

L'aménagement du territoire entre l'ambition et le renoncement

Spatial Planning Between Ambition and Renunciation

Claude Manzagol



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1078>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1078](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1078)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Claude Manzagol, « L'aménagement du territoire entre l'ambition et le renoncement », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 28 | 2002, mis en ligne le 01 janvier 2002, consulté le 30 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1078> ; DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1078](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1078)

Ce document a été généré automatiquement le 30 mai 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

L'aménagement du territoire entre l'ambition et le renoncement

Spatial Planning Between Ambition and Renunciation

Claude Manzagol

L'aménagement du territoire entre l'ambition et le renoncement

- 1 Vitesse, fluidité, simultanéité... L'efficacité croissante et les coûts déclinants du transport, et surtout la révolution des communications laissent croire à une liberté croissante des êtres dans leur choix de localisation, des lieux de résidence et des outils de production, Or détectée voici près de quinze ans, la métropolisation de l'économie ne se dément pas : les grandes agglomérations génèrent la croissance, attirent les investissements et les activités. Même si les données de population ne traduisent qu'imparfaitement le phénomène, il est frappant de constater qu'entre 1991 et 1998, les quatre cinquièmes de l'accroissement démographique au Québec sont à porter au compte des agglomérations du Montréal et de Québec et de l'auréole de M.R.C. qui les englobent. On comprend que ces dernières années ait ressurgi le débat sur l'aménagement du territoire ; après 20 ans de désengagement, l'État français a paru s'y réinvestir en adoptant la loi de 1995, que vient de corriger celle de 1999. Au Québec, le transfert de compétences aux corporations de développement régional et la mise en place des centres locaux de développement sont présentés comme les nouveaux outils de développement territorial.
- 2 Le faisceau d'interrogations qui sous-tendent ce numéro de la revue sur le développement régional et métropolitain part du même constat : la vitalité métropolitaine ne risque-t-elle pas de dualiser le Québec, et dès lors n'y a-t-il pas lieu de réagir sur la base d'un plan de développement à deux volets servant et le cœur métropolitain et les régions périphériques ? Certains esquissent l'idée d'une région métropolitaine unifiée et d'un forum des régions. L'autre hypothèse est celle d'un plan structuré autour des grands centres moteurs en prise sur la région métropolitaine où la coopération l'emporterait sur

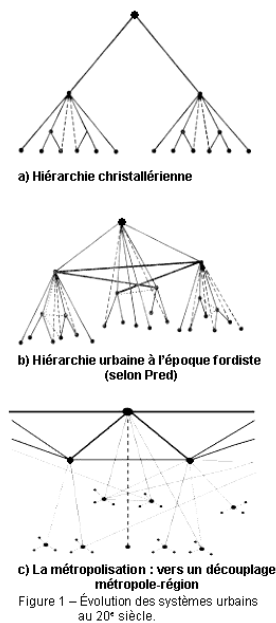
la compétition. Le débat est ambitieux ; on se propose d'y contribuer en tentant de cerner les nouvelles relations entre métropole et région, les impasses avérées et les avenues possibles d'une action concertée. On élargit le débat en analysant l'évolution des démarches et des outils en matière d'aménagement du territoire et du développement régional au Québec et en France.

Métropole et région : le découplage

- 3 Vers 1950, les pays occidentaux secoués par la Crise et la deuxième guerre mondiale, découvraient que la croissance retrouvée se distribuait très inégalement : la coulée des Britanniques vers Londres, l'opposition "Paris et le désert français", le retard du Mezzogiorno, la prise de conscience de la pauvreté rurale au Canada constituaient autant d'exemples d'inégale répartition ; les analyses conduites vers 1960 décrivaient volontiers "Montréal et le désert québécois". Au-delà du constat, l'analyse caractérisait la perversion du lien entre la métropole et sa région. Une mauvaise répartition des activités amorçait un processus de détérioration en périphérie mesurée par l'exode des jeunes, la montée du chômage etc. ; les disparités régionales s'accroissaient en matière de revenu, de qualification etc. Cette "injustice spatiale" associée certes aux différentiels de l'évolution économique était très souvent expliquée en termes d'exploitation de la campagne par la ville qui s'emparait du surplus. Le processus cumulatif et circulaire de l'exploitation de l'innovation produite et vendue par la métropole consolidait son emprise en généralisant ses valeurs.

