

COLLOQUE INTERNATIONAL
LES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES AU QUEBEC ET EN FRANCE

ORGANISE PAR

**LE CENTRE DE RECHERCHE ET D'ETUDE SUR LE CANADA ET LE QUEBEC
EN SCIENCES SOCIALES (CRECQSS)**

(INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE BORDEAUX)

ET LE RESEAU INTERUNIVERSITAIRE D'ETUDES URBAINES ET REGIONALES (VRM)

(INRS – URBANISATION, CULTURE ET SOCIETE, MONTREAL)

BORDEAUX, 4 ET 5 MAI 2004

LES ENJEUX TERRITORIAUX DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

LA VILLE DE LÉVIS ENTRE SUBORDINATION METROPOLITAINE ET LEADERSHIP REGIONAL

JACQUES PALARD

**Directeur de recherche au CNRS
CRECQSS
Institut d'études politiques de Bordeaux
j.palard@sciencespobordeaux.fr**

RESUME

Les situations de bi-appartenance territoriale sont révélatrices des structures sociales sous-jacentes aux sociétés locales, surtout lorsqu'elles donnent lieu à un conflit d'allégeances. L'organisation territoriale consécutive à la loi québécoise de fusion municipale et, surtout, à la création, à compter du 1^{er} janvier 2002, d'une institution à la dimension de la région urbaine de Québec placent la municipalité de Lévis dans ce cas de figure : la ville est en effet légalement partie prenante de la Communauté métropolitaine de Québec, dont la principale composante - la « Capitale nationale » - se trouve sur la Rive-nord du Saint-Laurent, mais appartient également à la région administrative Chaudière-Appalaches, située sur la Rive-sud. D'un côté, elle se trouve en position démographique et, plus encore, économique subordonnée alors que, de l'autre, elle peut escompter jouer un rôle de quasi-capitale régionale et de pôle économique de développement. Le conflit qui la concerne au premier chef et qui a opposé au cours des deux dernières années deux projets concurrents et antagoniques d'animation et de planification économiques - Pôle Québec-Chaudières-Appalaches et le Conseil économique Lévis - Chaudière-Appalaches - peut être analysé en termes de cultures territoriales et de « systèmes sociaux de production » spécifiques et, de ce fait, largement incompatibles.

*

Les périodes de changement et/ou de conflit s'avèrent le plus souvent propices à l'analyse des structures sous-jacentes à l'organisation des rapports sociaux. Elles contribuent à dévoiler les « boîtes noires » ou les « matrices » qui sont au fondement des attitudes et des comportements et qui rendent ainsi compte des propensions à agir et à réagir de groupes et d'acteurs sociaux en relations de coopération ou en situation d'antagonisme.

En raison des enjeux non seulement matériels mais également symboliques qu'il représente, le champ de l'économie spatiale constitue un domaine privilégié d'observation et d'interprétation. Les théoriciens de la socio-économie nous ont depuis longtemps enseigné que le développement économique et l'entrepreneuriat sont aussi, sinon surtout, la résultante d'un processus social. Là où il est en condition pour opérer, ce processus n'est pas appropriable à des fins de transposition ou de réplique en d'autres lieux. Il procède en effet de rapports sociaux spécifiques qui lui confèrent son caractère propre et son irréductible singularité. Il convient en effet de « penser ensemble la société et l'économie »¹. Ce leitmotiv méthodologique vaut également pour les formes que prennent les mécanismes de coordination économique ainsi que les réseaux inter-organisationnels.

A quoi est-on en mesure de s'attendre lorsqu'un territoire se trouve en situation de bi-appartenance et qu'il relève, sur le plan géopolitique, de deux territoires contigus dont les modalités de constitution, la culture politique, les rapports entre structure économique et organisation sociale se combinent en des configurations non seulement originales mais, le cas échéant, contrastées voire opposées ? Qu'induit, au plan des rapports inter-territoriaux, cette dualité de configurations lorsqu'elle concerne ou implique l'importance relative des divers

¹ Cf. Jean-Louis LAVILLE, Benoît LÉVESQUE, « Penser ensemble l'économie et la société : la sociologie économique », *Esprit*, 2000, n° 6, p. 207-222 ; voir également Benoît LÉVESQUE, Gilles L. BOURQUE, Éric FORGUES, *La nouvelle sociologie économique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2001.

secteurs de production de biens et de services ainsi que les modes d'organisation collective de l'aménagement du territoire et du développement local ?

Pour l'observateur, la Ville de Lévis présente l'insigne intérêt de se trouver dans ce cas de figure particulier. Elle est en effet officiellement partie prenante de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), créée le 1^{er} janvier 2002² comme suite de la mise en œuvre de la politique québécoise de réorganisation municipale par voie de fusion³. Mais, située sur la Rive-sud du Saint-Laurent, elle appartient également à la région administrative Chaudière-Appalaches, région qui a gagné son autonomie en 1987 par voie de détachement de la « grande » région de Québec.

Les contradictions qui résultent de cette situation de double appartenance - sinon de double allégeance - ont été à l'origine, depuis 2002, d'un vif conflit, qui n'a d'ailleurs pas encore connu son ultime dénouement. Ce conflit a pris la forme d'une concurrence inter-territoriale qui s'est matérialisée par la mise en œuvre de projets concurrents d'organisation du développement économique. Il a pris consistance à la suite de la création par des acteurs institutionnels majeurs de la Rive-nord, situés principalement au sein de la Ville de Québec, d'un organisme de prospective, de promotion et de planification ; le territoire de juridiction délibérément projeté par les initiateurs de ce projet entend déborder largement les limites de la seule communauté métropolitaine pour couvrir l'ensemble des deux régions administratives, - celle de Québec et celle de Chaudière-Appalaches.

On peut poser l'hypothèse selon laquelle ce conflit, bien qu'il se soit focalisé sur des personnalités de la Rive-sud et de la Rive-nord, en particulier les maires de Québec et de Lévis, le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Québec..., est à interpréter avant tout comme la traduction d'un antagonisme entre deux modes d'organisation des acteurs économiques et politiques, modes d'organisation qui se fondent eux-mêmes sur deux systèmes de valeurs et deux cultures régionales. En d'autres termes, nous serions ici en présence de deux « systèmes sociaux de production », concept dont nous empruntons la définition à J. Rogers Hollingsworth et à Robert Boyer⁴ :

² La CMQ a été créée par la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (2000, chapitre 56), Québec, Éditeur officiel du Québec (Projet de loi 170), Annexe IV, chapitre VII. La CMQ est formée des Villes de Québec et de Lévis ainsi que de trois municipalités de comtés (MRC) de la Rive-Nord (Jacques-Cartier, Côte-de-Beaupré et Île d'Orléans). Leur maire ou leur préfet y siègent ainsi que huit conseillers de Québec et quatre de Lévis ; elle est présidée par le maire de Québec, Jean-Paul L'Allier. Serge Belley souligne qu'« à la différence des communautés urbaines, les nouvelles communautés métropolitaines sont avant tout des organismes multifonctionnels de planification, plutôt que de prestation de services. (...) Mieux arrimée à l'espace socioéconomique, la fonction de planification des nouvelles communautés en matière d'aménagement et de développement devrait produire de meilleurs résultats que ceux auxquels sont arrivées les communautés urbaines » (« Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines : quelles innovations institutionnelles ? », *Organisations et territoires*, automne 2002, p. 56).

³ La nouvelle Ville de Lévis procède de la fusion des dix municipalités appartenant aux Municipalités régionales de comté des Chutes-de-la-Chaudière et de Desjardins : Charny, Lévis, Pintendre, Sainte-Hélène-de-Breakeyville, Saint-Etienne-de-Lauzon, Saint-Jean-Chrysostome, Saint-Joseph-de-la-Pointe-de-Lévy, Saint-Nicolas, Saint-Rédempteur et Saint Romuald ; ces municipalités.

⁴ J. Rogers HOLLINGSWORTH, Robert BOYER, « Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production », in J. Rogers HOLLINGSWORTH, Robert BOYER (ed.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1997, p. 2.

« *By a social system of production, we mean the way that the following institutions or structures of a country or a region are integrated into a social configuration : the industrial relations system ; the system of training of workers and managers ; the internal structure of corporate firms ; the structured relationships among firms in the same industry on the hand, and on the other firms' relationships with their suppliers and customers; the financial market of a society; the conceptions of fairness and justice held by capital and labor; the structure of the state and its policies; and a society's idiosyncratic customs and traditions as well as norms, moral principles, rules, laws, and recipes for action. All these institutions, organizations, and social values tend to cohere with each other, although they vary in the degree to which they are tightly coupled with each other into a full-fledged system. (...) The institutions are embedded in a culture in which their logics are symbolically grounded, organizationally structured, technically and materially constrained, and politically defended* »

Les conditions dans lesquelles sont conçus et conduits les projets de développement dans l'un et l'autre ensembles territoriaux paraissent assurément se ressentir des systèmes de valeurs et des conceptions de l'agir politico-économique qui y prédominent. *La culture de la Rive-nord* résulte en large part de la présence, sur le territoire de la capitale du Québec, de très large segments de l'administration d'État et de la longue pratique d'une étroite collaboration avec les ministères acquise par les acteurs politiques municipaux et régionaux ainsi que par les acteurs économiques ou par des instances comme la Commission de la capitale nationale ou le Bureau de la capitale nationale.. Cette pratique traduit parfaitement le fort engagement de l'État sur le territoire métropolitain et l'étroite interpénétration des responsables locaux, régionaux et nationaux. La présence de l'État est, pour ainsi dire, tangible ; faisant ainsi partie du « paysage », l'État se trouve être tout « naturellement » l'un des acteurs clefs d'un développement local et régional fortement administré. Au contraire, ce qui paraît prédominer dans *la culture de la Rive-sud*, au moins dans certaines de ses composantes territoriales majeures comme la Beauce, c'est une certaine distance vis-à-vis de l'appareil d'État, perçu comme lointain et/ou peu opératoire. Cette distance se lit à la fois dans les pratiques et dans les discours ; lorsque les Beaucerons se qualifient eux-même d'« insulaires », c'est cette représentation qu'ils entendent d'abord exprimer. Le développement économique, à forte composante manufacturière, y est faiblement administré ; ainsi, l'expression de « miracle beauceron » relie cette singularité ressentie à une configuration sociale et culturelle spécifique ; l'identité territoriale s'est ainsi construite en situation de relatif enclavement, non pas contre mais sans l'État - ou tout au moins sans beaucoup d'État. La mobilisation et la forte association des divers groupes d'acteurs - principalement municipaux, industriels et éducatifs - ont depuis longtemps tenu lieu de principal soutien à l'économie régionale; la notion centrale de « confiance »⁵ entre acteurs est ici essentielle pour bien appréhender ses effets sur l'expansion économique. Au total et en d'autres termes, s'il convient sans doute, sur la Rive-nord comme sur la Rive-sud, de parler en termes de « nouvelle gouvernance », il importe dès l'abord de préciser que ce terme recouvre ici et là des systèmes d'acteurs éminemment différents : sans chercher à durcir par trop le clivage, on pourrait toutefois avancer l'idée selon laquelle on se trouve en présence de deux idéal-types : sur la Rive-nord,

⁵ La confiance permet la constitution de réseaux de coopération qui portent en eux, pour une part, la relativisation voire la disqualification des classifications occupationnelles et les hiérarchies traditionnelles. Innover, en effet, c'est aussi transformer l'organisation des rapports sociaux et rendre ceux-ci aptes à générer des alliances, des conventions et des processus décisionnels adaptés aux nouveaux enjeux de la société locale. Ainsi comprise, l'innovation est liée à la « confiance cognitive », elle-même en étroite relation avec la « confiance identitaire » : cf D. HARRISON, « Confiance identitaire, confiance cognitive et processus d'innovation », in C. THUDEROZ *et alii*, *La confiance. Approches économiques et sociologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, p. 209-232.

une conception du développement économique où l'étroit rapport à l'État fait prévaloir les notions d'*hétéronomie*, de *centralisation* et de *délégation* (en particulier par voie d'agence) ; sur la Rive-sud, une conception où sont au contraire explicitement revendiquées l'*autonomie*, la *décentralisation* et la *régie directe*, au nom de leur ancrage sur ce d'aucuns appellent l'« intelligence du territoire »⁶.

La validation de l'hypothèse énoncée ci-dessus signifierait que le conflit qui s'est développé et amplifié entre les deux rives depuis 2002 traduirait ainsi autant des logiques sociales sous-jacentes à caractère inintentionnel, fondées sur des systèmes de représentations et d'action territoriales particuliers, que des stratégies délibérément élaborées, qu'il ne s'agit évidemment pas de dénier. En d'autres termes, les oppositions d'acteurs seraient aussi sinon surtout l'expression d'intérêts socio-économiques et de rapports au territoire spécifiques et antagoniques.

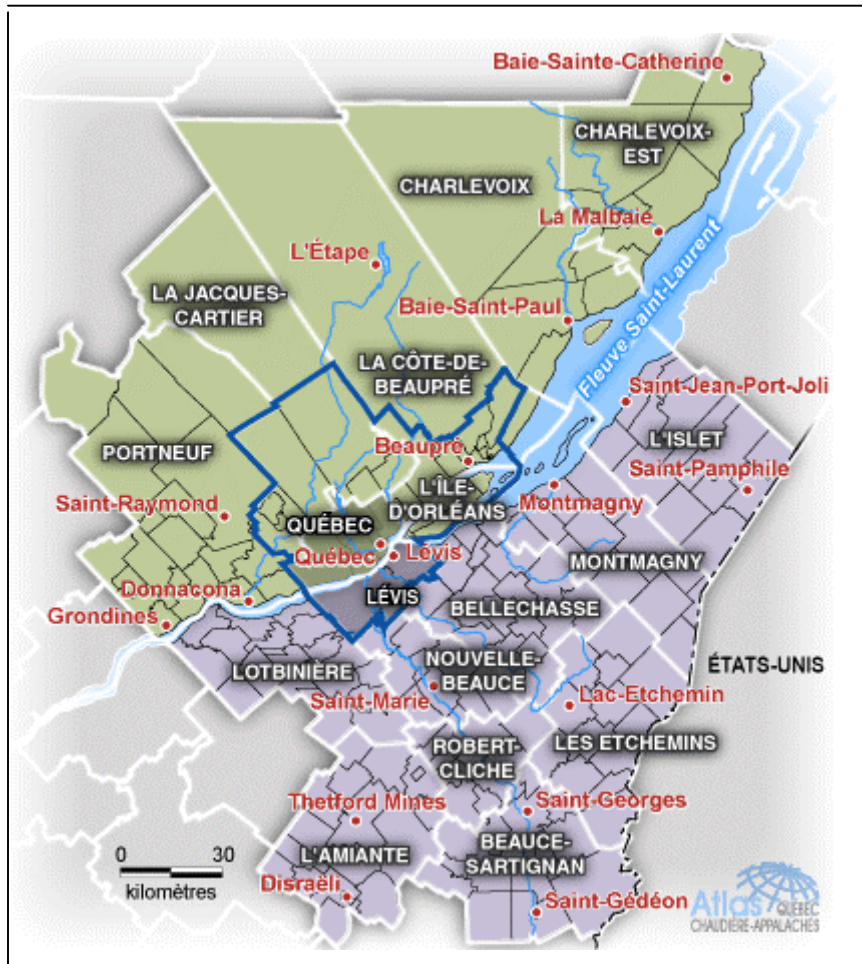
L'élucidation des processus de développement économique qui ont été mis en œuvre au cours des vingt dernières années dans chacune des deux régions permettra d'élucider les modes de constitution de deux modèles fondamentalement différents de gouvernance (I). Sur cette base, il sera possible de mieux comprendre la nature des projets organisationnels qui ont été élaborés sur l'une et l'autre rives en matière d'intervention et de planification économiques au cours des toutes dernières années, projets dont les dispositifs d'action n'ont pas encore été complètement déployés (II).

