

## L'État québécois et ses territoires

Marc-Urbain Proulx

Volume 28, numéro 2, 2019

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1090379ar>

DOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v28n2.1045>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Chicoutimi

ISSN

1493-8871 (imprimé)

2564-2189 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Proulx, M.-U. (2019). L'État québécois et ses territoires. *Revue Organisations & territoires*, 28(2), 1–8. <https://doi.org/10.1522/revueot.v28n2.1045>

Résumé de l'article

Sur la base d'une importante pratique historique, les divers territoires qui composent le Québec furent l'hôte, depuis la Révolution tranquille, de plusieurs politiques publiques successives afin de relever des enjeux territoriaux ciblés. Pour ce faire, on a misé sur trois concepts globaux d'organisation générale de l'espace, soit la hiérarchie de pôles urbains, le zonage agricole ainsi que la cohabitation urbaine - rurale. Entre les municipalités locales traditionnelles et l'État québécois, deux nouvelles échelles territoriales de gouvernance furent ainsi institutionnalisées, soit les régions administratives et les MRC (municipalités régionales de comtés). La planification territoriale fut à cet effet largement utilisée par l'entremise de procédures spécifiques. Les gains ont été réels en matière d'aménagement, de gestion publique de biens et services collectifs et de soutien au développement social, culturel et économique. Demeurent néanmoins des problèmes territoriaux importants ainsi que des ressorts latents à interpeler par la politique territoriale. La mission de l'État québécois responsable de ses territoires s'avère encore incontournable.

© Marc-Urbain Proulx, 2019



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

éru  
dit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

# L'État québécois et ses territoires

Marc-Urbain Proulx<sup>a</sup>

**RÉSUMÉ.** Sur la base d'une importante pratique historique, les divers territoires qui composent le Québec furent l'hôte, depuis la Révolution tranquille, de plusieurs politiques publiques successives afin de relever des enjeux territoriaux ciblés. Pour ce faire, on a misé sur trois concepts globaux d'organisation générale de l'espace, soit la hiérarchie de pôles urbains, le zonage agricole ainsi que la cohabitation urbaine - rurale. Entre les municipalités locales traditionnelles et l'État québécois, deux nouvelles échelles territoriales de gouvernance furent ainsi institutionnalisées, soit les régions administratives et les MRC (municipalités régionales de comtés). La planification territoriale fut à cet effet largement utilisée par l'entremise de procédures spécifiques. Les gains ont été réels en matière d'aménagement, de gestion publique de biens et services collectifs et de soutien au développement social, culturel et économique. Demeurent néanmoins des problèmes territoriaux importants ainsi que des ressorts latents à interpeler par la politique territoriale. La mission de l'État québécois responsable de ses territoires s'avère encore incontournable.

**ABSTRACT.** According to an important historical practice, the various territories of Québec have hosted, since the Quiet Revolution, several successive public policies to deal with targeted territorial issues. To achieve this, three global concepts of territory general organization have been applied, namely the hierarchy of urban centres, agricultural zoning and urban-rural cohabitation. Between the local municipalities and the Québec government, two new territorial scales of governance were thus institutionalized: the administrative regions and the regional county municipalities (RCM). Territorial planning was greatly used to this end through specific procedures. There were actual benefits in terms of development, public management of collective goods and services, and support for social, cultural and economic development. Nonetheless, there are significant territorial problems and latent inner workings that must be addressed by territorial policies. The mission of the Québec government that is responsible for its territories remains unavoidable.

## Introduction

La dernière campagne électorale provinciale de 2018 fut lancée sans l'existence d'une véritable politique publique articulée de l'État québécois selon ses divers territoires locaux, centraux, régionaux, ruraux, urbains et métropolitains. Il y avait certes plusieurs stratégies au sein des divers ministères et organismes. Or, celles-ci ne disposaient pas d'un cadre global pour coordonner les multiples interventions publiques territorialisées sur des cibles et des objectifs fixés. Puisque les cinq dernières décennies furent riches de politiques territoriales successives, plusieurs analystes se questionnent, voire s'inquiètent à propos du vide actuel (Proulx et Prémont, 2019). Questionnement pertinent parce que les problèmes territoriaux demeurent importants, notamment l'onéreux étalement périurbain, l'érosion accrue de la richesse régionale vers les capitales financières mondiales, la dévitalisation de

plusieurs lieux et milieux ruraux, ainsi que le manque de « projets de collectivités » pouvant produire des synergies et des leviers de développement sur les territoires. Mise à part la pertinente Alliance ARIANE, aucun mouvement social ou politique ne promeut actuellement un « appel à la mobilisation territoriale », comme ce fut le cas récemment avec des expressions phares concernant la régionalisation, la décentralisation, le développement local, l'occupation des territoires et la prise en main communautaire. Pourtant, le Québec s'avère composé de multiples et divers territoires mobilisables sur lesquels s'inscrivent les initiatives de développement social, culturel et économique à maximiser.

