementales reposent désormais sur la participation active des acteurs locaux, un principe d'ailleurs énoncé dans la nouvelle *Politique de soutien au développement local et régional* du Gouvernement du Québec qui a instauré de nouvelles réformes, après dix ans de « développement local » : entrée en scène des CLE, arrivée des CLD et renforcement des CRD.
- Au delà de cette politique, les nouvelles formes d'organisation recherchées se caractérisent nécessairement par une participation de la population, souvent mobilisée par une organisation locale ou régionale, des partenariats entre les différents groupes d'intérêts, une plus grande confiance dans l'innovation et l'esprit d'entreprise.
- Diminution de l'influence municipale en matière de développement local et régional
- Perte de pouvoir des maires au profit des structures régionales
- Affaiblissement des pouvoirs de taxation des municipalités
- Abaissement des valeurs foncières dans les régions
- Fusions municipales
- Regroupements de ressources
- Regroupements d'organismes régionaux
- L'avenir est aux structures politiques souples et légères.

Décentralisation et/ou déconcentration

Alors que l'approche traditionnelle du développement local est basée sur des politiques mises sur pied par des groupes spécialisés et institutionnalisés, la nouvelle tendance veut que le développement économique soit l'affaire de tous. D'ailleurs, le poids de la dette nationale et l'objectif déficit zéro entraînent un intérêt renouvelé des gouvernements pour les PME, l'entrepreneuriat et **la décentralisation**. Diane-Gabrielle Tremblay énonce toutefois le fait que lorsque les gouvernements partagent des pouvoirs, cela équivaut beaucoup plus souvent à de la déconcentration qu'à de la décentralisation, craignant que les stratégies actuelles ne continuent de favoriser les grands centres au détriment des régions. Il est en effet plus approprié de parler de déconcentration lorsque des tâches administratives sont déléguées sans que le pouvoir de décision ne les accompagne. Un défi d'autant plus important se pose donc en matière de développement local.

Pour le directeur général du Musée de la Civilisation, Roland Arpin, « Les termes comme « décentralisation » ou « transfert de responsabilités » sont présents dans les discours, mais on ne les a pas apprivoisés réellement. Certains tiennent un discours ayant un contenu post-industriel ... mais en réalité, l'action politique est encore à l'ère industrielle. » L'implantation récente des centres locaux de développement (CLD) nous offre un exemple manifeste d'une telle réalité. Issus d'une volonté de décentralisation clairement énoncée dans la *Politique de développement local et régional*, les CLD s'avèrent dans les faits à ce jour une expérience beaucoup plus près de la déconcentration, le gouvernement s'étant réservé une mainmise sur toutes les orientations, dans un domaine pourtant jusque là d'autorité exclusivement municipale ou locale. Les milieux locaux se trouvent ainsi limités à une participation pour le moins encadrée. On a simplement appliqué aux localités le modèle des Conseils régionaux de développement (CRD), transposant du même coup à l'échelon local les faiblesses généralement reconnues des CRD en matière de gouvernance locale et régionale. Enfin, en cherchant ainsi à imposer sa vision par le haut, le gouvernement a par ailleurs provoqué une certaine fonctionnarisation d'un système qui affichait pourtant des performances et une efficacité fort louables depuis plus de 25 ans, et dont l'approche était toujours demeurée plus près des réalités entrepreneuriales que de celles des réseaux publics, au bénéfice des entreprises. Il s'agit là d'un effet espérons-le temporaire, comme celui de la perte d'efficacité nette engendrée par l'implantation des CLD, plusieurs des acteurs-terrain normalement dévolus aux entreprises et au développement s'étant trouvés momentanément embourbés dans la mouvance sclérosante de la restructuration et de la réorganisation.

La décentralisation demeure toutefois une tendance inéluctable, le mouvement ayant pris une envergure planétaire. Ce n'est donc vraisemblablement qu'une question de temps. Les notions de territoire, d'identité locale, redeviennent importantes et on note une demande croissante pour une plus grande participation démocratique dans la prise de décision à l'échelon local. La démocratisation par représentation fait de plus en plus place à une démocratisation par participation. De nouveaux modes d'action collective et de solidarité apparaissent au niveau local, afin de mieux appréhender les enjeux soulevés par l'exclusion, la gestion des biens publics, le souci de compétitivité locale, de développement durable, d'intégration et de participation des citoyens, etc. Aussi, en parallèle, les pouvoirs publics considèrent de plus en plus que la décentralisation et le transfert de responsabilités vers des niveaux de décision inférieurs répondent mieux à leur nouveau rôle et à leurs contraintes fiscales, tout en permettant d'améliorer la qualité et la proximité des services qu'ils dispensent ; d'autre part, le niveau local constitue une échelle d'organisation plus « humaine » et plus efficace, dans un monde de plus en plus dominé par les multinationales et les grands ensembles continentaux de libre-échange. Ainsi, on devrait donc revenir progressivement au mode de fonctionnement qui caractérisait les commissariats industriels depuis le début des années 1970, c'est-à-dire un fonctionnement appuyé sur une participation véritablement décisionnelle du milieu local, mais cette fois sur toutes les facettes du développement local.

Tableau 10 : Tendances (suite ...)

Démographie et comportements

- Mutations démographiques : effondrement de la natalité, vieillissement de la population, affaiblissement de la main-d'œuvre disponible
- Mésadaptation de la main-d'œuvre aux nouvelles réalités du marché du travail
- Systèmes de valeurs en mutation. On constate notamment un déclin des formes d'autorité et de hiérarchie (tels l'Église, l'État, la Monarchie, la Science, etc.), une diminution des relations sociales et économiques basées sur la confiance et les liens familiaux.
- Les relations sociales sont, pour une part, moins liées à l'espace et les « communautés » semblent davantage se regrouper autour d'intérêts qu'en fonction des lieux de vie.
- Des facteurs comme la plus grande mobilité des populations sur le territoire et l'adhésion progressive de ces dernières à une culture de masse nord-américaine ont contribué à une certaine uniformisation des valeurs et des traits culturels des milieux ruraux et urbains du Québec.
- Augmentation des comportements individualistes.

Société

- Développement intégré, développement durable
 - *Tendance à privilégier une exploitation des ressources naturelles, culturelles et touristiques disponibles, de même qu'une utilisation d'énergie et une gestion des déchets qui soient plus rationnelles, dans une optique de développement durable).*
- Introduction de critères socioculturels dans l'analyse du développement économique.
- Émergence du concept d'économie sociale dans un cadre intégré
 - Le développement local tend désormais à un concept global intégrant le développement social et communautaire.
 - Une vision sociale plus intégrée du développement économique. Selon Diane-Gabrielle Tremblay, les grands objectifs de la décentralisation et du développement local communautaire ou du renforcement du pouvoir local sont de quatre ordres: revitalisation, équité, démocratisation et développement durable, des préoccupations qu'elle estime pour le moins étrangères aux visions traditionnelles du développement économique.
 - Le développement économique communautaire désigne un changement social caractérisé par la montée des partenariats entre les différents acteurs sociaux et par l'émergence de nouveaux acteurs sociaux sur la scène du développement économique, qui était auparavant laissée aux entreprises et aux gouvernements. Cela désigne aussi la recherche de solutions de remplacement aux politiques traditionnelles des appareils d'intervention macroéconomique que représentent l'État et les grands groupes. Cela renvoie enfin à l'émergence d'une nouvelle rationalité du développement économique.
- Fragilisation des services de proximité privés par les effets sur l'économie des divers bouleversements des dernières années dans les services, politiques et programmes gouvernementaux en santé, en gestion des infrastructures, ou encore en matière d'assurance-emploi.
- Fragilisation des protections sociales
- Appauvrissement des communautés locales
- La solidarité est lentement en émergence et la municipalité sera de plus en plus un endroit dont on sera fier ; un lieu de passion ! Les groupes populaires catalyseront cette solidarité. Les municipalités doivent ainsi de plus en plus jouer le rôle de chef de file communautaire, en abordant du coup les problèmes de façon globale. Il faut en arriver à une certaine forme d'interdépendance et de partage des responsabilités communes (URBA, Déc. 99),

Tableau 10: Tendances (suite ...)

Le monde rural

On constate aujourd'hui en Europe que la grande majorité des emplois disponibles en milieu rural sont offerts dans des secteurs non agricoles et non alimentaires, **moyennant la présence d'infrastructures adaptées aux activités économiques modernes**. Les domaines d'intervention économique nouveaux sont très divers, dont le tourisme rural, les loisirs culturels et de plein air, les métiers de l'environnement, les services aux petites entreprises, de même que les activités et services rattachés aux nouvelles technologies de l'information et des communications. L'accès à de nouveaux marchés présente également un potentiel indéniable. Ainsi, pendant que des menaces évidentes pèsent dans des domaines tels que l'exploitation des ressources naturelles, les activités de transformation peu rémunératrices et les services autrefois protégés par la distance, diverses opportunités se dégagent pour les communautés rurales.

Au Manitoba, la stratégie de développement en milieu rural vise entre autres la création et la mise en œuvre d'un partenariat avec les gouvernements locaux, le financement de projets et d'entreprises, les services conseil, l'aménagement et la gestion des territoires et des ressources, la promotion des affaires et la formation des jeunes. Le programme clé du Manitoba est son « Initiative de développement économique rural » qui vise à diversifier l'économie, augmenter les possibilités des entrepreneurs, responsabiliser les collectivités locales, améliorer les services et les infrastructures et soutenir les jeunes dans leurs initiatives.

Au Québec, la « Politique de la ruralité » devrait bientôt camper l'intervention de l'État et des divers acteurs en la matière. Néanmoins, avec ou sans le concours de l'État, les milieux ruraux doivent obligatoirement s'adapter au nouvel environnement économique pour survivre. Selon les experts du groupe LEADER (programme de développement de l'Europe rurale), la mondialisation a des impacts profonds sur le tissu économique et social des zones rurales, notamment :

- le déclin de l'activité agricole et de l'importance économique relative de la production alimentaire, accompagné de changements structurels dans l'industrie agro-alimentaire ;
- une pénétration croissante des marchés locaux par l'économie mondiale ; l'exposition croissante des entreprises locales à la concurrence ;
- une interdépendance de plus en plus grande entre territoires et secteurs d'activités pourtant géographiquement distants les uns des autres ;
- bien souvent, un déficit de capitaux nécessaires aux investissements locaux, dû à la mondialisation des flux financiers qui oriente l'épargne vers les territoires et entreprises les plus rentables ;
- l'introduction et la diffusion de nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication (NTIC) ainsi que la biotechnologie ;
- des changements d'ordre socio-démographique, notamment une mobilité personnelle accrue.

Des mutations similaires concernent bien évidemment tout autant le monde urbain, surtout en région, mais elles prennent des formes spécifiques dans les zones dites « rurales » : celles-ci sont en effet de moins en moins auto-suffisantes et autonomes et plus que jamais sensibles aux tendances économiques, sociales, politiques, etc. qui affectent le Québec et l'ensemble de la planète. Enfin, parmi les autres tendances que l'on peut relever quant aux milieux ruraux, notons :

- Dissociation entre le milieu rural et l'agriculture comme la production forestière, qui se révèlent moins déterminantes au chapitre de l'emploi après des mutations au chapitre de la modernisation, de la spécialisation et de la commercialisation. L'économie souvent monoindustrielle des milieux ruraux a contribué à accélérer le déclin des collectivités autrefois autonomes qui n'arrivaient plus à se démarquer sur un marché de plus en plus extérieur et compétitif.
- Dévitalisation dans les milieux traditionnellement tributaires de l'exploitation primaire des ressources naturelles, alors que les milieux ruraux prospères ont généralement une base économique diversifiée.
- Démobilisation et déstructuration des dynamiques rurales : problématique démographique de plus en plus criante en milieu rural, devant l'exode des populations, plus marqué chez les jeunes, et devant le vieillissement de la population, ce qui conditionne en profondeur le développement de ces milieux. La pyramide des âges se déforme, alors que les groupes les plus productifs et ceux de la relève s'amenuisent. Par voie de conséquence, la dispersion de la population et la faible densité d'occupation du territoire rural suscitent l'émergence de problématiques liées à la déstructuration des services de proximité publics et privés, ce qui accentue l'importance du déclin démographique.
- Impacts négatifs sur le potentiel entrepreneurial.
- Saisonnalité de l'emploi en milieu rural, à cause de la dominance souvent observée de l'exploitation forestière et du tourisme.
- Les nouveaux arrivants s'installent plus massivement dans les grands centres urbains qu'en milieu rural, voire même dans les régions dans l'ensemble.
- La faible valeur foncière en milieu rural rend difficile l'accès au financement hypothécaire, contexte à son tour peu favorable à une valorisation du patrimoine bâti.
- La faible densité d'occupation du territoire rural le rend peu propice à l'établissement, au sein des milieux, d'infrastructures traditionnelles d'habitation sociale pour les personnes âgées et à faibles revenus.
- La sous-scolarisation et carences de formation chez les populations rurales représentent facteurs de pauvreté indéniables.
- La pauvreté concerne également une population vieillissante qui doit souvent composer avec la déstructuration des services publics et privés. Ainsi, les aînés quittent-ils souvent les milieux ruraux pour se rapprocher des grands établissements de soins de santé ou pour s'entourer de leurs enfants établis en milieu urbain. Cette dévitalisation des milieux ruraux confronte aussi les jeunes et les familles, les amenant à de profondes remises en question et à des choix difficiles concernant leur avenir.
- Fermetures d'écoles en milieu rural de plus en plus menaçantes avec la création de méga-commissions scolaires qui doivent desservir de grands centres urbains, avec de moins en moins de ressources, et par surcroît devant une diminution des clientèles et une augmentation des coûts de desserte en milieu rural (*impact potentiel dévastateur en terme de dévitalisation des milieux*).

Tableau 11 LES DÉFIS AU DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS

Le défi de l'économie, de l'entrepreneurship et de l'emploi

- Accélérer le développement des communautés locales.
- Mise en place d'une économie à valeur ajoutée (indispensable à la survie des régions du Québec), particulièrement dans les collectivités rurales qui doivent nécessairement assurer une plus grande mise en valeur de leurs ressources et en obtenir une valeur ajoutée afin d'assurer le maintien des emplois et des services au sein de leur milieu.
- L'entrepreneuriat local ; développer un réflexe, une culture entrepreneuriale ; transformer les communautés locales en milieux incubateurs de développement.
- Une intervention résolument proactive auprès des PME en place.
 - *D'autant plus important lorsqu'on relève les observations du professeur André Joyal, qui s'appliquent tout aussi bien aux milieux urbains qui nous concernent : « La présence de PME de classe mondiale en milieu rural trouve son appui en grande partie sur l'initiative individuelle du propriétaire dirigeant. Parallèlement, les entrepreneurs, par habitude, par tempérament, ou peut-être même par nécessité, se tiennent à l'extérieur des stratégies marquées du sceau de la concertation et du partenariat qui sont les deux mamelles du développement local, faisant de surcroît peu usage des réseaux existants, formels ou informels, de leur environnement immédiat, dont les agents locaux de développement. »*
- Modernisation des entreprises
- Développement des marchés ; exportation ; commerce électronique
- Internationalisation des villes et des régions
- Développement d'alliances et de réseaux stratégiques allant dans le sens des districts industriels italiens (entre les entreprises d'un même secteur ou d'une même grappe industrielle, de même qu'entre les fournisseurs et les sous-traitants des PME).
- Innovation ; recherche & développement
- Savoir planifier la transition démographique anticipée avec la maturation de la deuxième génération de *baby boomers*.
- Passage d'une société postindustrielle à une société d'information.
- Établissement de systèmes d'information performants pour les entreprises ; informations stratégiques en lien local-mondial ; assistance aux PME dans la recherche d'information ; systèmes palliant aux risques « d'infobésité » pour les PME. L'abondance et la méconnaissance des sources d'information mettent en évidence la nécessité de filtrer des informations, de trier et de qualifier l'information. L'authentification et la certification de l'information est notamment capitale pour le bon fonctionnement des réseaux.
- Développement des ressources humaines et adaptation de la main-d'œuvre
 - *La qualité et la disponibilité de la main-d'œuvre constituent des variables stratégiques majeures pour les investisseurs étrangers quant arrive le moment d'arrêter sur une carte l'endroit où ils entendent risquer leur mise.*
 - *Inciter les jeunes à poursuivre des études afin de prendre le virage de la mondialisation. La formation et le savoir vont constituer le « passeport » idéal pour les jeunes qui devront composer avec la mondialisation de l'économie.*
 - *L'enjeu du chômage et de l'emploi représente un défi important dans le contexte où le renforcement du pouvoir local peut parfois signifier que les plus forts l'emporteront sur les autres et que ces derniers ne seront peut-être plus soutenus autant qu'avant par l'État à la suite de la réforme de la sécurité sociale.*

TABEAU 11 : Défis (suite ...)

Le défi de la mobilisation et de la démocratisation

- **Mobilisation** des populations et des acteurs locaux, dans un cadre de **partenariats** et de **concertation**
La participation de la communauté comprend diverses conditions qui constituent autant de défis :
 - La communication de l'information dans les deux sens
 - La participation de la population à l'élaboration d'une vision et donc des objectifs pour la communauté.
 - L'accessibilité aux instances locales.
 - La responsabilité (par rapport à la population locale) des organisations chargées de la planification et de la mise à exécution des projets de développement.
 - La participation au choix des stratégies.
 - La participation au contrôle et au suivi des actions.
 - La participation directe aux initiatives et aux actions.
 - La création d'une base de leadership élargie
 - Une représentation adéquate dans les comités ...
- Mettre en œuvre les conditions pour que les communautés se donnent une « **gouvernance locale** ».
- Dans une perspective de moyen et long terme, faire en sorte que la décentralisation des politiques publiques soit un gain démocratique, c'est-à-dire un renforcement des régions et des communautés et non une perte, c'est-à-dire l'emprise d'un service public devenu technocratique.
- À court terme, composer avec la déconcentration ; à court, moyen et long terme : lutter contre la déconcentration en faveur d'un rapatriement réel des pouvoirs au niveau local.
- Faire en sorte que les dispositifs de développement local se renforcent mutuellement et que ces nouvelles structures de concertation intersectorielle soient autant de dispositifs autonomes et reconnus permettant de sortir de la simple expérimentation localisée. Il faut en effet que ces expériences soient généralisées à l'ensemble des communautés. Le soutien des pouvoirs publics à ce processus demeure une clé de sa réussite. (Favreau).
- **Créer un environnement favorable à la participation**, une participation d'envergure qui comprend un leadership averti, permettant d'assurer une intégration des valeurs sociales, économiques et environnementales, de donner une direction compatible avec le milieu au processus de planification stratégique et de multiplier les ressources humaines impliqués dans le développement local ; un environnement favorable à la participation encourage la créativité et valorise les initiatives locales.

Le défi social

Pour l'économiste Marc-Urbain Proulx, une démocratisation par participation implique l'émergence de nouveaux contrats sociaux fondés sur une vision partagée du développement dans une perspective à long terme, ce qui est essentiel pour empêcher l'évolution d'une société à deux vitesses.

D'ailleurs le défi social est de plus en plus étroitement lié au défi de la mobilisation et se transpose concrètement à travers la dévolution aux CLD du champs de développement de l'économie sociale. Ainsi, la *Politique de soutien au développement local et régional* attribue aux CLD le mandat de « mobiliser les ressources locales et de soutenir l'émergence de projets qui répondent à des besoins au sein d'entreprises viables et qui créent des emplois durables dans le secteur de l'économie sociale ».

Dans cette optique, le défi social constitue un défi de taille pour les acteurs du développement local, habitués à une vision plus traditionnelle de l'économie. Nous pouvons mesurer pleinement l'ampleur d'une telle réalité à travers les perspectives avancées par l'Institut de formation en développement économique et communautaire (IFDEC). Ainsi, pour l'IFDEC, dans l'optique d'une vision sociale du développement économique, cinq défis se posent pour le développement local, soit :

- Le défi de la satisfaction des besoins
 - Pour résoudre les problèmes de pauvreté, d'accès à la santé, à l'éducation, au logement, à l'eau potable ...
- Le défi de l'économie, de l'entrepreneuriat et de l'emploi
 - *Pour permettre le développement et l'accès à un emploi décent pour toutes les personnes qui le désirent, pour contrôler la production et la répartition des richesses sur le territoire, pour développer des alternatives sur le plan économique, pour équilibrer objectifs économiques et objectifs sociaux.*
- Le défi de la revitalisation des liens sociaux
 - *Recomposition du tissu social, lutte à l'exclusion, insertion socio-économique, sentiment d'appartenance et volonté de « vivre ensemble », au delà des différences, action sur le cadre de vie, pont entre les générations, rapports hommes-femmes, etc.*
- Le défi de la participation, de la démocratie et de la reconnaissance
 - *Rapport aux élus et aux administrations publiques, reconnaissance du développement local, financement de vos actions ou de votre organisme, fonctionnement de vos organisations, rapports avec les populations locales, place des femmes dans le développement, contrôle sur son développement et partage du pouvoir, etc.*
- Le défi de l'arrimage local-mondial

- *Relations entre l'action locale et d'autres actions similaires ailleurs dans le monde, solidarité entre les peuples. Relations Nord-Sud, stratégie globale et vision planétaires du développement, immigration, racisme, etc.*

TABLERAU 11 : *Défis (suite ...)*

Les défis des milieux ruraux

Bien que les défis des milieux ruraux s'apparentent bien souvent à ceux des milieux urbains et, réciproquement, que plusieurs défis qui se posent aux milieux ruraux se posent également en milieu urbain, les problématiques criantes propres aux collectivités rurales en font à notre avis un groupe distinct. Ainsi, dans ce contexte, le cadre de référence établi récemment par le Ministère des Régions pour l'établissement d'une politique de la ruralité (octobre 1999) nous apparaît dresser un portrait juste des défis qui se posent, identifiant six grands défis :

- Le défi de l'occupation du territoire
- Le défi économique
 - *Le défi économique des communautés rurales se situe dans la capacité d'offrir aux citoyens des occasions d'emplois rémunérateurs et durables par la mobilisation de la population, des promoteurs, de l'État et du capital financier dans la mise en valeur de conditions propices à l'éclosion d'initiatives de développement issues des milieux.*
- Le défi environnemental
 - *Conciliation entre l'importance de préserver un patrimoine collectif pour assurer une certaine pérennité économique aux générations futures et la nécessité d'assurer aux générations présentes l'accès, à court terme, à un potentiel de développement existant.*
- Le défi culturel et social
 - *Se préoccupe à la fois de pérennité historique et d'émergence de nouvelles formes de création culturelle. Maintenir un cadre de vie significatif en milieu rural sur le plan de l'identité culturelle du Québec. L'amélioration des capacités individuelles et collectives de contribuer à une économie attractive pour les jeunes, les familles et les aînés, de même que pour les nouveaux arrivants.*
- Le défi de l'adaptation aux réalités rurales
 - *Cohérence et harmonisation accrues entre les partenaires gouvernementaux, de même qu'une modulation de l'intervention gouvernementale en milieu rural. Le plus grand défi de l'adaptation aux réalités rurales demeure pour le gouvernement le maintien de services de proximité adaptés aux réalités des milieux ruraux. L'adaptation des politiques et programmes gouvernementaux aux réalités très diversifiées du monde rural québécois. Le maintien des services de proximité devant la faible densité des populations rurales sur un vaste territoire, au milieu d'impératifs à la fois locaux et régionaux de desserte gouvernementale.*
- Le défi de la prise en charge et du partenariat
 - *L'amélioration des capacités collectives d'intervenir directement dans le développement de leur milieu et ce, tant sur les plans économique et social que culturel. Ce défi implique la réalisation de démarches qui ont souvent été expérimentées avec succès dans d'autres milieux, tels l'identification et le soutien aux leaders locaux, l'amélioration de la connaissance de la population et l'analyse du profil de la communauté, l'élaboration d'un diagnostic complet sur le milieu, l'identification d'actions précises à mettre de l'avant, dont celles qui concernent l'entrepreneuriat et, enfin, l'animation des milieux.*

Pour le Ministère, cela sous-tend également d'autres défis importants pour les acteurs du développement local, tels que :

- Explorer de nouvelles orientations, expérimenter de nouvelles formes de développement et d'organisation locale et identifier des approches novatrices de partenariat et de coopération des collectivités rurales avec l'État et les autres collectivités du Québec.
- Contribuer à l'élaboration d'outils de développement et de prise en charge par les collectivités rurales. Outiller les collectivités rurales afin qu'elles puissent graduellement prendre en main leur développement.
- Diversification économique des milieux ruraux, dans les secteurs traditionnels de l'agriculture et de la foresterie, mais aussi dans des secteurs économiques en émergence.
- Articulation du développement autour de trois axes :
 - Le développement des compétences des populations résidentes (« l'employabilité ») ;
 - L'intervention active sur les bassins d'emplois (les entreprises) ;
 - Le soutien à la recomposition du tissu social (les associations et les groupes d'entraide).
- Faire reculer la pauvreté en milieu rural.
- Susciter l'émergence du leadership local en milieu rural.
- Assurer la relève en milieu rural : entrepreneuriat jeunesse et formation des jeunes leaders.