I – Rive nord et Rive sud : dualisme des dispositifs institutionnels dans le domaine de la gestion du développement économique territorial.

Il ne serait pas sans intérêt de restituer l'ensemble du processus de développement économique qui a été engagé, de part et d'autre du Saint-Laurent, dans la région de Québec et dans celle de Chaudière-Appalaches. Toutefois, il est probablement plus utile de fonder la comparaison de ces deux entités territoriales sur ce qui paraît être la caractéristique centrale de chacune d'elles : d'une part, la politique de diversification et d'innovation économique dans la région de Québec et, d'autre part, la politique le développement de l'industrie manufacturière dans les trois municipalités régionales de comté (MRC) de la Beauce ; cette sous-région paraît en effet s'imposer comme la traduction la plus significative de l'économie de Chaudière-Appalaches, et, par bien des aspects, l'un de ses principaux moteurs sur le plan de l'activité industrielle et sur celui de la performance en matière d'animation économique.

⁶ Cf. J. PALARD (J.), « Québec : les vertus du lien politique », *Sciences humaines*, 29, juin-juillet 2000, p.54-57 ; « Structures sociales, traditions culturelles et innovation industrielle dans la Beauce québécoise », *Sciences de la société*, 48, 1999, p.137-155.

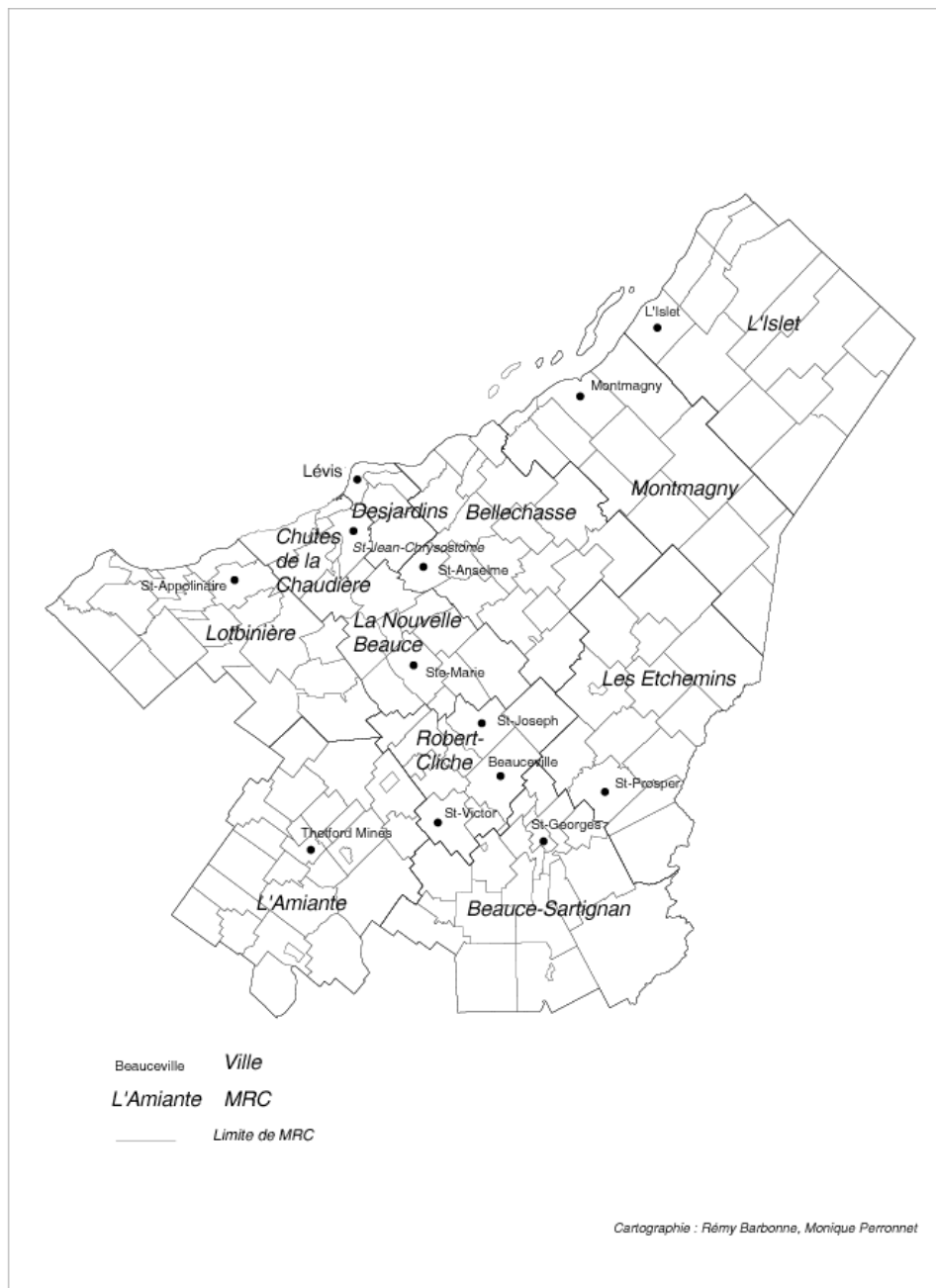
Carte 1 : Régions de Québec (ou de la Capitale-nationale) et de Chaudière-Appalaches



- Région de la Capitale-Nationale (03)
- Région Chaudière-Appalaches (12)
- Limite des municipalités
- Limite des municipalités régionales de comté (MRC)
- Limite de la communauté métropolitaine de Québec
- L'ISLET** Nom des MRC

Source : site Web : <http://atlasncna.geographie.ulaval.ca>

Carte 2 : les MRC de la région Chaudière-Appalaches avant la loi sur les fusions municipales



La politique d'innovation et de diversification économiques dans la région de Québec : un pilotage par le « centre »

Il n'est pas sans intérêt de constater, dès l'abord, que l'engagement, au début des années 1980, de la politique d'innovation et de diversification économiques dans la région de Québec (qui comprend alors l'actuelle région Chaudière-Appalaches) prend appui sur un facteur clé nettement identifiable : la forte réactivité des acteurs politiques et économiques de cette

région, à commencer par ceux qui se trouvaient en poste de responsabilité sur le territoire de la capitale de la province⁷. Par voie d'innovation organisationnelle, ces acteurs ont su en effet créer les conditions d'une appropriation rapide et efficiente des orientations qui ont animé la campagne conduite en 1983 par le gouvernement provincial en faveur du « virage technologique ». Cette même année, en effet, cinq institutions leaders se concertent pour fonder le Groupe d'action pour l'avenir technologique et industriel de la région de Québec (GATIQ) : l'Université Laval, la Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain, la Société Inter-Port⁸, le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) et l'Institut national de la recherche scientifique (INRS). Le recteur de l'Université, Jean-Guy Paquet, va alors jouer un rôle déterminant dans la conduite de ce processus de mobilisation régionale ; il sera en particulier l'un des principaux acteurs du « Sommet économique de la grande région de la capitale » de septembre 1983, à l'occasion duquel il exercera les fonctions de porte-parole de l'axe « recherche et développement ». C'est précisément de cet axe de réflexion qu'émergera la proposition d'ouverture d'un Bureau permanent du GATIQ et de création de trois centres de recherche, dans les domaines de la biotechnologie végétale, de l'informatique des organisations et de l'optique/laser. Pour le recteur Paquet, il s'agit de « faire de la région de Québec le point d'ancrage majeur d'un véritable virage technologique » qui ne peut que s'accompagner d'un « virage des mentalités »⁹. Cette mutation nécessite, à ses yeux, la constitution à Québec d'un « triangle de la recherche », dont les pôles seraient l'institution universitaire, le milieu industriel et financier et les divers paliers - provincial, régional et municipal - de la sphère gouvernementale.

Deux projets d'importance viendront concrétiser, dès avant la fin de la décennie, cette volonté d'atténuation des frontières institutionnelles et ce partenariat naissant entre groupes d'acteurs publics et privés : d'une part, l'Institut national d'optique (INO), organisme soutenu par le Conseil national de recherche du Canada (CNRC) et dont l'ex-recteur Jean-Guy Paquet assume la présidence et la direction générale depuis 1994 ; d'autre part, le Parc technologique de la région de Québec. L'Université Laval contribuera en outre au développement de la recherche en biotechnologie agricole et forestière et à la création du Centre francophone de recherche en informatisation des organisations (CEFRIO) et du Centre québécois de valorisation de la biomasse. Il convient également de souligner qu'une attention particulière est accordée à l'application et à l'implication des travaux des chercheurs : l'Université Laval crée dans cette perspective, en octobre 1986, le Bureau de valorisation des applications de la recherche. La concentration dans un périmètre restreint à la fois du Parc technologique, de l'INO et du CRIQ a constitué un facteur déterminant de mise en synergie de ces nouveaux outils, eux-mêmes fruits de nouvelles modalités de la gouvernance économique en contexte métropolitain. Dans un cahier spécial de mars 2003, le quotidien *Le Soleil* souligne le chemin parcouru depuis lors au travers de quelques données chiffrées : une centaine de centres de

⁷ Cette analyse de la politique de diversification économique dans la région de Québec s'appuie notamment sur l'étude de Mario CARRIER : « Gouvernance territoriale et diversification économique dans la région de Québec », communication aux Rencontres Champlain-Montaigne, Bordeaux, octobre 2002.

⁸ La Société Inter-Port sera remplacée, en 1988, par la Société de promotion économique du Québec métropolitain (SPEQM). Créée par voie législative, la SPEQM a pour principales missions : l'aide à l'exportation, la recherche d'investissements nationaux et internationaux et la promotion des secteurs d'excellence. Son territoire d'intervention couvre la Communauté urbaine de Québec et les deux municipalités régionales de comté de la Rive-sud : les Chutes-de-la-Chaudière et Desjardins.

⁹ Conférence du recteur de l'Université Laval intitulée « Virage des mentalités ou sous-développement tranquille » devant les membres de la Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain, le 24 mai 1983 : voir *Au fil des événements*, 2 juin 1983, p. 3 et 13 (cité par F. HULBERT, p. 346)

recherche, plus de 20 000 emplois reliés à la nouvelle économie, un secteur dynamique de la haute technologie...¹⁰

Analysant cette transformation des modes d'action, Mario Carrier observe à titre de synthèse que « cette évolution de l'économie de la région de Québec nous instruit sur les mécanismes de coordination économique dans nos économies modernes. L'évolution en question a été tributaire (...) d'un processus de gouvernance qui a mobilisé tant les forces gouvernementales aux niveaux local, régional et national que les forces non gouvernementales (Chambre de commerce, Société Inter-Port, etc.). Ce processus a illustré également la mise en action des différentes formes que prend l'État dans nos sociétés, en l'occurrence ici en matière de développement économique. Les universités, les centres de recherche, les organismes péri-publics de développement économique se présentent comme autant de *représentants territoriaux de l'État dans ce processus* »¹¹.

C'est ici une remarque importante dont on peut tenter *prolonger l'analyse* tant les incidences sont importantes en ce qu'elles rendent compte, à vingt ans d'intervalle, des formes du conflit actuel qui oppose les initiateurs de dispositifs concurrents de développement économique. On notera en particulier que la priorité est en tout point accordée à la capitale de la province et que ce sont des acteurs dominants de cette même capitale qui conduisent, en partenariat, le processus d'innovation. En 1983, on est ainsi passé du sommet économique régional à celui de sa zone métropolitaine, ce qui n'a pas manqué de provoquer la riposte du président du Conseil régional de concertation et de développement de Québec. Le géographe François Hulbert parle à cet égard de « rendez-vous manqué entre Québec et sa région »¹² et estime que le gouvernement organisateur du Sommet donne lui-même le ton en ignorant complètement la région et concentrant ses analyses et propositions sur la zone métropolitaine :

*« Grâce à la complicité de la CUQ et de la Chambre de commerce du Québec métropolitain qui se sont révélées de fidèles alliées, la Ville de Québec a tenu le haut du pavé, la Conférence prenant parfois l'allure d'un dialogue entre le maire de Québec et les ministres du gouvernement provincial. (...) Le Sommet économique a été l'occasion d'une réaffirmation de la stratégie de développement polarisé sur l'agglomération de Québec telle que conçue par les élus alors en place ; ceux-ci ont rendu plus visibles que jamais le poids politique de la Ville de Québec dans la région et les limites de la concertation de celle-ci avec les autres intervenants et composantes régionales »*¹³.

Le Sommet de 1983 marque le début d'une opération visant à attirer l'attention sur le développement de la capitale et qui va aboutir en avril 1986 aux audiences de la Commission d'étude sur la Ville de Québec. Le remplacement, en 1989, de Jean Pelletier par Jean-Paul L'Allier à la mairie ne paraît pas, en ce domaine, avoir fondamentalement changé la donne.