Cette inquiétude étant posée en toile de fond, ce texte porte sur l'attitude générale de l'État québécois envers ses territoires. Nous désirons apporter un certain éclairage par une mise en perspective

<sup>a</sup> Professeur, Université du Québec à Chicoutimi

historique et théorique des différentes stratégies territoriales utilisées, avant d'aborder les enjeux très actuels.

## 1. Stratégies territoriales

Plongeant ses racines dans les desseins de Samuel de Champlain (Hackett, 2008), la politique territoriale de Québec présente une riche tradition. À l'image du vaste espace périphérique nord-américain qu'est le Québec, de grandes ambitions associées à d'importants défis ont toujours animé cette politique, ne serait-ce que la mise en place d'un réseau de comptoirs à l'époque de la Nouvelle-France ou encore la création du régime municipal au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Une des stratégies économiques traditionnelles à cet effet s'appuie sur la

concession de bassins de ressources naturelles (voir figure 1) pour attirer des activités extractives. Les modalités de ces octrois à des intérêts privés ont évolué au fil du temps, d'abord de manière discrétionnaire, puis selon divers régimes terriens, miniers, hydrauliques, forestiers et éoliens plus formalisés. Elles furent souvent accompagnées de tarifs préférentiels, d'allègements fiscaux, de partenariats d'affaires ou de redevances à verser à l'État. Ces modalités ont permis de lancer le processus de développement économique, social et culturel sur les territoires dotés d'avantages comparés, de Kamouraska à Val-d'Or en passant par Havre-Saint-Pierre, Shawinigan, Asbestos, Chibougamau et Hébertville.

<u>Théories</u>	<u>Principes</u>	<u>Stratégies</u>
Avantages comparés	Attraction d'activités et d'immobilisations	Concessions de bassins de ressources
Localisation	Attractivité / Mobilité	Accessibilité
Polarisation	Économies d'agglomération	Foyers de développement
Gouvernance	Biens (équipements) et services collectifs	Appropriation de responsabilités et leviers
Planification	Options pour l'action	Exercice collectif
Innovation	Savoir-faire nouveaux	Apprentissage collectif

Figure 1 – Principales composantes d'analyse de la politique territoriale  
Source : Proulx, 2019a

Pour mieux soutenir la profitabilité des diverses entreprises, l'État québécois a soutenu l'attractivité des territoires par la construction d'infrastructures de transport, à commencer par la navigabilité du fleuve et de ses affluents. La théorie de la localisation (voir figure 1) a généralement éclairé cette stratégie en illustrant les logiques de l'accessibilité, de la centralité, du transbordement et de la mobilité. Canaux, ports et chemins de fer furent construits à grands frais sur un immense espace québécois. Le ministère de la Voirie a été mis sur pied en 1923. Après 1945, routes, autoroutes et aéroports se sont multipliés en améliorant leur fluidité et leur sécurité.

Dans cette veine d'un État québécois responsable de ses territoires ont été établis, en outre, des réseaux élargis d'équipements et de services publics dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, du transport, de l'emploi, de la sécurité

publique, etc. Dans l'esprit d'une gouverne québécoise à l'écoute des clients furent multipliées les agences publiques régionalisées, qui épousèrent différentes aires de desserte et de gestion, dénombrées à plus de 400 au début des années 1960 (Dugas, 1984). Elles s'ajoutèrent à celles des 1 927 commissions scolaires et des 1 748 municipalités.

## 2. Ajouts de valeur

Les effets positifs de ces interventions territoriales de l'État furent certes au rendez-vous. De nombreuses zones furent mises en valeur par l'agriculture et par la foresterie, d'abord dans la grande vallée laurentienne, puis bien au-delà. Les exploitations maritimes se sont multipliées le long des côtes du fleuve Saint-Laurent et de la baie des Chaleurs. Des zones industrielles s'affirmèrent autour de grandes entreprises à Trois-Rivières, Sorel, Sept-Îles, Val-d'Or, Saguenay,

etc. ou encore par regroupements de PME à Drummondville, Saint-Georges, Ville Saint-Laurent, Sherbrooke, Granby, etc. Furent aussi occupées les périphéries du Moyen-Nord et de la péninsule gaspésienne par des immobilisations près des bassins de ressources naturelles. Les complexes hydroélectriques des rivières Manicouagan et La Grande s'inscrivent tels des succès incontestables, même si cette extraction d'énergie ne génère que très peu de retombées concrètes directement sur les lieux. Bref, le Québec a utilisé ses territoires pour créer de la richesse (Proulx, 2011), qui se cumule ensuite en certains lieux bien localisés, d'abord historiquement près du fleuve, ensuite accessibles par voie ferrée et, récemment, en fonction des axes routiers.