En terminant, ajoutons l'importance particulière du partenariat et du réseautage pour les milieux ruraux. Le caractère solidaire des interrelations entre acteurs d'un même territoire rural, de différents territoires ruraux ou entre acteurs de

territoires ruraux et urbains, demeurent les clés du succès du développement rural. Et cela est d'autant plus vital que l'isolement des entrepreneurs constitue souvent une contrainte majeure au développement en milieu rural.

TABLEAU 11 : Défis (suite ...)

Lors d'un colloque tenu en mars 1998 par la Commission Européenne sous les thèmes « Compétitivité, TIC et Sensibilisation », on dressait divers constats fort À PROPOS qui représentent autant de défis POUR LES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL:

La compétitivité apparaît de plus en plus comme issue d'une action collective, de la mise en œuvre de synergies et de fertilisations croisées. La compétitivité globale résulte de moins en moins de la simple somme des compétitivités individuelles, nécessaires mais non suffisantes.

La dynamique de l'échange d'information favorisée par l'utilisation des NTIC n'accroît pas simplement la « Productivité ». Les échanges favorisent l'émergence de nouvelles solutions, de nouvelles valeurs, de nouveaux services.

Un capital immatériel s'impose comme une forme déterminante du capital. Mais ce capital de connaissance n'est pas assimilable au savoir traditionnel. Sa valeur est déterminée par la capacité d'intégrer les connaissances génériques, les savoir-faire, les informations locales et spécifiques, les données très concrètes sur les utilisateurs, etc ...

La primauté des services est une caractéristique fondamentale de l'économie contemporaine. C'est un haut lieu de création d'emplois qualifiés et d'innovations socio-organisationnelles. Le développement de ces services se définit comme la mise en place d'une nouvelle couche de valeur ajoutée venant « enrichir » les productions et les capacités de la société industrielle classique. Ces services se définissent également par la production de solutions sur mesure et fournies « juste-à-temps ». Ils sont également définis et mis en place en fonction de la demande. Les NTIC permettent de construire de tels services et de développer de nouvelles relations très denses, très riches et hautement interactives entre l'offre et la demande. Les NTIC à tous les niveaux, constituent la base technique de la production de cette nouvelle couche de valeur ajoutée.

Dans cet univers émergent, *la diversité est vitale*. C'est de la différence que naît l'échange, c'est de la créativité issue de l'échange que naît la différence.

Dans ce contexte qui est souvent caractérisé par le seul terme de *mondialisation*, on assiste à un retour du *local*, lieu principal de la diversité, de la créativité et de l'innovation.

Enfin, l'entreprise qui réussit est une *entreprise à géométrie variable*: dans les faits, il s'agit pour chaque projet, pour chaque demande et type de service de mettre en place de manière optimale la grappe d'entreprises, la grappe de métiers qui va permettre l'intégration des savoir-faire appropriés et des compétences nécessaires.

N.B. : NTIC signifie « Nouvelles technologies de l'information et des communications »

Tableau 12 LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS

La qualité de vie

Le développement économique le défi de base pour l'amélioration de la qualité de vie des populations locales. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) et 16 grands centres urbains ont mis au point un système de rapports sur la Qualité de Vie, dont huit indicateurs sur dix ont été arrêtés, tel que présentés en annexe des présentes. S'y ajouteront des données qualitatives et des indicateurs saisissant de nouvelles dimensions sociales, économiques et environnementales. Cette étude pourrait établir un standard pour l'évaluation de la qualité de vie des collectivités, identifiant dès lors autant d'enjeux pour le développement local. Le tableau ci-dessous expose les indicateurs retenus.

LES INDICATEURS DE QUALITÉ DE VIE (QDV) (FCM)

1. **Indices de capital humain (ICH)** : Il s'agit d'un profil de la population, à savoir des caractéristiques telles que la croissance, les niveaux d'éducation, les niveaux d'alphabétisme, la diversité culturelle, l'immigration et la structure par âge de la population. Cet indicateur permet de suivre les changements démographiques à long terme.
2. **Indices de niveau de vie (INV)** : Ces mesures comparent les niveaux de revenu au coût de la vie. Cet indicateur est d'autant plus élevé que le revenu moyen dépasse le coût de la vie moyen.
3. **Indices de qualité de l'emploi (IQE)** : Ces mesures déterminent les valeurs et tendances de l'emploi, tels la capacité d'absorption du marché du travail, l'efficacité du marché du travail, l'équité salariale et la distribution de l'emploi à temps plein, à temps partiel et du chômage à l'intérieur de la population active.
4. **Indices de la qualité du logement (OQL)** : Ces mesures englobent le coût du logement (locatif ou en propriété) par rapport à l'échelle des revenus, le pourcentage des logements vétustes et les taxes immobilières comme sources de recettes municipales.
5. **Indices de tension sociale (ITS)** : Ces mesures reflètent les problèmes sociaux et englobent des variables décrivant les groupes vulnérables. Elles englobent l'incidence du faible revenu, le nombre de sans-abri, la proportion de familles monoparentales et la fréquence de diverses crises telles que les demandes d'intervention urgente, les faillites et les suicides.
6. **Indices de santé collective (ISC)** : Ces valeurs mesurent le taux et les causes de décès prématuré (avant l'âge de 75 ans), l'incidence et les causes de la maladie, le pourcentage des nouveaux-nés en mauvaise santé, et les jours de travail perdus pour cause de maladie ou d'invalidité. Les révisions futures de l'indicateur ICS engloberont l'incidence des maladies à déclaration obligatoire et l'auto-évaluation sanitaire.
7. **Indices de sécurité municipale (ISM)** : Ces indices couvrent les taux de criminalité et de violence, la délinquance juvénile, le taux de blessures accidentelles, ainsi que (à l'avenir) le sentiment subjectif de sécurité de la population sur la voie publique.
8. **Indices de participation communautaire (IPC)** : Ces mesures reflètent la participation de la population à la collectivité et englobent la participation politique (taux de participation aux élections), le degré d'information du public tel que déterminé par le tirage des quotidiens, les dons de charité et le soutien aux projets communautaires tels que mesuré par les contributions à la Campagne Centraide annuelle.

Tableau 12 : Enjeux (suite ...)

L'emploi

- L'emploi constitue également un enjeu important, en particulier dans le contexte actuel d'une croissance économique reposant sur des progrès de productivité qui n'entraînent pas de progression suffisante de l'emploi pour enrayer le chômage et dans le contexte où les restructurations économiques associées aux phénomènes de la mondialisation et de la continentalisation engendrent des pertes d'emplois et des fermetures d'entreprises dans certains secteurs d'activités ; un enjeu d'autant plus important si on considère le nombre de jeunes vivant dans la pauvreté et si on tient compte des nouveaux pouvoirs des régions et des localités, dans la mesure où la mondialisation transforme les avantages comparatifs des différentes régions en regard des différentes productions économiques, tant sous l'angle des coûts de production que de la qualité des productions,
- L'adoption d'une démarche entrepreneuriale : l'entrepreneur, la pierre angulaire de la prospérité économique.
- L'établissement d'un processus continu d'échanges entre les divers acteurs de la société, l'aspect social prenant alors toute son importance.
 - *L'entrepreneurship ne parvient à « germer » et à « fleurir » dans un milieu régional que dans la mesure où il peut s'enraciner dans un terreau social propice. Préparer un terreau social propice à l'éclosion et à la floraison des entreprises signifie maximiser l'échange d'informations dans tout le tissu social favorisant les interconnexions entre les réseaux formels et informels qui en composent la trame. Développer durablement, c'est insuffler de la vie dans la société en favorisant le foisonnement des échanges sociaux. (Alain Bridault).*
- L'adoption résolue du partenariat pour mobiliser les énergies et les ressources.
- La capitalisation des ressources locales ; maîtriser les différentes fonctionnalités et les différents usages des NTIC pour accéder à ces ressources en vue d'améliorer la productivité ; produire des ressources immatérielles internes au territoire, à des entreprises ou à des réseaux d'entreprises.
- Le renforcement de l'influence des mouvements sociaux pour faire en sorte que les projets de la nouvelle économie sociale se développent sans renoncer pour autant à la transformation de l'ensemble de l'économie.
- La « solidarité volontaire ». Dans un contexte où les poids économique et politique d'un groupe diminuent en valeur relative, son aptitude à se faire entendre et comprendre diminue plus que proportionnellement, sauf s'il démontre une cohésion et une solidarité internes fortes.
- Dans « Le développement économique local », Tremblay et Fortan font état de trois grands enjeux pour le développement local :
 - Démontrer, par la pratique même, que cette forme d'intervention est une réponse viable à la marginalisation sociale ou régionale.
 - Importance, pour le mouvement du développement local, de faire reconnaître la force économique de sa stratégie d'intervention et de s'assurer que cette force se concrétise en retombées positives pour les communautés qui y recourent.
 - Légitimisation des pratiques sociales souvent considérées marginales, mais qui constituent pourtant un mouvement d'envergure internationale, qui apporte des réponses concrètes à la crise et aux problèmes d'emploi et de pauvreté générés par les interventions des acteurs traditionnels.

Tableau 12: Enjeux (suite...)

Pour les milieux ruraux en particulier

Au delà de l'enjeu fondamental du maintien de la qualité de vie en milieu rural, trois grands enjeux ressortent pour ces communautés :

- La viabilité économique des milieux ruraux par la mise à profit de ses potentiels humains et naturels. Les milieux ruraux doivent organiser leurs efforts autour des ressources naturelles et humaines qui les distinguent et qui font leur force.
- Enrayer l'exode rural et renforcer le tissu économique et social des espaces ruraux.
- Le financement des activités de développement local, pour contrer la menace d'éffritement des ressources dédiées à ces activités dans les municipalités rurales ; une décentralisation jusque dans les milieux ruraux, traduite notamment au niveau des ressources d'animation et de mobilisation des collectivités directement implantées dans chacun de ces milieux à travers les CLD, plutôt qu'une centralisation à l'échelle des MRC.

Dans son cadre de référence pour une politique de la ruralité (octobre 1999), le Ministère des Régions indique que cette politique « ... compte chercher à faire des particularités économiques, sociales et culturelles des communautés rurales le moteur de leur renouveau et de leur inscription dans la réalité moderne du Québec. » Dans ce contexte, le développement en milieu rural prendra sa véritable signification en intervenant au niveau des territoires, là où s'élaborent les processus de changement et de prise en main du développement, sans toutefois envisager de nouveaux découpages administratifs. Pour le gouvernement, cette volonté d'action se situe autour des enjeux suivants :

- Occupation du territoire :

- L'attraction des populations actives dans les milieux ruraux ;
- La capacité de faire face à des changements profonds, qu'ils soient de nature soudaine ou continue.

Le Gouvernement précise qu'un engagement considérable devra être consenti à la fois par les collectivités rurales et l'État pour renouveler, accueillir et mieux mettre en valeur le capital humain de ces communautés.

- Économie :

- L'innovation et la recherche, qui permettent aux collectivités rurales de mieux identifier et valoriser les ressources et les potentiels présents dans leur milieu ;
- La participation accrue des populations rurales au développement d'un nouvel environnement économique qui mise notamment sur la tertiarisation de l'activité économique, l'économie du savoir et les technologies.

- Environnement :

- La recherche et la nécessité d'aborder la question environnementale à travers une approche globale de développement durable qui prenne en compte l'ensemble des activités se déroulant en territoire rural et les aspirations des populations visant à favoriser la pérennité des milieux.

- Socio-culturel :

- L'accessibilité aux ressources et aux instruments de la culture et des communications, dont les médias communautaires et les nouvelles technologies de l'information et des communications ;
- L'implication de la population ;
- La valorisation des qualités culturelles du milieu.
- L'élaboration de solutions adaptées aux réalités des divers milieux ruraux du territoire au chapitre de la diversité sociale et culturelle.

- Adaptation aux réalités rurales :

- Le maintien et l'amélioration des services offerts en formation professionnelle et technique afin d'assurer la flexibilité nécessaire de l'organisation pédagogique pour répondre aux besoins du milieu.

- Prise en charge et partenariat :

- La capacité des milieux d'agir ; à court terme, contrer la méconnaissance des potentiels des milieux et, en conséquence, l'apparente étroitesse des créneaux de développement, les déséquilibres démographiques et la difficulté d'impliquer rapidement des ressources humaines aptes à enclencher des renversements significatifs de tendances.
- Cohérence, complémentarité et accessibilité sont des enjeux qui concernent en priorité les communautés elles-mêmes et leur volonté de participer pleinement au devenir collectif du Québec.
- Accroissement des capacités des individus de prendre une part active à la prospérité et à la pérennité de leur milieu, de façon à augmenter les capacités collectives des communautés d'intervenir dans leur développement.

À propos de l'information stratégique et des régions

Cet aspect dégage en fait à la fois une tendance, des défis et des enjeux de poids pour le développement local et régional. À sujet, nous relèverons les constats suivants, témoignant de l'importance de l'information et des avenues régionales à poursuivre.

La maîtrise de l'information stratégique s'avère être au cœur de la réflexion actuelle en science économique en général, et en DEL en particulier. ... Les milieux locaux ont un important rôle à jouer pour une meilleure maîtrise du champ d'interaction qui permet la rencontre entre émetteurs et récepteurs (sources et besoins) d'information stratégique, l'adéquation de l'offre et de la demande d'information.

Puisque plusieurs acteurs travaillent déjà dans les divers milieux sur des fonctions et des tâches reliées à ce rôle, la stratégie locale nécessaire implique dès lors une importante dose de coordination. Si l'on considère le pouvoir dispersé et l'autonomie des acteurs, une telle coordination ne peut s'effectuer que sur une base de coopération et de concertation. Il faudrait, à notre sens, créer un Forum territorial, un lieu de dialogue et d'échanges sur des thèmes reliés aux fonctions générales de collecte, de traitement et de circulation de l'information stratégique. En ce sens, la production d'économies externes (ou de synergies), grâce à ce facteur devenu stratégique, deviendrait possible dans les milieux locaux en quête d'innovation et de développement.

- PROULX, Marc-Urbain. *Développement économique: clé de l'autonomie locale*. Éditions Transcontinentales inc., Montréal, 1994, p.270.

Dans la région, les chevauchements se retrouvent plutôt entre les échelons territoriaux dans les mêmes secteurs, particulièrement dans le tourisme, la formation professionnelle et le développement économique (services à l'entreprise).

Soulignons aussi les nombreuses duplications de tâches effectuées par nos ressources humaines, notamment en ce qui concerne la collecte et le traitement de données quantitatives et qualitatives (information) nécessaires à nos organisations dans leur prise de décisions et dans leurs services offerts.

- PROULX, Marc-Urbain. *Organisation territoriale optimale et développement économique*. UQAC, Février 1997.

Les régions dynamiques sont fondamentalement celles qui sont capables de stimuler l'intercommunication entre différents acteurs complémentaires, donc d'établir un système d'échange informationnel riche produisant de l'innovation et de la différenciation. Mais la mise en place de ce système et la stimulation du développement qui s'ensuit dépendent de trois conditions. La première est l'amélioration systématique de la formation des acteurs, toujours plus à jour. La deuxième est l'aménagement d'antennes de veille de l'information nationale et internationale pour enrichir continuellement et adapter cette formation. La dernière condition est la transformation de plusieurs acteurs publics ou des industries de services (notamment les entreprises-conseils) en courtiers informationnels, pour relier les antennes de veille aux acteurs de façon à multiplier des réseaux informationnels riches. Bref, les régions qui évoluent rapidement sont celles qui sont capables de stimuler l'intercommunication entre différents acteurs complémentaires, donc d'établir un système d'échange informationnel riche produisant de l'innovation et de la différenciation. Mais la mise en place de ce système et la stimulation du développement qui s'ensuit dépendent de trois conditions. La première est l'amélioration systématique de la formation des acteurs, selon leur métier, afin qu'ils développent une culture technologique toujours plus à jour. La deuxième est l'aménagement d'antennes de veille de l'information nationale et internationale pour enrichir continuellement et adapter cette formation. La dernière condition est la transformation de plusieurs acteurs publics ou des industries de services (notamment les entreprises-conseils) en courtiers informationnels, pour relier les antennes de veille aux acteurs de façon à multiplier des réseaux informationnels riches. Bref, les régions qui évoluent rapidement sont celles qui s'approprient en quelque sorte l'information riche.

- JULIEN, Pierre-André. *Le développement régional: comment multiplier les Beauce au Québec*. Éditions de l'IRQC, Ste-Foy, 1997.

Économies locales et globalisation

Après ce survol des principales tendances, défis et enjeux auxquels les collectivités locales et régionales sont confrontées et afin de bien cerner les changements structurels réellement nécessaires au Saguenay-Lac-Saint-Jean et de mieux comprendre la véritable problématique régionale, il apparaît utile de souligner les travaux de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) sur le sujet. L'OCDE a en effet publié un rapport exhaustif sur les économies locales et la globalisation, à partir des contributions écrites et orales à la conférence sur le « Développement local et le changement structurel : une nouvelle perspective d'ajustement et de réforme », tenue à Paris en mai 1993. Nous reproduisons ci-dessous des extraits de ce rapport, considérant qu'il constitue une référence fondamentale dans le cadre de la réorganisation du développement à conduire dans la région, livrant quelques pistes fort pertinentes quant aux orientations que nous devons privilégier. Soulignons que l'OCDE cadrent les niveaux d'intervention entre les divers paliers et leurs apports respectifs dans la chaîne du développement : du local au régional, du régional au national. Essentiellement, l'OCDE relève les principaux constats suivants d'où il est possible d'établir un parallèle avec le débat de la réorganisation municipale actuellement en cours :

- ◇ Trois thèmes centraux intimement liés : l'ajustement structurel, **le développement local** ou territorial et la création d'emplois.
- ◇ Des progrès durables dans l'un de ces trois domaines impliquent des progrès dans les deux autres également et il est difficile dans le contexte actuel de réaliser des progrès considérables par rapport à l'un de ces objectifs tout en ignorant les autres. *NDLR : On peut en conclure qu'il serait donc impensable d'espérer des progrès significatifs seulement par un ajustement structurel majeur au Saguenay, comme celui d'une fusion massive, tout en négligeant les enjeux relatifs au développement local et à la création d'emplois. Bien que l'harmonisation des trois préoccupations représente un défi, il est probable que la meilleure solution soit un compromis qui tienne compte de ces trois objectifs à atteindre et non d'un seul.*
- ◇ Le processus de changement structurel a un caractère continu et n'est pas un phénomène ponctuel. *NDLR : Il est donc peu probable que des fusions massives constituent des solutions instantanées aux problèmes économiques régionaux.*
- ◇ Le processus d'ajustement des structures est stimulé par les échanges internationaux et les investissements étrangers et c'est en réalité le développement de ces deux phénomènes qui le rend possible et durable. *NDLR : De par son envergure, il s'agit indubitablement d'un défi qui interpelle la région dans son ensemble et non les structures municipales de l'un ou l'autre des deux sous-régions.*
- ◇ Dans un passé récent (et ce sera probablement le cas à l'avenir), le changement technologique s'est à la fois accéléré et radicalisé. Même dans la plus flexible des économies, il est plus difficile d'absorber ces changements assez rapidement parce que dans bien des cas, ni les compétences, ni les formes d'organisation, ni les stratégies de gestion n'y sont encore adaptées de façon appropriée. *NDLR : Dans ces circonstances, la garantie d'absorption la plus rapide part sans doute d'une adaptation des structures régionales actuelles plutôt que d'une transformation radicale des structures municipales et des administrations locales qui composent le tissu économique de la région.*
- ◇ Les changements continus intervenant au niveau des mécanismes de la concurrence ont d'importantes conséquences telles que la délocalisation des unités de production ; l'importance croissante de la proximité géographique entre d'une part, les entreprises, leurs fournisseurs et leurs clients et d'autre part, les réseaux régionaux d'approvisionnement et de production. Dans ce système, les pays et les régions qui auraient le plus de chances de connaître la prospérité seraient ceux qui se caractérisent par des réseaux relativement denses et à forte intensité de qualifications, d'entreprises privées et d'institutions publiques, capables de créer de nouvelles petites et moyennes entreprises et de favoriser

une culture d'entreprise. *NDLR : L'établissement de tels réseaux ne dépend pas des structures municipales.*

- ◇ Ces changements structurels ont fortement influencé la répartition géographique des activités économiques et les trajectoires de croissance des économies régionales et locales. Du fait de la mondialisation de l'économie, certaines régions et certains sites compétitifs sont devenus des centres **d'innovation**, ce qui les a aidé à **internationaliser** leurs activités économiques tandis que d'autres restaient à la traîne.
- ◇ D'après l'Étude de l'OCDE sur l'emploi, pour stimuler les mécanismes de création d'emploi et faire face au problème de chômage, il faut prendre simultanément des mesures dans différents domaines allant de la politique macro-économique à la politique structurelle en passant par la politique sociale, les mesures visant le marché du travail et les politiques de développement territorial ou local. *NDLR : Encore une fois, les structures municipales ne sont pas nécessairement en cause.*
- ◇ Parmi les raisons importantes d'être de plus en plus préoccupé par les résultats médiocres dans le domaine de l'emploi, l'OCDE signale que ce problème risque notamment de provoquer des mesures hâtives allant à l'encontre du but recherché, ce qui sapera les bases mêmes sur lesquelles reposait la prospérité économique de l'après-guerre. *NDLR : On peut présumer qu'une grande fusion réalisée « à toute vapeur » puisse faire partie de telles mesures à éviter.*
- ◇ Une stimulation des efforts de développement économique plus dynamique et mieux adaptée s'avère nécessaire. Les mesures à cet effet devront renforcer les mécanismes du marché tout en modernisant les institutions et en les rendant mieux à même de contribuer à des améliorations durables des conditions de vie des habitants, mais aussi à une plus grande équité. *NDLR : À nouveau, l'implantation de telles mesures tend davantage à interpeller la région toute entière que les structures municipales.*
- ◇ Il faut veiller à mieux prendre en compte la dimension **locale** et **régionale** des politiques structurelles et de l'emploi. *NDLR : Importance des deux paliers d'intervention en développement.*
- ◇ En faisant en sorte que des politiques efficaces soient suivies pour aider les **localités** et les **régions** à gérer le processus d'ajustement, créer de nouveaux emplois ainsi que les conditions d'un développement et d'une modernisation durables, les travaux exécutés dans le cadre du Programme LEED ont fait ressortir certains principes d'action, parmi lesquels on peut citer :
 - **Créer un climat favorable à l'entreprise constitue un préalable** : la principale condition préalable au processus de création d'emplois et de renouveau économique (nouvelles entreprises, nouveaux produits) est l'existence d'un nombre suffisant de chefs d'entreprise et d'un climat à long terme favorable à l'esprit d'entreprise et à l'entreprise au niveau **local** ;
 - **Les entreprises locales constituent un important facteur de succès durable** : l'expansion des entreprises nouvelles et de petites dimensions est particulièrement importante dans la mesure où très peu de ces entreprises procèdent à une délocalisation ; par ailleurs, les petites entreprises contribuent puissamment à la création d'emplois et à la croissance économique ;
 - **L'établissement de réseaux entre entreprises et l'interaction entre les grandes et les petites entreprises constituent un autre facteur de succès** : l'interaction entre une l'entreprise et la localité où elle crée et fabrique des produits ; cette interaction est loin d'être aussi bien comprise ;
 - **La croissance économique favorise l'équité et vice versa** : dans une économie à forte intensité de qualifications, la croissance et l'équité ne sont pas nécessairement inconciliables ;

- **La politique des pouvoirs publics est mal adaptée pour faire face aux divers effets géographiques du changement économique:** c'est au niveau local que les conséquences sur l'emploi et le chômage de la restructuration économique se font le plus sentir : les programmes conçus au niveau du gouvernement central ne prennent pas suffisamment en compte la diversité géographique et ne parviennent donc pas à atteindre efficacement leurs objectifs, tandis que les économies nationales sont souvent affectées par la restructuration de telle ou telle branche d'activité ou d'un ensemble de secteurs, et un certain nombre de régions ou de villes peuvent être durement touchées par ces changements. Il est important d'aider les pouvoirs publics à mieux tenir compte des impacts locaux et régionaux de ces problèmes lorsqu'ils conçoivent une politique.
- **La décentralisation a des effets favorables :** au cours des années 80, on a adopté des politiques de décentralisation qui ont pour but d'attribuer de nouvelles responsabilités aux autorités locales et régionales et aux représentants des secteurs privé et associatif.