Dans ces conditions, les représentants de la capitale sont portés à considérer les intérêts de leur territoire municipal ou métropolitain sinon comme contraires du moins comme largement indépendants de ceux de la région et de ses composantes. Cette dichotomisation en puissance va contribuer à l'émergence de stratégies séparées de développement territorial. S'il est avéré que la poursuite de la mise en œuvre de la réforme régionale engagée par l'État doit se nourrir

¹⁰ *Le Soleil*, 22 mars 2003.

¹¹ Mario CARRIER, « Gouvernance territoriale... », *art. cit.*, p. 17.

¹² François HULBERT, *Essai de géographie urbaine et régionale. La Comédie Urbaine de Québec*, Montréal, Ed. du Méridien, 1994, p. 345.

¹³ François HULBERT, *op. cit.*, p. 363 et 366.

de la concertation, son processus ne saurait alors se développer efficacement qu'en dehors de la capitale, qui ne paraît pas en effet s'auto-définir comme un pôle de croissance à vocation structurante vis-à-vis de son hinterland. Les projets de division de la « grande » région de Québec - la région 03 – commencent à prendre corps sur cette toile de fond à caractère plus ou moins conflictuel, dans un contexte où les représentants patentés de la région ne disposent ni de la légitimité démocratique, ni des ressources financières, ni de la capacité d'expertise pour rééquilibrer ou inverser le rapport de forces capitale/région en leur faveur et, par voie de conséquence, pour sauvegarder l'intégrité territoriale de la « grande » région de Québec. En ce qui concerne la place qu'ils réservent à la capitale, ces projets de division sont à double tranchant : d'un côté, ils permettent une certaine autonomisation des acteurs régionaux mais, de l'autre, ils affaiblissent, en les segmentant et en les dispersant, leurs ressources : ils contribuent en effet, indirectement, à renforcer la légitimité de la capitale à se déterminer sur la base de ses propres intérêts et rendent dès lors encore plus incertaine et plus difficile l'articulation entre la région et sa métropole. Celle-ci pourra ainsi continuer à contourner la région pour jouer directement sa propre carte, notamment sur la scène internationale.

L'axe de démembrement régional qui finit par s'imposer n'est autre que le fleuve Saint-Laurent. Cela, à l'évidence, ne va pas sans tiraillement : les municipalités des deux MRC urbanisées de la Rive-sud - les Chutes-de-la-Chaudière avec Saint-Romuald, et Desjardins avec Lévis - se trouvent dissociées de l'agglomération de Québec alors même que leur propre dynamique économique et démographique en dépend fortement¹⁴. Le repliement de Québec sur ses atouts et sur ses ressources aura induit la division intra-territoriale. En toute logique, lorsqu'en 1985 la Communauté urbaine de Québec présente son schéma d'aménagement, elle le fait sans référence à la région, ni même à la partie urbanisée de la Rive-sud. Deux ans plus tard, en 1987, celle-ci va dès lors se trouver partie prenante d'une nouvelle région, qui se sera constituée par scissiparité. De façon significative, Nicolas Racine observe que « la création de la région Chaudière-Appalaches remonte à la même époque que le développement de l'intérêt international de la ville de Québec. La nouvelle région (...) faisait face à un défi d'identification »¹⁵. C'est dans ce contexte de démembrement et de morcellement que les deux régions vont organiser, au tout début des années 1990, leur propre sommet socio-économique.

Les outils d'animation économique de la région Chaudière-Appalaches : l'exemple de la mobilisation des acteurs de « terrain » en Beauce

La Beauce est ici retenue à titre d'illustration non seulement parce qu'au sein de la région Chaudière-Appalaches¹⁶ elle représente l'exemple le moins contestable d'expansion

¹⁴ François Hulbert estime que la plupart de ces petites agglomérations sont morcelées en plusieurs municipalités plus ou moins concurrentes, entraînant de ce fait la stagnation ou le déclin démographique, économique et politique de la municipalité-mère par rapport aux municipalités adjacentes et de nombreux problèmes d'aménagement et d'équipement. En septembre 2000, il se déclare en faveur d'une ville unique qui réunirait les deux rives : « Deux grandes villes, une sur chaque rive, c'est maintenir une fracture dans l'agglomération, deux blocs qui continueraient de s'opposer. La Rive-Sud se braque déjà pour ne pas entrer à la CMQ. La ville unique ne doit pas se calquer sur d'anciennes structures territoriales : elle doit les remplacer » (*Le Soleil*, 16 septembre 2000).

¹⁵ Nicolas RACINE, *L'internationalisation de la grande région de Québec*, Québec, Université Laval, Faculté d'aménagement, d'architecture et des arts visuels, thèse de doctorat en Aménagement du territoire et développement régional, 2004, p. 33.

¹⁶ La région Chaudière-Appalaches dans son ensemble se caractérise par une forte empreinte industrielle : elle compte en 1999 près de 700 établissements manufacturiers, qui emploient quelque 35 000 employés dont 44 %

économique - à substrat manufacturier - et démographique mais aussi parce que ce processus de développement est en grande partie attribuable à la mise en place de dispositifs d'abord *locaux* puis *régionaux* qui ont étroitement associé les acteurs *de terrain* publics et privés à la conduite du développement économique régional sans intervention préalable et/ou dominante des représentants gouvernementaux.

La *carte 3* montre en quatre « moments » successifs le caractère croissant et singulier de l'emploi manufacturier dans la région de Québec et dans la région Chaudière-Appalaches. Outre le renforcement du pôle métropolitain, on notera le processus d'industrialisation au sein des trois municipalités régionales de comté de la Beauce au cours des trente dernières décennies : Nouvelle-Beauce autour de Sainte-Marie, Robert-Cliche autour de Saint-Joseph et Beauce-Sartigan autour de Saint-Georges. Un véritable corridor manufacturier se dessine, le long de la rivière Chaudière, entre le sud de Québec et l'Etat du Maine (États-Unis) ; son originalité se mesure à la stagnation économique du secteur, initialement favorisé, de l'extraction de l'amiante autour de Thetford Mines, au sud-ouest de la région. D'une façon qui n'échappe pas à un apparent paradoxe, l'impression qui domine est celle d'un ancrage industriel d'autant plus marqué, en direction de Saint-Georges, que l'on s'éloigne de la région de Québec. Tout se passe comme si le niveau et le rythme du développement s'accroissaient au fur et à mesure que s'accroît la distance au « pôle » métropolitain...

La *carte 4*, qui représente la situation de l'emploi manufacturier au lieu de travail dans la région Chaudière-Appalaches en 1994 et 2001, permet de noter que le processus d'industrialisation ne s'est pas estompé ou ralenti, bien au contraire, au cours de la dernière décennie. Au sein de la cette région, la Beauce continue d'affirmer sa « vocation » industrielle, à égalité, pourrait-on dire, avec l'axe qui se dessine également au sud du Saint-Laurent et qui inclut le secteur de Lévis. Il convient également de remarquer que les trois centres urbains de la Beauce - Sainte-Marie, Saint-Joseph et Saint-Georges - ne monopolisent pas l'implantation des entreprises : on est véritablement en présence d'une « industrialisation diffuse » qui profite à la grande majorité des municipalités. Sur la *carte 5*, où figure, tous secteurs d'activité confondus, le nombre d'emplois au lieu de travail en 1981 et en 1996, ce sont les mêmes lignes de forces territoriales qui se dégagent ; partant d'une base manufacturière, le développement économique s'avère donc pluri-sectoriel.

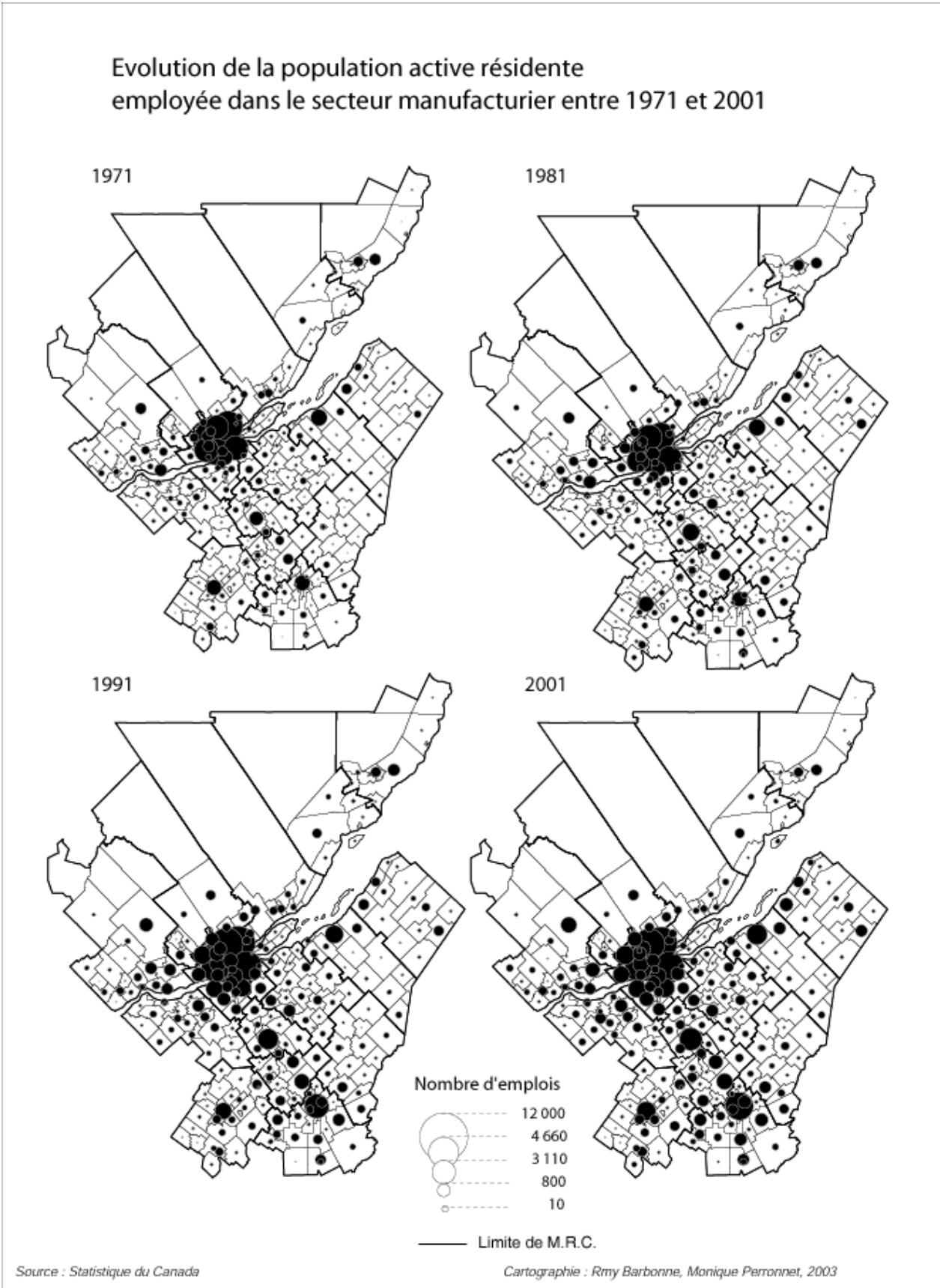
Enfin, la *carte 6*, qui fait apparaître pour chaque municipalité de la région de Québec et de la région Chaudière-Appalaches l'année de plus forte population entre le recensement 1961 et celui de 2001, permet de constater une forme de continuum du nord de la ville de Québec au sud du corridor beauceron. Sur cette dernière carte, la Ville de Lévis se situe comme à un carrefour, que forment l'axe laurentien Est-Ouest et l'axe Nord-Sud, ce dernier résultant de la dynamique de deux ensembles territoriaux très contrastés : la métropole de Québec et le district industriel de la Beauce.

Ce que révèle ce « jeu de cartes », c'est le caractère original que l'économie de Chaudière-Appalaches tire notamment de la singularité beauceronne. On peut estimer cette singularité largement irréductible à l'influence du pôle métropolitain, dont la culture industrielle est en effet pour le moins peu prégnante.

dans les trois MRC de Beauce (la région Chaudière-Appalaches compte pour 5,3 % de la population et pour 8 % de l'emploi manufacturier du Québec). Les secteurs de production les plus représentés sont, par ordre d'importance décroissante : la transformation du bois, l'agro-alimentaire, les produits en caoutchouc et en plastique, les produits métalliques et le textile.

