

## **Toccata et fugue : modèle de développement québécois et retrait de l'État**

Dominic Lapointe, Ph.D.  
Professeur adjoint  
Département d'études urbaines et touristiques  
UQAM

Alexis Guillemard,  
Département d'études urbaines et touristiques  
UQAM

En 2014, l'élection d'un gouvernement libéral majoritaire ne laissait pas présager l'ampleur de la révolution néo-libérale qui serait mise en œuvre par ce dernier. Après une campagne faite principalement sur la question nationale, le gouvernement Couillard met en place un programme d'austérité. Ces mesures d'austérité prirent la forme de réductions drastiques des budgets des organisations publiques, doublées d'un retrait majeur du support de l'État aux organisations sociales et de la société civile. Ce retrait de l'État via l'austérité, et à travers des discours d'efficacité budgétaire et de saine gestion des deniers publics, dissimulait plutôt une véritable révolution culturelle néo-libérale qui allait fortement ébranler les organisations de développement des territoires du Québec. C'est suite à ce raz-de-marée néo-libéral que la question du modèle québécois de développement territorial s'est posée. Qu'en est-il de ce modèle? Quel modèle émerge des ruines du précédent modèle suite à la charge néo-libérale de 2014? C'est donc suite à une analyse documentaire de la littérature scientifique et de la littérature grise sur le sujet que nous allons tenter de définir le modèle de développement territorial qui était en place pour ensuite tracer les lignes de celui qui émerge depuis un an. Mais avant de s'attaquer à ces questions deux contrepoints méritent d'être élaborés : 1) sur quoi repose la révolution néo-libérale et 2) qu'entend-on par développement territorial comparativement à d'autres termes tels que développement régional et développement local.

### **Contrepoint #1 : la rigueur budgétaire, l'arbre qui dissimule la forêt néolibérale**

Le néolibéralisme repose sur une réinterprétation du libéralisme classique où l'individu et le marché deviennent synonymes. Largement décrit et situé par des auteurs majeurs tels que Michel Foucault, David Harvey et Wendy Brown, le néolibéralisme est plus qu'une théorie économique, il est un véritable modèle socioculturel. En effet, le néolibéralisme ne se contente pas de redéfinir le rôle de l'État dans l'économie, il redéfinit le rôle des individus, des citoyens, de la société et des



territoires. Comme le précise Wendy Brown<sup>1</sup>, c'est la nature même de l'acteur social qui est redéfini par le néolibéralisme.

L'individu dans la doctrine néolibérale se résume à un acteur du marché. L'ensemble de ses motivations s'exprime dans la maximisation de ses capitaux économiques, mais aussi sociaux, relationnels, naturels, etc. L'individu y est l'entrepreneur de lui-même en compétition pour ces capitaux et les ressources disponibles pour maximiser ces derniers. La pauvreté et la marginalité y sont présentées au mieux comme des enjeux de responsabilités individuelles, au pire comme des pathologies. La doctrine néolibérale nous fait passer d'une économie régulée par la société à une société au service de l'économie, où la seule logique de la compétition domine, préférant celle-ci, et les conflits qui y sont inhérents, à la concertation.

Cette représentation de l'individu néolibéral s'étend aussi aux territoires. Ceux-ci se résument à des bassins de ressources, de main-d'œuvre ou de consommateurs. La seule logique qui prévaut est celle de la productivité. Le développement y consiste à générer des rentes, le tout avec un minimum de recours à l'État pour habiter le territoire. Cette vision des territoires disqualifie d'autres représentations des territoires, ce qui entraîne une remise en question des préférences des acteurs locaux et la valeur même de l'habitation de ces territoires. Cette disqualification s'ajoute et accentue les processus de déconnexion et de dévitalisation déjà à l'œuvre pour les territoires non métropolitains du Québec.

