Métropolisation et régionalisation : les enjeux cruciaux d'une révision annoncée du cadre politico-territorial québécois

Metropolization and Regionalization: Critical Issues for an Announced Revision of Quebec's Politico-Territorial Framework

Danielle Lafontaine

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1104>

DOI : 10.4000/interventionseconomiques.1104

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Danielle Lafontaine, « Métropolisation et régionalisation : les enjeux cruciaux d'une révision annoncée du cadre politico-territorial québécois », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 28 | 2002, mis en ligne le 01 janvier 2002, consulté le 29 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1104> ; DOI : 10.4000/interventionseconomiques.1104

Ce document a été généré automatiquement le 29 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.

Métropolisation et régionalisation : les enjeux cruciaux d'une révision annoncée du cadre politico-territorial québécois

Metropolization and Regionalization: Critical Issues for an Announced Revision of Quebec's Politico-Territorial Framework

Danielle Lafontaine

Introduction

- 1 La diffusion, un peu partout dans le monde depuis le milieu des années 70 des thèses néolibérales du *tout au marché* ou du salut par l'intégration au marché international des biens et services, n'est pas étrangère à la forte valorisation actuelle du *grand* et même du *très grand ensemble urbain* auquel on pourra attribuer directement¹ un immense pouvoir de création de richesse et surtout d'*innovation*, un terme qui est sur toutes les lèvres...
- 2 On assiste aussi dans plusieurs pays du centre comme de la périphérie à des remises en cause des politiques publiques de répartition territoriale, de la croissance, de développement et d'aménagement régional mises de l'avant durant quelques décennies à peine, lesquelles dans plusieurs régions du monde ont pourtant eu des effets structurants significatifs. Celles-ci, sans être toujours purement et simplement abandonnées, pourront se voir plus subtilement réorientées et amputées des visées *volontaristes* (Berdoulay et Soubeyrand 1994) de lutte contre les disparités et d'une répartition territoriale plus équilibrée de la croissance qui les ont caractérisées durant un court laps de temps². Mais, sur un plan plus fondamental encore, ce sont aussi nos représentations de la "société" et de ses rapports aux espaces et aux territoires qui se cherchent des assises institutionnelles plus solides. Dans cette mouvance et au milieu des incertitudes du temps présent, il y a des territoires que l'on délaisse, ou au contraire, vers lesquels on se dirige

en quête d'une vie meilleure. Des territoires qui sont aussi évalués comme étant plus ou moins *attrayant* par comparaison à d'autres. S'il y a ces territoires -villes, régions, pays - dont l'image demeure ou devient positive, il y a aussi tous ces lieux dont l'image reste négative ou se dégrade. Leur image est bien souvent, leur situation objective.

- 3 Si elle reste un phénomène encore difficile à expliquer, la croissance un peu partout dans le monde, au Nord comme au Sud, des agglomérations de grande taille comptant plus d'un million d'habitants, n'en marque pas moins profondément le paysage de notre époque. On en dénombre déjà plus de 300 à travers le monde (Scott *et al.*, 1999), une vingtaine comptant plus de dix millions d'habitants. Cet essor démographique des grandes agglomérations s'accompagne de divers phénomènes associés à la localisation dans des très grandes villes dites métropolitaines (du grec *mêtêr*, mère et *polis*, ville) d'acteurs ou d'activités telles les banques et les organisations financières, dont les Bourses, les sièges sociaux, les médias à couverture nationale ou mondiale, les activités de direction et de conception en général (Veltz, 1992). La *métropolisation* désignerait (Claval et Sanguin, 1997) un ensemble de processus sous-jacents à ce mouvement de concentration de ressources vers certaines grandes villes et vers le grand ensemble urbain en général. Mais ce mouvement voit aussi les autorités des très grandes métropoles s'engager dans des rapports particuliers avec celles des États centraux, nouer des rapports de plus en plus directs avec les autorités nationales ou locales d'autres pays. Aux yeux de certains analystes, de puissantes *cités-États*³ en formation sont peut-être appelées à remplacer l'État-nation constitué au cours des quatre derniers siècles⁴. Mais avec quelles conséquences sur la préservation du *bien commun* ou la poursuite et l'élargissement de l'expérience démocratique⁵ ?
- 4 La valorisation du très grand ensemble urbain comme pivot de recherche de prospérité sera d'autant plus grande qu'en dépit des références qui se multiplient au *développement durable*, comme valeur, les représentations dominantes des *ressources naturelles* tendent à suggérer que celles-ci sont sans avenir du point de vue de leur capacité à assurer aujourd'hui et demain tant la prospérité que cette autosuffisance (alimentaire, énergétique) *nationale* mise de l'avant par plusieurs États, mais à laquelle beaucoup ont renoncé.
- 5 Au Québec, ces questions sur le grand ensemble urbain ou la métropolisation trouvent aujourd'hui en particulier leur écho sur une scène politico-médiatique où les "événements" relatifs au "domaine municipal" (ou aux politiques dites de *renforcement* ou de regroupement municipal) et ceux concernant le développement régional (la régionalisation, la décentralisation) sont tour à tour discutés. Je dis tour à tour discutés pour souligner d'emblée un phénomène dont le présent article tente en particulier de rendre compte, soit celui de l'absence d'intégration des politiques urbaines et régionales au Québec ; une absence d'intégration des politiques, et sans aucun doute aussi des réseaux territoriaux d'acteurs. Ce phénomène n'est pas récent et tire son origine des modes *passés* d'occupation et de mise en valeur du territoire québécois.
- 6 Ainsi, pour rendre compte des impacts d'un nouveau cadre organisationnel politico-territoriale du Québec articulé autour de deux paliers (supramunicipal et municipal), ce texte se divise en trois parties. La première, par une rapide rétrospective des politiques régionales et municipales qui ont façonné depuis une quarantaine d'années l'organisation politico-territoriale québécoise, cherche à montrer que malgré l'absence d'intégration des politiques urbaines et régionales au Québec, un cadre politico-territorial a néanmoins été progressivement défini (comme c'est le cas ailleurs, voir Béchard 1998). Que ce cadre

ait été largement voulu *d'en haut* par quelques hauts responsables publics seulement, ou n'ait jamais constitué qu'un assemblage peu intégré d'institutions assez inefficaces et mal adaptées, soit. Mais il n'en a pas moins eu des effets territoriaux et sociaux significatifs et le fait demeure qu'une révision en profondeur de ce cadre est aujourd'hui à l'ordre du jour.