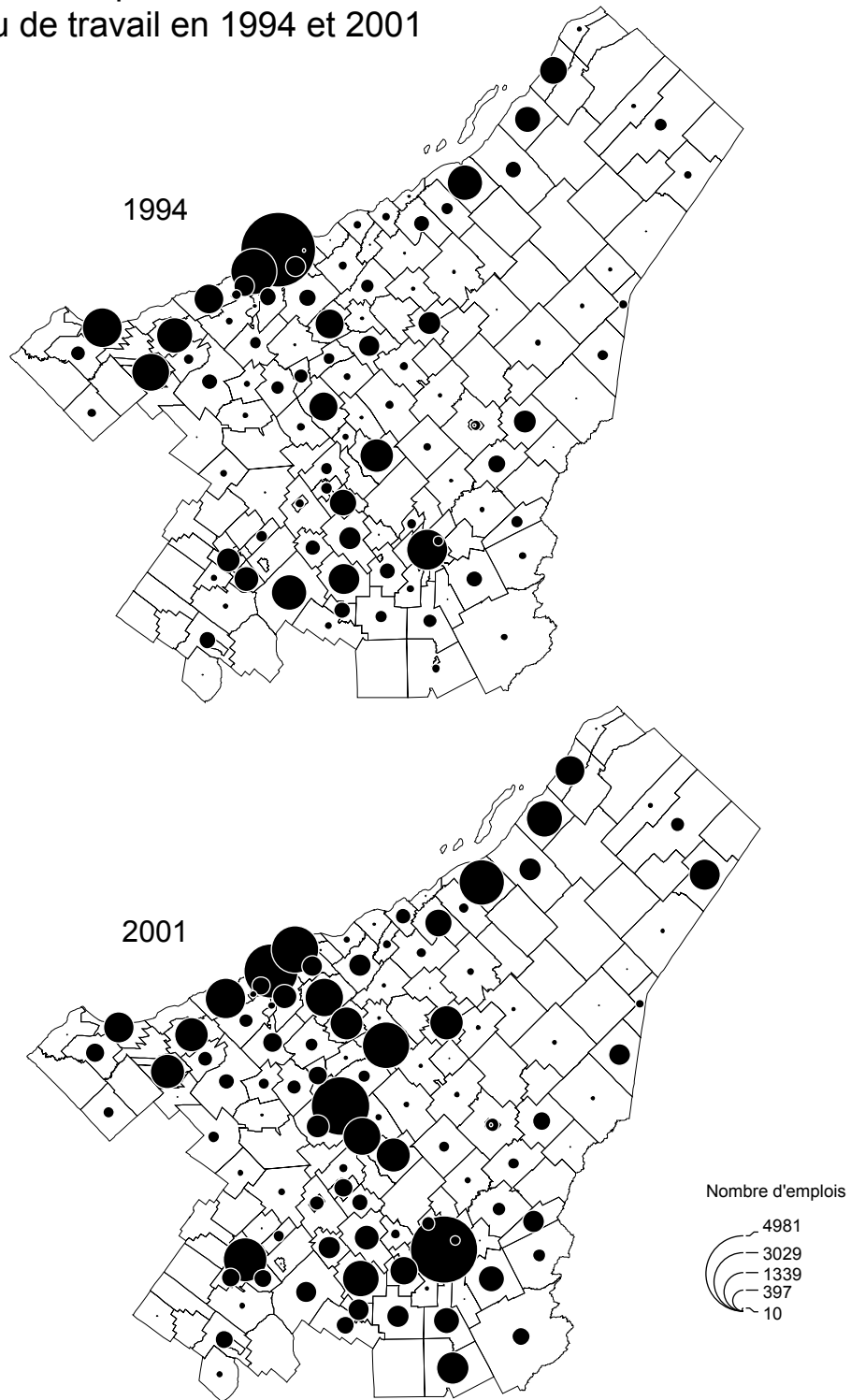
Le *dilemme* dans lequel se trouve de la Ville de Lévis procède très précisément de cette configuration bi-régionale et de son propre attribut de double ancrage territorial. Dès lors, elle peut se définir prioritairement soit comme une composante - importante mais subalterne - de la communauté métropolitaine, soit comme la « tête de pont », mais sans véritable capacité hégémonique et donc à la façon d'une *prima inter pares*, de la région Chaudière-Appalaches. Cette dualité n'est nullement une vue de l'esprit ; elle se trouve même accentuée par la réorganisation des dispositifs d'animation économiques au sein de chacune des deux régions, de part et d'autre du Saint-Laurent, depuis 2002.

Carte 3 : région de Québec et région Chaudière-Appalaches



Carte 4 : région Chaudière-Appalaches

Nombre d'emplois manufacturiers
au lieu de travail en 1994 et 2001

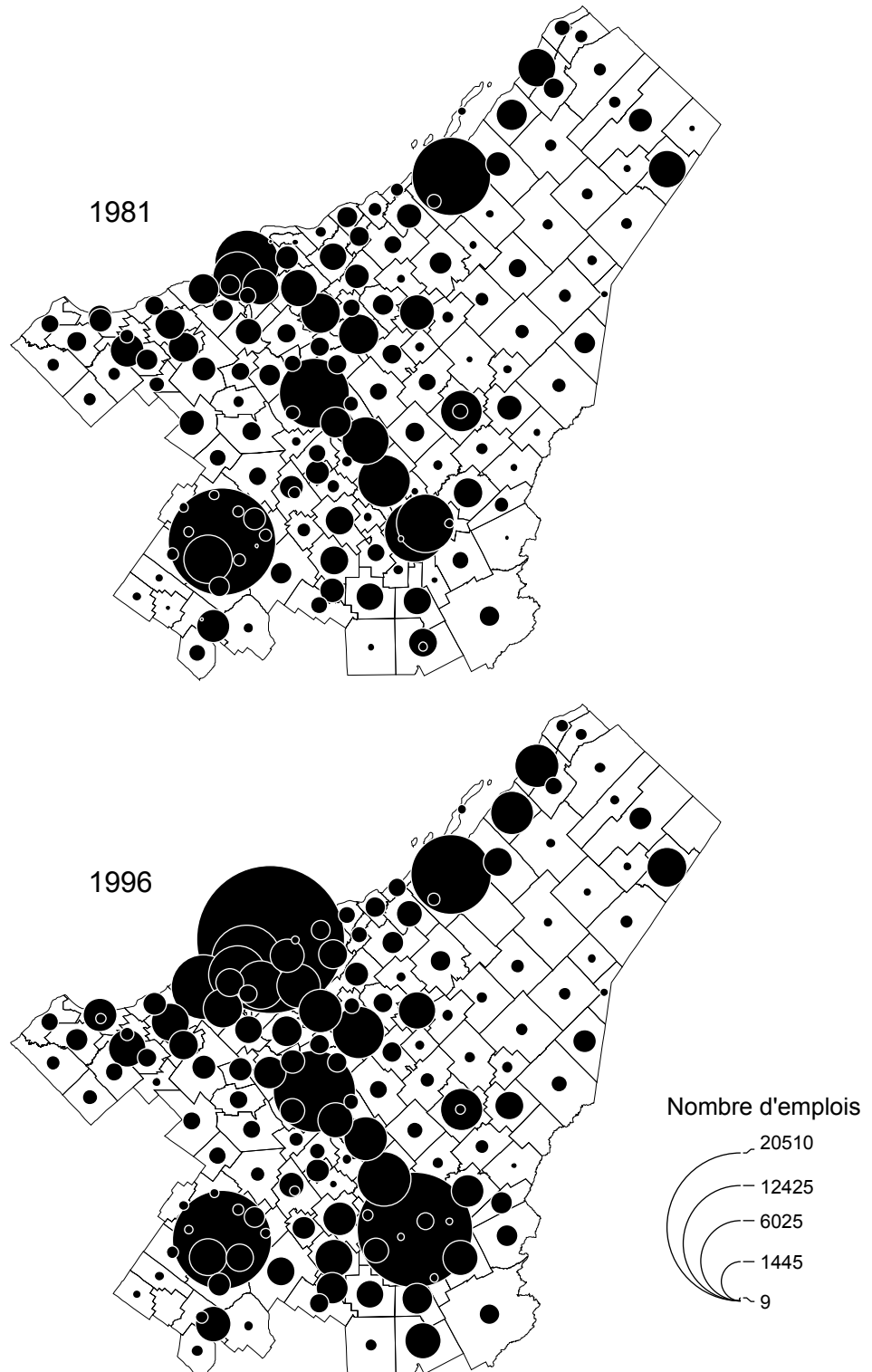


Source : Statistique du Canada

Cartographie : Rûmy Barbonne, Monique Perronnet, 2003

Carte 5 : région Chaudière-Appalaches

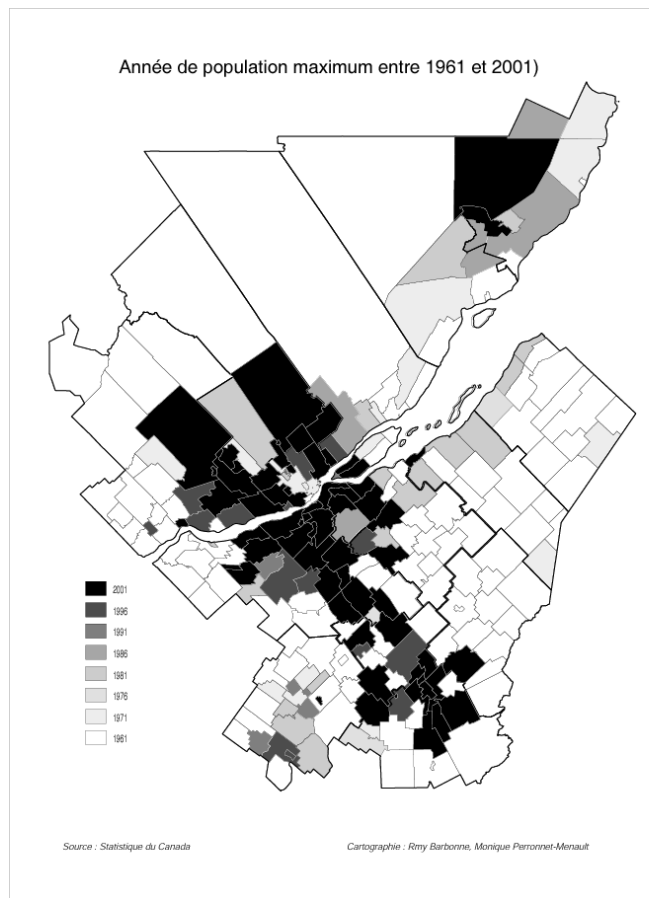
Nombre d'emplois au lieu de travail en 1981 et 1996



Source : Statistique du Canada

Cartographie : Rūmy Barbonne, Monique Perronnet, 2003

Carte 6 : région de Québec et région Chaudière-Appalaches



Une approche en termes de sociologie économique permet de rendre compte de ce développement différentiel. En Beauce, la capacité de mobilisation des acteurs publics et la constitution d'une sorte d'administration de mission, parfois sous la forme initiale d'une simple corporation de développement animée par des bénévoles, ont contribué à lancer le mouvement d'industrialisation, dès la fin des années 1960, grâce à une forte implication dans l'implantation d'entreprises et à la création d'externalités spatiales. Deux exemples, le premier à Saint-Joseph et le second à Saint-Georges, permettent d'illustrer l'investissement des acteurs publics public dans le secteur industriel.

La création à Saint-Joseph, en 1966, de l'Association coopérative industrielle (ACI, devenue plus tard un commissariat industriel), à un moment où vient de fermer l'un des tout derniers établissements industriels, va constituer le véritable moteur du redémarrage économique local. A l'origine du mouvement, on peut observer la réorganisation et la réactivation de la Chambre de commerce, la redéfinition de sa stratégie et son alliance avec un Conseil municipal lui-même remodelé et devenu interventionniste. Quelques années plus tard, un journal local retrace le processus en soulignant la dimension *collective* de l'action engagée :

« Il faut simultanément donner une existence officielle, des cadres, des structures à ce groupe d'irréductibles qui veulent éviter l'inévitable : il convient également de s'attaquer à la question du statut juridique de la municipalité qui doit devenir "ville" pour profiter des subsides disponibles au chapitre du développement industriel ; il

importe également, et surtout, de sensibiliser la population, de l'associer étroitement à la bataille qui s'engage. La bataille de sa survie comme collectivité »¹⁷.

La mobilisation des acteurs locaux, et l'intervention directe en Ontario du maire, du président de la Chambre de commerce et du député provincial vont permettre l'installation à Saint-Joseph de la filiale québécoise d'une entreprise de construction de « mobile homes », qui va jouer un rôle important de recomposition et de structuration du milieu industriel local, en particulier comme donneur d'ordres à des sous-traitants qui seront eux-mêmes incités à « partir en affaires ».

Sur un modèle analogue, les quatre municipalités du grand Saint-Georges créent en 1974 une Commission industrielle inter-municipale. L'organisme est un instrument de collecte de ressources extérieures, notamment financières, mais aussi et surtout un centre d'expertise qui permet à ses initiateurs de garder le contrôle sur le processus de développement local, de définir une stratégie économique, d'apporter un support technique aux projets d'entreprises et de contribuer au développement des débouchés, en particulier à l'exportation. En 1976, d'organisme para-municipal, le commissariat industriel se transforme en organisme régional (le Conseil économique de Beauce), auquel se joignent de nouvelles municipalités mais aussi et surtout des entreprises ainsi que des organismes financiers. Il constitue un chaînon fondamental dans la montée en puissance de l'économie locale et régionale, en partenariat avec le bureau régional du ministère (provincial) de l'Industrie et du Commerce, créé à Saint-Georges en 1979, et du Centre canadien d'innovation industrielle de Beauce, fondé dix ans plus tard. On le voit, l'intervention des structures ministérielles est chronologiquement seconde dans ce processus de développement économique.

Les élus, qui ont largement contribué à penser et à relancer le développement industriel, sont comme des garants de la sauvegarde d'intérêts collectifs dont il se considèrent les légataires, à commencer par le maintien de la capacité innovatrice du territoire, l'entretien d'un climat de confiance entre les acteurs et, enfin, la cohésion sociale. Dans cette perspective, en effet, le territoire ne saurait être un simple support de la diffusion de l'innovation et/ou de l'adaptation aux conditions de la production flexible. C'est la vitalité même du milieu (la mémoire collective, l'attachement au lieu, le sentiment d'un destin partagé, l'intensité des interrelations, les formes de solidarité, les jeux complexes de concurrence-coopération...) qui permet de rendre compte d'une dynamique productive qui opère principalement sur le mode *endogène* et qui se pense comme *autonome*. Lorsque le maire de Saint-Georges, qui exerce un leadership fort dans le milieu politique et socio-économique, définit les Beaucerons comme des « insulaires » et qu'il calque sa pratique politique de typification sur cette représentation territoriale, il contribue incontestablement à conforter la singularité de la vallée de la Chaudière, de son histoire, de sa culture et de son système productif.

La création de deux organismes régionaux complémentaires a permis de structurer la fonction d'animation économique au sein de l'ensemble de la région Chaudière-Appalaches : *Action PME* et *Chaudière-Appalaches Export*. Née de rencontres de dirigeants de PME beauceronnes, *Action PME* voit ses premières activités s'engager en 1997; il bénéficie du soutien de Développement économique Canada et se présente comme un organisme de « coaching technologique ». La création de *Chaudière-Appalaches Export* résulte de la réorganisation d'organismes existants. Un premier service, *Beauce-Export*, a été mis sur pied

¹⁷ P. Gravel, « Un ancien futur village-fantôme. Saint-Joseph-de-Beauce. Une réussite économique et collective », *La Prospérité*, avril 1974, p. 5.

en 1992 à Saint-Georges et a alors été considéré comme une initiative originale au Québec. Le service a été étendu par la suite aux trois MRC de la Beauce puis, le 1^{er} janvier 1996, à l'ensemble de la région Chaudière-Appalaches. L'organisme est essentiellement voué à l'encadrement des PME manufacturières qui se lancent sur le marché international, singulièrement américain. Il favorise le réseautage d'entreprises, en créant des clubs d'exportateurs, et organise des missions économiques de prospection. Présent à Lévis, Sainte-Marie-de-Beauce et Montmagny, Chaudière-Appalaches Export occupe ainsi une position centrale dans le processus d'internationalisation de la région.