Les mesures d'austérités qui ont frappé les territoires du Québec constituent une reconfiguration néolibérale de l'action de l'État. La fermeture des forums jeunesse, des Conférences régionales des élu(e)s, les coupures drastiques des financements des CLD sont autant de liens rompus, de déconnexion et de destructions de liens sociaux, politiques et économiques qui effritent la capacité des territoires à se développer et à créer une vitalité économique et sociale qui répondent à leurs valeurs et préférences. C'est donc toute une transformation du discours et de la logique de développement des territoires du Québec qui s'est opérée, d'où l'importance de rappeler quel modèle de développement a été mis de l'avant au Québec. En effet, depuis plus de 30 ans, un modèle de développement territorial s'est construit au rythme des réformes, des chocs politiques et des crises. Mais avant de présenter ce modèle, il nous apparaît important de passer à notre deuxième contrepoint, qu'est-ce que l'on entend par les différentes formes de développement.

## **Contrepoint #2 : Le développement et ses échelles**

La notion de développement émerge de l'après-guerre et propose des interventions des pays du Nord, dits développés, pour soutenir le transfert technologique et la croissance du PIB des pays du Sud, dits sous-développés. À l'origine la notion de développement portait strictement sur la technologie et la croissance. Les années 60 et 70 ont amené leurs lots de critiques du développement et des projets de développement, entre autres avec les théories du développement inégal, de la dépendance et de l'écodéveloppement. Aujourd'hui la notion de développement

---

<sup>1</sup> Brown, W. *Undoing the Demos*



recoupe plusieurs réalités et d'appellations. Nous nous limiterons ici à préciser les notions de développement local, régional et territorial.

Le développement local est donc un processus qui se met en œuvre par une mobilisation de la communauté pour atteindre une amélioration de leur environnement et de leur condition de vie. De même, ce projet de développement à l'échelle "micro" a pour objectif d'être transversal à toutes les sphères de la société locale : économique, sociale, culturelle, politique et environnementale. Dans cette idée, le développement local repose sur les relations humaines dans l'accomplissement de projets par les acteurs locaux, plutôt que sur la mise en place d'institutions et de politiques. Réciproquement, le développement local doit être complété par les politiques de développement régional et provincial.

Le développement régional, a contrario du développement local, réfère plus spécifiquement à l'action de l'État pour limiter les inégalités entre les régions, pour organiser la gestion de la desserte des services gouvernementaux et paragouvernementaux vers les régions, mais aussi pour moduler son action. La modulation des services peut se faire par la concertation d'intervenants régionaux. C'est donc un développement qui s'inscrit à l'interface entre l'État et le milieu régional pour élaborer les stratégies de développement et assurer la desserte des services de l'État, voire même organiser la présence de l'État en région. Le développement régional réfère plus à un espace administratif qu'à un espace approprié par les acteurs. Ce qui nous amène à la notion de territoire.

Le territoire implique toujours une appropriation de l'espace : il est autre chose que l'espace. Le territoire ne se réduit pas à une entité juridique (certaines ne donnent pas naissance à un sentiment d'identité collective) ; il ne peut pas non plus être assimilé à une série d'espaces vécus, sans existence politique ou administrative reconnue : l'ensemble des lieux dont les habitants vont au même centre d'achat le samedi ne constitue pas nécessairement un territoire. En fait, « le territoire tient à la "projection" sur un espace donné des structures spécifiques d'un groupe humain, qui incluent le mode de découpage et de gestion de l'espace, l'aménagement de cet espace ». <sup>2</sup> Le développement territorial renvoie au mode de construction du territoire et des ressources par les acteurs. C'est un construit social autonome porté par des acteurs locaux tout en étant encadré par l'État, mais inscrit dans la mondialisation. Le développement territorial dépend de la capacité des acteurs locaux issus de milieux variés (OBNL, entreprises privées, municipalité, gouvernement, syndicats) à œuvrer ensemble pour un développement non seulement économique, mais aussi social et culturel. Il s'agit donc de l'organisation de la proximité et d'une amélioration du territoire dans toutes ses composantes. Le sentiment d'appartenance et d'identité collective permet de réunir des acteurs qui n'ont pas les mêmes objectifs. Ainsi, selon Klein et Fontan <sup>3</sup>, « le territoire représente un facteur clé à partir duquel la mobilisation des ressources endogènes et exogènes est possible ». L'échelle territoriale a donc l'intérêt de ne pas

2 Brunet, R., Ferras, R. et Théry, H. (1992) Les mots de la géographie, dictionnaire critique. Montpellier/Paris/Reclus/La Documentation Française.