Peut-on tenir aujourd'hui le même discours ? Apparemment oui. Un article du journal *Le Monde* (28 avril 1999) décrit le décalage croissant entre la dynamique agglomération de Toulouse et sa région de Midi Pyrénées en perte de substance ; le titre est fracassant : "Quand la métropole vampirise l'espace rural"... qui récolte tous les maux : vieillissement, désindustrialisation, déprise agricole, déclin des petites villes... La "ville rose" qui compte 35 % de la population pourrait bien, si la tendance se poursuit, en regrouper 57 % en 2010, et 67 % des emplois. On serait donc dans le même cas de figure qu'il y a 40 ans, sauf que les grandes métropoles régionales rejoindraient la capitale nationale au rang des responsables ? Il n'en est rien. C'est vrai que l'on constate une grande différence de rythme de croissance entre métropole et hinterland, mais les critères d'appréciation n'ont pas la même signification ; les écarts de revenus se sont plutôt rétrécis grâce aux paiements de transfert : c'est la dynamique du marché du travail qui fait la différence. Et il faut prendre garde aux chiffres du chômage : les taux les plus élevés sont souvent dans les métropoles les plus dynamiques, précisément en raison de leur capacité d'attraction ; l'on vient des horizons les plus variés pour bénéficier de leur vigueur. Dans le cas de Toulouse, l'étude des courants migratoires montre que leur source est essentiellement extra-régionale : la métropole se "vampirise" pas son hinterland. Mais le problème n'en est pas moins grave, il se pose différemment. Naguère, on dénonçait le système d'exploitation entre métropole et hinterland, mais il avait lien. Aujourd'hui, tout se passe comme si le contact s'affaiblissait entre deux univers de plus en plus étrangers. L'hinterland de Midi-Pyrénées, ce sont les petits bassins houillers fermés, les industries textiles qui agonisent, la transformation du cuir en crise ; Toulouse, c'est la fusée Ariane, l'Airbus. Les relations privilégiées de la capitale régionale ne sont plus avec les petits centres locaux et leurs campagnes, relations verticales de collecte, d'approvisionnement... mais avec d'autres métropoles comme Paris bien sûr, mais aussi

Hambourg, Brighton, Barcelone..., relations latérales de coopération et d'échanges. Le schéma de l'évolution des réseaux urbains (figure 1) illustre les différents modes de structuration, des débuts de l'ère industrielle à notre ère de l'information : prééminence de la tête, simplification de la hiérarchie, stagnation ou dépérissement de nombreux échelons intermédiaires, prépondérance de plus en plus marquée des relations latérales ou diagonales à longue portée... Montréal témoigne de cette métropolisation de l'économie et des nouvelles relations à l'hinterland qui en découlent. Elle concentre les fonctions stratégiques du nouveau système productif : l'appareil de commandement, les fonctions de R-D., les services à la production... servis par une main d'œuvre de haut niveau alimentée par un fort système de formation, et bénéficiant d'un lieu culturel dynamique et d'un réseau de transports et de communications rapides.... Les relations privilégiées sont donc avec Toronto, New-York, Los Angeles, Paris.... Il y a découplage de plus en plus prononcé entre métropole et hinterland. Les relations ne sont pas taries, bien sûr : Montréal reste le grand centre de services du Québec, ses grands magasins et manufactures de vêtements sous-traitent beaucoup en Estrie et en Beauce ...mais elles sont de moins en moins structurantes. Ce schéma de découplage que l'on décrit pour Montréal aussi bien que pour Toulouse n'est sans doute pas universel : Toronto et l'Ontario ou Lyon et la région Rhône-Alpes sont sans doute plus solidaires dans une organisation métropolitaine plus rayonnante. Mais en cette fin de siècle, il est très souvent une dimension majeure de la problématique d'aménagement du territoire. On perçoit déjà que pour le Québec l'hypothèse d'un plan à deux volets n'est pas porteuse.