- 7 Dans la deuxième partie, plus encore, nous montrerons que même si ce cadre politico-territorial est demeuré depuis les années 60 essentiellement articulé autour d'un ensemble de grandes régions administratives, incluant Montréal, d'autres visions et visées, très différentes, sont actuellement mises de l'avant. Sur ce plan, un des scénarios qui est avancé met l'accent sur un petit nombre d'agglomérations chacune intégrant des municipalités pour former de nouvelles villes-régions. S'y profile une nouvelle représentation à deux paliers (ou *échelons, niveaux*) du territoire québécois : celui de l'agglomération régionale (ville-région) et celui du municipal. Il s'agit d'une vision à deux échelons plutôt que celle reconnaissant trois paliers (Régions, MRC, Municipalités). Outre cette possible réforme, c'est d'un recadrage fondamental de l'action publique dont il est question ici.
- 8 Enfin, comme nous indiquerons dans la troisième et dernière partie de cet article, les actuelles régions dites périphériques deviendraient l'objet de politiques régionales bien distinctes de celles conçues pour les territoires d'agglomérations. À celles campées *rurales*, reviendraient la charge de stimuler une croissance reposant sur l'obtention de *redevances* sur les ressources naturelles, ceci par chacune des MRC de ces territoires. Aux autres, campées *urbaines*, reviendraient le défi d'un développement auto-stimulé par la redistribution de recettes fiscales d'agglomération. Au delà des deux supposés "mondes"⁶ que l'on chercherait ainsi à doter de plans d'action séparés, bien distincts, il y a un risque réel de repli généralisé des groupes sociaux sur ce que ces groupes sont progressivement conduits à considérer comme *leur* territoire (à "eux") et *leurs* ressources propres.
- 9 Pour conclure, nous essaierons de dégager des pistes de réflexion sur la nécessité de renouveler l'organisation politico-territoriale du Québec. Nous essaierons de cerner les enjeux actuels, en termes démocratiques, de la reformulation de son cadre proposée par les autorités publiques. Nous ferons aussi ressortir l'importance d'intégrer plus directement la dimension temporelle (plus particulièrement, le long terme) dans nos réflexions sur l'espace et les territoires. Nous souhaitons surtout éclairer les conséquences possibles de l'adoption de certaines voies d'action qui peuvent à première vue sembler souhaitables, mais dont les effets politico-territoriaux et sociaux, doivent être envisagés et discutés.

Politiques du régional et du municipal au Québec : rétrospective pour une révision annoncée du cadre politico-territorial

- 10 Au Québec, les questions municipales et régionales alimentent l'actualité médiatique et scientifique sous le mode d'une interrogation devenue quasi permanente sur les "meilleurs" dispositifs de gestion et de *regroupement* qu'il conviendrait d'adopter. Mais si on se questionne de plus en plus sur les institutions, les "instances" ou les "paliers" et sur les échelles territoriales les plus adéquates à l'exercice de responsabilités diverses, l'idée que celles-ci sont trop nombreuses et devraient être réduites ou encore que c'est

l'ensemble du cadre politico-territorial qui devrait être revu et remanié, ont été récemment proposées. Ainsi en 1997, dans *La politique de soutien au développement local et régional*, on pouvait lire : “Mais le gouvernement est d’avis qu’une réflexion en profondeur s’impose dans la perspective d’une révision possible de l’organisation territoriale à moyen terme” (p.42). Au cœur de ces discussions sur le cadre politico-territorial québécois, se trouvent interrogés autant l’avenir de ce que la *Politique de soutien* de 1997 appelle “le palier régional formé des régions administratives”, que celui des conseils régionaux de développement (CRD).

- 11 Afin de mieux saisir les changements dont il faut débattre, une brève rétrospective s’impose qui, à travers le rappel des grandes politiques de développement régional et local mises de l’avant au Québec depuis les années soixante, mettra en évidence des efforts successifs de découpages et de pratiques d’aménagement du territoire. Si à travers ces efforts un cadre à trois paliers (ou niveau) a peu à peu pris forme, ils ont aussi été marqués par un effacement progressif d’objectifs de luttes contre les disparités. Quant au cadre politico-territorial lui-même, sa révision en profondeur est comme on l’a vu à l’ordre du jour.
- 12 C’est en 1966, dans la foulée de ce qu’on a appelé la Révolution tranquille que l’on procédait au tout premier découpage politique d’ensemble du Québec habité en dix (10) “régions” administratives très étendues constituées autour de “métropoles régionales” devant agir comme “pôles d’attraction”. À travers ce découpage à peu près conservé depuis, Montréal et Québec sont considérées comme des “régions”, de même que d’autres unités qu’on appelle par exemple le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Mauricie-Bois-Francs, l’Estrie ou l’Outaouais. En ce qui concerne la politique régionale elle-même, celle-ci cible alors les régions dites “en difficultés”, à commencer par ce qu’on appelle l’Est du Québec, un vaste territoire comprenant la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent (considérées à partir de 1983, comme deux *régions* distinctes). Ce sont d’abord ces régions en difficultés que l’on souhaite arracher à l’emprise d’un passé marqué par le pouvoir des élites traditionnelles. Pour ces régions sont aussi tracés des scénarios d’avenir (horizon 1980...) assez prometteurs cherchant leur validation à l’aide des sciences sociales montantes avec leurs techniques d’enquêtes. Si ce sont ces régions et l’urgence des problèmes qui s’y manifestent qui sous-tendent les premières initiatives de développement régional explicites, des opérations (centralisées) de planification et de réalisation de portraits descriptifs sont dès la fin des années soixante étendues à toutes les autres régions du Québec. Des institutions diverses (d’éducation, de santé, de planification) y sont par ailleurs mises en place, permettant à des acteurs d’y trouver de l’emploi et tout un ensemble de nouveaux moyens d’action. Ces politiques publiques, comme celles qui leur succéderont, auront donc eu des effets territoriaux et sociaux très importants.
- 13 À partir du début des années quatre-vingt, des changements significatifs d’orientation surviennent. Certes, en 1983, dans le document (au titre évocateur) *Le choix des régions*, le Gouvernement du Québec confirmait l’existence du palier régional et des régions administratives, augmentées à quatorze (14), et considérées désormais comme “régions de concertation”. Mais il devait aussi tenir compte d’un nouvel “*intervenant dans le développement régional*”, les MRC (*Municipalités Régionales de Comté*) créées de toute pièce en 1979. Avec la création des MRC (près d’une centaine dans tout le Québec), le cadre politico-territorial québécois allait dorénavant compter trois niveaux : le régional, le municipal et l’intermunicipal (*les MRC* sont peu à peu considérées comme palier *local*). D’emblée les rapports du régional et du local s’annoncent difficiles⁷. Ceci d’autant plus

que le cadre politico-territorial, qui peu à peu prend forme, n'est pas comme tel beaucoup discuté ou débattu. Sur papier, on peut certes lire que les "*territoires inclus*" des grandes régions engloberont désormais un nombre variable de MRC et, dans les cas de Montréal, Québec et l'Outaouais, des communautés urbaines. Mais ce regroupement postulé réfère à un cadre qui est lui-même peu discuté et qui n'a pas d'assises institutionnelles bien établies et reconnues. Au cours de cette période, c'est désormais la Beauce (plutôt que l'Est du Québec ou la Gaspésie) qui est érigée en lieu exemplaire des politiques régionales. En particulier, c'est le dynamisme d'acteurs ("*entrepreneurship*") à fortes composantes économique et identitaire qu'on entend surtout appuyer à l'avenir et autour duquel on recentre l'action publique. Ainsi donc on conserve et même on complexifie un cadre, mais simultanément on modifie de manière importante l'orientation même des politiques.