3 Klein et Fontan (2003) « Reconversion économique et initiative locale : L'effet structurant des actions collectives » in Fontan, J. M., Klein, J. L., & Lévesque, B. (Eds.). (2003). Reconversion économique et développement territorial. PUQ. p.12



être aussi hermétique que le local, régional ou provincial. Un territoire se construit sur les ressources locales, mais aussi grâce aux échanges et interactions avec différents territoires de niveau inférieur, égal, ou supérieur.

### **Thème principal : Éléments d'un modèle de développement territorial québécois**

Le développement territorial est la forme qui en est venue à primer, les travaux du BAEQ, avec ses animateurs sociaux, en portait le germe qui paradoxalement a germé à travers les Opérations dignités qui s'opposèrent aux actions du BAEQ. Le développement territorial mobilise une pluralité d'acteurs et il y a une reconnaissance du rôle des trois secteurs, privé, public et communautaire, dans la mise en œuvre du projet de territoire. Le projet de territoire vise à contrer la déconnexion que produit la mondialisation et la compression de l'espace-temps qu'elle induit. Lorsque des secteurs entiers de l'économie sont transformés par l'ouverture des marchés, par le déplacement géographique de la production ou encore par la révolution technologique, les territoires affectés se redéfinissent à travers leur projet de territoire. Toutefois, c'est la société civile qui oriente ce projet. C'est cette dernière qui est au cœur même du modèle québécois de développement territorial qui s'est mis en place dans les dernières années.

La déconnexion n'est pas seulement créée par la mondialisation, mais aussi par les angles morts des logiques publiques et privées. La raison d'État ne se déploie pas de manière uniforme sur les territoires, laissant des espaces en plan. L'exemple des investissements publics dans le transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal de manière concomitante à un désinvestissement et un même retrait de services de transports interurbains dans l'est du Québec est un bon exemple de ce phénomène. Cet exemple est d'autant plus parlant que les services de transport interurbains délégués par l'État à une entreprise privée à but lucratif, Kéolis, sont réduits par manque de rendement économique. Soutenue par l'État à travers la création de monopoles sur certains trajets, la difficulté de faire des profits avec les tronçons Québec-Rimouski et Rimouski-Gaspé amène l'organisation privée à réduire ses services. Cet angle mort entre les logiques publiques et privées amène la société civile et les territoires à prendre le relais afin de trouver de nouvelles combinaisons. Le tiers secteur et la société civile doivent donc compléter et arbitrer les lacunes entre la raison d'État et les obligations de profits. Ils concrétisent le lien entre la population et le tissu entrepreneurial.

Le développement territorial se veut aussi une réponse aux politiques centralisatrices de développement proposées par l'État, qui au Québec s'exprime dans le rapport HMR et plus récemment dans le rapport Bachand. Ces politiques visent l'industrie et les pôles urbains<sup>4</sup> et reposent sur la percolation du développement vers les espaces non métropolitains. Toutefois, baser le développement sur l'effet d'entraînement d'une métropole sur l'ensemble du territoire n'est pas cohérent et nie la complexité des liens et des relations territoriaux en place, nie l'habitation du

---

4 Polèse, M. et R. Shearmur (2003), « R.I.P.- H.M.R : à propos du concept de pôle de développement et des stratégies de développement économique des régions québécoises », *Canadian Journal of Regional Science/ Revue canadienne des sciences régionales*, XXVI:1, 61 – 86



territoire. Au Québec, l'éloignement des deux principales métropoles rend utopique l'effet de levier prédit dans ces documents et contribue à creuser l'écart entre le centre et la périphérie et augmenter la taille de l'angle mort entre la raison d'État et les logiques de l'économie marchande à but lucratif. L'échec de ces politiques justifie l'implication de la société civile dans un développement endogène sous la responsabilité des acteurs locaux.