Un plan d'aménagement : quelle pertinence ?

- 4 Il fut un temps où la croissance de l'économie était si soutenue que l'on pouvait concevoir d'y associer toutes les parties du territoire : assurer une " justice spatiale " pouvait être une pièce importante de tout projet national. D'ailleurs, en dépit de l'ouverture

croissante, l'essentiel de la dynamique économique s'inscrivait à l'intérieur des frontières. La conjoncture a singulièrement changé, les horizons de l'économie également. Aussi la question récemment posée par D. BÉHAR et Ph. ESTÈVE prend-elle toute sa force : " L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? ... (a-t-il l'obligation, ou simplement la capacité d'énoncer) une représentation du territoire à toutes les échelles " ? (1999, p. 80). La formulation même de la question donne la mesure du scepticisme des auteurs.

- 5 Pendant près d'un quart de siècle, la politique française d'aménagement du territoire a proposé une représentation territoriale forte : la modernisation de l'économie allait de pair avec un rééquilibrage de l'espace national conduit à travers la politique des métropoles d'équilibre et une vigoureuse décentralisation industrielle. Les résultats ont été spectaculaires. Aujourd'hui, on mesure qu'il en a été ainsi parce que l'action allait dans le sens des intérêts bien compris des entreprises. Leur croissance dans cette phase fordiste profitait de la décentralisation des tâches ancillaires, notamment des chaînes de montage gourmandes d'une main-d'œuvre non qualifiée à salaires moindres, plus docile, à forte composante féminine, disponible autour des métropoles régionales. On sait aussi que la réduction des écarts en matière d'emploi, de chômage etc. s'est accompagnée du maintien fréquent des écarts en matière de qualification.
- 6 On peut prétendre que le projet québécois d'aménagement du territoire au début des années 1960 a été assez nettement inspiré de l'expérience française dans le diagnostic comme dans les esquisses de solutions. Le BAEQ devait préfigurer une entreprise répétée dans chaque région et intégrée dans un plan national. Ce plan n'a jamais vu le jour : dès les origines, il y a eu un problème de " représentation " du territoire. Divers facteurs concourent à l'explication : très tôt, on a craint de retrouver dans la préoccupation régionale une nouvelle mouture de l'agriculturisme, un refus de la modernité. Sans qu'on l'ait exprimé, il est clair que l'échelle d'action proposée, hors la région de Montréal et peut-être celle de Québec, ne concorde guère avec ce qui a cours en Europe : comment aménager efficacement lorsque le pôle de croissance n'a guère que 100000 habitants ? C'est ce qui donne de la force à l'argumentation du rapport Higgins-Martin-Raynault qui propose une stratégie de développement pour le Québec ordonnée autour de son pôle naturel de développement Montréal, creuset de la croissance et source de sa diffusion. A la même époque, la création par le gouvernement fédéral du ministère de l'Expansion Économique Régionale jette un peu plus de flou dans la représentation du territoire. La mise en place des régions administratives qui rapprochent les citoyens de l'appareil ministériel, puis leur multiplication éloignent d'un plan global ; le développement régional se substitue à l'aménagement du territoire : il promet à chaque région des chances d'essor en faisant l'économie d'une représentation territoriale d'ensemble. Le Gouvernement du Québec est le grand ordonnateur de la liturgie régionale : animation, tables sectorielles et grand' messes des sommets socio-économiques régionaux où il arbitre, tranche, octroie.
- 7 Ce n'est pas par un hasard si l'épuisement de la croissance fordiste sonne la fin de la grande époque de l'aménagement ; à partir de 1975, en France, les ambitions tombent, la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DATAR) se fait discrète. Le projet national se disloque et l'énergie est canalisée vers les régions industrielles en reconversion. On ne songe plus à partager une croissance désormais problématique. Les grandes lois de décentralisation de 1981-83 transfèrent les compétences aux collectivités territoriales auprès desquelles les représentants du pouvoir central ont le rôle d'assurer les services

requis. Au Québec, la réforme Picotte (1991) sanctionne une évolution comparable : l'État ne se veut plus initiateur et moteur mais facilitateur, un rôle qu'incarnent les fonctionnaires du Secrétariat aux régions dont les compétences passent aux conseils régionaux de développement (CRD). Dans un cas comme dans l'autre, l'aménagement glisse au niveau local. Au Québec, l'affaire est amplifiée par le traditionnel dilemme "Montréal ou les régions" que l'on ne résoudra nullement en l'enveloppant dans les oripeaux officiels : la création d'un ministère de la Métropole et d'un ministère des Régions !