À propos de l'influence de l'ajustement structurel sur les économies locales et les marchés locaux du travail

Ajustement structurel et répartition de l'activité économique

- ◇ On peut distinguer dans le système économique qui se développe quatre grandes catégories de régions : les centres urbains présentant une « dynamique métropolitaine », les nouveaux districts industriels ou systèmes productifs localisés, les régions d'industrie lourde en déclin et les zones rurales économiquement en retard. Les deux premiers sont des éléments actifs de la structure en mosaïque qui se met en place, tandis que les deux derniers sont les vestiges du modèle centre-périphérie en composition. *NDLR : Bien que le Saguenay-Lac-Saint-Jean ait amorcé une remontée significative au début des années 90, tel que nous l'avons illustré précédemment, il est clair qu'il se positionnait à l'origine dans l'avant-dernière catégorie et que de multiples efforts sont encore nécessaires dans toute la région pour corriger ce triste positionnement. Il est toutefois tout aussi évident que le Saguenay ne saurait aspirer à la première catégorie, sa population demeurant trop faible devant les nombreux grands ensembles urbains de plusieurs millions d'habitants qui jouissent d'un tel statut à travers le monde, fusions ou non. La région doit donc construire dans le créneau des « nouveaux districts industriels ou systèmes productifs localisés » et faire appel en ce sens à toutes les ressources régionales.*

Globalisation et économies locales

- ◇ Pour les économies locales, l'enjeu consiste à s'adapter à la nouvelle structure économique mondiale pour s'y intégrer. Il y a pour cela deux méthodes principales : l'investissement direct à l'étranger sur la base d'une « stratégie de développement et d'importation » et l'exploitation des ressources locales. **Dans les deux cas, c'est le territoire qui joue le rôle déterminant.** *NDLR : Comme le Saguenay-Lac-Saint-Jean ne dispose pas d'avantages stratégiques significatifs pour exploiter la première avenue, la seconde voie semble tout indiquée pour produire des biens à forte valeur ajoutée, ce qui confère une importance cruciale au développement des installations de recherche et développement et à la qualification de la main-d'œuvre. Les économies locales et la région doivent ainsi identifier les atouts dont elles disposent et en planifier collectivement le renforcement.*
- ◇ Dans ce contexte, **les notions de lieu et d'organisation locale sont essentielles** et la globalisation, qui a pourtant provoqué le bouleversement initial, apporte à long terme plus de possibilités que de menaces.

- ◇ Dans la nouvelle distribution en mosaïque de l'économie mondiale, chaque « pièce » se caractérise par un solide réseau de production interne, fondé sur **l'exploitation des capacités locales** et lié verticalement à des organisations nationales et internationales dont le gouvernement central n'est qu'un élément.
- ◇ La mondialisation a renforcé la concurrence interentreprises et interrégionale, en donnant du prix à l'innovation et à la qualité.
- ◇ Les matières premières sont de moins en moins importantes dans le processus de production et des éléments immatériels tels que la créativité, le talent, l'ambition, l'efficacité organisationnelle et la maîtrise de l'information constituent les avantages marginaux.
- ◇ Les entreprises multinationales sont aussi de plus en plus conscientes du fait qu'elles aussi peuvent bénéficier de l'exploitation de ces avantages comparatifs, ce qui les conduit progressivement à redéfinir leurs rapports avec les économies locales où leurs établissements sont implantées. Malgré la distension de plus en plus grande des liens géographiques de la plupart des sociétés multinationales, on s'oriente sans doute possible vers ce type d'organisation économique à l'échelon local, basée sur la région.

Globalisation et marché du travail local

- ◇ L'intégration des procédés de production automatisée, la multiplication des sous-traitances et les changements de méthode dans les affaires et le travail ont favorisé le développement de marchés du travail plus adaptables qui permettent de répondre efficacement à ces changements continus.
- ◇ Dans les zones rurales et industrielles victimes de l'ajustement structurel, *ce qui est le cas de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean*, la main-d'œuvre est « captive » et lorsqu'elle est licenciée, elle a toutes chances d'être disponible pour un nouveau recrutement en fonction des besoins. Ceci est particulièrement vrai dans les régions où la main-d'œuvre est traditionnellement intégrée et où il existe de solides barrières sociales à la mobilité et à la souplesse, *ce qui est encore une fois le cas de la région*. La situation existante de la main-d'œuvre et sa capacité de s'adapter rapidement aux changements de l'économie régionale constitueront un facteur important de réussite des stratégies de développement local.
- ◇ La clé du développement économique consiste donc à améliorer l'efficacité du système local de production, dont la main-d'œuvre est un élément important. L'autre déterminant majeur de l'efficacité du système est constitué par les coûts de transaction, et là encore les capacités locales peuvent offrir d'importants avantages comparatifs.

Globalisation et localisation

- ◇ Selon la nature des relations commerciales, à chaque activité correspond un espace optimum, local, régional, national ou international, cette répartition changeant en fonction des progrès technologiques.
- ◇ La globalisation a entraîné une augmentation de la valeur des facteurs géographiquement spécifiques, qui ne sont pas transférables. L'importance des interactions économiques qui se font le plus efficacement au niveau local ou régional a augmenté de façon spectaculaire. Les avantages de la proximité et de l'échange direct d'informations peuvent apparemment l'emporter sur les gains que permettent les innovations en matière de technologie de l'information à longue distance.
- ◇ Les connaissances et les compétences sont désormais les matières premières les plus précieuses et les entreprises sont prêtes à s'implanter là où ces éléments se trouvent en abondance.

- ◇ Les grands groupes industriels simplifient leur structure organisationnelle interne mais dépendent de plus en plus de prestataires de services extérieurs qui peuvent manipuler pour une coût relativement faible la technologie de l'information dont ils ont besoin.
- ◇ Ces petites entreprises spécialisées de fabrication de pièces détachées et de services tirent leur compétitivité non des réseaux mondialisés de communications mais d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, de stratégies d'entreprises innovantes et de liens personnels étroits avec leurs clients et d'autres petites entreprises locales.
- ◇ Les caractéristiques les plus dynamiques d'un réseau de production qui réussit tiennent aux avantages propres à la région.
- ◇ Lorsqu'elles choisissent leur implantation, les multinationales examinent trois facteurs principaux : estimation des coûts de production, avantages potentiels en termes de position sur le marché et, de plus en plus, services locaux de soutien.
- ◇ Pour les produits à faible valeur ajoutée, ce sont généralement les coûts de production qui sont le facteur déterminant.
- ◇ Pour les produits à forte valeur ajoutée, la décision d'implantation est plus complexe : structure de l'enseignement, disponibilité de travailleurs qualifiés, concentration de petits fabricants locaux de pièces détachées, de sous-traitants généraux, de prestataires de services et de formateurs, etc.
- ◇ Les capacités locales dans des domaines tels que l'enseignement et les réseaux d'entreprises peuvent être créées ou améliorées par une action concertée, augmentant ainsi les chances de la région à attirer les investissements extérieurs.
- ◇ Les facteurs qui encouragent une activité économique endogène (locale) peuvent aussi être stimulés. Le but du développement local est de favoriser ce processus et de construire un environnement à la fois attrayant pour les investissements de l'extérieur et propice à une croissance économique endogène (interne ou locale).

Les routes de la compétitivité

- ◇ Une région peut emprunter deux grandes routes pour préserver ou atteindre la compétitivité : la « route du bas » et la « route du haut ».
- ◇ La première approche préconise la compétitivité par l'abaissement des coûts de production, en particulier des salaires. Socialement, une telle approche est difficilement acceptable dans les pays industrialisés. De plus, du point de vue du développement local, c'est largement inconcevable, puisque, dans ce système, les entreprises se délocalisent et l'emploi est déstabilisé parce qu'elles recherchent constamment des moyens de produire moins cher et n'ont aucun intérêt à investir localement.
- ◇ L'approche par la « route du haut » met l'accent sur la nécessité de faire un usage plus efficient des ressources et d'investir dans les procédés, l'innovation technologique et l'amélioration des qualifications des salariés. Cette approche, contrairement à l'autre, considère que la main-d'œuvre est une matière première importante et que l'amélioration des moyens locaux et l'exploitation des atouts et avantages locaux de façon à réaliser des économies suffisantes pour équilibrer le niveau relativement élevé des salaires. La concentration sur les petites et moyennes industries se traduit par un marché du travail dynamique avec un large éventail de compétences et des processus rapides de placement. Tout ceci, conjugué à une culture entrepreneuriale, crée ce que l'on pourrait appeler une « économie magnétique », où les industries tendent à s'implanter et à investir.

- ◇ Cette nouvelle approche locale a parmi ses objectifs principaux le développement d'économies externes locales qui font des salaires un facteur encore moins important, en même temps qu'elles lient l'entreprise à sa localité.

Le choix de la « route du haut »

- ◇ Les grandes lignes des propositions privilégiant la « route du haut » par rapport à d'autres stratégies de développement :
 - Trouver un moyen d'assurer le maintien des salaires et des conditions de travail malgré les pressions qui s'exercent pour faire des économies.
 - Encourager les entreprises à essayer de trouver un avantage comparatif sans avoir recours à des politiques de baisse des salaires.
 - Veiller à ce que l'offre locale soit aussi efficiente que possible à la fois à l'intérieur des entreprises et dans les relations interentreprises.
 - Aider les entreprises à intégrer dans leur processus de production des technologies nouvelles.
 - Imposer les relations interentreprises.
 - Informer les dirigeants d'entreprises des avantages qu'ils peuvent tirer d'une coordination fondée sur la confiance, qui permet de faire des économies sur les frais généraux, et les achats, facilite les échanges d'information et de technologie et d'une façon générale élimine le risque d'isolement.
- ◇ L'efficacité de l'offre locale dans le nouveau système techno-industriel dépend de la création d'une économie basée sur le savoir.
- ◇ Les moyens possibles de promouvoir ce « paradigme de la connaissance et de la technologie » sont :
 - la déréglementation des marchés pour favoriser la concurrence;
 - la construction d'une infrastructure de connaissances régionalement dispersée et mettant l'accent sur l'enseignement, la formation, la recherche et les conseils aux entreprises;
 - les programmes d'aide à la diffusion des technologies;
 - la promotion de réseaux et de nouveaux domaines de collaboration;
 - enfin, l'encouragement de la flexibilité sur le marché du travail.

NDLR : Il faut noter ici le rôle prépondérant de l'État dans tous ces champs d'intervention, au-delà des seuls enjeux locaux ou régionaux.

- ◇ Les nouvelles stratégies du développement local doivent répondre aux réalités de la nouvelle situation et admettre que la spécialisation par produit peut être un moyen efficace de se doter d'un avantage comparatif.
- ◇ Les possibilités de croissance paraissent nettement meilleures lorsque les régions sont en mesure de se consacrer à une gamme de produits et de s'appuyer sur les économies externes créées par les liens étroits du système de production – réseaux, partage des compétences, transfert de technologies, etc. – pour se doter d'un avantage concurrentiel.
- ◇ L'exemple de l'Irlande, où l'économie est essentiellement fondée sur cinq types de produits seulement, confirme qu'une concentration volontaire sur une gamme limitée d'industries peut apporter des avantages considérables, à la fois encourageant la croissance des entreprises existantes et en attirant de nouvelles industries de l'étranger. Les spécialisations peuvent soit être traditionnelles, exploitant les économies externes accumulées, soit nouvelles, dans des secteurs à forte valeur ajoutée où les atouts

d'une communauté sur le plan du niveau d'instruction et des infrastructures offrent des avantages particuliers pour l'implantation locale. D'une façon ou de l'autre, la compétitivité de l'offre peut être réalisée artificiellement.

- ◇ Une proportion importante de la croissance d'une région peut provenir de la région elle-même.
- ◇ À une plus petite échelle, il faut que les entreprises locales soient conscientes du fait que bien qu'on parle tant des marchés mondiaux, une forte part de leur production sera vendue localement. Il importe qu'elles s'efforcent avant tout d'exploiter au maximum le marché local et de stimuler une nouvelle demande avant de chercher ailleurs.
- ◇ **Ce qui est peut-être le plus important pour toutes les régions, c'est d'assurer le caractère local du processus, d'appuyer la volonté de la région de se développer elle-même et d'améliorer les liens entre les acteurs locaux.** Même si le rôle exact de l'État dans le développement local est une question sujette à controverse, on s'accorde généralement à reconnaître que la délégation de pouvoirs (le cas échéant) et le renforcement de l'intérêt qu'auront les acteurs locaux à assurer leur propre développement produiront de meilleurs résultats que les politiques centralement planifiées.

Les atouts des économies locales

- ◇ L'économie locale a récemment acquis par rapport à des systèmes de production plus dispersés certains avantages manifestes qui aideront aux efforts de développement :
 - 1 - Les petites et moyennes entreprises à forte intensité de transactions prospèrent mieux dans un environnement local où les contacts et les échanges peuvent se faire rapidement et à moindres frais;
 - 2 - Les régions ont ou peuvent créer une culture propre d'entrepreneuriat, qui est l'un des éléments capitaux pour réaliser un avantage comparatif. Les programmes à base locale, adaptés aux spécialités existantes et à la culture d'entreprise d'une région, semblent avoir mieux réussi;
 - 3 - Le changement technologique ne découle généralement pas d'importants programmes multinationaux coûteux de recherche et développement. Au contraire, il prend la plupart du temps la forme de modifications progressives moins ambitieuses de procédés déjà bien établis et bien compris. Ces innovations mineures se font dans le cadre de fréquents contacts entre fournisseurs et utilisateurs au niveau local. Le processus d'amélioration continu est encore plus intensif lorsque des entreprises du même secteur sont concentrées en un même lieu. Dans ce cas, le transfert de technologie est extrêmement rapide et réduit la probabilité de goulots d'étranglement de la production;
 - 4 - Une culture économique spécifique se développe souvent autour d'un pôle local sous forme de réseaux sociaux et culturels liés aux activités d'un secteur donné. Un sentiment d'appartenance au lieu et de fierté dans le travail tend à se développer. L'activité entrepreneuriale et l'innovation dans ce secteur sont stimulés et chacun est motivé pour investir du temps et de l'argent dans sa propre formation.
- ◇ La nouvelle approche locale peut se comprendre comme une tentative délibérée pour développer ces facteurs géographiquement sensibles. Elle se caractérise particulièrement par l'accent mis sur la réalisation interne d'économies externes, l'importance du concept territorial et l'utilisation cohérente des ressources locales, non par nécessité mais en tant que méthode éprouvée d'amélioration de la productivité. L'importance de la coopération par rapport à la concurrence doit permettre de réduire les coûts de transaction et de remplacer dans le milieu des affaires la rivalité par la collaboration. Elle doit

permettre aussi d'atteindre des objectifs plus vastes, par exemple de renforcer la solidarité sociale en trouvant des solutions locales aux problèmes locaux.

- ◇ On reconnaît de plus en plus les avantages d'initiatives locales fortes aussi bien pour l'économie locale que pour les objectifs de la politique nationale.
- ◇ C'est par la création d'institutions capables d'effectuer une analyse systémique et de résoudre les problèmes que ces deux difficultés peuvent être le plus efficacement traitées. Les grandes tâches de telles institutions, pour ce qui est de réduire les échecs transactionnels, peuvent se résumer comme suit :
 - **Établir la confiance et la coopération.** Constituer un point de rencontre et un cadre d'échange d'informations en vue d'une coopération – par un flux d'informations qui permet aux entreprises de s'évaluer mutuellement. Développer les contacts entre des industries différentes mais connexes.
 - **Créer des coalitions politiques.** Il faut des organismes économiques régionaux qui puissent faire connaître certains problèmes et obtenir un consensus, un financement et une action dynamique de la part de tout un éventail d'acteurs. Ces organismes devraient être mandatés pour envisager le développement à long terme et tout faire pour instruire et informer leurs membres des raisons qui justifient de nouvelles politiques et suggérer des moyens de réaliser les objectifs visés au profit de tous.
 - **Coopération interrégionale.** Le succès de la croissance économique régionale entraîne un problème de relations avec les autres régions qui sont en fait des concurrents, qu'elles appartiennent ou non au même pays. Une attitude d'affrontement entre les régions peut avoir des effets destructeurs sur la richesse nationale et des effets désastreux pour les économies de part et d'autres.
- ◇ De plus, pour lutter contre la rigidité des visions stratégiques, il est indispensable que notre vision de l'économie locale change profondément : au lieu d'y voir un processus fini d'adaptation, il faut y voir un système dynamique participant à un processus de changement continu. La stratégie de développement local doit être souple et pouvoir être constamment être réévaluée. Il faut que les planificateurs du développement local considèrent l'économie locale dans son contexte mondial et essaient de prévoir où les changements de l'économie mondiale entraîneront les économies régionales et locales à moyen et à long terme. C'est une opération évidemment impossible ou au moins très difficile pour une petite entreprise, qui s'adapte mieux à des modifications à court terme. La tâche peut cependant être assurée par des organisations régionales ou nationales, soit les pouvoirs publics eux-mêmes, soit des bureaux de recherche ou des consortiums d'entreprises.
- ◇ En résumé, le but général est de conjuguer le dynamisme et l'ambition des entrepreneurs locaux avec les moyens collectifs des pouvoirs publics centraux et locaux sur le plan de l'organisation, de l'analyse et du financement. Il faut mettre en place des mesures appropriées permettant de mettre en évidence et d'amplifier les avantages économiques locaux.

CONTRIBUTION DES APPROCHES LOCALES AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE

Des initiatives locales aux tentatives de stratégies régionales

- ◇ À mesure que nous avançons dans les années 90, la phase suivante de l'évolution de la politique de développement à base régionale se précise. Elle comporte deux volets principaux : premièrement

l'adoption, par les responsables du développement régional, de l'approche locale en tant que fondement de leur politique, de préférence à l'approche consistant à attirer des industries de l'extérieur, et l'intégration de cette approche locale dans les stratégies de développement régional à long terme. Deuxièmement, la conviction que les deux éléments – initiatives locales et planification régionale stratégique – doivent être plus intimement combinés.

- ◇ Il est clair que le processus d'association de ces deux éléments est déjà entamé en certains lieux.
- ◇ Les partenaires locaux sont de plus en plus qualifiés et expérimentés et développent l'art du partenariat. Le succès des programmes locaux a permis aux organismes de l'État d'avoir davantage confiance dans l'aptitude des acteurs locaux à produire les services et à atteindre les objectifs fixés au cours des sessions de planification. Cette expérience a également abouti à la création de services d'aide, de financement et de développement de haute qualité à l'usage des clients. Tout cela a eu pour effet de permettre la mise au point de stratégies régionales plus localisées et mettant à profit les ressources locales.
- ◇ Au Pays-Bas, investir dans une région ou dans une autre ne fait pas beaucoup de différence en ce sens que les différentiels de coûts de production et de coûts d'investissement sont négligeables, ce sont les initiatives locales qui peuvent être décisives pour le choix de la localisation. La centralité de la politique de développement local d'une région est un indice de sa volonté de croissance et elle est considérée comme un facteur positif de localisation. Toute région ou municipalité qui met au point une stratégie de développement local doit élaborer un plan explicite de développement et exprimer une vision spécifique de l'avenir de la région. Cela permet d'attirer l'attention et peut-être de recueillir le soutien de l'ensemble de la collectivité, créant ainsi une cohésion dont les autres régions manquent. La coopération et la volonté de l'ensemble de la collectivité donnent à celle-ci plus de chances d'obtenir des pouvoirs publics qu'ils octroient des crédits ou du temps pour aider à l'exécution du plan. De plus, il y a des chances que les entreprises locales coopèrent plus facilement les unes avec les autres pour résoudre les problèmes de « goulots d'étranglement », permettant à l'économie de mieux fonctionner.
- ◇ L'expérience de ces programmes de développement a permis de comprendre plusieurs problèmes que l'on rencontrera sans aucun doute ailleurs lorsqu'on créera des organisations-cadres similaires :
 1. La capacité des plus petites régions (un comté ou un petit centre urbain) d'atteindre les mêmes objectifs que d'autres plus grandes a été mise en doute. Bien qu'ils réalisent un travail fort utile, les nouveaux programmes à base régionale ont pour mission de créer une nouvelle vision de la collectivité locale et non pas de se borner à assurer de bonnes œuvres à la marge. Cela dit, ces plus petites entités territoriales sont souvent celles qui ont le sens le plus vif de leur identité et qui offrent la plus grande résistance à la fusion. Il est important de se rappeler la masse critique des ressources nécessaires pour permettre à un organisme régional d'atteindre ses objectifs généraux. En même temps, l'esprit communautaire qui est d'une importance capitale peut ne pas exister si le territoire choisi ne constitue pas une unité historique ou géographique. *NDLR : Un questionnaire fondamental qui se dans le cas du Saguenay, particulièrement en regard de La Baie.*
 2. Une dimension donnée ne convient pas nécessairement pour tout. Par exemple, des projets concernant l'emploi se sont révélés efficaces même au niveau local, tandis qu'il vaut mieux organiser les programmes d'enseignement et de formation au niveau régional. D'un autre côté, la stratégie de développement économique et d'investissement de l'étranger doit se situer dans le contexte global d'une région. Dans tous les cas, les mêmes considérations que dans le point précédent restent valables.