Dans ce contexte, le développement territorial repose sur l'intelligence de la combinaison des ressources<sup>5</sup> et les compromis nécessaires entre finalités publique et privée pour atteindre une cohésion territoriale, compromis arbitré par la société civile. Le développement mène à une certaine autonomisation par rapport au pouvoir décisionnel des instances publiques et vise une affirmation dans la mise en valeur des ressources du territoire. Il y a donc mobilisation des acteurs pour combler les besoins des populations avant le profit et la rentabilité financière, et ce, afin d'améliorer les conditions de vie des citoyens. La mobilisation doit dépasser la proximité physique pour organiser la proximité relationnelle entre les acteurs et leaders locaux dans une appartenance territoriale créatrice de sens et qui institue l'organisation de la proximité. Cette mobilisation de la société civile s'adresse à l'ensemble des acteurs du territoire, endogènes et exogènes, et mène à l'élaboration commune de normes, de règles et de principes acceptés et mis en œuvre comme des constituantes de l'habitation du territoire. Cette mobilisation transforme le contexte social et politique.

Cette revue des éléments constitutifs d'un modèle de développement territorial au Québec nous permet de le résumer ainsi. C'est un modèle qui repose sur la mobilisation des acteurs. Cette mobilisation crée une recombinaison des ressources endogènes et exogènes dans une démarche d'organisation de la proximité géographique et relationnelle, démarche créatrice de sens pour les acteurs et de compromis entre ces derniers. De cette démarche émergent des normes et des valeurs communes autres que le profit et l'échange marchand, mais sans les exclure, et ce, dans une perspective de diversité entrepreneuriale et organisationnelle.

### **Variation sur le thème : Un nouveau modèle en émergence?**

L'abolition d'organismes tels que les Centres Locaux de développement (CLD), les Forums jeunesse ou encore les Conférences régionales des élus(e)s, ébranle le modèle québécois du développement territorial. En effet, en retirant les budgets et mandats alloués à ces OBNL où la société civile était fortement impliquée, l'État québécois limite les possibilités d'actions sur leur territoire. Le gouvernement se défend de mettre en péril le développement territorial, car dans son discours il prétend responsabiliser les MRC en leur donnant les mandats des anciens CLD. Sous couvert de décentralisation, le gouvernement libéral retire donc des ressources humaines et matérielles au niveau des territoires pour lutter contre l'exclusion sociale, la pauvreté, le chômage, etc. De plus, il met les MRC en compétition l'une avec l'autre pour attirer les investissements et les ressources.

---

5 Proulx, Marc-Urbain. L'économie des territoires au Québec: aménagement, gestion, développement. PUQ, 2002.



Ainsi, les conséquences des politiques d'austérité remettent en question le modèle de développement territorial au Québec. Toutefois, certaines initiatives innovantes et réussites locales permettent de dégager des formes de développement et de mobilisation des territoires qui subsistent à l'austérité.

Tout d'abord, la dépendance totale aux ressources qui proviennent de l'État n'est plus un modèle viable dans le contexte où l'État se retire et se contracte. Le nouveau modèle de développement territorial semble se baser sur une mobilisation de ressources plus locales et diversifiées. En ce sens la délégation vers les MRC des responsabilités du développement territorial permet de compter sur des ressources endogènes tout en soulignant les écarts et inégalités des ressources et richesses entre les MRC. Le personnel des CLD abolis, dans certains cas, reconstitue des organismes mandatés par la MRC. C'est par exemple le cas à Joliette, où la corporation de développement économique a récupéré les mandats de l'ancien CLD. Par ailleurs, certains acteurs moins dépendants de l'État dans leurs actions se retrouvent avec un rôle accru dans le développement territorial. Nous pouvons penser aux organisations syndicales, CSN, FTQ, UPA, avec entre autres leurs fonds d'investissements ainsi qu'aux différentes formes de coopératives implantées dans les territoires.

D'un autre côté, la vision portée par les chambres de commerce et le conseil du patronat place la « prospérité » (comprendre la croissance économique) comme l'objectif central à suivre pour la société québécoise. Aujourd'hui, l'État se range derrière cette idéologie néo-libérale et utilitariste. Cela implique une réorganisation des OBNL du développement territorial, qui doivent prouver qu'ils peuvent acquérir une certaine indépendance des fonds publics (même si ça n'est pas là leur rôle dans la société, puisqu'ils accomplissent des missions des pouvoirs publics). Dans la diversification des ressources, on trouve donc la constitution d'un fonds propre, par la vente de services, l'organisation d'événements ou encore la rente immobilière. Dans le cas d'OBNL, ces fonds peuvent être mobilisés pour soutenir les entrepreneurs locaux, de lutter contre la pauvreté et le chômage et de payer une partie des frais de roulement des organismes. Le développement passe par le soutien aux entreprises et au développement de l'entrepreneuriat.