À cet effet de cumul territorial, Montréal a vu son développement fortement impulsé grâce à sa localisation spécifique à la convergence de divers modes de transport. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, ce carrefour bénéficia de la canalisation du fleuve pour déclasser totalement l'historique ville de Québec dans l'attraction d'activités industrielles. Un siècle plus tard, l'ouverture de la voie maritime jusqu'aux Grands Lacs causa le même effet de renversement spatial, cette fois-ci au profit de Toronto, ville bien localisée au demeurant pour rayonner dans la large périphérie canadienne. En conséquence, Montréal est à son tour devenue secondaire. Dans une moindre mesure, cet effet d'accessibilité variable a aussi joué positivement pour les corridors autoroutiers, principalement dans les grandes régions métropolitaines.

En périphérie, malgré les décollages économiques souvent explosifs, les établissements humains impulsés stagnent rapidement dans leur structuration industrielle et leur démographie (Polèse et Shearmur, 2002). Les matières premières sont largement livrées à l'état brut et peu valorisées avant expédition, sauf certaines productions dans des niches spécifiques. Ainsi, la richesse extraite fuit largement hors des circuits économiques locaux, ce qui n'alimente pas la croissance et le développement, et ce, malgré le volontarisme des élites économiques et politiques locales. En ces lieux d'extraction souvent éloignés, les forces du marché ont la tête dure, notamment les coûts du transport et de la main-d'œuvre. En raison de l'utilisation de techniques et de technologies qui éliminent les postes de travail, on constata dès les années 1960 que seule la hausse constante de l'extraction (bois, minerais, poissons) et de production (lait, céréales) permettait de maintenir à flot le nombre

d'emplois dans les régions. Depuis, le déclin du nombre de travailleurs par volume de matière extrait (Proulx, 2014a) accentue l'érosion d'une périphérie au sein de laquelle les bassins de ressources disponibles sont raréfiés et plus éloignés. Signalons que les avant-postes de la périphérie tels que Rouyn-Noranda, Saguenay, Baie-Comeau, Trois-Rivières et, Rivière-au-Renard sont néanmoins relativement structurés grâce à leurs avantages de localisation, lesquels attirent certains établissements.

En réalité, la localisation du secteur manufacturier au Québec ne traverse guère le fleuve au nord, en établissant seulement quelques poches ici et là à Maskinongé, Louiseville, Joliette, Trois-Rivières et Saguenay. Ce secteur est plutôt largement concentré au sud-est du Québec, entre Montréal et le corridor beauceron, à l'exception d'une importante enclave appalachienne moins accessible et peu convoitée par les manufactures. Notons que le corridor de la rivière Outaouais demeure peu industrialisé aussi, malgré des conditions territoriales relativement attrayantes. Il semble donc qu'au Québec les concessions de ressources rendues accessibles dans les lieux périphériques desservis par le secteur public ne créent pas ou peu l'ensemble des facteurs suffisants à la maturation de la structure économique nécessaire au développement autoentretenu.

Devant les résultats limités de la politique publique traditionnelle qui a certes permis l'extension territoriale, Québec chercha à bonifier ses stratégies dès le début des années 1960. Les recommandations du Conseil d'orientation économique du Québec (COÉQ), de la commission La Haye et du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) indiquèrent à l'État l'urgence d'intervenir vigoureusement. Le gouvernement fédéral canadien proposa de son côté des transferts spécifiques de crédits, mais les retira en 1989. Avec la création de l'Office de la planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1968, le Québec fut ainsi doté, pour un temps, des moyens d'intervenir davantage sur les territoires.