- 14 À la fin des années quatre-vingt, une autre réorientation extrêmement importante était effectuée. Suggestivement intitulé *À l'heure de l'entreprise régionale, le Plan d'action en matière de développement régional* (1988), on proposait, sans toutefois mettre directement en cause l'existence des régions administratives et donc le cadre politico-territorial à trois paliers, une catégorisation nouvelle. Seraient dorénavant distingués trois grands "blocs régionaux" formés des régions dites **métropolitaines** ("*fortement urbanisées ... foyers de création et de diffusion culturelle et sociale ... porte ouverte du Québec sur l'extérieur*"), des régions dites **centrales** ("*fournissant près du quart de la production manufacturière*") et des régions dites **périphériques** ("*se consacrant surtout à l'extraction et à la première transformation des ressources*"). Il y a ici une évocation bien précise de traits et sans doute d'activités attendues et à encourager dans chacune des régions, ceci désormais en fonction des catégories auxquelles elles sont censées appartenir. Les régions dites métropolitaines sont clairement posées comme des foyers de création à mission carrément internationale, tandis que les régions dites périphériques sont campées dans une première transformation des ressources. On pourrait montrer qu'à partir de cette période, les investissements publics (au sens large, provinciaux et fédéraux) en régions dites périphériques ou centrales allaient diminuer de manière importante. Du reste, à travers la politique de 1988 le besoin de "moduler" l'action gouvernementale est aussi énoncé, de même que des impératifs explicites de réduction des dépenses publiques. Le *Plan d'action* propose aussi une "orientation générale" se voulant centrée sur "*l'entrepreneurshep et la création d'emploi dans les régions*". Une approche que l'on prend soin de distinguer de "*l'approche traditionnelle*" qui mettait essentiellement l'accent sur la mise en place d'équipements et d'infrastructures" (Avant-propos, p.iii).
- 15 L'histoire de toute la première moitié des années quatre-vingt-dix, de la Commission Bélanger-Campeau (*Commissionsur l'Avenir politique et constitutionnel du Québec*) aux *Commissions régionales sur l'Avenir du Québec* et au Référendum de 1995 sur la souveraineté reste sans doute encore à analyser en profondeur. Je me contenterai ici d'évoquer quelques moments de cette période durant laquelle un mouvement régionaliste s'est puissamment manifesté, tout en s'inscrivant comme une sorte de révélateur d'un ensemble d'incertitudes et d'incohérences en matière d'affaires régionales, municipales et rurales au Québec.
- 16 C'est en 1990, lors des audiences publiques tenues dans plusieurs régions du Québec dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau, que les intervenants régionaux débattent des questions à la fois d'ordre constitutionnel et de développement régional ou local. On réclame alors des "pouvoirs régionaux" accrus, voire l'instauration de "gouvernements régionaux" élus au suffrage universel et ceci, "*quelque soit le statut*

politique futur du Québec". Ces revendications ont rendu encore plus manifeste l'absence de cohérence d'ensemble des initiatives ayant ponctué la régionalisation. Une régionalisation ayant vu naître une succession de paliers et d'entités au statut demeuré incertain et imprécis. Le cadre peu à peu dessiné ne repose pas alors sur un socle d'institutions tant soit peu reconnues de tous et articulées les unes avec les autres.

- 17 Le document gouvernemental de 1992, *Développer les régions du Québec*, reste d'ailleurs fortement marqué par ce contexte de prise de conscience de cet état enchevêtré et désarticulé. Inscrit explicitement dans la "poursuite de la mise en oeuvre" du *Plan d'action* (de 1987), le document, très bref, ne remet en cause ni le découpage (à trois paliers), ni la catégorisation (à trois catégories de régions) retenus à travers le *Plan*. Par contre, disant "souhaiter répondre, dans les limites du raisonnable, au désir et à la nécessité d'une prise en main accrue des principaux enjeux du développement des régions par les leaders régionaux", la politique conforte l'existence des conseils régionaux (de développement et de concertation) institués à partir des années soixante-dix et leur attribue la gestion d'un nouveau Fonds régional de développement (FRD) comportant une enveloppe moyenne annuelle de 3,0 M\$. En réponse aux revendications régionalistes, on met l'accent sur le fait que les régions seraient désormais dotées d'une véritable "instance représentative" que le document présente comme "un organe qui aura une vocation de coordination et de programmation du développement régional", celle-ci devant être assumée en partenariat avec le gouvernement auquel elle est chargée de "donner des avis". On mentionne notamment à ce titre, la définition "d'une stratégie de développement en identifiant les enjeux, les forces, les faiblesses, les priorités régionales et les axes de développement de chaque région" (p.8), - tâche accomplie entre 1992 et 1998 dans toutes les régions et ayant débouchée sur la signatures de seize grandes ententes-cadres contractuelles⁹-.
- 18 On prendra note du fait que si les acteurs sont invités à se doter d'orientations de développement sur un horizon temporel court de cinq ans, on leur donne tout de même l'occasion de discuter et de débattre d'enjeux de développement et d'aménagement concernant de nombreux pans d'activités. De plus, si la procédure (réflexive, délibérative, territorialisée à l'échelle de la grande région) reste valable, on notera aussi qu'en dépit des références à l'instance représentative, le dispositif ne prévoit pas l'élection au suffrage universel direct d'élus dont pourrait dépendre la mise en oeuvre des stratégies développement, leur suivi et leur évaluation. Ces conseils allaient être plutôt composés "de représentants des élus municipaux [...] d'agents de développement [...] des organismes dispensateurs de services [...]" et des députés de l'Assemblée nationale de la région. Un président élu, (spécifions encore ici élu non pas au suffrage universel, mais par et parmi les membres eux-mêmes) et un directeur administratif agissent comme porte-parole de l'organisme et donc de la région auprès du gouvernement. Un pouvoir régional d'autant plus incertain que dans chaque région, un nouveau Délégué régional nommé cette fois directement par le Gouvernement se voit confier la présidence d'une autre structure parallèle à celle du conseil, soit la Conférence administrative régionale (CAR) réunissant les directeurs régionaux de directions régionales de ministères.
- 19 En 1994, le Parti Québécois était porté au pouvoir. Il s'est engagé dans son programme à mettre en oeuvre "une politique d'occupation du territoire et de développement régional" où était notamment prévu de "regrouper les MRC et les communautés urbaines en régions", l'intégration des MRC à des régions précises étant en effet demeurée vague. Il s'était aussi engagé à déléguer "graduellement à un conseil régional les pouvoirs financiers, administratifs et décisionnels nécessaires à l'élaboration et à la réalisation de plans de développement appropriés à

la spécificité de chaque région" (Programme de 1991, p. 88). Dans le même sens, en 1995, en contexte *pré-référendaire*, après que la décentralisation est apparue comme l'un des thèmes de discussions les plus fréquemment abordés par les participants aux Commissions régionales sur l'Avenir du Québec, un fascicule intitulé *Décentralisation, un choix de société* allait servir de base à des forums régionaux. Dans ce contexte politique très fébrile, un *pacte de décentralisation* allait même être mis de l'avant, tout en étant présenté comme conditionnel à la transformation du Québec en un État souverain. Tout ceci mériterait d'être discuté de manière bien plus approfondie (en terme de groupes sociaux et de rapports sociaux). Rappelons tout de même que c'est en régions non métropolitaines que les appuis au projet souverainiste furent les plus importants.