- 8 Dans ce repli, il y a ici comme là un constat d'impuissance ; une impuissance qui prend sa source dans les transformations économiques et les changements d'échelle : désormais, les cadres nationaux éclatés n'enferment plus l'essentiel des activités. Les progrès de la mondialisation, chaque jour plus évidents, rompent les vieux schémas : la notion même d'économie nationale est questionnée. Les règles du jeu internationales viennent limiter la liberté d'intervention des États, d'autant qu'ils s'intègrent dans des ensembles plus vastes, ici l'ALENA, là l'Union Européenne. Parallèlement, le territoire se fragmente selon d'autres lignes de clivage : ce n'est plus la simple opposition centre-périphérie, mais la fracture est au sein même de la métropole. Le chômage et la désagrégation des quartiers péri-centraux de Montréal sont aussi graves que l'asthénie des paroisses gaspésiennes. Dès lors un plan d'aménagement du territoire garde-t-il une pertinence quelconque ? Il est clair qu'à Paris comme à Québec on n'en est plus convaincu, d'autant que l'ampleur des déficits, les trous des comptes sociaux rendent l'État impécunieux. L'idéologie ambiante du "moins d'État" fait que l'on doute non seulement de la pertinence, mais également de la légitimité du rôle de l'État en matière d'aménagement du territoire. Sous couvert d'un transfert des responsabilités aux collectivités de base, l'État "se débarrasse de la rondelle", "botte en touche"...et oriente son action sur des lignes sectorielles comme la main d'œuvre, la santé. Où est passé l'aménagement ?
- 9 Comme les individus, comme les entreprises, les territoires doivent être compétitifs. Le discours officiel présente décentralisation, déconcentration.... comme une libération des énergies favorable à la compétitivité. Il les décrit comme une réponse de l'État : "j'ai la conviction que cette politique correspond aux attentes que m'ont maintes fois exprimées les communautés locales et régionales. Celles-ci ont la volonté claire d'être responsables de leur développement. Voici un nouvel espace d'action qui leur appartient.", écrit le ministre Chevrette en présentant la Politique de soutien au développement régional et local. Mais pas plus que la réforme Picotte en passant le témoin de l'OPDQ aux CRD n'avait donné de moyens supplémentaires aux régions, la nouvelle orientation ne leur confère pas une marge de financement sensiblement supérieure. Les nouveaux centres locaux de développement sont généralement bien accueillis, mais au nombre de 120 en 1998, ils seront, quand le réseau sera complété, environ 150 à se partager les 60 millions de dollars débloqués par Québec, dont le tiers environ affecté en fonds local d'investissement est en réalité un prêt remboursable à partir de 2005 : comme le constate Louis Grenier (1998) : "Beaucoup d'espoir...peu de moyens" pour les collectivités entraînées dans une logique de compétition. Que les meilleurs gagnent, donc ! Mais le cadeau a les jolies couleurs de l'illusion. Toutes les régions n'ont pas la même dotation en facteurs, toutes ne sont pas en position d'entrer de plain-pied dans la course. Il faut en tirer les conséquences.

Pistes pour un aménagement compréhensif

- 10 Le dogme néo-classique de la convergence tendancielle est plus que jamais battu en brèche ; l'équilibre ne tend pas à se réaliser ; le découplage métropole-hinterland le rend plus improbable encore. Sauf à se complaire ou à se résigner au laisser-faire, il faut donc chercher des pistes qui soient compatibles avec la nouvelle dynamique du système productif.