### 3. Polarisation

Un fait peu banal à signaler concerne la transition rurale-urbaine. D'un ratio de ruralité à 85 % en 1850, le Québec illustre en 1967 une urbanisation qui atteint 80 %. En effet, à la faveur de l'industrialisation, un vaste mouvement de concentration a marqué le pas sur l'historique de dispersion de la population. Cette mouvance spatiale fut institutionnellement soutenue

---

par le régime municipal flexible et adaptable, sans véritable cadre national cependant comme guidance générale des forces à l'œuvre. Or, à la fin des années 1960, une armature hiérarchisée de pôles primaires, secondaires, tertiaires et quaternaires fut statuée par le gouvernement (MIC, 1966). Ce concept général pour l'organisation de l'espace québécois a offert un cadre stratégique très utile pour l'ordonnement logique des biens (équipements) et des services publics en multiplication à cette époque. La théorie à cet effet (voir figure 1) proposait de soutenir le mouvement naturel de concentration de la population et des activités, mouvement dont les effets entraînants favorisaient le développement et aussi sa diffusion selon deux modalités, soit hiérarchique vers les pôles plus petits, soit radiale dans les aires de rayonnement immédiat de chaque pôle.

On préconisa alors au Québec la création de foyers de croissance (usines, édifices à bureaux, commerces, centres commerciaux, équipements publics) dans des centres urbains de plus en plus accessibles grâce à des réseaux de transport construits en forme d'étoile. D'autres types de foyers ont aussi utilisé ces pôles de développement, notamment les équipements et services des grands réseaux publics dans l'éducation, la santé, les loisirs, la recherche, le communautaire, etc. Après diverses phases de fusions municipales qui renforcèrent de nombreux lieux, la réorganisation municipale de 2001 a permis de consolider les principales agglomérations urbaines. Depuis, les pôles québécois de différentes tailles sont en attente d'un cadre global national pour renforcer leur rôle stratégique dans la structuration des territoires (Dugas, 2019). Il fut constaté à cet effet que la croissante mobilité des facteurs et des acteurs au sein d'un Québec de distance et de dispersion (Dugas, 1981) favorisait la diffusion du développement de manière radiale en zones périurbaines, plutôt que hiérarchique vers des pôles intermédiaires. Malgré l'adoption, en 1978, de la judicieuse *Loi sur la protection du territoire agricole*, devenue en 1996 la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (RLRQ, chap. P-41.1), la dispersion spatiale des établissements humains demeure une force importante qui ne se laisse pas maîtriser facilement.

#### 4. Régions administratives

En 1968, le rayonnement effectif des principaux pôles a servi de critère pour dessiner, à l'aide de la géographie, les contours des 10 régions administratives, dont

le nombre atteint désormais 17. Ces aires uniformisées devaient servir la cohérence d'ensemble pour les actions des directions et conseils régionaux des ministères, de plus en plus dotés de programmes et de mesures publics (Proulx, 2015). Les décrets gouvernementaux concernant la régionalisation ont permis d'atteindre globalement, selon notre mesure de 1995, 78 % de l'objectif institutionnel en matière de présence active d'agences publiques, qui œuvrent chacune dans leur secteur d'activité selon une logique de coordination verticale. Depuis, le nombre total de ces directions et conseils régionaux accuse un net recul (Proulx, 2011), obligeant ainsi de plus en plus d'agences à desservir plus d'une région.

Dans un esprit de cohérence régionale globale à rechercher collectivement furent institués des mécanismes horizontaux tels que les délégations régionales de l'OPDQ, les Conseils régionaux de développement (CRD) et les Conférences administratives régionales (CAR). Furent aussi expérimentées les formules des sous-ministres adjoints en région, des députés délégués et des ministres régionaux désignés. Des plans régionaux globaux successifs furent confectionnés à partir de 1969. Aussi, les différents secteurs ont utilisé la planification pour optimiser leurs interventions. En 2003, les CRD ont été transformés en Conférences régionales des élus (CRÉ). Notons en outre que les ententes spécifiques de gestion se sont multipliées pour bien encadrer les mesures ministérielles de Québec à l'échelle régionale. Dans la foulée, la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (LAOVT; RLRQ, chap. 1.3) adoptée en 2012, a ciblé le renforcement des CAR en confirmant la mission gestionnaire des régions qui ont perdu leurs instances intersectorielles de planification globale (CRD-CRÉ), abolies en 2014.