II - Relance des innovations organisationnelles et exacerbation du conflit inter-territorial

Le processus récent - et encore inachevé - de réorganisation des instruments de gestion économique à l'œuvre dans les régions de Québec et de Chaudière Appalaches offre un excellent poste d'observation à qui veut comprendre pourquoi et en quoi la différence des systèmes sociaux et territoriaux de production a suscité un conflit entre deux modèles organisationnels concurrents et antagoniques, en ce qu'ils ont en commun une même volonté de rationalisation par voie d'unification des dispositifs existants sur leur espace juridictionnel respectif. Même stratégie mais base économique contrastée, comme on a déjà pu le noter et que l'on peut résumer par des indicateurs simples : c'est en Chaudière-Appalaches, région de faible chômage¹⁸, que l'on compte, en 2002, la plus forte proportion d'emplois manufacturiers au Québec (26 %), taux près de trois fois supérieur à celui de la région de Québec (9 %) ; à l'inverse, la part de l'emploi dans les administrations publiques, qui atteint 35 % dans la région de Québec, n'est que de 10 % en Chaudière-Appalaches.

Les nouvelles ambitions territoriales des acteurs politiques et économiques métropolitains

La création, en 1969, de la Communauté urbaine de Québec - privée de la Rive-sud - a constitué l'amorce de ce qui peut être analysé comme la constitution d'un « gouvernement régional » qui, non seulement permette la mise en commun de services, la réalisation d'équipements ou l'aménagement du territoire de la région urbaine mais également assure le développement économique sur une base territoriale élargie¹⁹. La stratégie dont François Hulbert a tracé les contours au début des années 1990 semble recevoir un début de réalisation : « La ville-centre, Québec, a tout intérêt à s'associer à Lévis juste en face sur l'autre rive, tant pour constituer une véritable communauté urbaine (...) que pour travailler au retour de la région Chaudière-Appalaches dans le giron de la capitale et à l'union des deux régions actuelles après un divorce contre nature »²⁰.

Pour atteindre cet objectif, la création de la Communauté métropolitaine de Québec, dans le mouvance de la politique de fusion municipale, représente une condition nécessaire mais non suffisante. Afin de transformer l'essai et de donner suite et corps à cette transformation

¹⁸ En 2001, le taux de chômage s'établissait à 9,2 % dans la région de Québec et à seulement 6,4 % dans la région Chaudière-Appalaches.

¹⁹ Cf. Jacques GODBOUT, « La formation de la CUQ et le rôle de l'Etat dans la restructuration des pouvoirs locaux », *Recherches sociographiques*, vol. XII, n° 2, 1971 ; Serge Belley, *La Communauté urbaine de Québec, un bilan et une analyse socio-politique*, Université Laval, Département de science politique, 1986.

²⁰ F. HULBERT, *op. cit.*, p. 313.

institutionnelle, il est apparu indispensable de repenser le format organisationnel de la politique de diversification, de coordination et de promotion économiques de l'aire métropolitaine et, dans la mesure du possible, de son hinterland. En ce qui concerne l'aménagement du territoire, la loi 170 précise que la CMQ devra définir et mettre en œuvre une vision stratégique du développement économique, social et environnemental ; sont ici en jeu la mise en cohérence territoriale des compétences exercées et, partant, la délimitation des pôles d'activité et des composantes territoriales qui présentent un intérêt métropolitain. Un an après l'adoption de l'énoncé de vision stratégique de la CUQ, celle-ci devra adopter un plan des grands enjeux du développement économique de son territoire. Un élément du dispositif est ici essentiel : *la Communauté peut, aux conditions qu'elle détermine, confier à un organisme existant ou qu'elle crée à cette fin l'exercice de tout ou partie de sa compétence en matière de promotion de son territoire sur le plan international*. En outre, l'exercice de cette compétence sera exclusif de tout engagement des municipalités locales sur ce même terrain d'action. La responsabilité des rôles paraît claire : à la Communauté métropolitaine, la responsabilité d'adopter et de mettre en œuvre un plan stratégique sur les grands enjeux économiques de son territoire ; à chacune des municipalités, celle d'en élaborer un dans le domaine du développement communautaire et social de son propre territoire.

Le processus de refonte de l'organisation des fonctions d'animation et de promotion économiques va se développer en trois étapes principales : d'abord, la commande d'un rapport à un consortium de bureaux d'étude - Arthur Andersen et Municonsult - par la Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain ; ensuite, à compter de janvier 2002, l'appropriation par les responsables politiques et administratifs de la Ville de Québec des recommandations du rapport qu'ils entendent valider ; enfin, la création d'un nouvel organisme à visée fédérative.

Le titre du *rapport que le consortium Arthur Andersen/Municonsult remet en mai 2001* correspond parfaitement la nature de leur mandat : *Etude d'un modèle optimum d'organisation régionale dans le contexte de la Stratégie de diversification économique de la région de la capitale nationale et la région métropolitaine de Québec*. Le rapport cherche à répondre à deux questions centrales : quel bilan peut-on tirer de l'actuelle structure de soutien au développement économique ? Quelle proposition alternative avancer pour une réorganisation efficiente de cette fonction ?

En ce qui concerne le *bilan*, l'évaluation se fait particulièrement sévère : sur la base des informations - non exhaustives - transmises par la CCI et le Bureau de la capitale nationale, les auteurs répertorient 94 organismes censés participer au développement économique de la région de Québec. La moitié d'entre eux exercent des missions ou des activités qui « peuvent être modifiées par une refonte du modèle d'organisation économique dans la région de Québec, tandis que les autres (banques, institutions éducatives, instances gouvernementales, instituts de recherche, chambres de commerce...), tout en structurant également le paysage économique, échappent à l'autorité de la Communauté métropolitaine ». L'étude porte donc, en toute logique, sur la première catégorie, qui comprend 47 organismes. Les consultants stigmatisent tout particulièrement le chevauchement des responsabilités. Cela vaut pour le soutien aux entreprises (41 sur les 47 organismes), la formation, le financement, la concertation et la promotion. Cela signifie que la Société de promotion économique du Québec métropolitain (SPEQM) a vu, au fil des années, d'autres organismes prendre place dans son créneau d'activité, comme le Groupe de rayonnement international, la Cité de l'Optique ou le Centre des Congrès. La critique principale porte ainsi sur la dispersion organisationnelle et l'absence de véritable chef de file :

- ces organismes (qui totalisent 340 permanents) sont en concurrence entre eux ; les maîtres mots du rapport sont ceux de « confusion », de chevauchement », de « conflit perpétuel »... ;
- en outre, « la représentation des élus et des intervenants du domaine public sur les conseils d'administration est trop importante » ; elle a pour effet de « ralentir souvent la prise des décisions et le dynamisme des organismes. Elle met davantage l'attention sur l'agenda politique et éloigne les intervenants du secteur privé des conseils d'administration. » (p. 35). La mise en oeuvre de la loi 170 peut d'ailleurs constituer un handicap supplémentaire dans la mesure où « *la limite territoriale imposée par le fleuve complique la concertation entre les organismes économiques des deux rives et favorise la concurrence et les chevauchements* » (p. 36). D'une façon générale, dans la capitale, la concertation est inefficace et ne se traduit pas en actions concrètes : on gère par consensus et le *processus prend souvent le pas sur la finalité des actions*.

De leur analyse en forme de critique radicale, les consultants des deux bureaux d'études dégagent des orientations d'action. Pour pallier la faiblesse des organismes qui ont pour fonction de favoriser l'émergence et le développement des créneaux économiques porteurs, il convient de susciter la création d'une structure de *mission* chargée de définir une *stratégie d'ensemble*. Cette structure devrait être « centralisée, avec un leadership fort et des secteurs spécialisés » et « *tenir compte des deux nouvelles villes créées par la Loi 170* » (p. 38). Pour définir les contours de cette instance, les rédacteurs du rapport rejettent d'abord l'approche municipale au profit de l'approche métropolitaine, puis ils écartent le modèle métropolitain étatique et le modèle métropolitain intégré - au sens où il relèverait directement de la Communauté métropolitaine de Québec - au profit du *modèle métropolitain autonome*. Ce modèle « optimal » revêt quatre caractéristiques fondamentales :

- une forte représentation du secteur privé au sein du conseil d'administration ;
- l'organisation du développement économique sur la base d'une dizaine de « filières technologiques » (dont le multimédia, la géomatique, le biomédical, le manufacturier...) ;
- la coordination des services aux entreprises sur l'ensemble du territoire de la CMQ ;
- enfin, une rationalisation organisationnelle par voie, d'une part, d'unification ou de coordination des institutions en charge du tourisme, de la culture et des communications ainsi que des parcs industriels et, d'autre part, d'association étroite avec les institutions de financement, de formation et de recherche.

Les auteurs du rapport estiment que si un consensus se dégage autour du modèle proposé, les ministres responsables de la région de la Capitale nationale et de la région Chaudière-Appalaches devraient en confier la mise en oeuvre à un comité restreint.

C'est sur la base de ces préconisations que s'ouvre la deuxième étape : le ministre délégué responsable de la région de la Capitale nationale et le maire de Québec constituent, en janvier 2002, le *Groupe de travail sur la réorganisation du développement économique*. Ce groupe est chargé de proposer un modèle « novateur » d'appui au développement économique qui soit ajusté au nouveau contexte tout à la fois municipal, métropolitain et régional, qui *tienne compte des problématiques des deux régions administratives, celle de Québec et celle de*

*Chaudière-Appalaches*²¹, et qui permette d'adopter au plus tard le 1^{er} juillet 2004 un plan des grands enjeux du développement économique du territoire en vue de sa soumission à la consultation publique. Ce groupe est coprésidé par le secrétaire général associé au Bureau de la Capitale nationale et le vice-président du comité exécutif de la Ville de Québec ; il compte en outre deux représentants du Bureau de la Capitale nationale, dont le directeur de la planification et des dossiers régionaux, et trois représentants de la Ville de Québec, dont le directeur général adjoint et le directeur du service de développement économique. Les positions que prend le Groupe de travail à l'égard du rapport Arthur Andersen/Municonsult portent la marque d'une certaine ambivalence et de la volonté de ne pas trop noircir la situation antérieure, ainsi que l'indiquent les tergiversations ou les hésitations inscrites dans son document final²², qui porte en couverture quatre mots clés : efficacité, efficience, modernité, maturité... Au terme de sa réflexion, le groupe de travail propose d'intégrer l'ensemble des fonctions qui paraissent essentielles au développement économique au sein d'un nouvel organisme métropolitain dirigé par les gens d'affaires représentatifs du secteur de la nouvelle économie et du secteur manufacturier; il prend aussi en compte l'idée ; à ce titre, l'idée de l'organisation du développement économique sur la base de filières est entérinée²³. Le modèle qu'il propose se veut applicable au territoire de la CMQ mais il doit également, on l'a vu, élargir ses perspectives aux deux régions administratives de la Capitale nationale et de la Chaudière-Appalaches »²⁴. Cette démarche conduit ainsi, fût-ce de façon indirecte, à une forme d'incorporation voire d'« annexion » de la région Chaudière-Appalaches au territoire d'intervention de l'organisme en gestation.

La réflexion du Groupe de travail conduit à la troisième étape : la constitution de la Corporation de développement économique métropolitain (CODEM), qui entre en fonction le 1^{er} janvier 2003. Les compétences et les structures de cette nouvelle instance, qui se voit attribuer, entre autres missions, l'aide à l'exportation, la recherche d'investisseurs et la promotion économique de la région au niveau international, se constituent selon un triple mode opératoire :

- en premier lieu, l'intégration par voie de fusion de quatre organismes majeurs engagés dans le développement économique régional et dont on a vu que certains ont été les vecteurs du virage technologique opéré au sein de la région de Québec : le GATIQ, la

²¹ Ces deux régions totalisent, en 2001, une population de 1 022 000 habitants (639 000 pour la région de Québec et 383 000 pour la région Chaudière-Appalaches).

²² « Le rapport Arthur/Andersen/Municonsult a eu le mérite, au moment de sa publication, d'attirer l'attention des décideurs régionaux sur la mosaïque du développement et sa relative complexité. La revue de ces conclusions a *cependant* amené le groupe de travail BCN[Bureau de la capitale nationale]/Ville de Québec à nuancer celle-ci (...). Le groupe de travail a *néanmoins* pris note des chevauchements et des lacunes constatés. Il a *toutefois* choisi de baser sa réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer le développement économique de la région et le renforcement des filières porteuses, plutôt que sur la critique de la situation existante ou l'évaluation des performances des organismes en place » (Groupe de travail sur la réorganisation du développement économique, *Proposition d'un modèle d'appui au développement économique de la région métropolitaine de Québec*, Bureau de la Capitale nationale et Ville de Québec, juin 2002, p. 6).

²³ Le Groupe de travail définit ainsi le terme de filière : « Une filière, aussi appelée “grappe” ou en anglais “cluster”, regroupe une masse critique d'entreprises d'un secteur qui sont implantées sur un territoire donné : pays, région, ville, etc. Font généralement partie de la filière les industries en aval de celle-ci, les fabricants de produits complémentaires et les fournisseurs d'infrastructures. De même, les universités, les centres de recherche, les groupes de réflexion et d'intérêt, les centres de formation et les services spécialisés qui apportent leur contribution au développement des entreprises sont aussi compris dans la filière » (*Proposition d'un modèle d'appui au développement économique de la région métropolitaine de Québec*, juin 2002, p. 25).

²⁴ *Ibidem*, p. 5.

Cité de l'Optique, la SPEQM et l'incubateur Emergence Entrepreneur²⁵. Ces organismes emploient au total une cinquantaine de personnes et disposent de ressources financières d'environ 4 millions \$: un quart de ces ressources provient des gouvernements municipaux, un quart également du gouvernement fédéral et 40 % du gouvernement provincial ; le solde est assuré par des revenus autonomes ;

- en second lieu, conformément à la proposition du groupe de travail, l'élargissement du territoire juridictionnel, puisque la CODEM entend offrir ses services aux entreprises de l'ensemble des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches ;
- enfin, une large ouverture du conseil d'administration au milieu de l'industrie manufacturière et de la haute technologie, secteurs d'activités qui en assureraient les deux co-présidences et en constitueraient la majorité (neuf sièges sur dix-sept, dont cinq représentants d'importantes entreprises manufacturières de Chaudière-Appalaches)²⁶ ; le quotidien *Le Soleil* peut titrer le 21 décembre 2002 : « La CODEM s'est forgé une équipe d'étoiles » ; depuis lors, le conseil d'administration a été porté à dix-neuf membres, dont douze sont issus du secteur privé.