- 20 En 1997, en contexte *post-référendaire* cette fois, l'option souverainiste ayant été défaite de peu, la *Politique de soutien au développement local et régional* proposée par le Ministre Chevette ne fait aucunement référence à la décentralisation. Trois "paliers territoriaux" y sont explicitement identifiés, sans toutefois être présentés comme portant spécifiquement atteinte au cadre politico-territorial existant. Non pas les niveaux régional, local (MRC) et celui de la municipalité, mais ceux du **local** (de programmation, de gestion et d'exécution des services de première ligne et intégrant en fait, le municipal et le niveau de la MRC), du **régional** (de concertation, de services de deuxième ligne) et du **national** (québécois, de régulation et des grandes orientations). Ces trois paliers doivent servir de pivots à l'organisation du "*champ prioritaire d'intervention*" désormais exclusif de "*l'économie et l'emploi*".
- 21 On y évoque néanmoins de façon explicite le besoin d'une révision en profondeur de toute l'organisation territoriale. La grande région et le conseil régional de développement (CRD) sont tout particulièrement visés. Certes dans sa présentation, le ministre (Guy Chevette) écrit "*J'aimerais insister plus particulièrement sur l'importance que j'attache au rôle des conseils régionaux de développement (CRD) comme interlocuteurs privilégiés du gouvernement en région[...] leur mandat sera renforcé*". Mais une "révision de l'organisation territoriale du Québec", révision du reste considérée comme l'un des trois mandats prioritaires de l'activité gouvernementale à venir, suggère implicitement que les trois paliers territoriaux pourraient être modifiés, en particulier le palier régional, celui de la grande région. On peut lire par exemple : "*Depuis la création des régions administratives, le rôle de l'administration gouvernementale a considérablement changé, évoluant d'une situation où l'État était entrepreneur à une situation où il exerce davantage un rôle de soutien aux intervenants locaux et régionaux [...]*" (p.43).
- 22 L'aménagement volontariste du territoire et l'optique de lutte contre les disparités ont depuis longtemps il est vrai cédé le pas aux appels à l'intégration des acteurs au marché à partir de *leurs* propres bases. Certes, plus récemment encore (Québec, 1998), on pouvait aller jusqu'à inviter un ensemble de groupes sociaux à la formulation de stratégies pouvant intégrer des facteurs communautaires/sociaux, identitaires/humains, culturels ou technologiques, ou même prenant appui sur un tissu social. Mais bien que mentionnés, ces éléments sont inscrits dans une recherche effrénée d'un positionnement *gagnant* (du *type se positionner dans le peloton de tête*) sur les marchés, traités en facteurs économiques, ou comme des facteurs non économiques qu'un modèle économique du monde doit désormais intégrer. Une direction incontestablement imprégnée de valeurs et faisant bon marché de considérations sur les immenses disparités qui se creusent entre les groupes, ceci à plusieurs échelles. Des groupes dont les besoins vitaux de base ne sont pas satisfaits, tandis que les modes de vie et de consommation des populations des pays

centraux sont largement à l'origine de problèmes environnementaux importants (Lafontaine, 1998b).

- 23 Par ailleurs, dans la *Politique de soutien au développement local et régional* de 1997, le soutien annoncé aux intervenants locaux et régionaux n'est pas inconditionnel (hantise du fameux mur à mur), ou dirigé vers des zones les plus en difficultés, mais se veut fonction de la *spécificité* des communautés locales et régionales. Des communautés que l'on entend désormais *catégoriser* selon leur place dans une hiérarchie urbaine largement fondée sur la taille de la population, une hiérarchie (ou armature) sur laquelle on envisage aussi désormais clairement de fonder un cadre politico-territorial nouveau.

Un recadrage politico-territorial fondamental autour de deux paliers fonctionnels et de grandes agglomérations métropolitaines ?

- 24 Dans la *Politique de soutien au développement local et régional* de 1997 évoquée plus haut, certaines balises et principes d'une éventuelle révision étaient énoncés, dont ceux de "redéfinir la réorganisation des territoires selon une approche **fonctionnelle** [en gras dans le document], c'est à dire selon les fonctions assumées aux différents paliers [...]" en ayant en vue la "délimitation des territoires optimaux" et la "masse critique de la population" (p.44).
- 25 Plus récemment, à travers le dépôt et la publication (en avril 1999), du Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, Pacte 2000, dit parfois Rapport Bédard (du nom de son président Denis Bédard), non seulement un nouvel appel explicite à la révision du cadre politico-territorial était-il entendu, mais plus encore les voies de cette réforme étaient esquissées, ceci assez précisément.
- 26 Bien que son mandat (confié par le décret 574-98 en date du 29 avril 1998) n'ait porté que sur "l'ensemble du secteur local...", (p.1), le Rapport n'en recommande pas moins que le gouvernement "réalise une réforme globale et véritable" du secteur public local impliquant à la fois le "palier local et le palier supralocal" (Recommandation 45, p. 76), de manière à favoriser "l'émergence d'une dynamique d'agglomération" nécessitant un "réaménagement en profondeur du cadre institutionnel". Or, à travers une sorte de "révolution" annoncée dont les auteurs ont pleinement conscience, c'est bel et bien toute l'organisation politico-territoriale québécoise dont on envisage la transformation. Révolution (du lat. *revolutio*, mouvement circulaire de retour au point de départ) d'autant plus que les aires nouvelles envisagées rappelleront l'existence des très anciens gouvernements de Montréal, Québec et Trois-Rivières institués il y a de cela plusieurs siècles. Révolution, cette fois à une échelle temporelle bien plus courte, parce qu'on y retrouve plusieurs grandes orientations qu'en 1970 les auteurs du Rapport HMR mettaient de l'avant dans leur conclusion : favoriser l'expansion de Montréal [...] y stimuler les activités de développement [...] renforcer la position concurrentielle de Montréal [...] obtenir un certain nombre de villes de 100,000 habitants et plus [...] poursuivre en régions une politique de croissance (distincte d'une politique de développement).
- 27 Retour à la case départ ? Une évolution ou une régression ? En tout cas, plusieurs recommandations du Rapport, si elles étaient mises en oeuvre, sont de nature à opérer une restructuration majeure du territoire québécois.