- ◇ En résumé, les initiatives de développement local donnent une nouvelle orientation à la politique de développement économique. Elles n'ont cependant jusqu'ici eu qu'un impact limité et elles restent marginales par rapport à la planification des politiques nationales.
- ◇ Certains indices montrent que cela évolue, en ce sens que des programmes locaux ou régionaux indépendants ont montré qu'une réussite complète ne pouvait être garantie que par une coordination régionale. Cela a conduit dans certains pays à créer des organes régionaux nouveaux qui ont un large mandat et une action de conseil et de coordination mais n'empiètent pas sur le caractère essentiellement local des projets.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS LOCALES

- ◇ Il est clair qu'il existe une nouvelle approche du développement local et que de plus elle est légitime. « La question n'est pas de savoir ce qu'il faut faire, mais comment il faut le faire ».
- ◇ Robert Friedman appelle cette nouvelle approche la « troisième vague » des politiques de développement local. Les stratégies de la troisième vague se caractérisent par le désir de transformer, d'ajuster structurellement l'environnement économique local de façon à améliorer la qualité de la vie et à assurer un développement durable. Les stratégies de ce type comportent plusieurs caractéristiques communes :
 1. donnent à la population locale la possibilité d'agir pour son propre compte et de prendre ses propres décisions avec l'aide et les conseils de l'organisme responsable de la politique ;
 2. visent à faire participer toute la collectivité et tous les secteurs ;
 3. les organismes sont financièrement responsables mais dégagés d'un contrôle budgétaire serré et de procédures strictes ;
 4. les stratégies de financement sont orientées davantage vers les investissements que vers les dépenses ;
 5. les programmes sont conçus en fonction de l'importance des problèmes, c'est-à-dire qu'ils cherchent à répondre à un problème de grande ampleur par des politiques locales visant à dynamiser l'activité économique locale, à savoir :
 - les activités encourageant les innovations spécifiques à la région, notamment des investissements directs dans les centres de technologie correspondant aux spécialisations locales.
 - des interventions de grande ampleur pour coordonner les services d'enseignement et de formation de la main-d'œuvre avec l'évolution des besoins du marché du travail.
 - l'aide aux petites entreprises, notamment par des services de commercialisation, d'organisation des exportations, de conception, une aide pour les contacts commerciaux et la comptabilité.
 - l'encouragement des politiques de collaboration telles que coentreprises, réseaux en flux tendus et partage de technologies.
 - le maintien de l'accent mis par les autorités régionales sur le développement des infrastructures et l'attribution à ces autorités de nouvelles fonctions de coordination des activités évoquées plus haut.

- ◇ Ces politiques locales devraient chercher à influencer sur le développement local en améliorant les conditions sociales et les ressources humaines, bref, en « aidant les gens à s'aider eux-mêmes ». C'est sans aucun doute un immense problème qui ne peut être résolu sans une forte dose de coordination et de coopération au sein de la collectivité locale en général aussi bien qu'avec les dirigeants d'entreprises, les établissements d'enseignement et de formation, les autorités centrales et en adoptant une planification stratégique ainsi qu'en mettant en place des réseaux et des partenariats efficaces; il s'agit autrement dit de renforcer les capacités locales.

Le rôle du renforcement des capacités locales

- ◇ Le contenu local d'une politique de développement, comme on l'a dit, est l'un de ses éléments les plus évidents et potentiellement les plus utiles. Cependant, pour servir efficacement au développement, les acteurs locaux doivent pouvoir assumer les nouvelles responsabilités de l'approche locale. Le marché global signifie que l'efficience et la compétitivité sont les facteurs essentiels de la réussite économique et de la stabilité de l'emploi. Pour créer et soutenir la croissance, les acteurs locaux doivent pouvoir maximiser autant que possible la capacité de la région à produire de façon efficiente et compétitive, surtout maximiser autant que possible la capacité de la région à produire de façon efficiente et compétitive, surtout si c'est la « route du haut » qui est retenue pour le développement. Les atouts d'une région peuvent se diviser en deux grandes catégories: les ressources matérielles et les compétences et la formation. Le renforcement des capacités implique de faire le meilleur usage possible de ces deux types d'atouts et de la rendre interactifs et complémentaires. La question qui se pose aux acteurs du développement local et/ou aux planificateurs des gouvernements est de décider quelle est la formation qui convient, quel est le type d'investissement qui sera le plus utile, etc., pour atteindre cet objectif. On constate cependant qu'il se dessine une approche générale du renforcement des capacités locales.
- ◇ Les éléments fondamentaux d'une stratégie efficace du développement sont d'une façon générale l'aptitude à créer des réseaux de diffusion, la coordination des objectifs des divers groupes et individus, la création de partenariats ayant un objectif commun et cohérent et la conception et l'exécution des stratégies du développement à l'échelon local. Ces principes généraux se sont précisés du fait qu'une série de problèmes de « deuxième phase » sont apparus qui appellent des réponses locales et une action directe et énergique. Ce sont :
- le problème du chômage en général, mais surtout parmi des groupes particuliers tels que minorités, personnes handicapées et chômeurs de longue durée;
 - l'établissement de liens entre l'industrie et l'enseignement pour renforcer les compétences locales;
 - l'utilisation de techniques nouvelles de création d'emplois telles que pépinières d'entreprises, conseils aux petites entreprises, capitaux de démarrage et capital risque, etc.;
 - le développement sectoriel, notamment le tourisme, la protection de l'environnement et les activités culturelles;
 - le développement d'entreprises innovantes; par exemple, l'encouragement de l'entrepreneuriat parmi les salariés qualifiés et non pas seulement les chômeurs.
- ◇ De toute évidence, les ressources internes à elles seules ne peuvent garantir la réussite, surtout pour traiter des problèmes aussi complexes et vastes que ceux-là, malgré les perfectionnements récents et le renforcement des capacités. Les acteurs extérieurs sont indispensables au processus, mais il faut les y introduire d'une façon telle que la dynamique locale ne s'en trouve pas sacrifiée. En même temps, il faut donner la plus grande priorité possible au potentiel local non encore utilisé.

- ◇ Le renforcement des capacités peut se faire dans cinq grands domaines : la collectivité en tant que concept; la participation des entreprises; le financement; l'enseignement et la formation; et le développement des réseaux et des partenariats.

La collectivité dans le nouveau processus du développement local

- ◇ Le fait de considérer les collectivités comme des participants actifs au développement local et non pas simplement comme des bénéficiaires d'aide devrait permettre d'élargir l'éventail des parties prenantes de telle sorte que davantage de membres de la collectivité se considèrent comme des participants actifs au processus de développement. L'importance de la participation active de la collectivité est maintenant largement reconnue et les planificateurs lui donnent de plus en plus de place, la considérant comme un atout local tangible.

Le rôle des entreprises dans les nouvelles approches du développement local

- ◇ Cela dit, les grandes entreprises représentent un immense réservoir de compétences et d'expérience en matière de gestion, de technologie et de finances. Il faudrait donc chercher à développer les contacts entre les dirigeants d'entreprises et les acteurs du développement local, l'objectif ultime étant de développer la participation des entreprises aux projets de la collectivité et de faire de cette participation « un élément normal de la conduite des affaires ».
- ◇ Les groupes de développement local doivent apprendre comment tirer le meilleur parti de ce service de consultants hautement qualifiés. Le contact avec les dirigeants d'entreprises doit aussi susciter chez eux l'adoption des normes professionnelles exigées dans les affaires, augmentant ainsi la qualité des présentations, propositions, demandes et interventions des acteurs du développement local.
- ◇ Les milieux d'affaires doivent être l'un des principaux partenaires intéressés et permettre d'exploiter les compétences des hommes d'affaires à la fois pour aider les entrepreneurs locaux et pour apporter des conceptions nouvelles interdisciplinaires de problèmes non économiques.

Le rôle des finances dans les nouvelles approches du développement

- ◇ Le rythme de création et de maturation des entreprises dépend en grande partie de la facilité d'accès aux sources de capitaux. Là où l'on peut en trouver à un coût raisonnablement faible, l'entrepreneuriat se développe, et l'un des objectifs de la planification du développement local doit être de mettre à la disposition de l'entrepreneur potentiel des pools de capitaux.
- ◇ Contrairement à ce qu'on pense généralement, la plupart des créations d'entreprises ne présentent qu'un faible potentiel de croissance. Les entreprises nouvelles fondées par des dirigeants expérimentés et celles qui maîtrisent des technologies de pointe sont faciles à financer et de nombreuses sociétés de capital-risque n'hésitent pas à y investir. Ces entreprises à forte croissance ne représentent toutefois qu'une minorité des entreprises créatrices d'emploi. Les autres ont un potentiel plus « terre-à-terre », mais, ne serait-ce que par leur nombre, elles jouent un rôle important dans une économie qui fonctionne bien. Malgré cela, elles ont des difficultés à trouver des sources de financement et leurs perspectives de survie ainsi qu'indirectement celles de l'économie régionale elle-même sont très réduites.

Le rôle de l'éducation et de la formation dans la nouvelle approche locale

◇ Il est évident que l'un des éléments importants du renforcement des capacités locales est le relèvement des qualifications de la main-d'œuvre pour répondre aux besoins de la politique de développement de la « route du haut ». C'est dans ce but que la plupart des pays de l'OCDE ont fait du recyclage une priorité. Il nous faut promouvoir et maintenir les relations entre les agences d'emploi, l'enseignement et l'industrie, de telle sorte qu'elles puissent œuvrer efficacement ensemble à améliorer la qualité et l'adéquation de l'offre locale de main-d'œuvre, pour les besoins présents et en devenir.

Le rôle des réseaux dans la nouvelle approche locale

◇ En fait, la construction de réseaux d'entrepreneurs pourrait être plus utile que des innovations telles que les pépinières d'entreprises et les technopôles. Il faut développer les atouts locaux existants plutôt que d'insister sur l'exécution de projets expérimentaux.

◇ Il est cependant fréquent que l'on ignore la notion de réseau dans la politique suivie ou que la confiance entre les entreprises soit sous-développée. Dans ce cas, il faut faire un effort concerté pour surmonter les préjugés accoutumés, ce qui est loin d'être facile.

◇ La mise en place de réseaux ne se produit pas nécessairement de façon naturelle. Ce doit être une politique active des entreprises. Par ailleurs, pour faciliter le processus, il faut créer des organes nationaux, régionaux et locaux pour regrouper les entrepreneurs et imaginer des éléments d'intérêt commun entre les entreprises de différents secteurs de manière à réduire les coûts de transaction.

◇ En conclusion, les points clés sont les suivants :

1. la collectivité doit être un territoire géographique identifiable, capable de mobiliser ses habitants;
2. elle doit se transformer en partenariat en éliminant les démarcations sectorielles traditionnelles et en travaillant à des objectifs définis en commun. Enfin, le partenariat doit englober une large gamme d'acteurs de tous les secteurs de la collectivité – ses établissements d'enseignement, ses groupes d'affaires, ses institutions financières et les habitants eux-mêmes – agissant en coopération les uns avec les autres.

CONCLUSION

Comme on l'a vu plus haut, la question que se posent les acteurs du développement local n'est plus de savoir « quoi faire » mais « comment le faire » ou plutôt « comment mieux le faire ». L'étude qui précède a donné les grandes lignes de la situation actuelle des approches du développement économique régional et suggéré quelques conclusions sur la manière de faire encore avances ce processus.

L'idée de prendre en compte la géographie dans l'élaboration des politiques, c'est-à-dire l'effort conscient pour intégrer les considérations spatiales dans la planification de la politique économique, implique essentiellement de bien déterminer les interactions entre les objectifs nationaux et les politiques locales. On peut brièvement résumer de la façon suivante cinq liens importants entre les deux :

1. Les activités de développement local et régional semblent bien constituer un moyen de créer des emplois et de promouvoir la croissance économique, aussi bien sur le plan régional que sur le plan national. L'agrégation d'économies régionales bien organisées aboutit à une économie nationale saine.

2. Des politiques régionales fortes (égalisatrices) constituent un préalable à des politiques énergiques d'ajustement structurel. Il n'est possible d'appliquer des mesures nationales radicales destinées à faire face aux problèmes macro-économiques que si en même temps des politiques régionales atténuent le coût et réduisent les coûts sociaux des politiques structurelles.
3. Les malheureuses expériences passées de déclin précipité causé par une surspécialisation montrent que pour s'embarquer sans hésitation dans une politique industrielle de respécialisation régionale, il faut que les régions soient convaincues que l'État et/ou les organisations internationales seront disposées à prendre le relais si leur avantage comparatif venait à s'éroder. Ceci exige une forte coordination entre l'État et les régions pour concevoir un assemblage de régions qui soient complémentaires et non concurrentes.
4. La nature du budget de l'État signifie que les régions prospères payent l'aide au développement des autres régions. Si l'on aide les régions à s'aider elles-mêmes et si l'on réduit leur dépendance par rapport au budget afin d'équilibrer les économies régionales, on réduira la vulnérabilité des régions pauvres aux suppressions de subventions et on affaiblira le poids fiscal pour les régions riches, ce qui favorisera une nouvelle croissance.
5. La déréglementation et la privatisation tendront à éliminer la représentation régionale dans d'importants secteurs de l'économie à mesure que les entreprises publiques administrées au niveau régional sont vendues au secteur privé. Il faudra faire un effort particulier pour assurer le profil régional qui l'était naguère par la régionalisation des industries nationalisées. L'objectif ultime est de maîtriser le pouvoir du secteur public en faveur de régions spécifiques.

Pour que ces liens puissent être identifiés, examinés et conçus comme des possibilités de remodeler les relations entre le centre et les régions, certaines propositions précises devraient être adoptées :

- Il faudrait que les pays membres de l'OCDE fassent un effort conscient pour agir sur ces liens et travaillent à créer un équilibre efficace entre les politiques nationales et régionales.
- L'hypothèse de la « somme positive », selon laquelle un gain économique pour une région ajoute à la richesse nationale sans nécessairement le faire aux dépens des autres régions, reste à démontrer analytiquement.
- Il faudrait faire faire une étude similaire pour trouver des preuves empiriques de l'avantage de la spécialisation régionale par rapport à la diversification. Cette étude devrait également porter sur les moyens par lesquels le gouvernement central peut coordonner les diverses spécialisations de ces régions et étudier la faisabilité de pactes d'assurance entre l'État et ses régions pour les protéger contre l'adversité économique.
- Les transferts économiques interrégionaux produits par le budget de l'État doivent être cartographiés et leurs caractéristiques et leur influence déterminées.
- Il faut réévaluer en ce qui concerne la taille et le profil optimal les unités politiques et administratives sur lesquelles se fondent actuellement les politiques géographiquement sensibles – peut-être en s'inspirant des activités innovantes de planification et de décision au niveau des grandes métropoles.

- Enfin, il faut surmonter le problème pédagogique. Il ne suffit plus de prêcher des convertis, il faut convertir. Il n'est pas facile de diffuser la bonne parole sur le développement régional, mais il faut l'entreprendre avec efficacité si l'on veut progresser.

* * *

En résumé

Parmi les principales préoccupations relevées quant au développement économique, l'OCDE fait ressortir les facteurs suivants :

1 - À propos des structures et de la dynamique :

- Ajustement structurel des économies locales et régionales aux changements mondiaux
- Une organisation économique à l'échelon local, basée sur la région
- Un système dynamique participant à un processus de changement continu
- Importance de la participation active des collectivités : développement local
- Importance d'une coordination à l'échelle régionale : développement régional
- Importance des actions régionales pour les facteurs régionaux et des actions locales pour les facteurs locaux
- Les acteurs extérieurs sont indispensables au processus, mais il faut les y introduire de façon telle que la dynamique locale ne s'en trouve pas sacrifiée
- Le territoire local doit constituer une unité historique et géographique susceptible de préserver l'esprit communautaire essentiel au développement
- La collectivité doit être liée à un territoire géographique identifiable, capable de mobiliser ses habitants
- Améliorer les liens entre les acteurs locaux
- Assurer le caractère local du processus
- Renforcer les initiatives locales
- L'approche locale en tant que fondement de la politique et des stratégies régionales, de préférence à l'approche consistant à attirer des industries de l'extérieur.
- Établissement d'un lien étroit entre les initiatives locales et la planification stratégique régionale
- Mise à profit des ressources locales
- Renforcement des capacités locales
- Appropriation par la région de la politique de développement local (centralité ; coordination)

2 - À propos des ressources :

- Exploitation et usage plus efficient des ressources et des capacités locales
- Implication de tous les intervenants : la collectivité, les entreprises, le financement, l'éducation et la formation, les réseaux et les partenariats
- Décentralisation
- Internationalisation
- Innovation, recherche et développement
- Transferts technologiques
- Créativité, talent et ambition

- Efficience organisationnelle et compétitivité (facteurs de réussite économique et de stabilité d'emploi)
- Facilité d'accès aux sources de capitaux
- Maîtrise de l'information
- Qualification de la main-d'œuvre
- Amélioration des réseaux d'enseignement
- Renforcement du réseau d'institutions publiques capables d'appuyer le développement de PME
- L'établissement de réseaux entre entreprises et la création de partenariats
- La coopération interrégionale
- L'interaction entre les grandes entreprises et les PME
- Existence d'un nombre suffisant de chefs d'entreprises
- Climat à long terme favorable à l'esprit l'entreprise et à l'entreprise au niveau local
- Culture entrepreneuriale
- Nouveaux districts industriels ou systèmes productifs localisés
- Amélioration des coûts de transaction
- Développement du réseau de PME de sous-traitance et de soutien

On peut en terminant souligner les constats suivants, plus particulièrement dans le cadre du débat en cours et des objectifs des présentes :

- Les structures municipales ne sont pas forcément en cause, localité n'étant pas municipalité mais territoire d'appartenance au sens du développement local
- La localité doit être circonscrite en fonction de sa collectivité propre
- Le palier local est primordial
- Le palier régional est primordial
- Les stratégies régionales doivent s'appuyer sur l'approche locale

À propos des villes-régions

La réforme en cours, tel qu'elle se dessine à Montréal et Québec, soulève le concept de ville-région. Dans le même ordre d'idées que pour les deux sections précédentes, il nous est apparu opportun de reproduire ci-dessous un extrait d'un texte publié dans le numéro d'avril-mai de la revue *Municipalité*, traduit et synthétisé par monsieur Pierre Blais de l'Unité de recherche et de prospective du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, à partir des réflexions des universitaires américains Allen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja et Micheal Storper soumises aux participants du congrès *Global City Regions : Policies for Wealth and Well-being*, organisé par l'université de Californie à Los Angeles (UCLA) en octobre 1999.

Bien que ce concept soit applicable essentiellement aux grands ensembles, ce qui exclut nécessairement le Saguenay et ses quelques 173 000 habitants, Québec faisant même piètre figure dans cet univers, on peut constater des similarités notoires et certaines constantes avec les observations de la section précédente, et on peut aussi s'en inspirer, à tout le moins en partie, dans les défis qui se posent pour la région.

L'émergence des villes-régions est un phénomène universel. Ces nouveaux pôles démographiques, politiques et économiques posent de nouveaux défis aux administrations centrales. Le Québec n'échappe pas à ce phénomène.

Il existe actuellement dans le monde plus de 300 villes-régions comptant une population de plus d'un million d'habitants. Au moins 20 d'entre elles regroupent plus de 10 millions d'habitants. Un regard sur ce phénomène apparaît donc essentiel afin de bien situer l'évolution du développement de la région métropolitaine de Montréal, de celle de Québec et celui des territoires québécois en général.

Les caractéristiques du phénomène

La texte de l'UCLA relie étroitement le phénomène des villes-régions à celui, plus global, de la mondialisation. Les villes-régions se présentent ainsi comme une composante essentielle de la hiérarchie d'institutions économiques et politiques actuellement en émergence, qui comprend également les grandes institutions internationales de régulation des échanges (comme la Banque mondiale ou La Corporation mondiale du commerce), les grands blocs multinationaux (comme l'Union européenne ou l'ALENA) ainsi que les États nationaux (chez qui on constate, toutefois, une capacité d'intervention beaucoup moins grande sur les échanges). En fait, la base de cette hiérarchie peut être vue comme une « mosaïque de villes-régions », constituant le moteur économique de la nouvelle économie mondiale.

Le territoire des villes-régions rassemble en effet un ensemble de réseaux de production flexibles et diversifiés, nécessaires à un vaste groupe d'activités économiques dont les processus de production se révèlent peu standardisés (*routinized*). Ce groupe, de plus en plus dominant dans l'économie des pays développés, comprend des activités comme les industries de haute technologie, les services supérieurs (*high-level*) (sièges sociaux, finance, assurances, etc.) ou encore les industries culturelles. L'accès plus facile aux marchés mondiaux stimule le développement de ces activités économiques concentrées dans les grandes agglomérations urbaines et encourage la spécialisation de ces dernières à l'échelle internationale (les semi-conducteurs dans la Silicon Valley, ou encore les banques et services financiers à New York et à Londres).

En plus de voir leur développement lié au vaste phénomène de mondialisation des échanges, les villes-régions partagent également divers problèmes liés au changement de leur géographie économique et sociale. La plupart des villes-régions sont ainsi confrontées à d'importants phénomènes de fragmentation et d'étalement de leur territoire qui se manifestent à travers :

- L'accroissement de l'hétérogénéité culturelle, découlant d'importants mouvements de migration vers les grandes agglomérations urbaines ;
- Le développement d'une structure urbaine « polycentrique », comportant plusieurs pôles économiques périphériques (les *edges cities*) en plus du pôle central et la délimitation de moins en moins définie du territoire urbain (l'étalement urbain) ;

- L'accroissement de la polarisation sociale et spatiale entre les pauvres et les riches, s'accompagnant du retrait de l'intervention des autorités publiques. C'est ainsi que les plus pauvres doivent se tourner davantage vers les groupes communautaires pour combler divers besoins fondamentaux et que les plus riches ont tendance à se soustraire à la société civile et à leurs responsabilités civiques, en se regroupant dans des ensembles résidentiels clôturés et complètement privés (les *gated communities*).
- La prise en compte de ces situations nouvelles démontre qu'au même moment où il convient d'appuyer le développement des fonctions économiques des villes-régions, fonctions de plus en plus vitales dans le contexte de la mondialisation, il importe également de se préoccuper du contexte social, culturel, urbanistique et environnemental qui permet ou qui favorise ce développement.