À cet échelon régional, une lacune importante réside désormais dans l'absence néfaste de schémas globaux capables, à la manière des communautés métropolitaines, de coordonner minimalement les choix collectifs dans l'aménagement et le développement. La concurrence entre les collectivités locales s'avère en effet laissée à elle-même, sans véritable cadre régulateur de la gouvernance (voir figure 1). Mis à part la hiérarchisation des pôles jadis établie ainsi que le zonage agricole, qui subit continuellement des soustractions, aucune vision globale n'existe non plus à l'échelle du Québec (ARIANE, 2018) pour encadrer et intégrer les vastes ensembles imbriqués, tels que la plaine laurentienne, la capitale nationale, les régions



nordiques, la péninsule gaspésienne ainsi que les corridors des Laurentides, de la Mauricie, de la Beauce, du Saguenay et de l'Outaouais. Signalons aussi que certaines régions naturelles comme Charlevoix, Kamouraska, le Témiscamingue, la Beauce et la vallée de l'Outaouais s'avèrent intégrées à de vastes régions administratives qui ne favorisent guère la mise en valeur de leur spécificité territoriale.

## 5. Territoires MRC

Par contre, la politique territoriale a permis de cibler la problématique urbaine-rurale en proposant en 1979 un mariage formel de cette dualité à l'échelle des nouvelles municipalités régionales de comté (MRC), chapeautées chacune par un conseil d'élus locaux. Le quadrillage de ces territoires communautaires s'effectua largement en respect du sentiment d'appartenance de la population. Une première génération de schémas d'aménagement MRC fut produite assez rapidement au cours des années 1980. Puisque techniquement complexe et politiquement contraignant, l'exercice termine avec difficulté sa 2<sup>e</sup> génération pour tous les territoires, tandis que la 3<sup>e</sup> génération s'avère en confection seulement au sein d'un nombre limité de territoires, en dépit de l'impérative nécessité de ces outils de gouvernance territoriale devant, en principe, être renouvelés tous les cinq ans. L'ambition de Québec ne s'est pas parfaitement concrétisée, tant s'en faut (Prémont, 2019).

De nombreuses fonctions publiques fragmentées épousent désormais ces aires de gestion MRC (Proulx, 2014b) dans les champs de l'éducation, de l'emploi, de la formation, du commerce, du soutien aux initiatives, de la culture, des services sociaux, des affaires économiques, etc. La recherche de l'efficacité dans ces secteurs bénéficie de processus systématiques de planification des interventions et actions. En incluant les agglomérations urbaines ayant un statut de MRC depuis leur fusion en 2002, près de la moitié de ces 101 territoires possède, en 2014, une bonne ou très bonne dynamique communautaire, illustrée par des initiatives structurantes. Ces communautés en devenir sont généralement des territoires très ruraux (13 préfets élus) ou encore très urbains (14 villes-MRC). Parmi cette moitié « gagnante », une vingtaine de territoires MRC sont beaucoup plus avancés que les autres quant à l'appropriation collective de leur devenir communautaire. S'affirment même quelques réels projets globaux de collectivités et aussi certaines réussites en matière de maîtrise de l'étalement urbain.

Dans ces cas de succès en matière de gouvernance, le leadership territorial s'appuie généralement sur la qualité des relations intersectorielles (aménagement, services sociaux, éducation, culture, emploi, développement, transport collectif, environnement, etc.), par l'entremise d'un mécanisme institutionnel approprié de planification capable de concilier les replis municipaux, notamment ceux des pôles urbains plus imposants.

La seconde moitié de cas MRC, beaucoup moins réussis, illustre généralement une mixité urbaine-rurale complexe qui limite la recherche de l'équilibre entre les conseils municipaux de tailles non équivalentes, incluant de nombreux petits pôles certes structurants, mais souvent prompts à lever les barricades de leur autonomie.

## 6. Efficacité gestionnaire

Si les deux nouvelles échelles territoriales entre les municipalités et l'État québécois ont bénéficié de plusieurs exercices de planification globale comme modalités de gouvernance, nous avons vu que cette pratique de gestion fut aussi utilisée, de plus en plus depuis 1990, dans tous les secteurs d'interventions publiques par la double multiplication de cadres stratégiques ainsi que de plans d'action. Les résultats générés (Proulx, 2019a) ont permis de bonifier considérablement les traditionnels processus d'amélioration continue des opérations fonctionnant par petits pas progressifs. La finalité en ce qui a trait à l'allocation plus rationnelle des ressources fut atteinte à un très bon degré (Proulx, 2014b) par les diverses organisations fonctionnelles présentes. Cette planification opérationnelle fragmentée par de multiples pièces détachées s'avère bien réussie en ce sens.