- 28 Constituée par petites touches réparties à travers les quelques cent cinquante pages du Rapport abrégé¹⁰ de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, alors que différentes “options” sont discutées, une figure pourtant peu à peu apparaît. Et cette figure n’est pas celle d’un espace quadrillé ou divisé en multiples parties (ou régions bordées à l’ouest par l’Ontario et à l’est par l’Atlantique). Songeons plutôt à un espace passablement moins vaste occupé par six masses concentriques inégales et non continues, six villes-régions déployées chacune concentriquement autour d’une ville centrale que bordent des zones péri-urbaines moins peuplées et des campagnes qui le sont moins encore. Ces six villes-régions de taille variable occupent principalement la portion sud-ouest du Québec et ont pour noms : Montréal, Québec, Trois-Rivières, Hull, Sherbrooke et Chicoutimi. Celles que dans le Rapport on appelle aussi des régions métropolitaines de recensement (RMR, d’après la terminologie du recensement canadien) auraient à leur tête des responsables municipaux qui après s’être engagés (maires, conseillers formant des comités de transition) dans une opération initiale dite de “rééquilibrage” fiscal, se seraient dans une deuxième étape vus directement confier des missions autrement plus décisives de “réforme globale” des institutions politico-territoriales de gouvernance.
- 29 S’y profile un découpage nouveau de l’espace québécois autour de six (6) gouvernements supramunicipaux ou métropolitains, chacun intégrant des municipalités locales urbaines et rurales appelées à partager des équipements et des ressources, réaliser des arbitrages, prélever des taxes, établir des péréquations. On suggère que ces nouvelles institutions seraient en mesure de limiter les conflits - et la dispersion des énergies - entre les instances, de faire converger les volontés et les moyens mais surtout de stimuler l’innovation en direction des marchés. Parmi ces gouvernements, celui de **Montréal** serait de loin le plus important, étant appelé à intégrer des portions de territoires de plusieurs régions administratives actuelles - et leurs MRC -, dont celles de l’île de Montréal (territoire de la CUM, la Montérégie, Laval, Lanaudière et les Laurentides). S’y concentreraient la grande majorité des activités économiques, financières, technologiques et culturelles du Québec. Le gouvernement de **Québec** viendrait en second lieu, intégrant les territoires de plusieurs régions administratives actuelles (Québec, Chaudière-Appalaches), puis celui de **Sherbrooke** intégrant le territoire de l’Estrie, **Chicoutimi-Jonquière** le territoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean, **Trois-Rivières** celui de La Mauricie-Bois-Francs, sans oublier l’**Outaouais**.
- 30 Sans que ceci ne ressorte clairement, les actuelles régions et MRC seraient directement affectées par la formation du nouveau palier supramunicipal alors que toute l’organisation territoriale du Québec serait restructurée autour de deux paliers (supramunicipal et municipal). Deux et non trois comme c’est actuellement le cas alors que l’on compte des institutions municipales, intermunicipales (MRC) et régionales. On pourra bien sûr appeler ces nouvelles unités supra-municipales des régions, ou des régions d’agglomération, des cités-région ou autre chose. C’est moins au nom comme tel qu’il faut s’attacher ici qu’à la modification fondamentale du cadre politico-territorial d’ensemble qui se dessine.
- 31 Or, si cette révision a été, comme nous l’avons vu plus haut, annoncée à travers les politiques du régional, c’est à travers la réforme du municipal qu’on est sur le point d’en enclencher la mise en œuvre. Un déplacement qui en dit long sur les rapports entre la régionalisation et la métropolisation au Québec. Plus précisément, les scénarios de métropolisation tenant peu compte d’un ensemble de dispositifs institués à la faveur de l’expérience québécoise de régionalisation et reposant surtout sur une vision bien

différente du cadre politico-territorial québécois, la métropolisation dévore en quelque sorte la régionalisation ou plutôt l'absorbe complètement, celle-ci devenant désormais l'affaire d'un petit nombre de villes-régions et même de chaque ville région. À défaut de trouver leur articulation, volonté de métropolisation et expérience de régionalisation apparaissent comme des processus non seulement dissociés mais de plus en plus contradictoires et possiblement irréconciliables plutôt que complémentaires.

- 32 Même si les auteurs de Pacte 2000 (Rapport Bédard) ont quant à eux fort bien saisi l'ampleur du recadrage envisagé et ce pour l'ensemble du Québec, on peut craindre qu'à travers l'accent mis sur la réforme dite municipale (ou même strictement fiscale), les enjeux cruciaux de ce recadrage politico-territorial ne soient perdus de vue.
- 33 On peut même envisager que des institutions métropolitaines nouvelles, de transition (un conseil métropolitain d'abord non élu directement composé de maires et de conseillers ?), puissent être instituées d'en haut (et même voulues d'en haut comme un signe de volonté politique) marquant dans les faits, ou rendant incontournable, l'adoption du nouveau cadre politico-territorial pour le Québec. Des institutions que des acteurs impatientes, ceci en toute bonne foi, pourraient appeler de tous leurs vœux espérant enfin de la sorte mettre fin à certains problèmes (manque de vision commune et de cohésion, inéquités, dispersion d'énergies, dédoublement, difficultés à dynamiser le développement régional etc.). Encore faut-il qu'à travers cette recherche d'institutions renouvelées à laquelle les acteurs municipaux sont actuellement surtout conviés, la population puisse aussi clairement discuter du cadre politico-territorial appelé à lui servir d'assises. Du cadre, et incontestablement des visions de développement qui nécessairement le sous-tendront.

Métropolisation et régionalisation au Québec : risques de fragmentation et nécessité de débats et d'un recentrage sur l'expérience démocratique

- 34 Les six aires entrevues à travers le *Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* ne comprennent pas les territoires de plusieurs régions administratives que la typologie gouvernementale (de 1987) considérait et classait dans les régions dites "périphériques" (y intégrant toutefois alors le Saguenay-Lac-Saint-Jean) : il s'agit du Bas-Saint-Laurent, de la Côte-Nord, de la Gaspésie-Iles de la Madeleine, du Nord du Québec et enfin l'Abitibi-Témiscamingue, des régions où l'on ne retrouve pas d'agglomération de taille importante, à l'exception de la ville moyenne de Rimouski située dans le Bas-Saint-Laurent, mais comptant un peu moins de 50,000 habitants.
- 35 C'est la différenciation entre les six aires métropolitaines et ces territoires situées surtout à l'est du Québec, de part et d'autre du Saint-Laurent, et au nord-ouest que le découpage évoqué ne manque pas de faire ressortir, une différenciation que la référence pas si lointaine au "Québec des régions"¹¹ ne marquait pas. On peut ici entrevoir une situation où ces régions continueraient d'en porter le nom, ou même d'englober les territoires d'un nombre variable de MRC. Mais si, par ailleurs, six aires d'agglomérations étaient constituées et inscrites au centre d'un nouveau cadre politico-institutionnel, cette absence apparente de changement n'en constituerait pas moins une transformation décisive de leur situation dans l'ensemble québécois.
- 36 Le point central selon nous est que ces questions doivent être traitées et discutées de manière bien plus approfondie qu'elles ne le sont en ce moment à travers ces politiques

éparses et surtout désarticulées (voire impatientes...) de la *ville*, du *régional* ou du *rural* qui sont proposées et font redouter, sous l'impact de la métropolisation retenue comme option de fond, une fragmentation politico-institutionnelle accrue de l'espace québécois. Une fragmentation que l'expérience québécoise de régionalisation est venue combattre et réduire.