L'ancrage métropolitain de l'économie contemporaine

- 11 Le recensement de 1999 vient de montrer que le poids démographique de la région parisienne en France avait relativement diminué ; pourtant son poids économique se maintient car elle concentre les fonctions stratégiques des entreprises, parce qu'elle offre, comme toutes les grandes métropoles, une maximisation des avantages. Le raisonnement vaut pour Montréal. Les grandes métropoles par leurs grands " hubs " logistiques, sont de formidables plaques de communication : les marchandises, mais plus encore les personnes et les informations. Elles sont lieux de formation et d'innovation, d'équipement et de compétences rares. Un exemple entre cent : l'Institut de recherche en biotechnologie de Montréal qui regroupe 500 chercheurs de haut niveau autour d'équipements de premier ordre comme un spectromètre à résonance magnétique de classe mondiale est un facteur essentiel dans la localisation et le développement de grands laboratoires pharmaceutiques internationaux ; son rôle est non moins essentiel dans le développement de recherches issues du milieu : un groupe de chercheurs venus du Saguenay y travaillent actuellement à la mise au point d'un " plastique biodégradable " à base de résidus ligneux. La métropole est lieu d'apprentissage et de réseautage efficace ; principale bénéficiaire des télécommunications, elle est de surcroît le lieu de valorisation de " tout ce qui n'est pas communicable " (Ascher) ; elle est le grand " commutateur des assemblages de contrats de l'économie de flexibilité " dit Pierre Veltz (1995) qui défend la thèse que la métropole où flocculent tous les avantages est aussi pour les entreprises la meilleure garantie, la meilleure assurance contre l'incertitude.
- 12 Le jeu des forces vives ne se réduit pas à une compétition entre métropoles, mais celles-ci constituent les pièces majeures du dispositif territorial. En France, la loi Voynet de 1999 met clairement l'accent sur le " renforcement des pôles de développement à vocation européenne et internationale ", donnant au passage une inscription européenne à l'aménagement (article 2). On ne saurait mieux rappeler que l'aménagement du territoire doit être pensé dans une perspective plus longue et qu'au Québec il doit intégrer celle que dicte la mise en œuvre de l'ALENA.
- 13 Depuis 20 ans, de sommets en rapports, l'économie montréalaise a été auscultée, des diagnostics ont été émis, des structures mises en place : si la prise de conscience de la restructuration est claire, on ne peut dire cependant qu'un plan d'action cohérent et compréhensif ait été énoncé et mis en œuvre ; bien sûr des investissements ont été faits – on a parlé plus haut de la mise de fonds fédérale dans l'IRB. Le développement actuel des industries de haute technologie doit beaucoup aux crédits d'impôts accordés par le ministère des Finances de Québec. On a pu mesurer aussi l'impact décisif de l'action de ce même ministère sur le développement de la Cité du multimedia ; Québec a donné son appui à l'action de Montréal International. Mais on semble procéder en coup par coup,

sur un plan sectoriel, sans stratégie d'ensemble, comme si son énoncé risquait d'attiser les querelles de clocher. Il faudra bien pourtant sortir du trop fameux dilemme québécois et par la même occasion du bourbier administratif.