Devenue largement sectorielle et corporative, cette évolution procédurale de la planification territoriale a par contre négligé le visionnement global et l'interaction cognitive bien ciblée entre les multiples acteurs sur le terrain. Nous avons vu à cet effet que les schémas d'aménagement des MRC ne se renouvèlent que très lentement, et que le planificateur régional global, soit la CRÉ, a disparu en 2014. Demeurent néanmoins quelques tables intersectorielles de concertation, des forums plus ou moins spontanés ainsi que des événements sporadiques qui interpellent des enjeux territoriaux plus globaux en offrant des perspectives. Les territoires MRC sont dynamiques dans cette logique de coordination horizontale. Les diverses expériences en cours, ici et là, illustrent des

---

*modus operandi* inspirants pour l'innovation institutionnelle et l'innovation organisationnelle, tant nécessaires sur les territoires.

## 7. Peu de leviers de développement

Les succès en matière de gestion territorialisée par fonctions publiques indépendantes, autant des programmes gouvernementaux à l'échelle régionale que des biens et services collectifs à l'échelon MRC, ont manifestement enrichi les conditions générales du soutien au développement social, culturel et économique. Du côté des leviers capables d'agir dans la structuration de l'économie, force est de constater cependant que la réussite s'avère beaucoup moins évidente.

Certes, depuis 1976, des fonds publics territorialisés (et privés) ciblés pour le financement d'initiatives furent successivement mis en place par Québec. Mais seulement quelques-uns de ceux-ci ont pu émerger de l'épargne locale et régionale dans un esprit de cumul territorial de capitaux pour investir. Les expérimentations des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) s'avèrent intéressantes à cet effet. Aussi, les collectivités gèrent des marinas, des campings, des terrains de golf – et même des aéroports, maintenant. Qui plus est, quelques belles expériences de coopératives s'inscrivent comme des réussites exemplaires, notamment dans la foresterie. À l'exception de la récente Société de l'énergie communautaire du Lac-Saint-Jean, il n'existe malheureusement pas de société publique territoriale pour harnacher une rivière; pour exploiter une tourbière, une bleuëtière ou une érabletière; ou encore pour exploiter une scierie, une usine ou un atelier. D'une manière générale, en réalité, l'aménagement demeure un levier de développement insuffisamment utilisé pour l'appropriation publique d'actifs tels que des terres, des terrains ou des bâtiments à vocation économique afin de mieux influencer les forces du marché. Les régions sont à peu près absentes de cette mission. Précisons en outre que la prospection économique systématique et instrumentée qui s'avère déjà utilisée par quelques villes de taille moyenne représente une pratique aucunement instrumentée à l'échelle régionale.

Cette rareté de véritables leviers régionaux de développement économique, social et culturel est apparue au grand jour lors de la poussée régionaliste des années 1980. En effet, la très grande majorité des dossiers acceptés lors des deux générations de

Sommets régionaux réalisés de 1982 à 1991 possédait une assise locale ou supralocale (Cartier et Le Rouzès, 1987). Très rares furent les projets qui embrassèrent globalement toute une région. Certes pertinentes, les actions priorisées et réalisées grâce à la démarche collective conduisant à des sommets se sont largement inscrites comme de simples outils de soutien régional situé en amont des réelles activités de production répondant au marché. À titre d'exemple, aucun mécanisme de lutte contre les fuites financières croissantes ne fut proposé aux régions. Depuis cette époque, peu d'actions territoriales concernent la recherche et la conception de projets économiques. Puisque cette proactivité était absente, la mise en place des Centres locaux de développement (CLD) en 1998 visait justement à combler cette lacune. Ce qui confirma, du coup, le rôle des territoires MRC en matière de soutien au développement en misant sur les « effets de proximité ». Ce rôle s'inscrit notamment par des mécanismes collectifs d'incubation industrielle, de partage informationnel et de montage systématique de la faisabilité multicritère de projets novateurs de développement.

## 8. Territoires innovateurs

À l'instar de la plupart des pays, le Québec tente de relever le défi de l'innovation qui, dans ses diverses formes, représente un levier de développement bien influencé par les conditions territoriales incitatives (voir figure 1). Les interventions et les actions publiques territorialisées se multiplient à cet effet de soutien à l'innovation, notamment par les divers programmes de l'éducation supérieure (Proulx, 2019b). Des investissements furent consentis à la recherche-développement. La mission de formation professionnelle a tout simplement explosé en volume, notamment dans les collèges et les universités. Des centres de transfert de technologie ont été établis, notamment ceux des cégeps, qui ont essaimé à travers les territoires. Des mécanismes de financement du risque furent institués. Aussi, divers types de mentorat d'entreprises et d'initiatives furent encouragés dans leur expérimentation. Le réseautage des acteurs fut en outre sollicité par divers outils et méthodes. Bref, les territoires servent d'ancrage pour une panoplie de fonctions publiques et collectives reliées au soutien public à l'innovation.