Enjeux et structure politique

Depuis le début des années 1970, un nouveau régionalisme a commencé à émerger et à se surimposer au régionalisme traditionnel axé sur l'attribution de pouvoirs et de responsabilités particulières à des gouvernements locaux ou à des sous-territoires à l'intérieur du territoire national (the older devolutive regionalism). Ce nouveau régionalisme n'est pas tant l'effet du mouvement de retrait des gouvernements centraux, qu'une réponse locale pour faire face à l'accroissement de la compétition entre les régions et pour maintenir ou accroître les avantages comparatifs dans le contexte de l'évolution rapide de la mondialisation de l'économie.

Par ailleurs, la concentration de certains systèmes de production crée un effet de synergie à l'échelle régionale, entraînant ainsi un accroissement de la productivité et de la performance économique des entreprises. Toutefois, un certain nombre de coûts liés aux effets négatifs sur l'environnement ou problèmes d'externalité empêchent ces systèmes de production d'atteindre leur capacité maximale, lorsque le domaine économique ne répond qu'à la seule logique du marché.

C'est dans ce contexte que peuvent être envisagées la définition de politiques de développement économique local ainsi que la recherche de structures de gouvernance et de planification, visant globalement la poursuite du développement économique et le maintien de l'ordre social.

Parmi les grands enjeux qui se posent dans la définition des politiques de développement local des grandes agglomérations urbaines, mentionnons les suivants :

- la mise en convergence des intérêts d'affaires de la ville centrale et ceux de tout un ensemble de groupes provenant de pôles périphériques ou de divers quartiers à l'intérieur de l'agglomération ;
- le choix des priorités d'actions entre celles visant à assister et à retenir les entreprises existantes ainsi que celles pouvant émerger du milieu (développement endogène) et celles visant la recherche d'investissements provenant de l'extérieur (développement exogène) ; les recherches menées tant en Europe qu'aux Etats-Unis démontrent que la première de ces deux options se révèle la plus profitable ;
- le choix dans les modes de gestion de projets de développement (comme la constitution de sociétés paramunicipales, l'instauration de partenariats public-privé ou encore la mise à contribution de groupes ou d'associations communautaires).

L'enjeu majeur de la gouvernance réside dans la définition de modes de coordination politique entre l'application de politiques publiques de niveaux supranational, national et régional, d'une part, et la contribution du milieu à leur conception et à leur application, d'autre part. Par ailleurs la question de la gouvernance des villes-régions renvoie aussi aux enjeux particuliers suivants :

- l'atteinte d'un juste équilibre dans la collaboration et la compétition entre les entreprises, c'est-à-dire le mariage entre un comportement compétitif se manifestant au jour le jour, d'une part, et un esprit de coopération touchant des actions envisagées à plus long terme en vue d'assurer la croissance économique locale, par une mise en commun des ressources et un apprentissage mutuel, d'autre part ;
- la capacité des instances politiques nationales et supranationales qui agissent comme interlocuteurs auprès de ces entreprises de coordonner leurs interactions ;
- les types de pratiques locales tant selon des règles normatives que selon des règles plus souples de négociation entre les organisations ou entre les individus ;

- la question de la performance économique par rapport à celle de la responsabilité en ce qui touche l'équité sociale par rapport aux revenus, à l'accès aux fonctions politiques, la répartition de biens et services publics sur le territoire, etc.

* * *

On constate donc encore une fois cette importance du développement endogène, ou développement local et, du même souffle, le rôle de la région. Le Saguenay devra tenir compte de ces incontournables du nouvel ordre mondial, de façon à garantir une mise à contribution optimale de toutes les collectivités qui y vivent.

La dynamique de développement local et régional

Un programme de développement économique fondé sur l'apport extérieur est irrémédiablement voué à l'échec. En matière de développement, 90% des succès proviennent de la localité elle-même et 10% seulement de l'extérieur. Il importe donc de se doter des structures locales et régionales qui correspondent à cette réalité.

1 - Les paliers de gouvernance et le développement des régions

Dans « Organisation territoriale optimale et développement économique » (UQAC, 1997), Marc-Urbain Urbain reconnaît d'emblée l'existence et les rôles essentiels des divers paliers d'intervention en matière de développement économique : le local, le supralocal et le régional. Son texte nous apparaît fort significatif dans la réflexion qui entoure la question de la réorganisation municipale au Saguenay. Nous en reproduisons un extrait ci-dessous.

Organisation territoriale optimale et développement économique (extrait)

Marc-Urbain Proulx, UQAC, Février 1997

Dans un contexte d'assainissement des finances publiques qui ajoute à l'insécurité générale, l'appareil bureaucratique central réagit vivement. Il désire en toute légitimité conserver ses responsabilités acquises. Les décideurs locaux et régionaux devront en conséquence réagir méthodiquement aux subtiles tactiques qui seront utilisées pour contrer et limiter la décentralisation gouvernementale et le renforcement du régionalisme politique.

Dans un tel contexte, comment appréhender le renforcement des collectivités territoriales au Saguenay-Lac-Saint-Jean afin d'améliorer les conditions matérielles, immatérielles et institutionnelles favorables au développement économique dont nous avons besoin ?

Afin d'apporter de l'éclairage sur cette question, soulignons d'abord que la description effectuée ci-dessus illustre que la situation de la prise de décisions s'avère tout à fait fragmentée entre une panoplie d'organisations de petite et moyenne taille. Cette fragmentation des responsabilités en de multiples petites structures éclatées plutôt que leur concentration au sein de quelques grandes organisations centrales possède toutefois un grand nombre de vertus démocratiques et économiques. Notre analyse illustre que le système fragmenté de gouvernance au Saguenay-Lac-Saint-Jean est beaucoup plus efficace que l'on croit en général. On y retrouve notamment un bon respect des besoins spécifiques des diverses clientèles desservies, la rapidité décisionnelle grâce au peu de lourdeurs bureaucratiques, l'adaptation relativement assez rapide face au changement, la transparence de la gestion, la créativité dans les solutions face aux problèmes, la souplesse d'action, l'accessibilité des structures aux citoyens, l'émergence et la différenciation de leaders communautaires, etc. Les petites organisations univocacionnelles sont plus efficaces que les grandes multivocacionnelles. C'est un fait largement reconnu.

Bien sûr qu'il existe dans la région certaines organisations trop petites pour agir efficacement. Bien sûr que certaines duplications de services représentent une perte d'énergie. Bien sûr qu'il existe certains problèmes d'équité fiscale. Bien sûr que la démocratie locale et régionale pourrait être améliorée dans plusieurs organisations. Il devient alors nécessaire d'apporter des correctifs politico-administratifs.

Il faut cependant à notre avis être très prudent avec toute forme de concentration de fonctions et de centralisation décisionnelles qui ferait perdre les vertus économiques et démocratiques de notre vaste système public régional s'étendant sur trois échelons territoriaux (local, supra-local (MRC) et régional) et dans une douzaine de champs d'activité. Une décentralisation déconcentrée dans de petites unités univocacionnelles, localisées sur des aires de gestion correspondant à la proximité des clients, représente plutôt la voie préconisée par la plupart des spécialistes du développement local et régional. Quant à l'intégration territoriale des fonctions nécessaires à la création de convergences, de cohérences et de synergies, elle peut fort bien s'effectuer par des mécanismes appropriés de coordination entre les acteurs.

Précisons à cet effet de coordination que depuis trois décennies, la culture organisationnelle territoriale s'est largement améliorée aux différents échelons de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. L'intégration des fonctions fut largement effectuée par grands champs d'activités. Les élus locaux se parlent beaucoup plus qu'auparavant et les ententes intermunicipales se sont multipliées. En réalité, les inefficacités économiques, les iniquités et les incohérences administratives sont beaucoup moins présentes qu'auparavant. Mais il en reste encore à éliminer, notamment dans les agglomérations urbaines. Il existe aussi des faiblesses administratives et des manques de leviers économiques dans les petites municipalités. De nouveaux partenariats sont encore essentiels pour le renforcement de nos territoires. Il serait peut-être pertinent de miser actuellement et dans l'avenir sur les acquis antérieurs.

Comme mécanismes qui ont permis le progrès dans le passé, soulignons en premier lieu d'importance, les diverses opérations de planification régionale. Dans le cadre des sept procédures utilisées au Saguenay-Lac-Saint-Jean, de nombreux outils furent en effet expérimentés. Nous avons fait des bons et des mauvais coups. Il est certes pertinent de les analyser très sérieusement à l'aide des composantes offertes par la littérature scientifique sur le sujet. Parmi les bons coups, soulignons l'animation de multiples rencontres entre les acteurs, les Forums régionaux, les séminaires, les sommets locaux, les États généraux, les comités, les colloques, les diverses tables de concertation et tous les autres mécanismes qui ont stimulé l'apprentissage collectif.

Dans ces petits événements d'interaction réside le véritable pouvoir du développement local et régional endogène. La mise en communication sur des mobiles collectifs permet aux acteurs d'élaborer itérativement une vision commune, de mieux se comprendre mutuellement, de se différencier individuellement dans leurs objectifs et actions, de se fixer des finalités communes, d'effectuer des partenariats et même d'établir graduellement un véritable système de conventions territoriales. Les consensus réalisés permettent aux décideurs endogènes du Saguenay-Lac-Saint-Jean d'être beaucoup plus forts dans l'intégration des forces exogènes du développement local et régional, notamment les interventions de l'État, l'attraction d'entreprises, l'exportation, la domestication de la grande entreprise, etc.

Malgré les importants progrès qui demeurent encore à accomplir, on peut avancer que la valeur de concertation préconisée depuis plus de 20 ans, a fait largement progresser le culture organisationnelle régionale au Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Vers de nouveaux arrangements institutionnels

Dans un cadre de l'optimum à atteindre avec les conditions matérielles, immatérielles et institutionnelles favorables au développement local et régional, nous terminerons ici notre analyse du contexte institutionnel 02 en proposant quelques recommandations que nous croyons utiles à la réflexion collective :

1) Analyser les différentes options offertes pour améliorer nos relations verticales entre Québec et les territoires :

Il s'agit là d'un enjeu central pour le développement local et régional du Québec. Les normes et les directives de Québec doivent évidemment atteindre leurs objectifs sur le terrain. Les besoins spécifiques de chaque milieu doivent impérativement être pris en compte lors de l'élaboration et de l'application des programmes gouvernementaux. Et la coordination entre les divers intervenants endogènes et exogènes doit être effectuée d'une manière optimale dans chaque milieu. Sur la base de l'expérience passée et des enjeux d'avenir, il est essentiel actuellement d'innover par de nouveaux mécanismes de relations verticales.

2) Mettre en place de nouvelles modalités de démocratisation des processus décisionnels locaux et régionaux :

Le développement endogène doit s'appuyer sur l'ouverture démocratique et sur la mobilisation de nouvelles idées, de nouvelles initiatives et de nouveaux leaderships. Pour ce faire, il est impératif de multiplier les petites instances (comités, commissions, forums, tables...) de participation, de concertation, de montage de dossiers de faisabilité et de création de partenariats dans la mise en œuvre de projets. Les simples citoyens, les travailleurs et les entreprises doivent être interpellés dans leur milieu de vie quotidienne sur des thèmes correspondant à des enjeux qui les concernent directement. Et les décisions concernant la communauté doivent être prises par de véritables conseils d'administration (C.A.) représentatifs des divers intérêts collectifs. Il s'agit là d'une condition *sine qua non* du développement endogène.

3) Devant les limites de l'impôt foncier et la nécessaire équité, il faut rechercher de nouvelles modalités d'autonomie financière :

Nous devons à cet égard, regarder du côté de certaines options originales telles que les partenariats fiscaux intermunicipaux et la dotation globale par l'État central, de ressources financières statutaires selon le nombre de clients (chômeurs; néo-entrepreneurs; travailleurs autonomes...) des organisations dispensatrices de services.

4) Effectuer l'analyse systématique des opportunités de desserte de biens et services collectifs à l'échelon des agglomérations urbaines et des territoires MRC :

Trois champs distincts s'offrent a priori à cette analyse : les services à la population; les services aux travailleurs; les services aux entreprises. Chacun de ces champs possède sa propre clientèle, sa logique distincte de desserte et sa mission particulière. Ils correspondent aux trois grandes vocations de gestion publique locale dont il est pertinent de conserver la spécificité afin d'atteindre la pleine efficacité économique et démocratique. Chaque vocation doit servir à l'intégration des missions, fonctions et tâches exercées, en respect de l'autonomie des autres vocations.

5) Focaliser davantage sur la culture organisationnelle à enrichir collectivement sur nos territoires; et moins focaliser sur les structures organisationnelles idéales :

Dans la plupart des pays occidentaux, il fut constaté que les progrès réels dans l'organisation collective des territoires s'effectuent largement en dehors des relations de marché et des relations hiérarchiques. L'observation des processus de développement qui fonctionnent bien, illustre généralement un champ intermédiaire. Différents libellés sont utilisés selon les analystes, pour identifier et ensuite décrire ce phénomène intermédiaire de régulation territoriale. Nous retenons celui de « culture organisationnelle territoriale » qui nous apparaît le plus signifiant et le plus opportun. Tel que son nom l'indique, cette culture organisationnelle fait beaucoup plus appel aux comportements et aux attitudes des acteurs qu'aux structures comme telles. Les efforts endogènes de développement au Saguenay-Lac-Saint-Jean doivent s'appuyer sur l'enrichissement de cette culture organisationnelle. À cet effet, nous devons identifier les progrès du passé récent, bien saisir la situation actuelle dans ses forces et faiblesses par la mesure d'indicateurs précis et lancer la démarche du cheminement vers l'optimum. Pour lancer une telle démarche conduisant à un plus d'organisation territoriale et à un plus de développement, les territoires locaux, les agglomérations urbaines, les territoires MRC et le territoire régional nécessitent, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et ailleurs, une procédure de planification ascendante appropriée.

Conclusion

Les territoires locaux et régionaux ont un rôle important à jouer dans la régulation de la nouvelle économie largement orientée par le phénomène de globalisation des marchés. Pour ce faire, les trois échelons territoriaux possèdent déjà de nombreux outils dans la douzaine de grands champs d'activité publique. D'autres outils seront bientôt mis en œuvre, notamment dans les services aux entreprises, dans les services aux travailleurs et aussi dans certains services aux citoyens. La révision actuelle des schémas d'aménagement MRC fera par ailleurs découvrir de nouveaux instruments pour l'organisation de ces territoires. Dans la nécessaire consolidation à laquelle elles sont convoquées, les agglomérations urbaines découvriront aussi de nouveaux mécanismes de régulation et de développement. Il faut être imaginatifs, audacieux et innovateurs.

Bref, l'organisation territoriale des collectivités locales, supra-locales et régionales est inévitablement en marche accélérée. Le but est clair : créer les conditions matérielles, immatérielles et institutionnelles optimales au développement économique. Pour ce faire, les différents territoires du Québec devront se doter d'une procédure de planification appropriée au rôle actuel qui leur est de plus en plus dévolu face à la régulation socio-économique.

Nous compléterons avec diverses citations qui militent également dans le sens de l'importance de se doter d'une organisation performante à tous les échelons, du local au régional :

À moins de s'abandonner complètement à la merci des actions de nos gouvernements et des multinationales, il nous semble qu'un retour à l'esprit des pionniers qui ont fondé notre région, couplé à une régionalisation efficace de la prise de décision soient le scénario qui corresponde le plus aux aspirations immédiates des régionaux. On n'est jamais mieux servi que par soi-même... J-E-A Dubuc et ses collègues l'avaient compris.

- *LAPOINTE, Adam, Paul Prévost et Jean-Paul Simard. Économie régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Éditions Gaetan Morin & associés Ltée, Chicoutimi, 1981, p.9.*

Une régionalisation administrative peut engendrer des emplois directs, mais si elle n'est pas accompagnée d'une prise de décision, elle sera difficilement plus qu'un bureau de vente des politiques centrales ou une entreprise publique, et non un véritable outil de planification et de développement régional.

- *LAPOINTE, Adam, Paul Prévost et Jean-Paul Simard. Économie régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Éditions Gaetan Morin & associés Ltée, Chicoutimi, 1981, p.141.*

Responsables devant leurs électeurs, les administrations municipales de la région sont par définition très fortement localisées. Possédant leur propre champ de taxation, la taxe foncière, elles sont largement autonomes à l'intérieur de l'aire de responsabilité qui leur a été définie par la loi. Leur rôle dans le développement économique en est d'abord un de support. Elles procurent à l'intérieur des limites de la municipalité, les infrastructures et services publics essentiels à l'entreprise. Elles appuient financièrement l'activité des Commissions industrielles (promotion industrielle). Enfin, elles contribuent au développement des externalités économiques de la localité. Malheureusement, la vision économique des cités et villes de la région a souvent été trop limitée aux frontières des localités respectives ; des affrontements stériles pour s'approprier l'implantation de tel ou tel projet ont coûté beaucoup d'énergie et d'argent à la région et n'ont contribué, somme toute, qu'à créer un climat de suspicion réciproque, néfaste à la cohésion nécessaire à un développement régional harmonie

- *LAPOINTE, Adam, Paul Prévost et Jean-Paul Simard. Économie régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Éditions Gaetan Morin & associés Ltée, Chicoutimi, 1981, p.141.*

Dans la plupart des pays, l'observation des aires économiques particulièrement prospères, qualifiées de districts industriels fertiles, de milieux innovateurs, d'espaces incubateurs, de régions gagnantes, de territoires à succès et autres libellés, a permis d'induire des éléments fort intéressants à l'analyse. La science régionale comprend ainsi beaucoup mieux le rôle du territoire dans l'accumulation des facteurs nécessaires à l'innovation et à la prospérité des entreprises.

- *PROULX, Marc-Urbain. Organisation territoriale optimale et développement économique. UOAC, Février 1997.*

Depuis la fin des années '80, l'expression « développement économique local » fait l'unanimité des deux côtés de l'Atlantique et devient à peu près universelle. Le concept en question représente, dans sa forme la plus simple, les efforts endogènes pour faire émerger des initiatives sur un territoire local donné.

- *PROULX, Marc-Urbain. Développement économique : clé de l'autonomie locale. Éditions Transcontinentales inc., Montréal, 1994, p.29.*

Bien que ce soient des villes lointaines qui confinent les régions-ressources dans leur spécialisation étroite et leurs déséquilibres, ces villes sont incapables de corriger la situation. Seules les propres villes de ces régions-ressources peuvent les sortir de cet état. (NDLR : dans son livre, Mme Jacobs fait une distinction nette dans son livre entre ville et région urbaine)

- *JACOBS, Jane. Les villes et la richesse des nations : réflexion sur la vie économique. Éditions Boréal, Montréal, 1992, p.85.*

Les sociétés et les civilisations dont les villes stagnent cessent de se développer et de prospérer. Elles se dégradent.

- JACOBS, Jane. *Les villes et la richesse des nations : réflexion sur la vie économique*. Éditions Boréal, Montréal, 1992, p.276.

En réalité, les territoires locaux représentent depuis toujours une assise d'organisation collective, tandis que l'état-nation s'est imposé depuis seulement quelques siècles comme vision sociétale et comme échelon de gestion publique. Récemment, de nombreuses monographies nous ont rappelé la pertinence de l'observation des phénomènes culturels, sociaux et économiques locaux. Ainsi, si certains projets de développement typiquement régionaux et nationaux existent bel et bien, notamment en ce qui concerne les méga-équipements et les grande infrastructures, il faut tout de même constater que la majorité des projets financés par le secteur public ont une assise foncièrement locale.

En effet, dès que l'on s'intéresse aux conditions socio-culturelles (éducation, santé, sports, loisirs, culture, animation, etc.) pour seconder les conditions économiques (ports, aéroports, autoroutes, etc.) qui ont dominé les interventions d'une époque, le développement prend son essence dans les initiatives locales. Les faits sont là pour le démontrer dans de nombreuses études (OCDE, 1982-1994). Au Québec, les Sommets régionaux réalisés au cours des années quatre-vingt ont permis la concertation et l'engagement de divers partenaires dans la réalisation de nombreux projets régionaux de développement, dont la majorité avaient une assise territoriale et une envergure locale ou supra-locale.

La demande pour une théorie du développement ancrée sur le territoire local s'avère ainsi largement justifiée. Il ne s'agit pas de la recherche d'une idéologie ou d'un facteur utopique de développement. Nous assistons plutôt à un regard sur la réalité de l'émergence d'un grand nombre d'initiatives, certes souvent de petites dimensions, mais tout à fait pertinentes sous l'angle du développement, surtout en l'absence de plus en plus marqués de mégaprojets.

- PROULX, Marc-Urbain. *Développement économique : clé de l'autonomie locale*. Éditions Transcontinentales inc., Montréal, 1994, p.33.

Aujourd'hui, après trente ans d'étalement urbain qui ont drainé principalement les francophones en dehors de l'île, alors que l'on compte désormais sur les immigrants pour assurer la balance démographique, il ne faut pas être un grand vizir pour comprendre qu'il faut tabler sur la région métropolitaine toute entière dans sa capacité économique et sa diversité linguistique et culturelle pour garantir un cœur solide au Québec. Et, à ce niveau, des solutions existent pour assurer l'équité entre les contribuables, et des capacités réelles de gérer et de planifier les grandes agglomérations sans priver les citoyens de leur sens d'appartenance au niveau local. À moins de penser que les formules appliquées à Londres, dans la région de l'Île-de-France, dans celle de Minneapolis/Saint-Paul et d'autres aux États-Unis, ne méritent pas d'être considérées...

- *Le Devoir*, Le mardi 21 novembre 2000

2- Développement local et localité

Nous exposons ci-après une série de définitions quant à la dynamique du développement local et à la notion de localité elle-même, ce qui devrait à notre avis guider la définition des territoires en jeu dans la cadre de la réorganisation municipale en région.

La notion de développement local

Le développement local – la voie de l'avenir dans la gestion du développement de notre société et de notre économie – c'est tout développement planifié issu du milieu local qui utilise des ressources et des initiatives locales dans le but d'améliorer les conditions de vie des résidents et d'atteindre des buts collectifs de la communauté. Les développements qui ne respectent pas les valeurs locales ou qui n'engagent pas la population locale demeureront toujours fragiles... Applaudir le développement local, c'est applaudir la variété et la souplesse, puisqu'il y a toute une gamme d'approches au développement local reflétant les conditions et les expériences locales et même des étapes différentes atteintes par les communautés dans leur propre développement..