En finir avec la confusion des échelles

- 14 Le découpage territorial du Québec issu des études de rayonnement urbain de 1965-66 avait produit 6 puis 10 unités qui ont été le cadre d'une première régionalisation administrative ; progressivement, on a subdivisé les entités originelles : il y a aujourd'hui 17 "régions" : quand le but était de rapprocher les services gouvernementaux des citoyens – et aussi de déconcentrer les emplois publics – l'entreprise était intéressante ; quand ces régions deviennent le cadre assigné au développement économique, elles perdent de leur pertinence. En premier lieu, elles sont sous-dimensionnées ; la région opérationnelle en Europe a un gabarit tout autre : un territoire de 50 000 km², une population de 5 millions d'habitants, dont 1 million pour la métropole. En second lieu, elles sont souvent artificielles, sans rapport avec l'espace économique et l'espace vécu ; la Montérégie n'est ainsi qu'un fragment de la grande région de Montréal, et le Suroît se sent peu d'affinités avec Granby ou Saint-Hyacinthe ; à preuve, l'opération de planification stratégique de 1993 qui n'a pu déboucher sur un plan montréalais, était un assemblage de cinq projets regroupant chacun 3 MRC. L'Estrie, en revanche, même si son poids est faible, a une cohérence liée au milieu naturel, à l'histoire et au rayonnement de Sherbrooke dont elle constitue grosso modo l'aire de rayonnement.
- 15 Artificielle ou pas, dès qu'une entité est créée, elle acquiert un statut, une pesanteur, engendre des habitudes, des attitudes etc. Les difficultés d'implantation du ministère de la Métropole et l'échec du premier projet de Commission de développement sont certes liés aux multiples particularismes, mais ils s'éclairent naturellement à la lecture de la Politique de développement local et régional : la "reconnaissance et la réalité métropolitaine doit s'exercer dans le respect des cinq régions qui la composent" (p.31) et donc l'action d'une éventuelle Commission de développement doit s'harmoniser avec les ententes signées par le gouvernement avec ces cinq régions ! C'est la paralysie programmée.
- 16 Autre confusion, les vertus prêtées au développement local ont été observées dans des territoires remarquablement dynamiques au cours des dernières décennies, au premier des rangs desquels la Troisième Italie. Le foisonnement des PME, le rôle des collectivités locales, le dense réseau de coopération-concurrence a fait la gloire de ces districts industriels. Qu'on les ait érigés en modèle est non seulement compréhensible mais utile. Toutefois, il ne faudrait pas oublier les conditions de réalisation du modèle : sans même évoquer l'arrière-plan historique, les particularités institutionnelles etc., il faudrait garder en mémoire la texture du territoire de référence : de la Toscane à la Vénétie, la Troisième Italie est un ensemble où les densités de population sont supérieures à 100 habitants au kilomètre carré et qui compte les villes de la taille de Florence, Bologne etc.
- 17 Enfin, l'obsession des limites et des bornages fait oublier la radicale transformation de la réalité géographique. La dynamique de l'économie ne s'enferme pas dans des limites municipales ; l'économie urbaine n'a depuis longtemps de sens qu'en référence à l'agglomération ; ce cadre est aujourd'hui trop étroit : " la majorité de la population n'est plus dans des agglomérations denses et continues, mais dans des métropoles, territoires urbains distendus, discontinus, hétérogènes et multipolarisés " (F. Ascher). Ce sont les

nouveaux territoires de l'activité sociale et économique. Les nécessaires ententes intermunicipales, les diverses formes d'intercommunalité, les harmonisations fiscales demeurent à l'ordre du jour. Mais on voit bien que l'ambition -si fortement combattue- d'une RMR unifiée dans ses choix fondamentaux est vraiment minimale. Qui pense que l'aire économique et sociale de Montréal s'arrête à Chambly ou à Saint-Lazare ?