Afin de maximiser l'efficacité globale de ces interventions publiques, Québec a misé sur la désignation de spécialisations, soit à l'échelle des régions avec les

créneaux d'excellence, soit à l'échelle des villes avec les technopoles. Or, ce phénomène de structuration de filières de production spécialisée sur un territoire ne correspond que très peu à la réalité historique au Québec, si ce n'est l'ancien district de la fourrure à Montréal et certaines petites grappes d'activités ici et là, comme dans le meuble à Maskinongé (Bourque, 2001). En réalité, la désignation de zones spécialisées au Québec indique surtout la volonté gouvernementale de construire *in situ* des grappes sectorielles innovatrices dans certains secteurs tels que le multimédia, l'agroalimentaire, le maritime et l'optique-photonique, sur la base d'un certain potentiel territorial latent.

De fait, à travers la dispersion des activités agricoles, forestières, maritimes, minières, manufacturières, industrielles ou autre, la réalité québécoise se traduit plutôt par la présence de plusieurs petites et moyennes concentrations multisectorielles. Ces territoires diversifiés sur le plan économique sont largement associés aux différents pôles primaires, secondaires et tertiaires qui furent traités ci-dessus. Ces milieux possèdent généralement un ensemble de services publics, privés et collectifs associés au secteur tertiaire supérieur, qui s'avère actif dans la fertilisation de l'innovation. L'approche territoriale pour inciter à la diversification accrue consiste en ce sens à miser sur une stratégie d'apprentissage collectif (voir figure 1), qui devient possible grâce à la proximité relationnelle entre les divers acteurs disposant d'une variété d'expertises complémentaires. Les effets positifs de cette interaction cognitive permettent, en principe, de faire émerger de nouveaux savoir-faire et des initiatives innovatrices, non seulement pour les diverses entreprises, mais aussi pour toutes les organisations, y compris la gouvernance générale du territoire. L'idéal étant d'en arriver à un élan communautaire global de collectivité innovante. Nul doute à cet effet que la planification territoriale représente l'instrument préconisé pour mobiliser et engager les divers acteurs concernés. Une médiation appropriée devient ainsi une fonction essentielle. À partir des actuelles pratiques gagnantes au Québec, la politique publique pourrait proposer une procédure générale de planification territoriale globale dont la finalité serait clairement l'incitation à l'innovation (Torre, 2018) dans ses diverses dimensions technologique, sociale, institutionnelle et organisationnelle.

## Conclusion

Depuis les années 1960 au Québec, l'État a appliqué plusieurs stratégies sur ses divers territoires urbains, régionaux, centraux, locaux, métropolitains et nordiques. Il s'est servi des théories et modèles disponibles (voir figure 1). Les principaux problèmes identifiés à l'époque par le rapport La Haye, par les travaux du BAEQ et par le rapport Higgins-Martin-Raynald furent abordés. À cet effet, la politique publique a utilisé trois concepts globaux d'organisation de l'espace, soit la hiérarchie de pôles urbains (MIC, 1966), le zonage agricole ainsi que ledit mariage urbain-rural (Ministère du Conseil exécutif, 1978). Deux nouvelles échelles territoriales furent ainsi institutionnalisées en générant des résultats variables. Il s'agit des régions administratives et des territoires MRC. La planification territoriale fut largement utilisée par l'entremise de diverses procédures. Les gains ont été réels en matière d'aménagement, de gestion publique de biens et services collectifs et de soutien au développement social, culturel et économique. Demeurent néanmoins des problèmes territoriaux importants ainsi que des ressorts latents à interpeler par une nouvelle politique territoriale à concevoir à partir de la théorie, certes, mais aussi de la réalité territoriale sur un espace québécois mouvant observé par les experts. La mission territoriale de l'État québécois responsable demeure à cet effet.

La géographie économique du Québec ne se présente plus de la même manière que dans les années 1960 (Proulx, 2012). S'il faut certes la saisir et la modéliser (Beaudet, 2009; Polèse et Roy, 1999; Proulx, 2006), il devient nécessaire aussi d'élaborer un concept global et prévisionnel capable d'intégrer les diverses composantes territoriales en évolution, dont plusieurs ne correspondent plus aux découpages étatiques officiels (Proulx, 2009), soit les municipalités, les MRC et les régions. De ce cadre visionnaire pouvant asseoir les interventions publiques sur des cibles concrètes, il pourrait être établi une nouvelle stratégie capable de mobiliser les forces territorialisées autour d'enjeux concrets nécessitant des initiatives innovatrices et structurantes. Les observations au cours des dernières décennies ont illustré que cette mobilisation territoriale au potentiel considérable nécessite des modalités institutionnelles elles-mêmes novatrices, dont plusieurs sont déjà en expérimentation.