- Christopher R. Bryant, *Université de Montréal*

L'OCDE, dans des études entreprises auprès de ses membres sur l'entrepreneurship et le développement local, a constaté que, lorsque les autorités locales s'engageaient dans leur propre développement, elles obtenaient habituellement de meilleurs résultats que l'ensemble national. Aux dires de l'organisme: "Les incidences des solutions de nature macro-économique, nationales ou externes, sont limitées, car ces réponses globales ne peuvent prendre en compte des conditions locales extrêmement diversifiées. Des solutions locales sont recherchées qui mettent l'accent sur la création et la croissance de petites entreprises, le développement de l'esprit d'entreprise, la valorisation des potentialités locales et la recherche de modèles de développement endogènes."

- OCDE. *De nouveaux rôles pour les autorités locales: initiatives locales et création d'emplois, Paris, France, 1987.*

On reconnaît de plus en plus au niveau local un rôle important à jouer dans la création d'emplois et la stimulation de l'entrepreneurship. Attaquant le problème de bas en haut, les initiatives locales s'appuient sur le potentiel local et incitent les gens du cru à prendre en main le développement à long terme de leur communauté. Elles semblent combler les limites des politiques macro-économiques des gouvernements nationaux. En définitive, d'après ces études de l'OCDE, c'est là que doivent être coordonnées et intégrées toutes les solutions de mises en œuvre.

- PRÉVOST, Paul. *Entrepreneurship et développement local. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1993.*

Le partenariat entre les pouvoirs publics de tout niveau, l'entreprise privée et les institutions à caractère social est donc nécessaire pour associer les forces locales existantes selon les nouvelles formules et former les coalitions essentielles aux démarches de reprise en main.

- PRÉVOST, Paul. *Entrepreneurship et développement local. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1993.*

Le développement économique local est un processus historique par lequel une communauté locale fait et refait harmonieusement, et en interrelation avec son environnement régional, national et international, ses structures de façon à obtenir les leviers appropriés, économiques ou non, nécessaires pour influencer ou même élaborer son propre devenir économique et l'accroissement de son bien-être.

- PRÉVOST, Paul. *Entrepreneurship et développement local. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1993.*

Un milieu incubateur de l'entrepreneurship est constitué par l'ensemble des circonstances physiques et l'entourage social qui influent sur l'individu et sur lesquels il agit lui-même et qui forment les conditions favorables à l'émergence et au développement de l'entrepreneurship. La transformation d'une communauté locale en un milieu incubateur de l'entrepreneurship implique que les populations locales participent davantage à leur propre développement, et à outiller les élus municipaux pour leur nouveau rôle de maillleurs et de catalyseurs des forces du milieu.

- BELLEY, André. *Les milieux incubateurs de l'entrepreneurship*. Québec, Fondation de l'entrepreneurship, 1987.

Le développement local est plus que jamais le fruit du comportement, du dynamisme et des actions des femmes et des hommes qui vivent sur un territoire donné.

- Conseil des affaires sociales. *Un Québec solidaire: rapport sur le développement*, Gaëtan Morin Éditeur, 1992.

La seule présence d'un instrument de développement dans une communauté ne suffit pas. Il faut un facteur agissant, un leadership local qui influencera le changement des mentalités, qui fera surgir les dynamismes locaux et engagera la population dans la voie du développement ...

- Conseil des affaires sociales. *Un Québec solidaire: rapport sur le développement*, Gaëtan Morin Éditeur, 1992.

Le développement d'une communauté implique le partage d'une même vision du développement, la motivation de la communauté et finalement la mise sur pied d'un partenariat pour mobiliser les énergies et les ressources locales.

- PRÉVOST Paul et Anne Fortin. *Virage local*. Collection *Entreprendre*, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1995.

Les communautés locales ne sont pas des ensembles suffisamment grands pour se plier facilement aux généralisations. Tout y est personnalisé: le leadership, les institutions, les entreprises, les groupes communautaires. Tout, en définitive, a un nom et possède des qualités et des faiblesses connues, largement liées à la personnalité des acteurs. En conséquence, le développement local n'est pas un processus mécanique, il est avant tout l'affaire d'intervenants de toutes sortes qu'il faut mettre en rapport, mobiliser pour assurer leur participation, pour stimuler une synergie créatrice, qui engendre des effets de développement. Le développement local est avant tout un processus organique, un phénomène humain.

- PRÉVOST Paul et Anne Fortin. *Virage local*. Collection *Entreprendre*, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1995.

Le leadership en matière de développement économique doit nécessairement s'appuyer sur une concertation des intervenants.

- PRÉVOST Paul et Anne Fortin. *Virage local*. Collection *Entreprendre*, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1995.

"Les grandes politiques de développement peuvent être définies à l'échelle d'une province ou d'un pays: elles se présentent comme les pièces d'un puzzle. À l'échelle locale, l'image du puzzle a une âme et une personnalité que seuls les dirigeants locaux sont en mesure de lui donner, aussi pauvres et aussi petits soient-ils. (...) C'est l'âme, l'esprit, l'espoir, la détermination et le courage qui font le développement. Cette âme, il faut qu'elle soit le fruit des efforts communs d'un groupe dont les membres proviennent de l'industrie, de l'éducation, des finances et de la municipalité."

- Marc-André Doyle, secrétaire-trésorier, municipalité de La Guadeloupe, une municipalité de la Beauce devenue célèbre grâce à son modèle de développement économique axé sur la concertation. (1995)

Dans une perspective de développement économique, le niveau local, plus près de la réalité et des gens, est le lieu de définition des besoins et de réalisation des actions. Le niveau régional, quant à lui, est plutôt le lieu de concertation des stratégies de développement local, de partage de programmes et de services supérieurs (ex. : commissaire à l'exportation, université) et de concertation des politiques gouvernementales à effet régional (ex. : application régionale de politiques des ministères à vocation sectorielle).

- PROULX, Marc-Urbain. *Développement économique: clé de l'autonomie locale. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1994.*

Les valeurs et les comportements jouent un rôle déterminant dans la capacité de développement d'une communauté. On y retrouve le sentiment d'appartenance, l'esprit d'initiative et le goût de l'innovation qui regroupent, motivent et engagent une population dans ses propres affaires.

- PRÉVOST, Paul. *Entrepreneurship et développement local. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1993.*

La notion de localité

Le niveau local est l'environnement immédiat dans lequel la plupart des entreprises - et en particulier les petites - se créent et se développent, trouvent des services et des ressources, dont dépend leur dynamisme, et dans lequel elles se raccordent à des réseaux d'échange d'information et de relations techniques ou commerciales ... Le niveau local, c'est-à-dire une communauté d'acteurs publics et privés, (...) offre un potentiel de ressources humaines, financières et physiques, d'infrastructures éducatives et institutionnelles dont la mobilisation et la valorisation engendrent des idées et des projets de développement.

- OCDE. *Réussir le changement: entrepreneuriat et initiatives locales, Paris, France, 1990.*

Une communauté locale est une entité caractérisée par la présence active à la fois d'une communauté de gens et d'une population d'entreprises et d'institutions dans une zone naturellement et historiquement constituée, un milieu capable de se donner des objectifs ou un projet collectif, une définition qu'on peut affiner en y ajoutant un critère de cohérence économique et social.

- PRÉVOST, Paul. *Entrepreneurship et développement local. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1993.*

Une communauté locale est un regroupement organisé sur un territoire naturellement et historiquement constitué, capable de créer ses propres objectifs et de se définir par rapport au cadre régional, au cadre national et aux autres communautés. Elle est composée de valeurs, de personnes, d'institutions, d'entreprises, d'activités et de ressources.

- PRÉVOST, Paul. *Entrepreneurship et développement local. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1993.*

Une communauté vulnérable se définit comme une communauté qui exerce un contrôle limité sur son destin et dont les membres ne sont pas vraiment en mesure d'influencer le développement. Ce contrôle est principalement concentré dans les mains de personnes et d'institutions situées à l'extérieur de la communauté.

- Conseil des affaires sociales. *Un Québec solidaire: rapport sur le développement. Gaëtan Morin Éditeur, 1992.*

Le développement local émerge d'un contexte et d'une histoire uniques à bien des égards. Ce n'est pas un processus mécanique qui peut être facilement commandé à coup de politiques et de programmes à caractère général.

- PRÉVOST Paul et Anne Fortin. *Virage local. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1995.*

Nous pourrions définir une communauté locale comme étant un regroupement organisé sur un territoire naturellement et historiquement constitué. Elle est composée de valeurs, de personnes, d'institutions, d'entreprises, d'activités et de ressources. Ce territoire forme une zone à l'intérieur de laquelle la majorité des travailleurs peuvent changer d'emplois sans avoir à déménager (une zone d'emplois). On peut raffiner la définition en y ajoutant un critère de « cohérence économique et sociale ». La communauté locale est capable de générer ses propres objectifs ou projets, et de se définir par rapport au cadre régional, au cadre national et aux autres communautés. Dans la délimitation du territoire des communautés locales, il faut également tenir compte des découpages administratifs, pour des raisons pratiques, et parce qu'ils contribuent généralement à déterminer la structure des services dispensés.

- *PROULX, Marc-Urbain. Développement économique: clé de l'autonomie locale. Collection Entreprendre, Éditions Transcontinentales, Montréal, 1994.*

Nous joignons en annexe des présentes quelques principes de développement et observations sur des localités à succès au Canada, lesquels dégagent des constantes invariables, en lien avec le développement local et la communauté.

3 - La politique québécoise de soutien au développement local et régional

Dans sa politique de soutien au développement local et régional (1997), le gouvernement reprenait essentiellement les principes généralement reconnus de développement local et cadrerait les niveaux d'intervention en conséquence. Voici quelques extraits de cette politique :

- ◇ Les communautés locales et régionales ont la volonté claire d'être responsables de leur développement et rejettent les formules *mur à mur* non respectueuses de leurs spécificités.
- ◇ ... pour y arriver, nous souhaitons :
 - simplifier les choses pour le citoyen qui se retrouve de plus en plus démuni devant la complexité bureaucratique en réorganisant les services de l'État de manière à le placer au centre de nos préoccupations tout en assurant l'équité entre les régions et entre les communautés ;
 - donner cours aux dynamismes locaux et régionaux et laisser une grande place à la volonté de ceux et celles qui occupent le territoire ;
 - appuyer l'action des intervenants locaux et régionaux dans la prise en charge du développement de leur territoire. Le gouvernement entend aider, soutenir, faciliter l'action, enlever les irritants et simplifier l'accès aux services.
- ◇ « Au palier local, nous allons mettre en place des centres locaux de développement (CLD), soutenus par le gouvernement mais gérés par le milieu et selon un modèle propre à chaque communauté. » - Guy Chevrette, Ministre des Régions, 1997.
- ◇ « ... en confiant directement la gestion aux milieux locaux eux-mêmes qui sont plus à même de les adapter à leurs besoins et à leurs spécificités » - Guy Chevrette, Ministre des Régions, 1997.
- ◇ Les Québécois et les Québécoises veulent des services moins bureaucratisés, plus accessibles et mieux adaptés à leurs besoins et à leurs réalités.
- ◇ Un partage clair des responsabilités entre les paliers local et régional suppose également qu'il n'existe pas, à proprement parler, de lien hiérarchique entre les instances locales et régionales. Chaque palier doit conserver sa dynamique propre et sa sphère d'activité et d'intervention, ce qui n'exclut pas la nécessaire collaboration des intervenants en vue d'une optimisation de leur action.
- ◇ Parmi les grands principes de la politique : la primauté à l'organisme ou à l'institution la plus apte à fournir un service public adéquat et au meilleur coût possible.
- ◇ Parmi les objectifs de la politique, responsabiliser les instances locales et régionales dans la gestion de services en procédant par décentralisation, délégation ou par négociation de contrats de services ;
- ◇ **La palier local est le lieu où sont offerts aux citoyens les services de première ligne. Ce sont des services de base devant répondre aux besoins élémentaires de la vie quotidienne des citoyens et des services de proximité qui peuvent être organisés dans l'environnement immédiat du citoyen parce que ces services n'exigent pas nécessairement des bassins de population très importants ou ne se traduisent pas par des coûts très élevés.**

Il nous faut par ailleurs souligner que, dans la Politique, figure également parmi les hypothèses de base que, depuis leur création en 1980, « les MRC ont démontré qu'elles correspondent à des territoires d'appartenance auxquels s'identifient généralement les communautés qui les composent. » Nous y reviendrons plus loin, mais d'ores et déjà, il est relativement clair que cette affirmation ne peut être confirmée dans le cas de la MRC du Fjord-du-Saguenay. Le gouvernement lui-même le reconnaissait lors de l'implantation des Centres locaux d'emploi et, dans une moindre mesure, les Carrefour Jeunesse Emploi.

4 - Le rôle des agents de développement locaux

Agent de développement : impresario local ; homme-orchestre ; agent de changement, agent-facilitateur, agent d'information, agent de liaison (relais – transferts technologiques, accords de licence, exportation, ...), agent de réseaux et de partenariats, agent d'animation, agent de mobilisation, agent de planification, agent de processus, agent de projets, ...

Pour bien saisir la dynamique du développement local, il est utile de s'attarder au rôle des agents de développement et à l'évolution récente (ou la révolution) de leurs fonctions au sein des collectivités locales. On constatera notamment que ce rôle dépasse largement celui de la constitution de plans d'affaires, du gestionnaire de programmes gouvernementaux ou même des services-conseils auprès des entreprises et des entrepreneurs.

Le rôle du professionnel en développement est en effet extrêmement varié et fortement évolutif. En fait, le métier n'a cessé de s'adapter pour mieux répondre aux préoccupations de développement des territoires, connaissant une évolution constante depuis ses origines, même s'il demeure un métier relativement nouveau, avec à peine une vingtaine d'années d'histoire.

D'abord centré sur des problématiques d'équipement et d'aménagement du territoire, les politiques publiques se sont orientées dès les premières difficultés économiques des années 70, vers des logiques de développement. Le territoire a ainsi été pensé de plus en plus comme un lieu de ressources, sur lequel doivent se bâtir des projets de développement économique. Le besoin d'une interface entre les logiques de développement des entreprises et celles des territoires s'est donc fait sentir. Ainsi, sont apparus les premiers commissariats industriels, d'abord essentiellement mandatés pour attirer des investissements sur leurs territoires, en marge de l'instauration des parcs industriels, dans de nouvelles avenues axées sur la petite entreprise, à l'époque du « *Small is beautiful* » ; ensuite, peu à peu orientés plus globalement, vers l'entrepreneuriat local et les services aux entreprises.

Cette évolution allait se poursuivre avec l'apparition de la notion de développement local et l'instauration des MRC dans les années 80 : interventions moins spontanées et plus institutionnelles ; plan de développement et planification stratégique ; soutien institutionnel aux initiatives entrepreneuriales et de développement économique ; première vague de migration progressive du local (municipal) vers le territorial ; ... À ce moment, au Québec à tout le moins, le débat sur le *développement local* est cependant encore en bonne partie entre les mains des penseurs et des instances publiques qui jonglent avec l'idée, les expériences et les projets de réformes. Le débat théorique et/ou politique se transpose ainsi aujourd'hui aux applications pratiques, sur le terrain.

C'est donc avec les années 90 que le véritable virage se fait sentir, à l'ère de la décentralisation, des changements profonds étant maintenant en cours ou se dessinant à court terme, quant au travail des professionnels du développement. Les tendances mondiales et les défis qui se posent tendent d'ailleurs à renforcer la nécessité de tels changements, à court, à moyen et à long terme. M.P. Rousseau (1989) parle de « l'avènement de nouveaux métiers des économies-territoires ». Les années 2000 verront donc apparaître une véritable révolution dans les tâches quotidiennes de ces agents, pas tant dans la finalité des interventions ou du strict point de vue fonctionnel, mais dans l'étendue des mandats, les modes de gestion, la diversité des clientèles, des enjeux et des intervenants, les moyens à utiliser, la nature et la forme des interventions et, surtout, dans leurs relations avec la collectivité. D'une logique de guichet, le rôle évolue désormais vers une logique de management de projet. En soi, le rôle du professionnel en développement est radicalement métamorphosé.

On pourra d'ailleurs être à même de constater telle transformation à partir du tableau ci-dessous, tiré de l'expérience française du développement local, lequel catégorise les fonctions du « développeur économique ».

DANS « LES MÉTIERS DU DÉVELOPPEUR ÉCONOMIQUE », L'ARADEL (ASSOCIATION RHÔNE-ALPES DES PROFESSIONNELS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL) IDENTIFIE DIX FONCTIONS, REGROUPÉES EN QUATRE GRANDES FAMILLES :

1^{ère} famille : Connaissance du territoire et de ses atouts

Fonction Études économiques

2^{ème} famille : Accompagnement des entreprises

Fonction Création d'entreprises

Fonction Développement d'entreprises

Fonction Accueil et implantation d'entreprises

Fonction Immobilier d'entreprises

Fonction Emploi et formation

3^e famille : Gestion de projets, de contrats ou de procédures

Fonction Élaboration de programmes, de contrats ou de procédures

Fonction Gestion de programmes, de contrats ou de procédures

Fonction Développement de l'environnement économique

4^e famille : Management

Fonction Management

On y retrouve donc essentiellement les mêmes fonctions que dans l'approche traditionnelle du développement économique. Toutefois, lorsqu'on y regarde de plus près, à l'examen des descriptions de tâches inhérentes à chacune de ces fonctions, on constate l'omniprésence de préoccupations auparavant absentes: dynamique allant du bas (local) vers le haut (état), acteurs locaux, collectivités locales, mobilisation, appropriation par le milieu, réflexion globale, démarche globale, contrat global, projet de développement local, enjeux de territoire, etc. Cela représente certes un virage marquant qui se retrouve ici également, en plein cœur de la transition que nous vivons présentement au Québec avec l'application récente de la nouvelle « Politique de soutien au développement local et régional ».

En effet, l'intervention ne peut plus être limitée à l'horizon simplement économique, voire même dans plusieurs cas à une implication limitée au secteur industriel et aux relations avec les entrepreneurs concernés, à une échelle municipale avec des groupes d'acteurs restreints. Désormais, le professionnel du développement doit œuvrer à la création d'un environnement favorable à la participation, permettant d'assurer une intégration des valeurs sociales, économiques et environnementales, de donner une direction compatible avec le milieu au processus de planification stratégique et de multiplier les ressources humaines impliquées dans le développement local, sur un territoire donné. De plus en plus, le professionnel du développement est maintenant **en relation avec la collectivité**, au sens large du terme, et non plus simplement avec les entreprises et les entrepreneurs. Le mode de gestion du développement s'en trouve profondément transformé. D.S. Douglas (1989) soulignait d'ailleurs « la nécessité de recourir dorénavant à l'apport de diverses disciplines afin de former de façon adéquate les futurs agents du développement local ». Bernard Vachon indiquait quant à lui : « Le développement local ne s'improvise pas, il répond à une philosophie, à des conditions et à une démarche cohérente. Ainsi, son application saura-t-elle bénéficier des services de professionnels dévoués et adéquatement préparés : les agents de développement ».

Parmi les facteurs techniques, politiques ou environnementaux qui affectent particulièrement le travail des professionnels du développement local, et ce de façon évidente, notons les mutations suivantes :

- Au cœur des processus : décentralisation ; **prise en main locale** ; développement endogène ; développement par le bas : territoire local, diagnostic de la situation, plan de développement, mobilisation des ressources individuelles et collectives.
- Une intervention malgré tout encadrée par l'État dans les réformes en cours, par opposition à l'autonomie municipale antérieurement en vigueur.
- Démocratisation : **participation collective** au développement local, avec l'agent de développement au poste de pilotage.
- L'implantation des CLD, fortement inspirée de l'expérience européenne et de celle des CDEC ; renforcement des CRD ; avènement des CLE.
- Le *local* à géométrie variable : CLD, CRD, MRC, CLSC, SADC, CLE, Commissions scolaires, Carrefour-Jeunesse Emploi, etc. Essaimage organisationnel, d'abord horizontal à l'échelon local, puis vertical local – régional - État.
- Mutations sur l'**échiquier politique** dans lequel oeuvrent les professionnels du développement.
- Le *local* étendu à **tous les aspects du développement** des territoires et la multiplicité des leadership locaux.
- Territorialisation : préoccupations **rurales** dans un cadre généralement davantage organisé en milieu **urbain** ; impacts sur les enjeux, sur les collectivités à mobiliser, etc ...
- **L'humain** : élément-clé du succès (implique forcément des fonctions de gestion et de résolution de conflits).
- **Partenariat et réseautage** : conditions essentielles de survie et/ou de croissance.
- La **qualité de vie** au centre des préoccupations, plutôt que les seules retombées économiques.
- Des liens fonctionnels en matière **d'emploi** : rôle aviseur des CLD auprès des CLE ; partenariat continu avec les CLE ; interface au niveau des cinq axes de la politique active du marché du travail : préparation à l'emploi, insertion en emploi, maintien en emploi, stabilisation des emplois, création d'emplois.
- Dominance de **l'information** et des **communications** ; NTIC, internet, intranet, extranet, commerce électronique ...
- Nécessité de systèmes d'information et de communication **adaptés** à la diversité des intervenants.
- Ouverture à **l'économie sociale** ; intégration du développement social et communautaire ; le secteur associatif fait partie intégrante des acteurs du développement.
- Universalisation du concept de **développement durable**
- Du local vers le mondial : ouverture sur **le monde**, même à l'échelle des clientèles traditionnelles, les PME
- Des **conseils d'administration** élargis, voire souvent de tailles difficiles à gérer.
- **Accroissement des équipes de travail et spécialisation** (plus ou moins fortes selon la taille des structures de développement et des moyens dont dispose le territoire pour faire face à son propre développement) : économie sociale, jeunes promoteurs, soutien au travail autonome, développement en milieu rural, analyste financier, études économiques, prospection d'investissements, etc ... , par opposition à des fonctions auparavant plus généralistes, du moins en région.
- Sollicitations de plus en plus nombreuses
- Gestion de fonds d'investissement ...