Réussir le branchement sur l'archipel

- 18 Pierre Veltz a popularisé la configuration des espaces économiques dynamiques : centrés sur les métropoles, ils s'organisent en archipel privilégiant les relations inter-métropolitaines qui captent et génèrent les flux de gens, de biens, de capitaux, d'informations, et qui secrètent et diffusent l'innovation. Il décrit le modèle tendanciel comme un réseau de métropoles plus ou moins ramifié. La conclusion à en tirer est nette : il faut être en prise sur le milieu métropolitain. La proximité géographique est le premier atout : si l'on regarde la croissance démographique et les soldes migratoires des MRC du Québec au cours de la dernière décennie, il est clair qu'ils concernent pour l'essentiel des territoires situés à moins de 100 kilomètres d'Ottawa, Montréal ou Québec, c'est à dire qui bénéficient de presque tous les avantages métropolitains, notamment dans le petit cercle de 50 kilomètres de rayon. Les études récentes montrent que les économies d'agglomérations concernent des espaces étendus denses (on oublie trop souvent que Los Angeles ou la Silicon Valley ne sont pas des lieux mais des espaces étendus) auxquels on peut associer les métropoles en formation.
- 19 Tout comme la proximité a des effets différentiels suivant qu'elle est active ou passive, elle ne se mesure pas seulement en distance métrique ; elle a une dimension organisationnelle (communication et communauté au sein de l'entreprise) et également relationnelle : cette proximité qui naît des multiples échanges, contacts, associations, partenariats et qui est le premier matériau de la construction des territoires. Avec des entrées variées, les théoriciens des districts industriels, des milieux innovateurs, des conventions, etc. s'accordent à mettre au centre de la problématique de développement la construction de ces actifs relationnels qui favorisent l'innovation, sa sécrétion, son captage, son adaptation, son exploitation. P.A. Julien (1997) a bien illustré le rôle de l'intercommunication dans l'agir collectif. L'essor de la Beauce au cours des 40 dernières années est la meilleure illustration d'un développement fondé sur la vigueur des PME régionales constituées en réseaux de coopération-compétition. De façon moins éclatante peut-être, le Centre du Québec et l'Estrie témoignent d'une dynamique semblable.
- 20 Historiquement, le cas de la Beauce montre combien sont importantes les relations de sous-traitance et le marché métropolitain avant que puisse s'affirmer un dynamisme autonome et se diversifier les compétences et la palette productive. Les relations avec la métropole demeurent essentielles pour alimenter les multiples courants d'information, localiser des antennes technologiques, se procurer les services rares, sans compter le marché des donneurs d'ordres et la demande finale ; mais l'orientation internationale permet d'ouvrir de nouveaux marchés et d'exploiter à grande échelle des créneaux de spécialisation : en 1995, l'Estrie exporte ainsi 62 % de sa production. Cette région a su construire sur son passé industriel, ses institutions de maillage comme la Maison de l'Industrie de Sherbrooke et le dynamisme des acteurs : le rôle d'Estrie International qui a, compte tenu de ses moyens limités, centré son action sur une région américaine (la Nouvelle-Angleterre) et une région française (Poitou-Charentes) est tout à fait exemplaire

du cheminement régional. Les modalités de développement évoquées montrent bien ce que l'on entend par branchement sur l'archipel métropolitain : il ne s'agit pas d'occuper tous les créneaux de l'économie avancée de la finance aux high-tech, mais de produire et de développer avec un esprit, des outils, une efficacité comparables, même s'il s'agit de secteurs, moins en pointe comme le meuble, la mécanique ou le vêtement.

Peut-on multiplier les Beauce ? Les nécessaires solidarités.

- 21 Élargir les territoires en prise sur l'économie métropolitaine, c'est bien sûr l'ambition actuelle de ceux qui se préoccupent d'aménagement du territoire. Ce n'est pas si facile, même si on connaît la "recette" : grosso modo, convertir les régions aux vertus de l'apprentissage, du développement des compétences, du maillage, de l'esprit d'entreprise, de la veille technologique. P.A. Julien (1997) a bien décrit la trousse à outils. Mais on voit le problème. Il faut d'abord conjurer l'imperfection de la compétition induite par les externalités au bénéfice des métropoles. L'allocation des ressources relève de plus en plus de l'immatériel : il ne s'agit plus de ressources naturelles ou de main-d'œuvre à bon marché mais des compétences qu'il faut créer, perfectionner : il faut à cela les densités minimales, des cultures régionales réceptives pour que l'ouverture d'un programme spécialisé de CEGEP, des formations prometteuses etc... puissent porter fruit. Alors, peut-on multiplier les Beauce, comme y invite P.A. Julien ? Gardons-nous de l'illusion. Il a fallu plus de 25 ans pour que la vallée de la Chaudière fasse cette mutation de zone agricole en crise à territoire dynamique et entreprenant, et la transformation a d'abord passé par l'exploitation d'une main d'œuvre docile et bon marché. Hors du périmètre circonscrit plus haut, la tâche paraît bien ardue. Voyons les difficultés rencontrées par le Saguenay-Lac Saint-Jean, naguère prospère, qui a toutes les peines du monde à dépasser l'ère Alcan-Price. Malgré les efforts de mobilisation (par exemple Socrent), le tissu de PME a du mal à acquérir de la texture ; les entreprises sous-traitantes, trop liées au travail de l'aluminium, peinent à trouver des débouchés (Billette et Carrier, 1998). Si l'on peut dire "il n'y a pas de territoires condamnés, il n'y a que des territoires sans projets", il ne faut pas aiguiller les régions vers des entreprises illusoire, mais il faut développer des projets porteurs. Pour cela, les moyens consentis aux CRD et aux CLD sont bien maigres ; il faut donner plus de substance aux ententes état-régions. Cette solidarité active doit s'exercer, sauf à accepter le repli accéléré de ces régions périphériques.