La troisième étape *bis* intervient avec le changement de nom de la CODEM, qui devient *Pôle Québec-Chaudière-Appalaches*. L'annonce de ce nouveau label, qui entend mettre l'accent, d'une part, sur la fonction de leadership et de chef de file et, d'autre part, sur la vocation inter-régionale, est faite le 15 avril 2003 au Château Frontenac, devant les membres de la Chambre de commerce de Québec. En septembre de la même année, le président de la Chambre de commerce de Québec plaide en faveur de l'unité d'action à l'échelle de la grande région de Québec, sous la houlette des « gens d'affaires » :

« Il est temps que les gens d'affaires se regroupent. Il nous faut innover, élaborer une réflexion sur le développement économique de la région et établir un plan stratégique commun. Maintenant que la région de Québec s'est dotée d'outils essentiels à son développement, c'est-à-dire deux grandes villes importantes, une communauté métropolitaine regroupant Québec et Lévis, en plus des MRC de Jacques-Cartier, de la Côte-de-Beaupré et de l'Île d'Orléans, de Pôle-Québec Chaudière-Appalaches, un organisme basé sur l'étude d'Arthur Andersen, nous devons passer à une autre étape.

²⁵ Un cinquième organisme devait entrer dans le montage institutionnel : AgBio Centre ; ses dirigeants ont refusé la proposition d'intégration à la CODEM, apprise à la lecture de la presse régionale... (*Le Soleil*, 15 juin 2002). Ce refus est riche d'enseignements : cet incubateur d'entreprises, qui se situe dans le domaine de l'agro-bio-technologie (santé animale, alimentation et environnement) est en effet établi sur la Rive-Sud. Il s'agit d'une corporation privée, localisée au sein du CEGEP Lévis-Lauzon mais qui a une vocation supra-régionale à l'échelle de l'est du Canada ; les financements qu'elle reçoit du gouvernement fédéral sont d'ailleurs supérieurs à ceux qui lui sont octroyés par le gouvernement provincial ; AgBio Centre reçoit également des subsides des Caisses Desjardins et de la Ville de Lévis.

²⁶ Ces cinq entreprises sont implantées dans cinq municipalités régionales de comté différentes : OmégaChem dans la MRC Desjardins, Prévost Car dans la MRC Bellechasse, ADS dans la MRC Amiante, Procycle dans la MRC Beauce-Sartigan et MAAX dans la MRC Nouvelle-Beauce. Cette forte représentation de la Rive-sud n'est pas étrangère à la revendication présentée publiquement par les patrons de huit grandes entreprises de Chaudière-Appalaches, qui ont tenu à faire valoir que la région de Québec comptait 959 établissements manufacturiers (avec 26 053 employés) alors que Chaudière-Appalaches en comptait 1155 (avec 40 631 employés) (*Le Soleil*, 26 octobre 2002). Il est également prévu de constituer, auprès de la CODEM, un *Comité pour une action en partenariat* (CAP), sorte de table métropolitaine de concertation, qui comprendrait les dix-sept administrateurs de la Corporation de développement ; trois représentants de la CMQ, dont le maire de la Ville de Lévis ; le ministre délégué responsable de la région de la Capitale nationale ; le secrétaire d'État à l'Agence de développement économique du Canada pour la région du Québec ; le ministre responsable de la région de la Chaudière-Appalaches ; les présidents des deux Conseils régionaux de développement ; enfin, deux représentants de chambres de commerce, l'un pour la Rive-nord, l'autre pour la Rive-sud.

*Notre région n'a encore aujourd'hui de région que le nom. C'est pourquoi j'entends travailler à rassembler les principaux acteurs du développement économique des deux rives pour clarifier nos enjeux et établir une meilleure concertation pour que la région ne parle désormais plus que d'une seule voix ».*²⁷

On a, avec l'ensemble de ce processus, une bonne illustration de la forte intrication des divers groupes d'acteurs : municipaux, gouvernementaux et socio-économiques. Les nouvelles composantes du paysage institutionnel apparues dans la seconde partie des années 1990 contribuent d'ailleurs à renforcer les mailles du réseau d'acteurs, dont le degré d'interconnaissance est très élevé. Ainsi, la Commission de la capitale nationale (CCN), créée en 1995, a le mandat de concentrer ses efforts sur la ville de Québec : son aménagement, la mise en valeur de son statut de capitale, sa promotion en tant que lieu d'exercice du pouvoir politique ; celui qui en est nommé président en 2003 a été à la tête de la SPEQM de 1993 à 2001. Créé en 1999, le Bureau de la Capitale nationale (BCN) a reçu pour mission de travailler à la diversification et au développement de l'économie de la région de Québec ; on a vu le rôle crucial qu'il a joué, aux côtés des représentants de la Ville de Québec, dans la mise sur pied de la CODEM. Notons également que le responsable du Comité d'implantation de la CODEM, nommé à cette fonction en juin 2002, fut président de la fédération des caisses Desjardins de Québec et qu'il était premier vice-président de l'exécutif de la Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain quand celle-ci a commandé un rapport au consortium Andersen/Municonsult en vue de refonder le pilotage du développement économique territorial²⁸. Enfin, le ministre qui, au sein de l'actuel gouvernement libéral, est responsable de la région de Québec a récemment présidé la Chambre de commerce de Québec.

Région Chaudière-Appalaches : la défense de l'autonomie territoriale par l'affirmation de la spécificité économique

Sur la Rive-sud, le processus de réorganisation des organismes d'animation économique s'engage dans un climat de riposte. L'inscription dans la vocation de la CODEM puis, de façon évidemment plus explicite encore, dans le nom même de Pôle, de la *région Chaudière-*

²⁷ Premier discours officiel de Me Simard lors d'un déjeuner-causerie de la Chambre de commerce de Québec au Château Frontenac, le 9 septembre 2003 (*Le Soleil*, 15 septembre 2003). Prenant le contre-pied de cette position, le maire de Lévis, Jean Garon, estime qu'« il y a lieu de dissiper le haut taux d'ignorance du nouveau président. Lévis n'est pas dans la région de Québec. Québec telle que la perçoit le président de la Chambre n'existe plus depuis 15 ans. La région de Québec, c'est la Ville de Québec et trois MRC. Lévis n'est pas dans cette région jusqu'à nouvel ordre » (*Le Soleil*, 11 septembre 2003).

²⁸ Sur le poids des Chambres de commerce dans l'ensemble métropolitain, voir François HULBERT, *Essai de géopolitique urbaine et régionale. La Comédie Urbaine de Québec, op. cit.*, p. 20-25. L'auteur estime que la Progrès civique, qui dirigé la Ville de Québec de 1965 à 1989, est « le bras politique du milieu des affaires et des promoteurs » (p. 21). En particulier, « la rénovation-démolition au centre-ville de Québec et les grands projets immobiliers qui l'ont défiguré, les choix en matière de développement touristique, la mise sur pied d'une société de promotion industrielle comme Interport largement financée pendant des années par les deux niveaux de gouvernement et bien des projets industrialo-portuaires le plus souvent avortés portent la marque de leur influence en traduisant leur participation décisive au pouvoir local » (p. 21). La société Interport a été créée en 1974 pour développer un complexe industrialo-portuaire. ; le Sommet économique de septembre 1983 lui confiera la prospection industrielle extérieure ; « à partir de 1989, la CUQ perd son mandat de promotion économique et Interport disparaît en faisant naître deux nouvelles sociétés : la Société de promotion économique du Québec métropolitain (SPEQM) et la Société du parc industriel et portuaire Québec-sud » (François HULBERT, *op. cit.*, p. 263).

Appalaches a largement contribué à susciter la réaction et à ouvrir les hostilités, en particulier par le jeu des communiqués de presse et des déclarations. Dans la conduite de la contre-attaque, qui va aboutir à la création du Conseil (dénommé initialement « corporation ») économique Lévis - Chaudière-Appalaches (CELCA), quatre éléments clés vont dominer : la capacité d'expertise ainsi que l'engagement ferme de Chaudière-Appalaches Export dans la formalisation du projet, le choix crucial opéré par la Ville de Lévis, la coordination des maires des principales villes de Chaudière-Appalaches, enfin, l'appui des principales organisations politiques de la région.

Le rôle charnière d'Action PME et de Chaudière-Appalaches Export

Les deux organismes les plus actifs à l'échelle de la région Chaudière-Appalaches dans le domaine de l'animation économique et de l'ouverture à l'international et dont la fusion va donner naissance au Conseil économique Lévis – Chaudière-Appalaches, vont jouer de façon complémentaire une fonction pivot dans la préparation active de la réponse institutionnelle - en forme de riposte - apportée par les acteurs régionaux à la création de la CODEM et dans l'arrimage de la Ville de Lévis à la stratégie régionale.

Action PME a développé un savoir-faire spécifique à la fois dans le domaine de gestion de projets technologiques et de projets d'affaires électroniques, dans celui de l'ingénierie manufacturière (accompagnement qualité, conception de produits...) et en matière de recherche d'information industrielle (veille technologique, information stratégique, amélioration de l'efficacité concurrentielle...). Elle s'est révélée particulièrement performante sur le plan de l'optimisation des procédés (expérimentation interactive, analyses des données...) et de la gestion de projets d'implantation. Ainsi, ses interventions se situent principalement sur le terrain de l'innovation et de la productivité.

Désireux d'établir un diagnostic sur la place que la région est en mesure d'occuper dans les échanges internationaux, le Conseil régional de concertation et de développement (CRCDD) de Chaudière-Appalaches s'est associé en 2002 au ministère des Finances et de l'Économie ainsi qu'au ministère des Régions pour donner au *commissaire à l'exportation* de la région Chaudière-Appalaches le mandat d'établir un plan de développement dans cette perspective. Le rapport qui est remis en avril 2003²⁹ insiste sur les handicaps que la région se doit de gérer ou de surmonter pour, entre autres objectifs, améliorer sa performance à l'exportation : la région souffre de l'éloignement des marchés ; elle est desservie par quatre institutions d'enseignement de niveau collégial mais par aucune de rang universitaire ; en outre, on n'y délivre aucune formation de niveau collégial en commerce international ; enfin, et plus gravement encore, le niveau de scolarisation est nettement inférieur à celui de la moyenne du Québec. Ces données expliquent en partie la relative faiblesse des résultats obtenus : le taux d'exportation de la région est de moitié inférieur à celui de la province (environ 20 % contre 40 %) ; seule la Beauce atteint un niveau équivalent à celui de l'ensemble du Québec. La région réalise peu de deuxième et troisième transformations et ne bénéficie de ce fait que d'une faible valeur ajoutée manufacturière en comparaison de la valeur totale de ses

²⁹ Michel CASEAULT, *La région Chaudière-Appalaches sur la scène internationale*, Chaudière-Appalaches Export, avril 2003.

expéditions. Un effort important doit être engagé pour introduire, au plan des procédés, la haute et la moyenne technologie ainsi que les certifications de qualité³⁰.

Ces constats, déjà en partie connus, compteront pour beaucoup dans la prise de conscience des acteurs régionaux de la nécessité d'améliorer, sur leur propre territoire et à destination de leurs propres ressortissants, les outils d'accompagnement des entreprises et de promotion internationale³¹. Ils inspireront les orientations du CELCA, né de la fusion d'Action PME³², de Chaudière-Appalaches Export et de la Pépinière d'entreprises innovantes de Beauce, ainsi que la définition de ses missions : « faire de Chaudière-Appalaches une région industrielle innovante au plan technologique, des pratiques d'affaires et de son réseautage sur le monde »³³. La constitution du conseil d'administration est elle-même commandée par l'étroitesse des rapports entre le milieu municipal et celui de l'entreprise : on y compte 15 administrateurs avec droit de vote, parmi lesquels six élus (les maires de Lévis, Saint-Georges, Sainte-Marie, Thedford Mines et Montmagny ainsi que le président de la conférence des préfets) et 9 industriels, qui détiennent ainsi la majorité ; y siègent également quatre observateurs sans droit de vote : un représentant du gouvernement du Canada (au travers de Développement économique Canada), un représentant du gouvernement du Québec (en l'occurrence, du ministère du Développement économique et régional), un représentant des organismes économiques locaux et le président du CRCO. La décision de l'actuel gouvernement libéral de remplacer le Conseil régional de concertation et de développement par une Conférence régionale des élus pourrait s'avérer bénéfique au CELCA grâce à un renforcement de son assise politique.

La position stratégique de Lévis

Dans la difficile partie qu'ils engagent avec les décideurs politiques et économiques de la Rive-nord, les représentants de la Ville de Lévis ont un main un atout maître. La décision qu'ils prendront en faveur ou à l'encontre du projet de la CODEM fera d'eux les alliés ou les concurrents objectifs des acteurs politiques et économiques défenseurs de l'autonomie relative de la région Chaudière-Appalaches. Cette décision prendra aussi, à l'évidence, la forme à la fois d'une évaluation des relations engagées au cours des années passées avec la Rive-nord et d'une anticipation des bénéfices attendus. De ce point de vue, François Hulbert estime au début des années 1990 que « c'est (...) l'intérêt bien compris de la Rive-sud et des MRC de banlieue de participer à un organisme métropolitain. Ces espaces périphériques actuels pourraient mieux revendiquer un équilibre du développement et une meilleure organisation de l'espace (...). Si la Rive-sud avait participé à la CUQ dès l'origine, elle aurait pu bénéficier d'équipements et d'infrastructures que la Rive-nord s'est accaparée, alors que la voilà aujourd'hui associée à une "Région Québec-Sud" qui la fait se détourner un peu plus encore de la communauté urbaine dont elle fait pourtant partie »³⁴.

³⁰ En ce domaine aussi, la Beauce fait figure de relative exception : dans la MRC Beauce-Sartigan (autour de la Ville de Saint-Georges-de-Beauce), six des dix entreprises de plus de 200 employés ont un label d'assurance de qualité (ISO 9001 ou 9002).

³¹ La première activité d'envergure mise sur pied par le CELCA prendra la forme, en juin 2004, d'un « Rendez-vous des affaires » ; l'objectif est de soutenir les entreprises dans leurs démarches d'amélioration des processus d'affaires au double plan de l'innovation-productivité et du commerce international.

³² La présidente d'Action PME, chef d'entreprise, est devenue présidente du conseil d'administration du Conseil économique Lévis – Chaudière-Appalaches.

³³ CELCA. *Consultations publiques*, mars 2003, p. 10.