On peut d'ailleurs relever les incidences de tels facteurs à travers divers écrits qui tentent de définir le rôle désormais dévolu au professionnel en développement, en tout ou en partie. Pour n'en citer que quelques uns (sans vouloir exclure les rôles plus traditionnels qui demeurent néanmoins) , soulignons les énoncés de mission suivants :

- Participer (au sens de maître d'œuvre) à la conception, la réalisation et l'évaluation d'une stratégie de **développement territorial**, rendue visible par un **projet de territoire** qui s'appuie sur des axes et des objectifs stratégiques ainsi qu'un programme d'actions, le tout **en impliquant les ressources du milieu** – Donner un contenu technique et opérationnel au projet de territoire.
- Travailler et de **développer les partenariats** avec les PME-PMI pour qu'elles deviennent plus grandes et moins fragiles, créant ainsi de la richesse sur le territoire.
- Faire rencontrer les entreprises et leur montrer qu'elles ont la possibilité de **travailler ensemble**.
- Contribuer, de concert avec les autres acteurs de la collectivité, à **créer un milieu porteur** capable non seulement de faire naître ou d'attirer des entrepreneurs mais de les accompagner dans le démarrage et la maturation de leur projet ; **un milieu capable de répondre aussi aux besoins et aux aspirations des individus et des familles**.
- Enrichir et **réunir**, par ses compétences et son travail, **les ressources** indispensables à la **collectivité** pour enclencher et poursuivre son développement.
- Fonction maintenant plus orientée vers une recherche appliquée et une expérimentation de terrain en vue de l'établissement d'un **développement global et durable** qui réfère expressément aux **forces endogènes des collectivités** rurales (Bernard Vachon).
- Contribuer au **façonnement d'un milieu porteur d'initiatives** de développement, dont les éléments sont autant d'ordre **social** et **culturel** qu'économique et accompagne, par des conseils avisés reposant sur un **partenariat fort**, les projets créateurs d'emplois et d'**utilité collective**.
- Accompagnateurs du **changement des territoires** et de la **transformation sociale**, homme d'orchestre de la mise en place d'une véritable stratégie de développement, **appropriée par les partenaires** et comportant parallèlement une véritable démarche en direction des entreprises. Cette mission d'accompagnateur du changement sur un territoire, nécessite de la part du développeur une capacité à évoluer et s'adapter aux mutations rapides de l'économie.
- Mettre en place les conditions susceptibles d'assurer le changement et favoriser les initiatives de développement **en impliquant l'ensemble de la collectivité**.
- Implique désormais la **mobilisation** d'une plus grande panoplie d'intervenants et le défi de la **mise en synergie des acteurs**, envers **l'engagement** et la **concertation** du plus grand nombre d'entre eux.
- **Mise en réseau** des acteurs : animer le réseau, accompagner sa transformation, faciliter l'entrée de nouveaux acteurs, stimuler l'évolution du comportement des acteurs, anticiper l'émergence de nouveaux acteurs ...
- ... rôle de **mobilisation** et d'**animation** ...
- ... rôle évolue en fonction de l'état d'avancement du **projet de territoire**.
- ... rôle de mémorisation et de **gestion des apprentissages collectifs**. (*Le rôle du développeur dépend des spécificités de la culture partenariale locale. Les territoires qui ont une pratique partenariale ancienne bénéficient des effets d'un apprentissage collectif accumulés au fur et à mesure de la réalisation de procédures contractuelles. Ce savoir-faire collectif est un puissant levier pour le développeur qui sait l'utiliser.*)
- Faciliter **l'échange des savoir-faire entre les acteurs** ; capitaliser les savoir-faire qui émergent dans l'action.
- ... informer activement les **acteurs** et **partenaires**.
- ... contribuer à gérer la complexité dans **une optique de changement**
- ... un défi plus imposant quant à l'établissement d'un **climat de confiance**, comme pré-requis au projet de territoire.
- ... travail plus large d'**identification des ressources et des compétences**.

Réapparaissent donc les mêmes constantes autour de **L'HUMAIN** : les partenaires, les autres, les acteurs, la collectivité, les ressources, les intervenants, ensemble, les compétences, les réseaux, ... L'HUMAIN transcende toute l'action locale, toute démarche, à travers donc ce que Bryant (1992) appelle les quatre « P » du développement local : Planification, Partenariat, Processus et Projets. Voilà ce qui a changé et qui constitue dans les faits une véritable « révolution » ! Voilà aussi qui milite en faveur d'une reconnaissance des véritables communautés d'intérêts locales dans les projets de réforme et de la pleine exploitation de leurs ressources par une organisation de développement appropriée, au bénéfice des régions.

À PROPOS DU RÔLE PARTICULIER DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT EN MILIEU RURAL

L'étendue et la dynamique des fonctions désormais dévolues aux agents de développement illustre à la fois l'importance des agents de développement dans les milieux ruraux et la nécessaire coopération avec le milieu urbain et les autres municipalités rurales d'un même territoire pour atteindre les objectifs de dynamisation et de développement escomptés, et ce considérant les réalités des milieux ruraux, les défis auxquels ils sont confrontés, l'importance des besoins et le manque de ressources qui les caractérise généralement, le tout en parallèle des bénéfices que les milieux urbains peuvent eux-mêmes tirer du développement des municipalités rurales avoisinantes : flux touristiques, apport des navetteurs, développement des attraits potentiels, accroissement de la richesse collective, exploitation des ressources naturelles, etc.

En milieu rural, davantage que dans les zones urbanisées, l'agent de développement est appelé à agir comme facilitateur, mobilisateur et créateur d'opportunités dans le milieu. Bien plus, il est souvent la seule ressource sur laquelle les municipalités peuvent s'appuyer après le secrétaire-trésorier. Les conseils municipaux doivent donc nécessairement s'y référer pour une foule de dossiers de toutes natures. Ainsi, sa tâche quotidienne, à la fois similaire et fort différente de celle d'un agent de développement en milieu urbain, se compose d'une multitude de petites actions posées en concertation avec les partenaires et organismes du milieu ou du territoire. On observe donc un large éventail de fonctions et d'interventions dictées par les besoins en présence, lesquels se démarquent singulièrement des réalités urbaines.

Le tableau de la page suivante témoigne de cet état de fait, énumérant certains exemples d'interventions réalisées par les agents ruraux dans le Bas-Saguenay, ceux-ci agissant à la fois à titre d'agent de développement local, agent de développement communautaire, agent de développement touristique et agent Carrefour Jeunesse Emploi. Dans ce contexte, il faut rompre l'isolement, bonifier les expertises, additionner les ressources. Efficacité et succès passent donc nécessairement par un niveau élevé de coopération, de concertation et de coordination, d'abord entre les municipalités rurales d'un territoire, mais aussi avec les milieux urbains, seuls à disposer des ressources suffisantes pour optimiser les résultats.

Or, les grands ensembles urbains ont naturellement tendance à délaisser les municipalités rurales voisines et à se centrer sur elles-mêmes. En région, l'exemple de Chicoutimi, et même celui de Jonquière dans une moindre mesure, témoignent bien de cet état de fait. On peut donc supposer qu'une fusion massive au Saguenay aurait des conséquences néfastes pour les 12 municipalités rurales restantes, lesquelles se trouveraient isolées des soutiens externes à leurs territoires. Par voie de conséquence, les milieux urbains s'en trouveraient directement touchés, négligeant d'autant un potentiel de développement économique dont ils sont les premiers bénéficiaires. Pour le Bas-Saguenay, l'effet serait d'autant plus dommageable que les municipalités concernées ont développé des liens historiques de plus en plus omniprésents et organisés avec Ville de La Baie, au profit de tout le territoire et de la collectivité, et que les nouvelles avenues de concertation envisagées ouvrent la voie à de nouvelles perspectives fort prometteuses pour l'avenir. Nous en traiterons d'ailleurs plus avant. Notons cependant que c'est grâce à la taille plus modeste de La Baie et à la culture de cette localité que cette collaboration est rendue possible.

TABLEAU 12
SOMMAIRE DES TÂCHES QUOTIDIENNES DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT EN MILIEU RURAL
EXEMPLES TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DES MUNICIPALITÉS RURALES DU BAS-SAGUENAY

Agent de développement local :

- Agent-conseil auprès de la municipalité
- Représentation municipale et extra-municipale
- Détermination des enjeux et planification stratégique du développement des milieux ruraux (concertation des 6 municipalités du territoire)
- Support à divers projets porteurs de croissance et de qualité de vie
- Support aux entreprises et aux entrepreneurs
- Support au démarrage de divers projets d'entreprises : restaurant, petite auberge, salon de coiffure, entreprise de machineries forestières, dépanneur-restaurant, entreprise d'aménagement paysager, coopérative d'artisans, projet de villégiature, petite entreprise en informatique, boulangerie commerciale, jardins maraîchers
- Projet d'une entreprise dans le secteur du multimédia
- Projet territorial de coopérative de santé (3 municipalités)
- Projet d'entreprise dans la transformation du bois (3 municipalités)
- Projet quinquennal de recherche et développement, étude d'opportunité, financement et recherche d'investisseurs pour des projets liés à l'exploitation artisanale et industrielle de la biomasse
- Projet de valorisation de la biomasse
- Participation à la Foire champêtre annuelle régionale (Semaine de la ruralité)
- Développement et exploitation des terres en friche
- Projets d'élevage de mouton (Épillet) (3 municipalités)
- Projet d'école-entreprise en pourvoirie (5 municipalités), en collaboration avec la Commission scolaire des Rives-du-Saguenay
- Soutien au travail des intervenants fauniques du territoire
- Aide au redressement et à la restructuration d'entreprises
- Implantation de coopératives jeunesse, maintien et suivi
- Projet de coopération internationale Cévennes-Saguenay en matière d'économie sociale (6 municipalités)
- Projet de coopérative de solidarité (3 municipalités)
- Développement et mise en valeur des ressources forestières (Forêt habitée)
- Étude sur la problématique de dégradation du territoire forestier
- Animation de divers comités locaux
- Participation à l'organisation de l'activité « Place aux Jeunes »
- Implantation d'un service de relais de motoneige temporaire pour 2000-2001, permettant à Ferland-et-Boilleau de conserver le relais et l'accès à la piste provinciale
- Analyse de la problématique des maisons mises en vente et de l'exode de la population ; recherche de solutions.

Agent de développement communautaire, loisirs et culture :

- Implantation et suivi des parcs informatiques (Centres d'accès communautaire informatique - CACI)
- Support technique aux différents organismes : Maison des Jeunes, Commission des loisirs, groupes de bénévoles, etc.
- Organisation d'une activité pour dynamiser le milieu en hiver (Projet « Arbres et lumières »)
- Animation de comités
- Transmission d'informations aux organismes
- Amélioration des services de loisirs offerts à la population
- Prolongement d'un parc thématique
- Aide à la recherche de financement pour divers projets du milieu

Agent de développement touristique :

- Support soutenu attaché au développement et à la promotion des projets, attraits ou sites touristiques dominants (ex. : Site de la Nouvelle-France, Canyon de la Chute-à-Perron, Domaine du Lac Ha ! Ha !
- Sollicitation de groupes et diverses clientèles saisonnières (publipostages, salons, promotion, etc...)
- Développement d'activités complémentaires pour d'autres clientèles (ex. : groupes scolaires)
- Membre actif des différents regroupements en tourisme (FTR, STF, Réseau muséal, Plan marketing de la région à l'international, etc ...)
- Développement d'outils promotionnels destinés aux producteurs de cinéma à l'étranger
- Projets de développement de sentiers pédestres, sentiers de ski de randonnée, téléphérique
- Réorganisation des activités dans le nouveau cadre de l'entente avec la SÉPAQ à Rivière-Éternité
- Support à l'activité « Crèches de Noël »
- Implantation d'un carrefour d'accueil touristique
- Projet de plan de commercialisation du tourisme local
- Suivi – Projet de mise valeur du quai de Petit-Saguenay
- Suivi – Projet de la route panoramique Petit-Saguenay / Baie-Ste-Catherine
- Projet d'étude sur le développement en agro-tourisme
- Développement de partenariat avec le Parc du Saguenay, la SÉPAQ et le Parc marin Saguenay-Saint-Laurent

Agent Carrefour Jeunesse Emploi :

- Promotion du service auprès de la population
- Soutien à la recherche d'emploi chez les jeunes
- Constitution de la CVthèque et mise à jour régulière
- Affichage des postes et événements spéciaux
- Rencontres individuelles et suivi de projets
- Relances auprès de la clientèle
- Compilation des statistiques
- Activités de formation

L'expérience du CLD du Fjord : organisation et perspectives

La réforme réalisée en 1997 par le Gouvernement du Québec était pleinement fondée et concordait avec les grandes tendances internationales en matière de développement local, de même qu'avec les avis des experts québécois et internationaux sur la question. La nouvelle politique s'inspirait d'ailleurs des expériences internationales. En décentralisant certaines fonctions historiquement exercées par l'État et en imposant à toutes les municipalités du Québec d'investir dans leur développement, le gouvernement lançait le message de la prise en main locale dans toutes les collectivités. Nous estimons donc qu'il s'agissait là d'une bonne réforme, à l'exception toutefois de l'absence d'exclusions nominatives dans la Loi pour certaines MRC particulières, comme celle du Fjord-du-Saguenay, où l'entité ne reflète pas des réalités habituellement dites « locales », au sens de l'approche du développement local.

Le Québec compte aujourd'hui 111 CLD, si on inclut les communautés urbaines. Si cela s'est fait sans heurts dans la majorité des MRC de la province, il en va tout autrement ici, dans le contexte propre à la MRC du Fjord-du-Saguenay.

Il faut comprendre d'abord que l'implantation des CLD s'est faite par simple conversion de corporations de développement économique existantes dans approximativement 57 MRC sur 96, les territoires d'action de ces corporations épousant déjà fidèlement les territoires de ces MRC. Dans de tels cas, le transfert ne représentait qu'une simple formalité et on ne créait aucune structure additionnelle. Ce fut le cas notamment pour les trois CLD du Lac Saint-Jean. On parle généralement de territoires beaucoup moins urbanisés et moins peuplés que le Saguenay, avec un seul pôle urbain. Cette option n'était pas envisageable ici, considérant la présence de plusieurs corporations bien organisées, dans trois pôles urbains, tout en tenant compte des autres mandats qui leur étaient historiquement dévolus et de la nécessité sine qua non de dispenser les services visés à proximité des clientèles, un des principes mêmes du développement local. Une trentaine d'autres MRC ont créé une toute nouvelle corporation totalement indépendante des sociétés existantes, ce qui aurait été tout aussi impensable dans le cas du Saguenay sans créer des dédoublements coûteux, considérant le niveau de développement et d'intégration des organisations déjà en présence. Reste autour de quatre MRC qui ont opté pour un CLD virtuel (un conseil d'administration sans permanence, les services et la gestion étant confiés aux tiers en place), et cinq pour un CLD parapluie (central avec centres de services), dont la MRC du Fjord.

L'article 11 de la Loi 171 sur le Ministère des Régions adoptée en 1997 stipule notamment qu'une municipalité régionale de comté ne peut comporter plus d'un centre local de développement (une communauté urbaine peut, au besoin, en comporter plusieurs). Le Saguenay a donc hérité d'un seul CLD, dans le contexte particulier de la MRC du Fjord, avec trois pôles urbanisés qui étaient déjà bien organisés, bien intégrés, de longue date, et qui investissaient déjà des sommes importantes dans leur développement. Le portrait ci-dessous illustre le caractère exceptionnel de la MRC :

- 3^e MRC (sur 96) au Québec par sa population
- 6^e MRC (sur 96) au Québec par sa superficie, les autres étant essentiellement situées dans le nord québécois
- Seulement 6 autres MRC ont plus d'un pôle urbain de 20 000 habitants ou plus.
- Seulement 3 autres MRC ont trois pôles urbains de 20 000 habitants ou plus.
- Aucune autre MRC ne touche quatre circonscriptions électorales

- La population moyenne des MRC est de 49 502 habitants, donnée qui passe à 43 482 habitants si on exclut Laval (345 527 hab.) et Champlain (319 419), deux cas exceptionnels. En comparaison, la MRC du Fjord compte 173 984 habitants, soit 3,5 fois la moyenne québécoise.
- Le nombre moyen de municipalités par MRC est de 12,92 ; 20 municipalités dans le cas de la MRC du Fjord, soit presque deux fois la moyenne québécoise.

Pour illustrer encore davantage cette distorsion de la MRC du Fjord par rapport aux standards québécois, il suffit de faire le même parallèle pour le territoire de La Baie / Bas-Saguenay seulement :

- 43 MRC sur 96 sont moins peuplées que La Baie / Bas-Saguenay
- 23 MRC sur 96 sont moins peuplées que Ville de La Baie elle-même
- 77 MRC sur 96 sont moins étendues que La Baie / Bas-Saguenay, qui représente 48% (2 269 km²) du territoire de la MRC du Fjord (4 707 km²) et 52% des terres publiques de ladite MRC.

On peut donc aisément comprendre les difficultés posées ici pour l'implantation du CLD et celles qui nous confrontent encore, tenant compte des mandats réels des CLD et de l'application inhabituelle d'une approche de développement local à un palier supralocal.

Comme nous l'avons défini précédemment, le Saguenay, tel qu'englobé actuellement par le territoire du CLD du Fjord, ne constitue pas en effet une « localité », mais une sous-région, voire une région même à certains points de vue, et il correspond davantage au palier supralocal qu'au palier local. Par contre, comme nous l'illustrerons plus loin, le territoire La Baie / Bas-Saguenay reflète l'essence même de ce qu'est une localité, à part entière, autant par son histoire et sa culture que par sa communauté d'intérêt, son profil socio-économique, ses structures, son organisation et les interactions qui s'établissent entre les acteurs de la communauté et entre les citoyens eux-mêmes.

L'article 13 de la Loi 171 sur le Ministère des Régions précise le mandat dévolu aux CLD, à savoir :

- regrouper ou coordonner les différents services d'aide à l'entrepreneuriat et assurer le financement de ces services ;
- élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi ;
- élaborer, en tenant compte des orientations, stratégies et objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale ;
- agir en tant que comité consultatif auprès du centre local d'emploi de son territoire.

Le mandat du CLD consiste en fait essentiellement aux services de première ligne à l'entrepreneuriat :

Services d'accompagnement et de soutien technique auprès des entrepreneurs individuels et collectifs, incluant les entreprises de l'économie sociale : montage de plans d'affaires incluant les études de pré faisabilité, recherche de financement, référence aux services spécialisés tels l'exportation, le développement technologique, etc.

Ces services se traduisent notamment au niveau de l'accueil (information sur les services disponibles, orientation du client en fonction des besoins), de la sensibilisation (conférences, ateliers, colloques, séminaires,...), de l'information (consultation, documentation sur l'entrepreneurship, programmes d'aide

financière et technique, ...), de la formation et du soutien technique (pré-démarrage, démarrage, redressement, études de préféabilité, plans d'affaires, parrainage, réseautage, services-conseils en gestion, etc...).

Conformément à l'esprit de la réforme, il s'agit de services de base qui s'adressent essentiellement aux problématiques, aux besoins, aux clientèles et aux réalités locales, et non à des réalités supralocales ou régionales comme c'est présentement le cas au Saguenay. Considérant la vraie nature de l'entrepreneuriat et les tâches réellement en cause, la dispense de ces services ne requiert pas normalement une structure lourde et, à l'origine, les corporations en place étaient en mesure de gérer et d'assumer ces mandats efficacement, surtout qu'elles dispensaient déjà ces mêmes services depuis de nombreuses années, comme elles continuent finalement à le faire aujourd'hui, et qu'elles demeurent le siège des expertises en matière de développement économique et de développement local.

Il faut souligner par ailleurs que le CLD du Fjord n'a pas forcément les mêmes mandats que les CLD du Lac Saint-Jean par exemple, ces derniers étant en fait des commissariats industriels adaptés, ce qui n'est pas le cas du CLD du Fjord où les commissariats industriels des trois principales villes demeurent en force, et restent les seules structures reconnues quant aux mandats de développement industriel, de promotion économique, de développement des infrastructures et de gestion des parcs industriels. Cette situation n'est pas exclusive au Saguenay et se retrouve dans la plupart des MRC où une nouvelle corporation est apparue, qu'elle soit de type indépendante, virtuelle ou parapluie.

Mentionnons enfin certains effets dommageables de l'arrivée du CLD au Saguenay :

- ◇ Les acteurs de développement du Saguenay se sont trouvés évincés des structures régionales de concertation, alors qu'ils sont pourtant ceux-là même qui détiennent l'information, le pouls des milieux locaux, la formation et l'expertise en matière de développement local et de soutien aux entreprises, privant la région des précieux effets de coopération et de synergie qui en découlent normalement, tel qu'il prévalait auparavant.
- ◇ Contrairement à ce qu'on observe généralement dans les autres CLD de type parapluie, les acteurs de développement des localités du Saguenay ont été écartés de l'organisation centrale, à l'extérieur des relations contractuelles et du strict cadre fonctionnel ou législatif, engendrant un processus inverse au développement d'un esprit d'équipe et de partenariat, dans un contexte fortement hiérarchisé ; impliquant aussi un certain isolement et la détérioration des relations suivies et relativement harmonieuses qui existaient jusque là entre les principales villes au Saguenay. Encore là, on a assisté à une perte de synergie certaine.
- ◇ La cadre législatif et l'approche publique traditionnelle ont imprégné l'organisation, par opposition à l'approche traditionnelle plus entrepreneuriale, plus souple et plus légère des commissariats industriels, entraînant une perte d'efficacité et une augmentation des tâches administratives pour les agents de développement, alors que le dernier plan stratégique régional soulignait justement la nécessité de réduire ces tâches pour consacrer les ressources au développement proprement dit.
- ◇ Les problématiques locales et la dynamique de développement nécessaire au cheminement des collectivités s'inscrivent mal dans une structure non adaptée aux processus et aux organisations en place dans les communautés locales.

- ◇ Il y a actuellement confusion entre les intervenants régionaux et extra-régionaux dans les mandats de promotion économique régionale et de développement industriel. La structure crée une certaine confusion au sein même du gouvernement, comme par exemple lorsque Investissement Québec doit traiter des projets industriels.
- ◇ Les centres locaux de services ne sont pas reconnus par le gouvernement. Ainsi, l'information chemine par intermédiaire interposé et les acteurs locaux n'entretiennent désormais que peu de liens à l'extérieur des localités, ce qui peut entraîner un affaiblissement des réseaux essentiels à l'action dont ils sont tributaires sur le terrain.

Cette expérience démontre que les structures de développement local doivent s'arrimer aux territoires locaux, aux localités, et que l'action régionale doit s'articuler aux paliers supra-locaux et régionaux en impliquant les acteurs locaux. Il ressort qu'une modification en profondeur de l'organisation actuelle doit prendre place à court terme, pour une plus grande efficacité en matière de développement local et régional.

Le cas de La Baie / Bas-Saguenay

1 - Les Zones socio-économiques et les aires sociales au Saguenay

En 1997, le groupe Écobes réalisait une vaste étude intitulée « Aires sociales et conditions de vie au Saguenay : un outil de développement régional ». Le Groupe illustre notamment comment pareilles études peuvent générer au Saguenay des informations stratégiques pour le bénéfice d'intervenants préoccupés par le développement local et régional. L'étude poursuivait les objectifs suivants :

- à partir des données du recensement canadien de 1991 portant sur la RMR de Chicoutimi-Jonquière, réaliser une analyse factorielle visant à découvrir la logique sociorésidentielle sur ce territoire ;
- répertorier des zones socio-économiques et des aires sociales pour le territoire de la RMR de Chicoutimi-Jonquière (1991)
- cartographier les résultats et dresser les profils démographiques, familiaux, socio-économiques et résidentiels de chacune des zones et aires.

À partir des deux dimensions classiques repérées au Saguenay (les dimensions sociales et socio-économiques), **trois zones socio-économiques** et huit aires sociales **distinctes** ont été identifiées et représentées cartographiquement. Cette carte est présentée à la page suivante. Cette connaissance de la logique résidentielle de l'agglomération a permis d'en dresser un portrait sociogéographique basé sur ces nouvelles entités territoriales socialement homogènes.