Conclusion

- 22 La dévolution des responsabilités de l'aménagement du territoire au Québec a eu un effet positif ; l'État, ce faisant, énonçait un mythe mobilisateur : les régions devaient prendre le problème à bras le corps, les acteurs locaux et régionaux étaient mobilisés. Pour Béhar et Estève (op. cit.), pour sortir de sa "figure en creux", l'État a pour premier rôle d'énoncer des mythes mobilisateurs. Encore faut-il dégager les moyens accordés à ces ambitions. Mais il doit être aussi un "intercesseur territorial", en particulier en rappelant les divers niveaux d'échelle entre territoires et leurs implications. Pour l'heure, il n'y réussit guère, et non plus à réaliser les nécessaires compromis entre les acteurs et à concilier les impératifs d'efficacité et de solidarité.

BIBLIOGRAPHIE

- ASHER, F. (1995) : *Métapolis ou l'avenir des villes*, O. Jacob édit., Paris.
- BEHAR, D. et ESTÈVE, Ph. (1999) : L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? *Annales de la Recherche Urbaine*, p. 80-91.
- BILLETTE, A. et CARRIER M. (1998) : Sous-traitance et région périphérique. *Organisations et territoires*, p. 45-52.
- GRENIER, L. (1998) : Mise en place des CLD : Beaucoup d'espoir, peu de moyens. *Revue Organisation*, p. 69-79.
- JULIEN, P.Y. (1997) : *Le développement régional : comment multiplier les Beauce au Québec*. édit. de l'IRCQ.
- MINISTÈRE DES RÉGIONS (1997) : *Politique de soutien au développement local et régional*. Publications du Québec.
- STORPER, M. (1997) : *The regional world*, Guilford édit., NY.
- VELTZ, P. (1996) : *Mondialisation, ville et territoires : l'économie d'archipel*, P.U.F., Paris.

RÉSUMÉS

La métropolisation de l'économie contemporaine repose le problème des régions périphériques. Le renforcement croissant des liens entre les métropoles s'accompagne souvent d'un découplage entre la métropole et son hinterland. Depuis 25 ans, en France comme au Québec, le rôle de l'état dans l'aménagement du territoire a décliné, l'initiative passant aux régions et aux collectivités locales. L'état ne se reconnaît plus les moyens et la légitimité d'une action directrice. Cet article examine quelques pistes à suivre pour éviter que s'étendent les territoires d'exclusion. La construction de milieux innovateurs, d'actifs relationnels, de réseaux de compétition-coopération ne sauraient exclure le jeu des nécessaires solidarités aux territoires non compétitifs.

The increasing importance of metropolitan economies restates the peripheral region problem. The growth of inter-metropolitan linkages is often accompanied by a decoupling of the metropolis from its hinterland. For 25 years, in France as in Québec, the role of the state in regional planning has steadily declined, leaving the initiative up to regional authorities and local communities. Indeed, the state no longer feel it has the means nor the legitimacy to impel regional action. This article examines some possible ways to prevent the spread of exclusion. But the construction of innovative milieux, of relational assets and of competition-cooperation networks do not elide the necessary supporting role of solidarity in uncompetitive regions.

INDEX

Keywords : regional planning, territory, metropolization, peripheral region, scale, spatial justice, representation

Mots-clés : aménagement, territoire, métropolisation, région périphérique, échelle, justice spatiale, représentation

AUTEUR

CLAUDE MANZAGOL

Claude Manzagol est professeur à l'Université de Montréal