---

## RÉFÉRENCES

- ARIANE. (2018). *Pour une politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*. Repéré à [www.ariane.quebec](http://www.ariane.quebec)
- Beudet, G. (2009). L'occupation durable des archipels québécois. *Organisations et territoires*, 18(2), 59-68.  
Repéré à <http://revues.uqac.ca/index.php/revucot/article/download/422/336>
- Bourque, G. L. (2001). L'industrie du meuble dans la MRC de Maskinongé. *Organisations et territoires*, 10(3), 31-38.
- Cartier, Y. et Le Rouzès, M. (1987). *Les sommets socioéconomiques régionaux*. Québec, QC : OPDQ.
- Dugas, C. (1981). *Un pays de distance et de dispersion*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Dugas, C. (2019). Le renforcement des centres de services : un moyen d'atténuation des disparités territoriales. Dans M.-U. Proulx et M.-C. Prémont (dir.), *La politique territoriale au Québec : 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance* (p. 301-330). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Dugas, R. (1984, juillet). *Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise*. Communication présentée au 1<sup>er</sup> Congrès international sur la toponymie française de l'Amérique du Nord, Québec, QC.
- Hackett Fisher, D. (2008). *Le rêve de Champlain*. Montréal, QC : Boréal.
- Ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC). (1966). *Division du Québec en 10 régions administratives et 25 sous-régions administratives*. Québec, QC : Gouvernement du Québec.
- Ministère du Conseil exécutif (1978). *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle* (six fascicules). Québec, QC : Gouvernement du Québec
- Polèse, M. et Roy, M. (1999). La dynamique spatiale des activités économiques au Québec : analyse pour la période 1971-1991 fondée sur un découpage « centre-périphérie ». *Cahiers de géographie du Québec*, 43(118), 43-71. doi: 10.7202/022787ar
- Polèse, M. et Shearmur, R. (2002). *La périphérie face à l'économie du savoir*. Montréal, QC : INRS-UCS.
- Prémont, M.-C. (2019). Ces réformes municipales qui n'ont pas abouti. Dans M.-U. Proulx et M.-C. Prémont (dir.), *La politique territoriale au Québec : 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. (2006). La mouvance contemporaine des territoires : la logique spatiale de l'économie au Québec. *Recherches sociographiques*, 47(3), 475-502. doi: 10.7202/014655ar
- Proulx, M.-U. (2009). Territoires émergents et cohérence sur l'espace Québec. *Cahiers de géographie du Québec*, 53(149), 177-196. doi: 10.7202/038781ar
- Proulx, M.-U. (2011). *Territoires et développement : la richesse du Québec*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. (2012). Centre et périphérie : le nouveau modèle québécois. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4, 597-622. doi: 10.3917/rru.124.0597
- Proulx, M.-U. (2014a). Nouveau cycle économique en périphérie nordique : une lecture de la première décennie. *L'actualité économique*, 90(2), 121-144. doi: 10.7202/1027975ar
- Proulx, M.-U. (2014b). Territoires MRC du Québec : planification et gouvernance d'État. *Économie et solidarité*, 44(1-2), 8-25. doi: 10.7202/1041602ar
- Proulx, M.-U. (2015). Constats sur la gouvernance des territoires. *Organisations et territoires*, 24(3), 7-16. doi: 10.1522/revucot.v24i3.84
- Proulx, M.-U. (2019a). Cinq décennies d'interventions publiques sur les territoires. Dans P.-A. Tremblay, S. Tremblay et S. Tremblay (dir.), *Au-delà du cynisme : réinventer l'avenir des communautés* (p. 35-68). Saguenay, QC : UQAC, GRIR.
- Proulx, M.-U. (2019b). L'engagement des cinq constituantes UQ en région dans le soutien à l'innovation. Dans M.-U. Proulx et M.-C. Prémont (dir.), *La politique territoriale au Québec : 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance* (p. 379-406). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. et Prémont, M.-C. (dir.). (2019). *La politique territoriale au Québec : 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Torre, A. (2018). Les moteurs du développement territorial. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4, 711-736. doi: 10.3917/rru.184.0711