L'étude met en lumière des oppositions socio-économiques significatives pour l'une des régions les plus urbanisées du Québec. On doit souligner également que le milieu urbain saguenéen se démarque, à plus d'un point de vue, des autres villes sur lesquelles ont porté les études qui ont utilisé des méthodes et des données comparables aux nôtres (notamment Montréal, Trois-Rivières et Sherbrooke). ... Les traits culturels du Saguenay contrastent en effet avec ceux propres aux grandes villes canadiennes qui ont fait l'objet des études les plus approfondies. ... Si les différences de comportements des unes et des autres ont été l'objet de préoccupations certaines dans le cadre de la présente étude, c'est qu'elles ont été maintes fois soulignées dans la littérature sociologique récente.

En dépit du fait que la population saguenéenne présente une grande homogénéité culturelle, le paysage urbain recèle des disparités importantes. **Les oppositions observées en 1991 témoignent tout autant des différences géomorphologiques de chacun des sites, de l'histoire de leur peuplement que de leur développement économique.** Ainsi, la vocation commerciale et tertiaire de la ville de Chicoutimi a donné naissance à des infrastructures propres à ce type d'activité économique. La vocation plus industrielle de Jonquière a imposé un style de développement fort différent qui se reflète aujourd'hui dans la fragmentation du paysage urbain et la géographie des aires sociales. **Quant à La Baie, la composition sociale de la population de ses quartiers l'apparente davantage aux municipalités périurbaines qu'à celles de Chicoutimi et de Jonquière.**

Les disparités observées dans cet espace urbanisé ne sont pas le fruit du hasard, mais elles traduisent dans une large mesure, l'organisation sociale de cette communauté. Comme l'a signalé Dugas à propos des disparités socio-économiques au Canada, « ces disparités s'inscrivent dans un système cohérent à l'intérieur duquel s'exercent de multiples relations de dépendance et de complémentarité. Chaque foyer de peuplement s'imbrique dans un ensemble qui influence son niveau de vie et son évolution socio-économique, et affecte les modes d'existence de ses résidents ».

Sur la base de telles conclusions, il apparaît clairement que La Baie constitue une zone sociologiquement distincte et donc qu'elle constitue en soi une *localité* à part entière, avec ce que cela suppose quant aux enjeux de développement local et régional. En conséquence, l'intégration de La Baie dans un projet de grande fusion avec le Haut-Saguenay irait à l'encontre des dynamiques de développement que nous devons privilégier devant les enjeux en présence, au détriment de La Baie elle-même et de toute la région.

SOURCE : PERRON, Michel, Laurent Richard et Suzanne Veillette. Aires sociales et conditions de vie au Saguenay : un outil de développement régional. Groupe Écobes, Jonquière, 1995.

2 - Historique, organisation et initiatives

Le constat précédent est évidemment d'une importance capitale et témoigne du caractère distinct de la communauté de La Baie et du Bas-Saguenay, habitée par « l'Esprit du Fjord ». Les gens de ce milieu et ceux qui s'y sont greffés s'y retrouvent dans son histoire, sa géographie, sa sociologie, son économie et dans les valeurs qu'ils développent et qu'ils partagent. L'histoire et la géographie y sont indissociables, ayant contribué à l'évolution et au développement d'une communauté locale où les gens ont compris la nécessaire solidarité pour avancer, bâtir leur localité et confirmer leur terre d'appartenance. Avec plus de 25 000 habitants formant une communauté d'appartenance naturelle, ce milieu a une âme, son propre leadership, et se reconnaît parfaitement dans les définitions attachées aux communautés locales, en matière de développement local.

Son dynamisme intrinsèque est d'ailleurs reconnu partout en région et ce territoire a contribué significativement à l'économie régionale au fil des dernières années. Qu'il suffise de penser à *La Fabuleuse*, aux Fêtes du 150^e anniversaire de la région en 1988 ou au Centre de formation et de développement en métallurgie. L'exemple de *La Fabuleuse* nous apparaît par ailleurs significatif, car il n'aurait indubitablement pu voir le jour dans un plus grand ensemble urbain. Le même genre de production est d'ailleurs le fruit de petites communautés en Europe et non des grandes villes. Ce dynamisme se transpose notamment dans les investissements annuels per capita consentis par les communautés du territoire à leurs structures de développement local, et de façon plus évidente si on les compare aux villes plus importantes :

La Baie	22,29 \$	Hull	42,73 \$
Petit-Saguenay	15,53 \$	Québec	18,90 \$
L'Anse Saint-Jean	13,22 \$	Sherbrooke	16,30 \$
Rivière-Éternité	20,54 \$	Montréal	16,19 \$
St-Félix-d'Otis	11,74 \$	Trois-Rivières	11,79 \$
Ferland-et-Boilleau	28,38 \$	Chicoutimi	11,00 \$ approx.
		Jonquière	11,00 \$ approx.

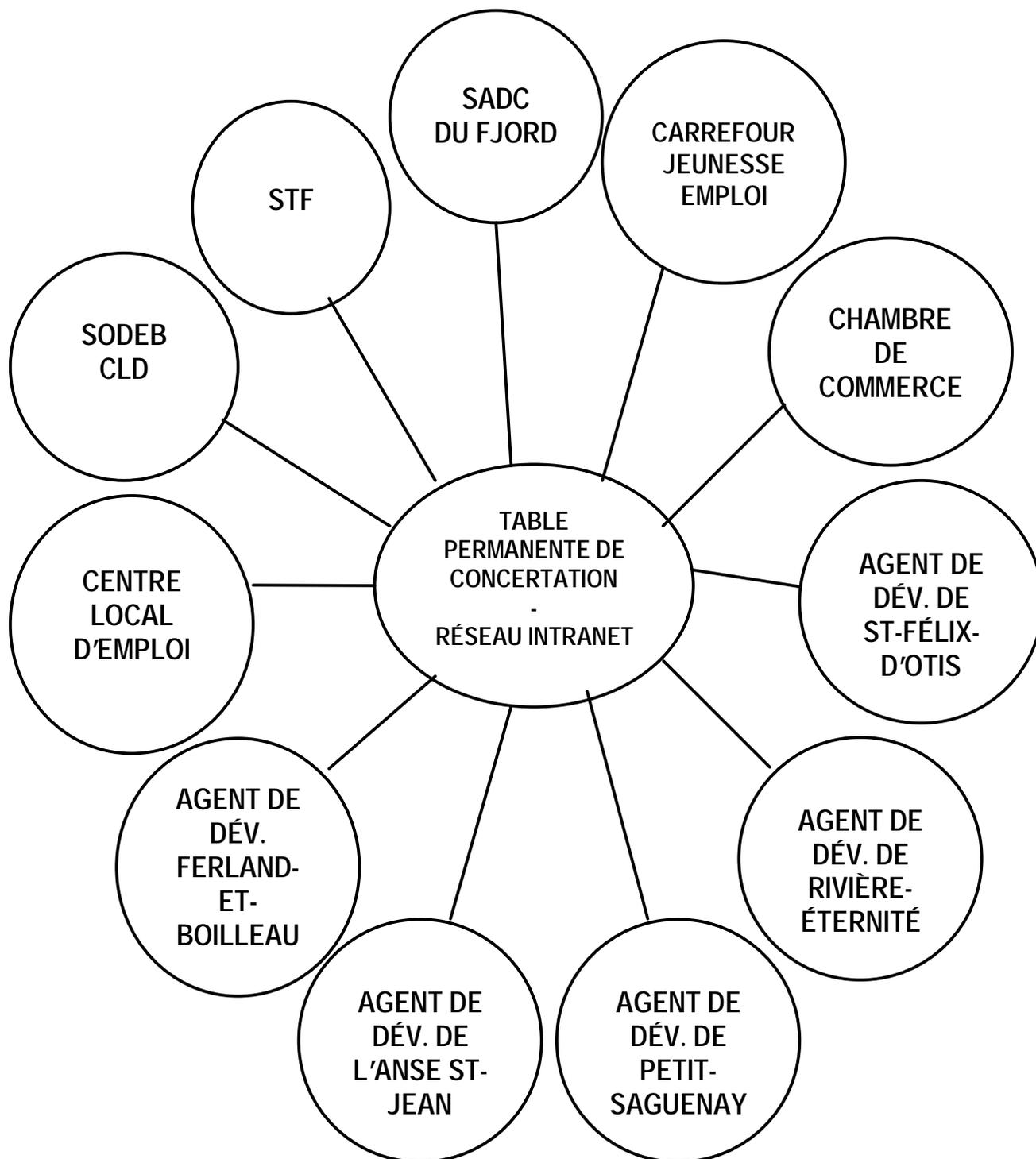
Ville de La Baie apporte davantage à la région en œuvrant dans la dynamique de développement local propre au territoire qu'elle partage avec le Bas-Saguenay qu'elle ne pourrait le faire dans un grand ensemble, en périphérie de toute éventuelle centralité par surcroît, avec les impacts démobilisants, voire déstructurants, que cela suppose.

La Baie / Bas-Saguenay présente une structure de développement local autonome et pleinement intégrée, à dimension humaine et à proximité des citoyens, des entreprises et des entrepreneurs, en lien avec les instances régionales. La figure de la page suivante illustre le modèle organisationnel en présence, tel que mis en place il y a quelques mois dans la nouvelle approche de développement local, un modèle qui s'annonce déjà très performant, malgré sa courte histoire.

Depuis plus de 25 ans, La Baie a développé des liens étroits avec l'ensemble des communautés du territoire, autant à travers la SODEB qu'à travers la Société touristique du Fjord ou, plus récemment, à travers la table des maires. Un projet collectif de développement est désormais sur la table et devrait permettre d'activer significativement la communauté à plus ou moins long terme, autant dans le secteur industriel que dans les secteurs du commerce et du tourisme, de la culture et des loisirs.

Ville de La Baie et le Bas-Saguenay rencontrent tous les critères propres aux collectivités locales et doivent s'inscrire comme telles dans la dynamique de développement régional.

LA STRUCTURE DE CONCERTATION ET DE COORDINATION
DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LA BAIE / BAS-SAGUENAY



En résumé

- L'organisation régionale est beaucoup plus efficace qu'on ne le croit en général.
- La Baie constitue une zone socio-économique distincte au Saguenay.
- La composition sociale de la population des quartiers de La Baie l'apparente davantage aux municipalités périurbaines qu'à celles de Chicoutimi et Jonquière.
- Le territoire La Baie Bas-Saguenay constitue une collectivité locale, dans tous les sens des définitions de telle nature quant au développement local.
- En exploitant les capacités locales, La Baie contribue davantage au développement régional dans les structures actuelles qu'elle ne saurait le faire dans un grand ensemble urbain.
- Les grandes tendances, défis et enjeux des collectivités illustrent l'importance d'une organisation qui va du local au régional et qui fait appel à toutes les ressources du milieu.
- En région, la dynamique de développement s'exerce par une organisation appropriée à tous les échelons : local, supralocal et régional.
- La Politique québécoise de soutien au développement local et régional reflète cette réalité.
- Les agents de développement locaux ont des rôles de mobilisation essentiels au développement régional, rôles qui doivent s'exercer au sein même des collectivités locales.
- Les petites organisations univocationnelles sont plus efficaces que les grandes multivocationnelles.
- Les défis au développement ne relèvent pas de l'organisation municipale. Au sens du développement, une localité n'est pas nécessairement une municipalité.
- Des mécanismes régionaux de coordination et de planification sont requis au succès des processus.
- Des solutions existent pour assumer le développement sans priver les citoyens de leur sens d'appartenance au niveau local et de leurs outils de développement locaux.
- L'internationalisation des régions fait partie des enjeux prioritaires de développement.
- La maîtrise de l'information stratégique est un des facteurs clés de succès pour le développement régional.
- Une stratégie de développement fondée sur l'apport des investissements extérieurs est vouée à l'échec.
- Le phénomène de la mondialisation accroît l'importance de la dynamique locale plutôt que de l'amoinrir.
- L'expérience du CLD du Fjord s'éloigne de l'esprit de la réforme et entraîne une perte d'efficacité pour le développement régional.

PARTIE III : PROPOSITIONS DE RÉORGANISATION

L'organisation du développement local

- Reconnaissance de La Baie comme zone socio-économique distincte par rapport au Haut-Saguenay, conformément aux conclusions des études à cet effet.
- Reconnaissance de la dynamique territoriale en place dans La Baie / Bas-Saguenay
- Accréditation d'un CLD propre au territoire La Baie / Bas-Saguenay

L'organisation supralocale

- Planification stratégique du développement économique (industriel, commercial et touristique) : création d'une *Commission mixte permanente d'aménagement et de planification* dotée de certains pouvoirs et regroupant non seulement des représentants des élus et des services d'urbanismes, mais aussi les intervenants économiques, à l'instar de celle prévue dans le projet de Loi 170 pour la région de l'Outaouais.
- Internationalisation : Création de Saguenay International
 - Mandats :
 - Développement du Parc industrialo-portuaire du Saguenay
 - Prospection d'investissements à l'international
 - Promotion économique extrarégionale et internationale
 - Transferts technologiques à l'international
 - Exportation
 - Importation
 - Immigration (notamment les immigrants-investisseurs)
 - Projets industriels de grands gabarits (niveau à déterminer)
- Constitution d'un comité de travail sur la réorganisation des espaces économiques de l'ensemble de Saguenay.

L'organisation du développement régional

- Commission régionale de l'information stratégique, regroupant les principaux acteurs de l'information en région, afin de palier aux duplications, d'organiser des opérations de veille mieux orchestrées, de diffuser et de gérer l'information utile au développement de la région et des entreprises.
- Intégration des forces vives des communautés locale à la Commission CLD régionale, avec des mandats élargis qui tiennent compte des enjeux locaux et régionaux, comme des facteurs de développement internes à la région.
- Régionalisation du projet de développement de la culture entrepreneuriale en milieu scolaire, tel qu'initié par La Baie avec la Commission scolaire des Rives-du-Saguenay et dans le cadre des travaux du CRÉPAS, à titre d'outil privilégié de développement de telle culture

Fiscalité, concurrence et gestion des parcs industriels

- Gestion des parcs industriels localement, les municipalités ayant déjà l'expertise en la matière et la capacité d'investir au besoin selon des délais qui collent davantage aux réalités des entrepreneurs.
- Étude d'opportunité sur la pertinence d'un *Régime de partage de la croissance de la richesse foncière*, régime pouvant notamment servir au financement du développement régional et/ou de fonds de développement, tel que déjà abordé dans le projet de Loi 170.

ANNEXES

PRINCIPES POUR UN PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT

1. L'initiative locale devrait être le moteur du programme de développement.
2. Le programme devrait s'adresser aux besoins définis par la communauté elle-même.
3. Le programme devrait s'en remettre au leadership local pour assurer son succès. La communauté doit être responsable administrativement et politiquement des résultats.
4. La mise sur pied et la gestion du programme devraient être du ressort de la communauté.
5. Le programme devrait être basé sur l'autodéveloppement et l'autodétermination de la communauté.
6. Le programme devrait comporter un apport financier de la communauté comme préalable à toute aide gouvernementale.
7. Le programme devrait viser à sevrer la communauté de l'aide gouvernementale, et non à l'en rendre dépendante.
8. Le financement du programme devrait être suffisamment flexible pour réagir aux crises ou résoudre les problèmes de la communauté et lui permettre d'essayer de nouvelles idées.
9. Le financement du programme devrait être accordé au mérite, selon la qualité du plan de développement de la communauté et selon le retour anticipé sur l'investissement des payeurs de taxes (RIPT).
10. Le programme devrait mettre la priorité autant sur la diminution des contraintes au développement que sur la poursuite d'occasions de développement.
11. Le programme devrait exiger un engagement à long terme de la communauté (vingt-cinq ans).
12. Le programme devrait établir comme priorité le développement endogène de la communauté, plutôt qu'un développement qui compte sur l'arrivée d'entreprises de l'extérieur.
13. Le programme devrait être centré sur la créativité dans la communauté et encourager le développement d'idées innovatrices.
14. Le programme devrait exiger une démonstration claire et précise du soutien de la communauté, pour le plan de développement.
15. Le programme devrait susciter une attitude positive, rebâtir la confiance des investisseurs et stimuler l'esprit d'entreprise.

LES 20 ÉLÉMENTS POUR ASSURER LA SURVIE D'UNE COMMUNAUTÉ RURALE
HEARTLAND CENTRE FOR LEADERSHIP DEVELOPMENT

1. Une fierté locale.
2. Un accent sur la qualité dans les affaires et dans la vie communautaire.
3. Une volonté d'investir dans le futur.
4. Une approche participative à la prise de décision.
5. Un esprit de solidarité.
6. Une évaluation réaliste des occasions.
7. Une conscience claire de sa position concurrentielle.
8. Une bonne connaissance de l'environnement physique.
9. Des programmes dynamiques de développement économique.
10. La volonté de transférer le leadership aux générations de jeunes.
11. L'acceptation des femmes dans des rôles de leader.
12. La reconnaissance du rôle essentiel de l'éducation.
13. Une approche de solution de problème pour faciliter les soins de santé.
14. Une orientation familiale axée sur plusieurs générations.
15. La présence marquée d'institutions traditionnelles dans la vie communautaire.
16. La volonté de conserver des infrastructures saines et bien entretenues.
17. Un usage rigoureux des ressources fiscales.
18. Une utilisation sophistiquée des sources d'information.
19. Une volonté de chercher de l'aide à l'extérieur.
20. La profonde conviction qu'à long terme vous devrez le faire vous-même.

CARACTÉRISTIQUES DU SUCCÈS DE LA BEAUCE

Les plus importantes

- Initiative locale
- Leadership local
- Soutien de la population
- Bénévolat
- Implication locale
- Suivi
- Prise en main
- Confiance des investisseurs
- Créativité
- Gestion financière
- Coopération
- Effort local soutenu
- Information sur le marché
- Processus de planification locale
- Plan de développement économique
- Plan d'action local
- Agent de développement économique

Les moins importantes

- Collecte de fonds locale
- Fonctionnaires
- Professionnels
- Consultants
- Autodétermination locale

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LE SUCCÈS DE PASADENA

1. L'agent de développement économique (ancien maire) a été l'étincelle, le premier responsable du succès.
2. Le désir de survie de la communauté a été le principal élément de motivation de cette initiative.
3. La population a pris conscience que le développement économique était nécessaire si la communauté voulait survivre et grandir.
4. L'initiative, l'autodéveloppement et l'autodétermination communautaires furent des éléments de motivation profonde derrière ce succès.
5. Le développement de petites entreprises fut la stratégie retenue pour stabiliser l'économie.
6. L'accès à des programmes de développement entrepreneurial a accéléré le développement des petites entreprises.
7. Un réseau étendu de relations d'affaires, de professionnels et d'experts en développement économique a joué un rôle important dans le développement et le succès de l'incubateur.
8. À cause de tous les facteurs négatifs résultant d'une économie provinciale en déclin, le développement d'une attitude positive a été nécessaire pour assurer le succès de ce projet.
9. Les gens étaient conscients que, si quelque chose devait se faire, ils devraient le faire eux-mêmes.
10. L'information et la connaissance ont également joué un rôle clé dans ce succès. L'agent de développement a su obtenir l'information nécessaire pour trouver quels secteurs ou entreprises avaient les meilleures chances de succès à Pasadena.

CARACTÉRISTIQUES DU SUCCÈS DE PASADENA

Les plus importantes

- Initiative locale
- Leadership local
- Attitude positive
- Information-connaissance
- Innovation
- Aide extérieure (réseau)
- Entrepreneurship
- Petites entreprises
- Confiance en soi
- Plan de développement économique
- Agent de développement économique
- Créativité locale

Les moins importantes

- Collecte de fonds locale
- Fonctionnaires
- Grandes corporations
- Concurrence
- Banques locales
- Caisse de crédit

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LE SUCCÈS DE HEARST

1. C'est un entrepreneur local qui a été le leader de cette expérience.
2. Le déclin de l'industrie du bois a été le facteur décisif qui a motivé la communauté à passer à l'action.
3. La communauté a développé un modèle pour investir de bons montants d'argent dans son propre développement.
4. L'idée d'un fonds communautaire à frais partagés, mis sur pied et contrôlé par la communauté, a été appuyée par les leaders de la communauté.
5. Plusieurs communautés ont formé un partenariat pour développer l'économie de toute la région.
6. Elles ont mis sur pied leur propre fonds de développement et négocié un accord à frais partagés avec les gouvernements fédéral et provincial.
7. Les trois gouvernements ont mis au point ensemble la proposition et les procédures administratives, ce qui a amené une meilleure coopération et moins de confrontation.
8. Un entrepreneur local a été la « bougie d'allumage » dans la création de ce fonds de développement innovateur.
9. Le rôle d'entremetteur joué par l'association canadienne des villes monoindustrielles a été important pour réaliser l'accord de principe avec les paliers supérieurs du gouvernement.
10. Les paliers de gouvernement supérieurs ont permis le maximum de souplesse et étaient prêts à adapter les programmes gouvernementaux aux plans et aux priorités de la communauté.
11. La fierté de posséder et de contrôler un fonds de développement a permis de nouveaux espoirs et l'émergence d'un nouvel esprit.
12. La communauté a le contrôle et l'accès immédiat au fonds; elle peut ainsi prendre avantage plus rapidement des occasions de développement.
13. Les communautés sont prudentes quand il s'agit de dépenser, parce que c'est leur argent, leurs taxes. Elles peuvent être soumises à un examen minutieux de la part des contribuables locaux si elles prennent de mauvaises décisions.
14. Il n'y a pas de risques sur le plan politique pour les gouvernements supérieurs. Si les communautés n'obtiennent pas les résultats escomptés, elles ne peuvent blâmer qu'elles-mêmes.
15. Les leaders de la communauté sont responsables du succès de ce fonds.

CARACTÉRISTIQUES DU SUCCÈS DE KIMBERLEY

Les plus importantes

- Initiative locale
- Leadership local
- Appui de la population
- Bénévolat
- Équipement local
- Suivi
- Travail communautaire
- Attitude positive
- Responsabilité administrative locale
- Aide du gouvernement provincial
- Politiciens locaux
- Autodétermination
- Effort local soutenu
- Petite entreprise
- Autodéveloppement local
- Processus de planification locale
- Plan de développement économique
- Plan d'action local
- Agent de développement économique
- Responsabilisation politique locale
- Prise de décision locale
- Identité communautaire
- Créativité locale

Les moins importantes

- Confiance des investisseurs
- Aide du gouvernement fédéral
- Conseils du gouvernement fédéral
- Politiciens provinciaux
- Politiciens fédéraux
- Fonctionnaires
- Consultants
- Professionnels
- Technologie
- Entrepreneurship
- Grande corporation
- Capacité locale de construire
- Tendances globales
- Secteur privé
- Concurrence
- Banques locales
- Caisse de crédit

CARACTÉRISTIQUES DU SUCCÈS D'ATIKOKAN

Les plus importantes

- Initiative locale
- Leadership local
- Attitude positive
- Responsabilité locale
- Propriété et contrôle local
- Connaissance-information
- Innovation
- Autodéveloppement
- Coopération
- Effort local soutenu
- Autodétermination locale
- Processus de planification locale
- Responsabilité administrative locale
- Prise de décision locale
- Culture

Les moins importantes

- Aide du gouvernement fédéral
- Conseils du gouvernement fédéral
- Politiciens provinciaux
- Politiciens fédéraux
- Banques locales
- Caisse de crédit