- 37 On doit toutefois admettre que les ressources investies dans les régions dites périphériques n'ont pas suffi à y résoudre le problème du manque d'entreprises et d'emplois diagnostiqué il y a quelques décennies déjà. Les résultats sur ces plans demeurent en particulier insatisfaisants en Gaspésie, bien que plus encourageants dans le Bas-Saint-Laurent et dans plusieurs autres régions.
- 38 Faut-il là parler surtout d'un *échec* et renoncer une fois pour toutes à développer ces territoires ? Ou, considérant la durée très réduite de ces efforts de développement et d'aménagement, faut-il parler d'une demi-réussite ? Ayant pu observer bon nombre de réalisations qui s'y manifestent, évaluer aussi la valeur des actifs territorialisés en cause et leur caractère souvent stratégiques par rapports à des défis environnementaux auxquels nous sommes déjà confrontés, je penche pour la demi-réussite. Mais il faut reconnaître que les acteurs des régions les plus *fragiles* (Lafontaine et Thivierge, 1999) auront dans l'avenir encore besoin du soutien public et d'un soutien, disons-le, très important. Or, celui-ci sera d'autant plus difficile à obtenir que l'ensemble des acteurs seront invités à oeuvrer au développement de "leur" propre agglomération dans un esprit cherchant à promouvoir l'identité territoriale appuyé sur une spécificité, des atouts, une image de marque ou des ressources considérées "propres" (territorialisation des revenus et des dépenses fonctions d'une fiscalité d'agglomération). Quant à la compétition entre les municipalités que l'on cherche à réduire, celle-ci risque plutôt de se transformer en compétition entre les nouveaux gouvernements métropolitains (ou métro-gouvernements), notamment entre le futur gouvernement de Montréal et ceux de Québec, de l'Outaouais ou de Sherbrooke. Ayant à s'occuper de "leurs" propres milieux ruraux, (de plus en plus à même des revenus devant être redistribués en fonction du territoire d'origine de ces recettes) ces gouvernements pourraient devenir de moins en moins enclins à souscrire à l'assiette commune à partir de laquelle l'État central serait en mesure de financer certaines missions d'intérêt commun et soutenir l'occupation de territoires périphériques dont dépend pourtant encore objectivement (forêt, aluminium, hydro-électricité, secteur agro-alimentaire, tourisme) une grande partie de la prospérité du Québec.
- 39 Mais si ces risques de repli doivent être envisagés, un peu partout au Québec et ailleurs, à Montréal comme à Rimouski, on commence aussi à reconnaître que l'on se trouve confronté à des changements encore mal compris dessinant à la fois un chantier de possibilités nouvelles mais aussi des problèmes communs. Plusieurs de ces problèmes sont déjà le lot d'unités urbaines de grande taille, des problèmes qui en font sur plusieurs plans elles aussi *des régions fragiles* : des difficultés d'intégration économique de larges segments de la population, une stratification intra-urbaine (et inter-urbaine) qui s'accroît, des groupes de loyauté restreinte qui s'organisent, un bilan environnemental inquiétant. La situation continentale du Québec reste par ailleurs délicate, étant donnée sa situation linguistique particulière mais surtout la montée de métropoles américaines situées non plus au nord-est - New York - mais au sud-ouest - Los Angeles, Dallas-Houston-Atlanta (Tellier 1998).

- 40 Mais à Québec ou à Hull comme à Rouyn ou à Gaspé, l'accès à certains services publics et toute la question du financement des infrastructures, en particulier de transport et de communication, occupent une place de plus en plus centrale dans les débats. Des infrastructures (routes, ponts, systèmes d'acheminement d'énergie et de produits, bâtiments publics divers) souvent construites au début des années 30, parfois vétustes et dont le maintien et le remplacement impliquera des coûts importants. Des coûts assumés par qui ? décidés par qui ? des infrastructures servant à quoi, à qui ?

Conclusion : pistes de réflexion pour le renouvellement de l'organisation politico-territoriale de l'espace québécois

- 41 Au Québec, comme ailleurs dans le monde, on cherche des réponses à ces questions, qui parfois se posent de manière plus dramatique à certains endroits plus qu'à d'autres. Un monde où depuis une quinzaine d'années l'expression de vives inquiétudes face aux conditions de la compétitivité économique sur la scène mondiale, l'appel à *l'ajustement structurel*, a résolument pris le pas sur celui en faveur d'un développement et d'un aménagement *planifié* et plus équilibré du territoire.
- 42 Il n'en demeure pas moins que plusieurs organismes internationaux (ONU, UNESCO, BIT et FAO en tête), mettent l'accent sur de grands défis partagés et incitent l'ensemble des acteurs - et la société civile internationale - à intégrer à leurs pratiques d'aménagement les enjeux d'un développement à long terme à la fois *durable* et à *visage humain*. Ces organismes incitent aussi à concevoir le développement en terme beaucoup plus large que la croissance et à repenser aussi l'économie pour qu'elle intègre de grands objectifs sociaux et politiques inscrits au coeur de l'expérience et de la culture démocratiques.
- 43 L'*innovation* (du lat. *novus*, nouveau) implique (selon l'économiste *hétérodoxe* J. Schumpeter) à la fois une *vision* et une rupture de tendance, une rupture (dé-routinisation) non seulement *vue* et introduite mais saisie. Il serait sans doute innovateur qu'en dépit des remèdes néoconservateurs ou néolibéraux appliqués partout et axés sur le grand ensemble urbain considéré comme seul moteur de prospérité, que la société civile québécoise fasse pression sur ses dirigeants afin qu'ils agissent *autrement*. En gros, qu'ils encouragent non seulement les débats démocratiques entourant l'adoption d'un cadre politico-territorial renouvelé, mais des politiques **intégrées** et *volontaristes* de la *ville*, du *régional* et du *rural* incorporant des objectifs et des stratégies à long terme de développement et de croissance.
- 44 En fait, face aux défis environnementaux, sociaux et économiques du prochain siècle, la réponse ne réside pas dans la fermeture de la Gaspésie ou, faute d'interventions et d'efforts adéquats, celle d'autres régions disposant pourtant d'actifs et d'atouts importants. Ce n'est pas en laissant progressivement le territoire gaspésien *retourner à la forêt*, ni surtout en acceptant comme fatalité de voir disparaître la culture et la communauté gaspésiennes que l'on fera reculer le spectre d'une gaspésianisation du Québec que l'on pourrait rapporter à la stagnation ou au déclin de la population, ou encore à l'augmentation d'une dépendance par rapport à des circuits de décisions proposées par des forces exogènes. La réponse à ces problèmes de déclin et de dépendance qui doivent être vigoureusement combattus passe plutôt par des choix collectifs clairs pour renouveler et intensifier des efforts de développement et

d'aménagement durable (Passet, 1994) de ces territoires, favorisant la consolidation de leur tissu de peuplement et des services (Pépin, 2000), tout en assurant leur intégration plus ferme et positive au reste de l'espace habité. Un espace qui en plusieurs endroits peut être considéré fragile et dont on devrait proposer une vision d'ensemble véritablement polynodale intégrant des formes multiples d'occupations du territoire et d'articulation ville-campagne (Beauchard, 1994).