Outre la question des ressources, le nouveau modèle de développement territorial semble transmettre une nouvelle image, et éclaircir le flou qui entourait certains acronymes. Dans ce sens, les CDEC-CLD de Montréal se sont reconstitués dans PME-Mtl, un grand organisme divisé en antennes à l'échelle des quartiers. La mobilisation des territoires passe par l'affirmation de politiques de développement concrètes et claires pour les populations. Ici, le nom du nouvel organisme transporte ces nouvelles préoccupations du modèle de développement territorial. Ainsi, la PME est affirmée comme vecteur de développement des quartiers de Montréal. Renouveler la communication, déterminer et transmettre clairement les objectifs et spécificités du développement territorial peut mettre en place un nouveau modèle de mobilisation des territoires.

Néanmoins, le virage entrepreneurial laisse en plan une partie de la société civile qui doit se trouver de nouveaux lieux de concertation et coordination du développement des territoires. C'est donc un retour des mouvements sociaux comme acteurs de développement territorial qui apparaît.



Pour faire face aux fermetures de villages suite au BAEQ, on avait vu apparaître le mouvement social des Opérations dignité. Face aux mesures d'austérité néo-libérale qui touchent les régions du Québec, naît le mouvement Touche pas à ma région! Cette coalition de citoyens et d'acteurs sociaux politiques rappelle à l'État l'importance de l'habitation du territoire et de la concertation de la société civile. De plus, des mouvements sociaux autour d'autres enjeux tel l'environnement – Coule pas chez nous! et Villeray en transition pour ne nommer que ceux-là, mais aussi des mouvements autour de la sécurité alimentaire et l'agriculture de proximité, portent un discours de développement territorial alternatif à celui de l'État néo-libéral où une économie citoyenne et de proximité est mise de l'avant avec des valeurs d'usage et d'habitation dynamique du territoire plutôt que celles du profit et de la valeur d'échange.

Une autre composante importante de ce nouveau modèle réside dans le rôle que les organismes et chaires de recherche québécoises en développement ont pour participer à la reconstruction du développement territorial. En effet, les chercheurs ont une responsabilité particulière dans ces périodes de transition. Il devient primordial d'étudier ce qui se fait ailleurs, de comprendre et analyser les facteurs clés de succès et de participer à l'innovation en assurant un transfert des connaissances vers les organismes qui travaillent pour le développement territorial. Ce pont entre les recherches théoriques et scientifiques et le terrain constitue une préoccupation tangible d'un secteur qui doit reconstruire non seulement un plan d'action, mais aussi de nouveaux organismes sur le terrain.

Le modèle qui se met en place semble s'appuyer sur de nouvelles combinaisons de ressources et sur une refonte de la communication autour des organismes de développement territorial. Le renvoi de la société civile dans les mouvements sociaux pour mettre au cœur du développement l'entreprise privée et sa capacité à faire des profits suggère une approche où les conflits seront plus marqués que dans l'ancien modèle basé sur la concertation. En effet, la société civile a perdu son rôle de liant entre la population et le tissu entrepreneurial. Néanmoins, de nouvelles solidarités émergent avec des enjeux concrets de développement territorial, dont la transition énergétique et la souveraineté alimentaire. Nous sommes donc devant un modèle bicéphale où telles les deux mains d'un pianiste jouant une fugue, les deux tendances ne jouent pas la même mélodie. Le lien entre le tout à l'entreprise prôné par l'État néo-libéral et la société civile qui se réorganise et s'exprime à travers des acteurs moins dépendants de l'État, coopérative et syndicat, et des mouvements sociaux territorialisés est ténu et porteur de conflits. Nous ne pouvons donc pas savoir encore si les deux mains du pianiste vont converger dans un modèle harmonieux porteur de sens pour les territoires du Québec et leurs habitants ou encore s'éloigner davantage dans un modèle dissonant où deux visions parallèles vont s'affronter.