³⁴ François HULBERT, *op. cit*, p. 289.

Cette « communauté » s'est consolidée ou, à tout le moins, matérialisée avec le développement des migrations pendulaires qui accompagne l'ouverture du pont Pierre-Laporte en novembre 1970 : ainsi, de 40 000 véhicules par jour en 1971, le trafic par les deux ponts passe à 94 000 en 1986. Toutefois, les incidences apparaissent plus fortes sur la MRC Les Chutes-de-la-Chaudière, située à la sortie des ponts, qu'avec la MRC Desjardins, dont la ville de Lévis représente un centre d'emploi important³⁵. Traditionnellement, le voisinage Lévis-Québec « a plus souvent couleur de rivalité que de complicité. Le refus de joindre la Communauté urbaine de Québec en est une manifestation et même le projet de regroupement municipal autour de Lévis est conçu, en 1972, dans une attitude défensive face à la CUQ »³⁶. De façon prémonitoire, Roch Samson observe au milieu des années 1990 que l'appartenance des deux MRC à la grande région administrative Chaudière-Appalaches suscite d'autres enjeux, singulièrement pour la ville de Lévis : « Promise à un rôle de métropole régionale dans ce nouvel ensemble, Lévis se le voit refuser par ses partenaires en 1988. Depuis lors, elle a du mal à émerger par manque d'affirmation de son leadership à l'intérieur d'une union que les plus critiques voient comme un mariage arrangé. Le dossier reste à suivre puisque l'histoire de cette région sera de plus en plus une histoire urbaine »³⁷.

La recherche collective conduite en 2000 par des étudiants de maîtrise en Aménagement du territoire et développement régional de l'Université Laval souligne la position ambivalente dans laquelle se trouve la Ville de Lévis, à la fois pôle régional et banlieue de Québec : « Bien que Lévis ait déjà demandé l'obtention d'un statut de ville-centre, force est de constater que son rôle au sein de la Rive-Sud en est un de pôle régional d'importance mais que sa proximité de Québec, véritable ville-centre, l'empêche d'accéder à ce titre. (...) Tout projet de restructuration municipale touchera d'abord Québec, mais ne saurait procéder sans intégrer également la Rive-Sud »³⁸.

L'étude que réalise le Centre de recherche en aménagement et développement (CRAD, Université Laval) en 2003, en réponse à une commande de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)³⁹ permet de prendre la mesure des échanges entre les deux rives et de la dynamique métropolitaine. Elle est orientée par un questionnaire central : en quoi l'évolution et le volume des flux inter-rives permettent-ils d'instruire le dossier d'intégration territoriale et de cohésion régionale ? La carte suivante, empruntée à l'étude du CRAD, fait apparaître, pour la période 1981-1996, le poids économique acquis par les pôles de banlieue de la CMQ ainsi que les pôles non-métropolitains situés dans une couronne de 50 km. Au delà de cette couronne, seuls comptent véritablement les pôles à fort potentiel manufacturier de Saint-Georges-de-Beauce et de l'Islet-St-Jean-Port-Joli.

Sur le plan de la mobilité et des échanges inter-rives, au sein de la CMQ, c'est à l'évidence l'asymétrie qui l'emporte : si de nombreuses cartes des aires d'influence permettent de

³⁵ Roch SAMSON, « La progression urbaine », in Roch SAMSON (dir.), *Histoire de Lévis-Lotbinière*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1996, p. 618.

³⁶ *Ibid.*, p. 620.

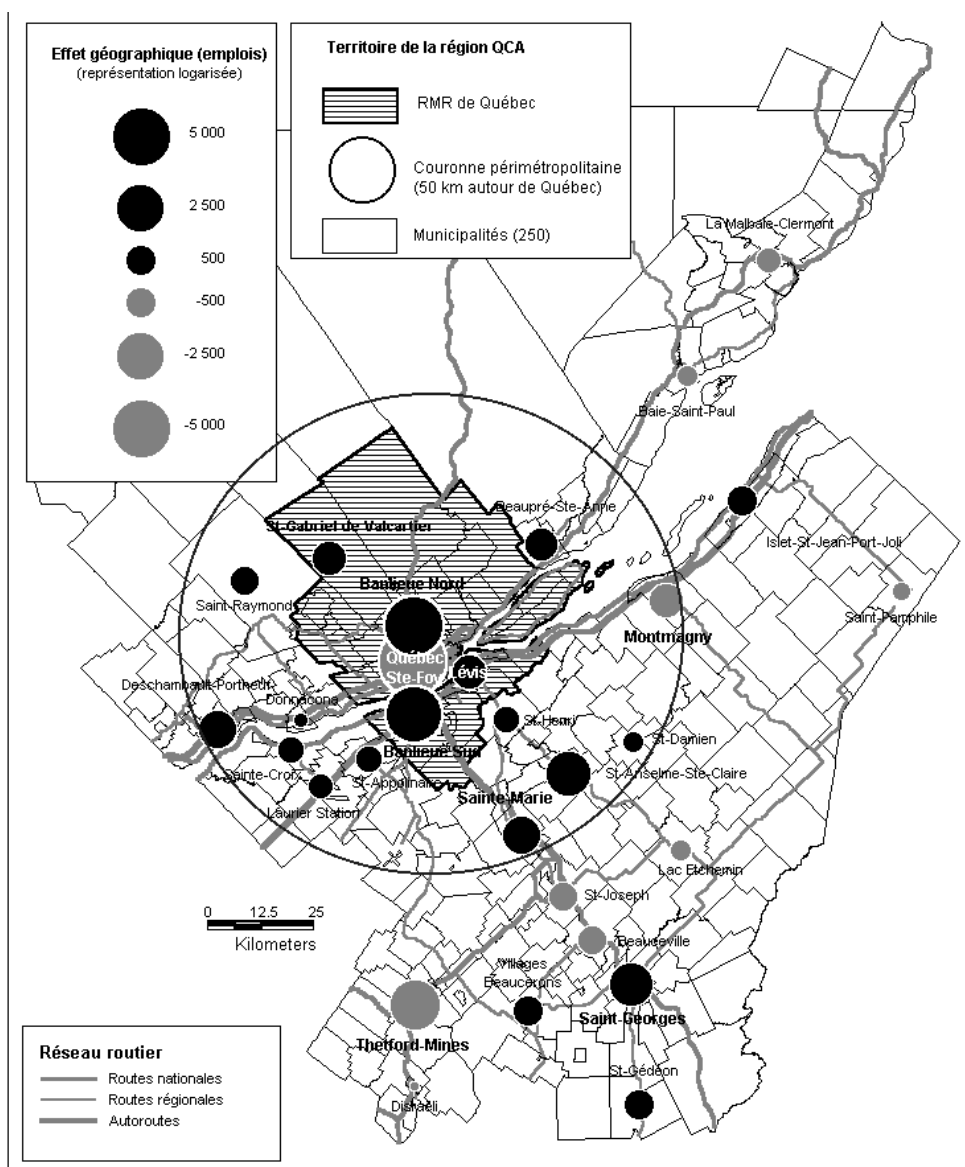
³⁷ *Ibid.*, p. 621.

³⁸ Kevin BOUCHARD *et alii*, *Lévis dans un contexte de réforme municipale*, Université Laval, Essai-laboratoire présenté pour l'obtention de la maîtrise en Aménagement du Territoire et développement régional, juin 2000, p. 33,

³⁹ Rémy BARBONNE, Céline BOUREL, Jeanne ROBIN, Paul VILLENEUVE, *Le territoire d'intervention de la CMQ. Ses limites et son intégration*, Université Laval, CRAD, 2003.

souligner l'influence de certains pôles bien au-delà de leur voisinage proche⁴⁰, il n'en demeure pas moins que l'influence des pôles d'éducation, de commerces et de loisirs de la Rive-Sud s'étend aujourd'hui encore très peu sur la Rive-Nord ; le Saint-Laurent constitue à cette égard une véritable barrière.

Carte 7 : Dynamisme économique relatif des pôles d'emploi métropolitains et non-métropolitains de la région de Québec-Chaudière-Appalaches : 1981-1996



Cf. Rémy BARBONNE, Céline BOUREL, Jeanne ROBIN, Paul VILLENEUVE, *Le territoire d'intervention de la CMQ. Ses limites et son intégration*, Université Laval, CRAD, 2003, p. 78.

⁴⁰ Le travail demeure l'activité pour laquelle les interactions spatiales sont numériquement les plus fortes, mais c'est dans le domaine du magasinage et des loisirs que le renforcement de ces interactions s'avère le plus sensible.

L'événement que constitue la présentation de la future CODEM au siège de la Communauté métropolitaine de Québec, le 21 novembre 2002, représente dès lors un moment clé pour l'avenir de la ville, de sa région et de la communauté métropolitaine. Le maire de Lévis, Jean Garon, qui fut ministre péquiste dès la formation de la première équipe gouvernementale de René Lévesque en 1976⁴¹, joue là une partie de son crédit politique et de l'avenir de sa ville. De façon claire et explicite, il fait part de son refus d'associer sa ville à ce projet de corporation : « La ville de Lévis a une double appartenance, Chaudière-Appalaches, dont elle représente le tiers de la population et des emplois, et la Communauté métropolitaine de Québec, où son poids est de 20 %. Nous n'avons pas le choix d'être avec les deux »⁴².

Ce qui est en fond de cette position, c'est, d'abord et avant tout, la *méfiance* à l'encontre du mode de gouvernement jugé trop centralisateur voire autoritaire du maire de Québec⁴³ ; le bilan qui est tiré de l'activité de la SPEQM est plutôt négatif alors même que la Ville de Lévis apporte une contribution de 200 000 \$ par an à cet organisme ; il s'agit, d'une certaine façon, d'un jeu coopératif avec répartition inégale des gains, dont témoigne par ailleurs la quasi-absence d'immeubles ministériels sur la Rive-sud...⁴⁴ La position exprimée par le directeur Développement économique de la Ville de Lévis, qui, de façon significative, occupe également le tout nouveau poste de responsable des Affaires internationales, souligne à son tour l'inéquité de traitement qu'a subie Lévis du fait de la gestion de la SPEQM. : « La SPEQM disait qu'il y avait 103 centres de recherche sur le territoire, c'était vrai, mais il n'y en avait que cinq à Lévis. On a toujours été pris pour des laissés pour compte sur la Rive-Sud... Le maire Garon a choisi de ne compter que sur les propres moyens de la région Chaudière-Appalaches et vend maintenant l'idée d'un corridor technologique, un concept beaucoup plus approprié à notre réalité ».⁴⁵

⁴¹ Jean GARON est élu député du comté de Lévis en 1976 ; il fut ministre de l'Agriculture de 1976 à 1985, et ministre de l'Éducation de 1994 à 1996. Il est maire de Lévis depuis 1999.

⁴² Au moment de la création du Conseil économique Lévis - Chaudière-Appalaches (CELCA), Jean Garon insiste sur cette alliance *ville-région* qu'entend délibérément souligner le nom du nouvel organisme : « Le tissu économique de Lévis, caractérisé par un fort secteur manufacturier et une présence gouvernementale relativement faible, nous lie dans les faits à Chaudière-Appalaches. Mais cela n'a jamais été reconnu formellement à travers l'organisation des services de soutien au développement économique. Nous avons l'avantage d'avoir une base solide représentée par des organismes comme Chaudière-Appalaches Export, Action PME, AgBio-Centre et la pépinière d'entreprises innovantes de Beauce, des centres de transfert de technologie de niveau collégial et des carrefours de la nouvelle économie » (*Le Soleil*, 22 novembre 2002).

⁴³ Lors du conseil de la CMQ de décembre 2001, le maire de Québec décide de ne pas attendre que la Ville de Lévis termine son processus de consultation publique pour examiner la possibilité de créer un organisme de promotion économique rattaché à la CMQ.

⁴⁴ Lors des entretiens réalisés avec des responsables municipaux de Lévis en novembre 2003, le chiffre de 1,8 % a été constamment avancé, avant d'être dénoncé. En matière de développement économique métropolitain, Jean Garon déclare en janvier 2002 que « le climat de confiance n'existe pas [entre Québec et Lévis]. Il est à créer. (...) Oui, il y a de la méfiance. Le développement qu'on a sur la Rive-Sud, y a personne qui nous l'a donné ? On l'a fait nous-mêmes. (...) Si on veut aller trop vite, les gens [de la Rive-Sud] vont avoir l'impression qu'on veut leur siphonner leur argent pour aller développer ailleurs » (*Le Soleil*, 13 janvier 2002). Le journaliste tire de cet entretien l'impression générale selon laquelle le maire de Lévis « se fait un devoir de rappeler les liens étroits entre sa ville et la région qui l'entoure ».

⁴⁵ *Commerce Monde.Com* (Cyberjournal d'affaires internationales) [printemps 2004]. Sur les pages du site Web de la Ville de Lévis qui sont consacrées au « développement économique », est souligné l'objectif de s'assurer que la ville « dispose de tous les services, équipements et outils afin de soutenir le développement d'une ville "mature" de 125 000 de population », de « favoriser la venue d'entreprises innovantes » et de « permettre à Lévis d'exercer le leadership qui lui revient ». Il est également préconisé de « bien assumer et tirer profit de

La position du maire de Lévis s'explique aussi par l'avantage démographique - à caractère « mécanique » - de la fusion municipale⁴⁶, qui fait passer la Ville de Lévis de 40 000 à 125 000 habitants et qui lui donne l'assise économique et la possible légitimité pour se voir reconnaître un rôle de capitale régionale qui lui avait été jusqu'alors refusé. Conforté par cette nouvelle donne, le souhait secret du maire de Lévis est de porter sa ville au rang qu'occupent Laval (où se sont développées des entreprises de biotechnologie et de la nouvelle économie) dans l'agglomération montréalaise ou Hull dans la région urbaine d'Ottawa. Pour rendre compte de la position du maire de Lévis, on ne saurait exclure une troisième raison, de nature plus idéologique : dans une allocution qu'il prononce le 11 octobre 2002 devant l'Amicale des anciens parlementaires du Québec, Jean Garon se fait violemment critique des formes d'érosion de l'imputabilité qui fait glisser la responsabilité de l' élu vers des personnes ou des institutions sans mandat. A ses yeux, le projet d'organisme de développement économique qui prend forme sur la Rive-nord témoigne de façon éloquente de cette dérive : « Actuellement, dans la région de Lévis et de Québec, la confusion des genres atteint un sommet. Je vais donner un exemple local avec le débat entourant la réorganisation des organismes de soutien au développement économique au sein de ce qu'il est convenu d'appeler la CODEM. Un ministre régional, sans mandat et sans imputabilité, propose en effet de confier les responsabilités actuellement exercées par la Société de promotion et de développement du Québec métropolitain, la SPEQM, qui est un organisme conçu en vertu d'une loi et placé sous le contrôle direct d'élus, à la CODEM, qui serait un OSBL, un organisme sans but lucratif contrôlé par des gens d'affaires qui n'ont pas de mandat démocratique, et ce, sans modifier la loi. C'est-à-dire que des élus confieraient des fonds qu'ils ont été collecter, qu'ils ont perçus, à un groupe d'hommes d'affaires qui n'auraient pas de comptes à rendre à personne. Ça, c'est la quadrature du cercle puis de la folie sur le plan démocratique ».⁴⁷

L'alliance des maires

La mobilisation des maires des principales villes a évidemment été déterminante pour assurer à la fois crédibilité et visibilité à un projet venant contrer celui élaboré par les responsables économiques et politiques métropolitains. Dès novembre 2002, le maire de Saint-Georges-de-Beauce apporte son appui à une telle initiative, déclarant que « nous devrions avoir un instrument à nous de prospection internationale » et entrevoyant un travail de concertation des villes constituant le « pentagone » de Chaudière-Appalaches : Lévis, Sainte-Marie, Montmagny, Thetford et Saint-Georges. L'ex-maire de Sainte-Marie, devenu président du CRCDD, se dit également favorable à la partition des rôles de part et d'autre du Saint-Laurent

notre double allégeance obligée à la région Chaudière-Appalaches et à la région métropolitaine de Québec » selon la formule « gagnant-gagnant ».