- 45 La valorisation plus ou moins explicite du *chacun pour soi* qui déjà laisse envisager une montée des antagonismes (Montréal/régions ; régions/régions ; villes/villes) et incite à mettre en veilleuse l'exigence d'un développement régional mieux assuré et réparti doit être tenue pour ce qu'elle est : un ensemble de représentations et non pas la réalité du monde d'aujourd'hui ni forcément celle de demain.
- 46 Envisageant diverses réformes de la vie publique de nature à consolider l'exercice démocratique (de formulation, de débats, de choix, de décisions), une *innovation* décisive et porteuse est entrevue. Elle pourrait consister à remettre au Québec l'accent sur la poursuite et l'approfondissement de l'expérience démocratique, à opérer un recentrage sur l'expérience et la culture démocratiques et donc sur l'humain et le bien commun, plutôt que sur le marché et la marchandisation généralisée. À remettre aussi l'accent sur la lutte contre les disparités et à y inciter aussi très fermement non seulement le continent nord-américain ou les Amériques, mais l'Europe et la planète toute entière, démontrant ainsi une capacité spécifique et originale, *endogène*, à opérer une lecture et à s'attaquer aux problèmes du monde d'aujourd'hui et de demain.

BIBLIOGRAPHIE

Beauchard, (1994). "La ville-pays", chapitre 9 de son *Cités Atlantiques, L'invention de la ville-pays*, de l'Aube, DATAR, Mondes en cours, Paris, 1994, p. 129-145.

Béchar, Isabelle, (1998). "Organisation territoriale des administrations publiques : comparaison internationale", *Organisation*, Hiver, p. 91-98.

Berdoulay, Vincent et Olivier Soubeyran, (1994). "Retour de la prospective et crise de la modernité", Les nouveaux territoires de la prospective *Espaces et Sociétés*, 74-75, L'Harmattan, Paris, p. 3-10.

Bruneau, Pierre, (1997). "Problèmes et défis des petites villes du Québec à l'horizon 2000 : acteurs, politiques et stratégies urbaines", dans Jean-Michel Lacroix, *Villes et politiques urbaines au Canada et aux États-Unis*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 229-247.

Bruneau, Pierre, (2000). "L'archipel urbain québécois. Un nouveau rapport société-espace", dans P. Bruneau, dir., *Le Québec en changement. Entre l'exclusion et l'espérance*, PUQ, Sainte-Foy, p. 29-59.

Ceramac, (1992). *Des régions paysannes aux espaces fragiles*, Acte du Colloque international en hommage au Professeur A. Fel, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.

- Claval, Paul et André-Louis Sanguin, (1997). "Métropoles et réalités politiques", dans P. Claval et A.-L. Sanguin, dir., *Métropolisation et politique*, l'Harmattan, Coll. Géographie et Cultures, Paris, p. 307-316.
- Dugas, Clermont, (1994). "Les disparités canadiennes" *NOROIS*, 41, Poitiers, p. 367-384.
- Dumont, Gérard-François, (1997). "Métropolisation et régionalisation en France. Des processus divergents ou complémentaires ?", voir Claval et Sanguin, p. 229-237.
- Fontan, Jean-Marc, (1997). "L'État-région, une nouvelle forme de régulation des territoires ?", dans S. Côté et Marc-Urbain Proulx, dir., *Action collective et Décentralisation*, Tendances et Débats en développement régional, GRIDEQ-GRIR, Rimouski, p. 233-253.
- Freitag, Michel, (1971). "De la ville-société à la ville-milieu. L'unité du processus de constitution et de dissolution de l'objet urbain", *Sociologies et Sociétés*, III, 1, p. 25-57.
- Friedmann, John et John Miller, (1965). "The Urban field" *Journal of the American Institute of Planners*, novembre, p. 312-320.
- Friedmann, John et G. Wolff, (1982). "World city formation: an agenda for research and action", *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, p. 309-344.
- Giguere, Rita, (1999). *Politiques culturelles et politiques de développement régional au Québec. La culture dans les planifications stratégiques des régions du Québec (1992-1998)*, mémoire de maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski, mai 1999, 292 p.
- Hall, P., (1966). *The World Cities*, Weidenfeld et Nicholson, Londres.
- Higgins, B., Fernand Martin et A. Raynauld, (1970). *Les orientations du développement économique*, MEER, Ottawa.
- Lafontaine, Danielle, (1989). "L'enracinement culturel à l'heure de la déterritorialisation des systèmes d'échange", dans C. Gagnon, Juan-Luis Klein et al., *Le local en mouvements*, GRIR, Développement régional, Chicoutimi, p. 37-70.
- Lafontaine, Danielle, (1998a). "Acteurs Territoriaux et dispositifs de gouvernance", dans S. Côté et M.-U. Proulx (dir.), *Espaces en mutations*, Tendances et Débats en développement régional, GRIDEQ-GRIR, Rimouski, p. 165-186.
- Lafontaine, Danielle, (1998b). avec Mohammed EL-SABH et Serge DEMERS. "Coastal management and sustainable development: From Stockholm to Rimouski", *Ocean & Coastal Management*, Unesco, Elsevier, Exeter (U.K.), 39, p. 1-24.
- Lafontaine, Danielle et Nicole Thivierge, dir. (1999). *Les régions fragiles face à la mondialisation. Stratégies communautaires, technologiques et culturelles de valorisation et d'innovation*, Tendances et Débats en développement régional, GRIDEQ-GRIR, Rimouski, 253p.
- Morin, Richard et Robert Pétrelli, (1998). "Concertation régionale et concertation régionale", S. Côté et M.-U. Proulx, *Espaces en mutations*, Coll. Tendances et Débats en développement régional, GRIDEQ-GRIR, Rimouski, p. 153-164.
- May, Nicole, (1993). "L'aménagement du territoire et le système national urbain : de l'armature urbaine aux réseaux de villes", *Revue d'économie régionale et urbaine (RERU)*, 5, p. 823-832.
- Morin, Richard, Claude Piché et Anne Latendresse, (1999). "Développement local et développement régional : quel arrimage ?", voir Lafontaine et Thivierge, p. 241-253.
- Passet, René, (1994). "L'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable", dans *Revue d'économie régionale et urbaine (RERU)*, 4, p. 523-535.

- Pépin, Lucie, (2000). *Les services de proximité en milieu rural québécois*, Cahiers du GRIDEQ, 22, Rimouski, 144p.
- Québec (Gouvernement, Ministre délégué aux Affaires régionales), (1992). *Développer les régions du Québec*, Québec, 47 p.
- Québec (Gouvernement, Ministère du Conseil exécutif), (1995). *Décentralisation. Un choix de société*, 99 p.
- Québec (Gouvernement, Secrétariat au développement des régions), (1997). *Politique de soutien au Développement local et régional*, Sainte-Foy, Les Publication du Québec, 51p
- Québec (Gouvernement, Ministère des Régions), (1998). *Conjuguer L'économie et le social. Document d'information à l'intention des centres locaux de développement*, 57 p.
- Québec (Gouvernement), (1999). *Pacte 2000, Rapport Abrégé de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, avril, 125p.
- Québec (Gouvernement), (1999). *Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, avril, 425p.
- Québec (Gouvernement, Ministère des Régions), (1999). *Cadre de référence. Politique de la ruralité. Pour une occupation dynamique du territoire rural*, 46 p.
- Sassen, S., (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalisme, Socialisme et Démocratie*, Payot, Paris, deuxième édition française, 1983.
- Scott, A. J., (1998). *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford.
- Scott, A. J., John Agnew, E. Soja et M. Storper, (1999). *Introduction*. Conférence internationale sur les *Global City-Regions*, School of Public and Social Research, UCLA, L.A.
- (<http://www.sppsr.ucla.edu/globalcityregions/Abstracts/abstracts.html>)
- Tellier, Luc-Normand, (1998). "Dynamique économique spatiale et effets de système : le cas du bas bassin du Saint-Laurent", Serge Côté et Marc-Urbain Proulx, dir., *Espaces en mutation*, Tendances et débats en développement régional, GRIDEQ-GRIR, Rimouski, p. 3-20.
- Veltz, (1992), "Hiérarchie et réseaux dans l'organisation de la production et du territoires", Georges Benko et Alain Lipietz, *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, En liberté, Paris, 1992, p. 293-313.

NOTES

1. Directement, c'est-à-dire comme s'il s'agissait d'une unité-sujet ou d'un être social. Des questions théoriques et politiques d'une extrême importance sont ici impliquées qui concerne l'objet *ville* et l'approche en terme d'*armature* urbaine (contestée, voir May 1993, Bruneau 1997, mais très prégnante). Selon le point de vue (schumpétérien) qui soutient le présent texte, c'est du facteur humain dont dépend l'*innovation*.
2. Dugas (1994, p. 383) écrit : "La lutte contre les disparités territoriales a été de courte durée au Canada et s'est pratiquement terminée au début des années 1970". Au Québec, elle a perduré un peu plus longtemps à travers une *régionalisation* demeurée incertaine et que met en cause la *métropolisation*. (comme ailleurs, voir Veltz 1992 et Dumont 1998)

3. Allen J. Scott (1998) parle de *global city-regions* en s'inspirant des travaux de J. Friedmann et G. Wolff (1982). En 1965 déjà, Friedmann se penchait sur de nouvelles formes d'organisation politico-territoriale selon lui émergentes : les *metropolitan core regions*. Hall (1966) s'est intéressé aux *world cities* et Sassen (1991) à la *global city*. Au Québec, Fontan (1997) discute de l'État-région (d'échelles supra-nationale et infranationale) comme nouvelle forme possible de régulation des territoires.
4. Des cités-États qu'on pourra rapprocher de la cité médiévale qui était tout à la fois le siège d'un pouvoir, un lieu de production et lieu de vie ; un lieu où les acteurs assumaient aussi leur propre défense alors même que l'État-nation opérant à une échelle autrement plus vaste n'avait pas encore pris forme. Mais la situation d'alors (analysée avec tant de finesse dans Freitag, 1971) était très différente de celle d'aujourd'hui.
5. J'entends ici par *expérience démocratique* un ensemble de représentations et d'institutions politiques et économiques constitué à partir du XVIII^e siècle (État national, partis, droits humains, etc.). La croyance, d'abord de *principe*, en l'égalité des êtres humains, fut reprise par des mouvements sociaux alimentant l'extension de cet État-providence aujourd'hui si fortement mis en cause, y compris parfois sous la forme d'une haine du politique ou une colère à l'égard des fonctionnaires.
6. Deux supposés mondes *urbain* et *rural* que la réalité québécoise actuelle n'incarne pas, l'urbanité et la ruralité québécoise s'y caractérisant par des formes multiples et des combinatoires beaucoup plus fluides, lesquelles ne sont pas territorialisées en bloc.(voir notamment Bruneau, 2000).
7. Rapports qui sont demeurés difficiles jusqu'à ce jour. Sur les problèmes dits d'*articulation* ou *arrimage* local/régional, voir Morin et Pétrelli (1998) et Morin, Piché et Latendresse (1999).
8. Déjà en 1970, disant choisir l'option *métropolitaine*, les auteurs du *Rapport Higgins*, Martin, Raynauld (HMR, 1970), affirmaient mettre en cause "la stratégie générale" qui avait été suivie depuis quelques années au Québec. En gros, il s'agit de celle de l'OPDQ (*Office de Planification et de développement du Québec*, supprimé au début des années quatre-vingt-dix), celle axée durant quelques années sur la lutte aux disparités. À mon avis cette mise en cause de la stratégie OPDQ demeura présente (comme doute, ambivalence) dans toutes les politiques régionales adoptées par la suite.
9. Les formes de ce contractualisme sont discutées dans Lafontaine (1998a). Rita Giguère (1999) analyse et compare les orientations régionales retenues dans 17 ententes-cadre, notamment en ce qui concerne les questions culturelles. Si dans un petit nombre de régions, on a discuté de développement durable ou à visage humain, un peu partout le développement tend à être réduit à la croissance économique.
10. Plus étayé, le Rapport complet compte lui un peu plus de 400 pages et dix annexes. Il a été adopté à l'unanimité par les neuf membres de la Commission. Durant l'automne 1998 une centaine de mémoires avaient été reçus et des audiences tenues.
11. Un *Québec des régions* conforté par ces *Histoires régionales* (De la Gaspésie, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, du Bas-Saint-Laurent, etc.) publiées depuis 1979 par l'IQRC (INRS-Culture et Société) et sans doute aussi par cet *Atlas du Québec et de ses régions* (Klein et Carrière, 1999). Ce programme de recherche à trois volets - Atlas national (québécois), Atlas interrégional (17 régions) et Atlas régionaux - vise à développer la conscience territoriale (des acteurs tout en les incitant à profiter des possibilités des TIC pour structurer des réseaux territorialisés de production et d'échange d'information géoréférencées. Les responsables font clairement le lien entre cet outil et des choix de développement allant dans le sens de la structuration des territoires et de la lutte à la "dualisation territoriale".

RÉSUMÉS

Sur la base d'une rétrospective des politiques régionales et municipales qui ont façonné l'organisation politico-territoriale québécoise, nous montrerons d'une part qu'un cadre a progressivement été défini dont la révision en profondeur est aujourd'hui annoncée. Alors que ce cadre est demeuré depuis les années soixante essentiellement articulé autour d'un ensemble de grandes régions administratives, incluant Montréal, un nouveau scénario avancé met l'accent sur un petit nombre d'agglomérations métropolitaines ou de villes-régions. S'y profile une nouvelle représentation à deux paliers, plutôt que trois, du territoire québécois. Les effets d'un tel recadrage sont discutés, particulièrement en ce qui concerne les régions dites périphériques. D'autre part, certains phénomènes politico-identitaires de repli territorial sont aussi entrevus. En conclusion, nous esquisserons quelques pistes de réflexion pour un renouvellement de l'organisation politico-territoriale de l'espace québécois.

Considering the evolution of regional and municipal policies which have shaped the politico-territorial organisation in Québec, we first demonstrate that a framework has been defined for which a redefinition is foreseen. Although that frame has remained since the sixties essentially structured around a group of large administrative regions, including Montréal, a new vision focuses on a small number of metropolitan areas or city-regions. A new two level representation - instead of three - of Québec territory is emerging. The possible effects of such a crucial reframing process are discussed especially for the so-called peripheral regions. Risks of territorial withdrawal are also anticipated and illustrated through two shorts prospective narratives for the purpose of underlining the issues of the reform and the importance of a public debate.

AUTEUR

DANIELLE LAFONTAINE

GRIDEQ, UQAR