⁴⁶ En 1989 et 1990, on assiste à un premier mouvement de fusion ; ce reformatage concerne Lévis, Lauzon et Saint-David-de-l'Auberivière.

⁴⁷ *Le Soleil*, 17 octobre 2002. A la suite de cette déclaration, le conseil municipal de Québec a adopté une résolution visant à modifier la composition du conseil d'administration de la CODEM et à y inclure 4 représentants élus des instances municipales, dont 2 de la ville de Québec, faisant alors passer le nombre de membres de 13 à 17. La position du maire de Lévis est une réponse au rapport Andersen/Municonsult ainsi qu'aux présidents des Chambres de commerce de Québec, de Lévis et des Entrepreneurs de Québec, qui avaient souligné que « les gens d'affaires ont la compétence et la légitimité, tout autant que les élus municipaux, pour agir comme partenaires et acteurs de premier plan » en matière de développement économique. Cet accent mis sur les vertus du privé prolonge, dans un autre registre, la stigmatisation, au moment du Sommet économique régional de 1983, du poids de la fonction publique dans l'économie régionale : la présence de l'Etat est alors volontiers présentée comme nuisible à l'industrialisation et sans réelle capacité d'entraînement sur la croissance économique de la région.

et à la coexistence de « deux organismes qui s'occupent de leurs affaires et qui mettent leurs billes en commun quand c'est pertinent et rentable de le faire »⁴⁸.

Le démarrage du projet de création du CELCA s'inscrit dans la foulée du Rendez-vous des Régions, en novembre 2002. Au cours d'une rencontre qui a lieu à Robertsonville, les maires de Saint-Georges, Thetford-Mines, et Lévis conviennent de créer un organisme de développement régional qui serait spécifique à la région Chaudière-Appalaches. Ceux de Sainte-Marie et Montmagny se joignent à l'exercice. La position de leadership reconnue à Lévis dans le nom du nouvel organisme ne va aller sans soulever un conflit de préséance, alimenté notamment par le maire de Saint-Georges. Mais la reconnaissance de cette position a aussi une double signification stratégique : s'assurer l'indéfectible loyauté de la Ville de Lévis et opposer à la Ville de Québec un vis-à-vis – un adversaire ? -clairement identifiable.

L'appui des institutions régionales

Par la voie d'un communiqué du 9 octobre 2003, les deux principales instances politiques de la région Chaudière-Appalaches, le Conseil régional de concertation et de développement et la Conférence des préfets, accordent leur appui à la création du CELCA. Individuellement invités à soutenir également cette création, plus de 150 chefs d'entreprises se prononcent en faveur du regroupement de Chaudière-Appalaches Export et d'Action PME⁴⁹. A l'occasion du lancement officiel du CELCA à Montmagny, le 2 décembre 2003, les porteurs du projet font valoir que

« la région est maintenant l'une des rares à pouvoir offrir à la fois des services spécialisés en exportation et en productivité et des services professionnels qui permettent d'accompagner les entreprises dans leur développement. C'est la première fois qu'une région au Québec en arrive à une intégration aussi complète des services de développement économique sur son territoire. (...) C'est la vocation manufacturière, la présence des entreprises à l'international et l'obligation de relever des défis économiques de plus en plus grands qui ont incité les responsables économiques de la région à concevoir, dès le départ, des mécanismes d'intervention à la fine pointe et, aujourd'hui, à les regrouper afin de maximiser leur efficacité ».

Les membres du conseil d'administration du CELCA publient un nouveau communiqué, le 3 février 2004, quelques jours après le lancement de la planification stratégique de Pôle, qui, selon eux, « a provoqué une onde de choc dans la grande région Chaudière-Appalaches » ; ils reprochent aux initiateurs du projet conçu au sein de la métropole d'avoir élaboré un nouveau modèle économique hors de toute relations partenariales avec les intervenants économiques de la région Chaudière-Appalaches alors même la région a été « à l'avant-garde et a mis au point des mécanismes d'intervention efficaces qui ont fait école au Québec » : « Il semble évident qu'il n'existe pas chez les responsables économiques de la région de Québec une volonté réelle de reconnaître la spécificité et l'autonomie de Chaudière-Appalaches », qui se² dépeint, pourrait-on dire, comme une « société distincte »... Sans doute l'offre de services aux entreprises par deux organismes provoque-t-elle des duplications coûteuses pour les contribuables, mais « la demande de clarification est restée sans réponse » :

⁴⁸ *Le Soleil*, 20 novembre 2002. Le préfet de la MRC de Bellechasse estime de son côté qu'« avec ses PME qui desservent les marchés canadien et américain, avec ses 400 000 habitants, avec le nouvelle Ville de Lévis, Chaudière-Appalaches est une force. Elle a tout à fait la maturité et la vitalité pour prendre en main son développement économique » (*Ibid.*).

⁴⁹ D'avril à juin 2003, plus de 400 représentants du milieu économique ont participé à des rencontres de consultation.

« Les responsables économiques de la région Chaudière-Appalaches étaient prêts à collaborer avec la région de Québec afin d'élaborer des mécanismes encore plus performants, mais sans succès. Tant et aussi longtemps que la région de la Capitale-Nationale ne sera pas disposée à traiter notre région comme un partenaire à part entière et qu'elle cherchera à imposer ses structures, aucune avenue de collaboration ne sera possible ».

Vers un épilogue ?

Les principaux bailleurs de fonds des deux organismes ne peuvent évidemment rester durablement spectateurs du déroulement de la pièce qui se joue sous leurs yeux. En mars 2004, le directeur régional de Développement économique Canada (DEC)⁵⁰ tente donc d'imposer une entente qui permette d'éviter la duplication des services⁵¹. La « doctrine » du gouvernement du Canada distingue en effet trois niveaux d'intervention en matière de développement économique régional : les services de « première ligne », qui relèvent, au Québec, des Centres locaux de développement (CLD) et des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC, organismes financés par le fédéral) ; les services de « deuxième ligne », délivrés par les organismes régionaux et qui touchent les questions de formation, d'incubation d'entreprises, d'appui à l'exportation... ; enfin les services de « troisième ligne », qui portent sur la veille stratégique, les missions à l'étranger, la priorisation des secteurs d'intervention... Dans le schéma défini par DEC, seul Pôle aurait mandat pour assumer à la fois les services de deuxième et de troisième lignes dans la « grande » région de Québec, le CELCA devant en principe s'en tenir à ceux de deuxième ligne. Cette ligne de partage n'empêche apparemment pas le CELCA d'organiser une mission économique en Italie en mai 2004, en collaboration avec le ministère québécois du Développement économique et régional, la Chambre de commerce italienne et... Développement économique Canada.

*

* *

Par delà les péripéties et les inévitables contingences qui en affectent le cours, le conflit qui oppose les deux projets antagoniques de ré-organisation des services d'animation économique - le Pôle Québec-Chaudière-Appalaches et la Conseil économique Lévis - Chaudière-Appalaches - n'est nullement anecdotique. Il constitue un excellent analyseur institutionnel et s'inscrit dans au moins quatre registres explicatifs complémentaires :

⁵⁰ Développement économique Canada pèse lourd dans les budgets des deux organismes (ou de ceux qui s'y trouvent fusionnés) : en 2003, il a contribué à hauteur de 1,27 millions \$ dans un budget global de Pôle de 4,3 millions \$, et pour 750 000 \$ dans un budget de CELCA de 2 millions \$.

⁵¹ Ainsi, une entente de collaboration proposée par DEC a été soumise aux conseils d'administration respectifs de Pôle et du CELCA. Chacun des organismes y a apporté des correctifs qui ont mené à une rencontre à la fin mars réunissant la présidente et la directrice générale du CELCA et le directeur général de Pôle.

- les nouveaux modes de relations entre acteurs économiques et politiques, dans des schémas d'action qui relèvent de la gouvernance, au sens que Stoker donne à ce terme⁵² ;
- l'importance de l'ancrage historique des rapports de force politico-économiques et des représentations territoriales ;
- le fondement territorial des facteurs culturels qui permettent de rendre compte des formes et des modalités des construits institutionnels ;
- l'importance croissante que revêtent, en étroit rapport avec le mouvement actuel d'internationalisation accrue des échanges et de coopération intra-continentale (ALENA...), le format régional et le tandem région-système urbain, en tant que vecteurs de développement économique et de cohésion sociale ; on aura noté l'émergence d'une certaine identité territoriale⁵³.

La place qu'occupe la personnalité des acteurs en présence n'est pas pour autant négligeable, mais elle s'inscrit avant tout comme une variable dépendante ou sous la forme d'un jeu interprétatif ou d'une mise en scène d'un texte dont la conception et la substance relèveraient avant tout d'une écriture collective. Le conflit, en effet, n'est pas d'abord inter-individuel : il s'inscrit dans des cultures régionales qui s'avèrent en partie incompatibles. L'une s'est forgée dans un contexte urbain et métropolitain dominé par la haute fonction publique d'une ville qui entend faire valoir son statut de capitale ; il n'est pas faux d'y voir une forte empreinte « administrative », qui porte à concevoir l'intervention de l'Etat non seulement comme légitime mais aussi et surtout comme naturelle voire incontournable ; les projets organisationnels ont tendance à naître « d'en haut » avant de chercher un possible ancrage par voie de naturalisation⁵⁴. L'autre culture est moins marquée par la hiérarchie territoriale que par une longue tradition de concertation qui prend place aujourd'hui au sein du Conseil régional de développement ou de la Conférence des préfets ; le processus de développement économique, où le secteur manufacturier a joué un rôle crucial, tient finalement peu à l'intervention de l'Etat ; il est au contraire fortement redevable à la capacité qu'ont eu les acteurs économique, politiques et éducatifs à définir des projets communs ajustés aux savoir-

⁵² Pour Gerry Stoker, la gouvernance revêt cinq grandes caractéristiques : elle fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ; elle fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ; elle part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'Etat ; enfin, en situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique. La gouvernance se caractérise ainsi principalement par l'intervention de nouveaux types d'acteurs, l'interdépendance accrue des intervenants et le développement de mécanismes de gestion territoriale qui n'ont besoin, pour fonctionner, ni de l'autorité ni des sanctions de la seule puissance publique (G. STOKER, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, 1998, n° 155, p. 20-21).

⁵³ Pour des motifs de principe mais évidemment sans succès, le CELCA demande à Pôle Québec Chaudière-Appalaches, en janvier 2004, de retirer la mention « Chaudière-Appalaches » de sa raison sociale.

⁵⁴ Jean Fortin, président du Conseil régional de concertation et développement de la région de Québec, également maire de la Ville de Baie Saint-Paul et président du CLD de la MRC de Charlevoix, écrit en février 2002 que « si la région de Québec peut se réjouir de la présence de la capitale sur son territoire, en raison de l'activité gouvernementale qu'elle génère et de l'attrait qu'elle peut exercer, elle souffre en contrepartie d'une forte dépendance à l'endroit de l'Etat. Cette dépendance se traduit par une culture entrepreneuriale déficiente. [...] Malgré le virage amorcé ces dernières années en vue de diversifier l'économie régionale, force est d'admettre qu'un changement de mentalité important doit s'opérer avant que la région puisse se comparer avantageusement avec la Beauce ou le Centre du Québec » (*Le Soleil*, 2 février 2002).

faire de la région, en particulier aux relations complexes qu'entretiennent entre elles les valeurs de concurrence et de coopération, d'individualisme et de solidarité ; dans ces conditions, l'élaboration des projets part du « bas » et procède par agrégation successive jusqu'à atteindre, aujourd'hui pour la première fois et sous l'emprise de la contrainte externe, le niveau régional.

L'ambivalence de la position de la Ville de Lévis tient avant tout à sa situation de double appartenance et donc à sa possible double allégeance. Le choix qu'il revient à ses représentants d'opérer est donc avant tout commandé par la façon dont ceux-ci se reconnaissent dans les systèmes de valeurs en compétition et dont ils estiment que l'un ou l'autre projet est en mesure de mieux servir leurs propres intérêts à la fois politiques et économiques. La loi inscrit la Ville de Lévis dans la Communauté métropolitaine de Québec, mais la décision que prend celle-ci, à la fin de l'année 2001, de déléguer à un organisme les compétences qui sont les siennes en matière d'organisation économique, de services aux entreprises et de promotion internationale permet à Lévis de se dégager de cette emprise en refusant de se joindre au projet envisagé. La fusion municipale, de part et d'autre du Saint-Laurent, est opportunément venue lui octroyer un format territorial et une assise socio-économique qui lui permettent désormais de jouer avec de meilleures chances de succès que naguère la carte du leadership régional. Ce processus aura finalement fonctionné comme un vecteur de dissociation relative de la Rive-nord et de la Rive-sud, de rivalité accrue des deux nouvelles villes.