

À PROPOS DES VILLES-RÉGIONS

L'émergence des villes-régions est un phénomène universel. Ces nouveaux pôles démographiques, politiques et économiques posent de nouveaux défis aux administrations centrales. Le Québec n'échappe pas à ce phénomène.

C'est pourquoi nous proposons à nos lecteurs les réflexions des universitaires américains, Allen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja et Micheal Storper, soumises aux participants du congrès Global City Regions: Policies for Wealth and Well-being,¹ organisé par l'Université de Californie à Los Angeles (UCLA), en octobre 1999. La traduction et la synthèse sont de M. Pierre Blais, de l'Unité de recherche et de prospective du ministère des Affaires municipales et de la Métropole



Il existe actuellement à travers le monde plus de 300 villes-régions comptant une population de plus d'un million d'habitants. Au moins 20 d'entre elles regroupent plus de 10 millions d'habitants. Un regard sur ce phénomène, apparaît donc essentiel afin de bien situer l'évolution du développement de la région métropolitaine de Montréal, de celle de Québec et celui des territoires québécois en général.

Les caractéristiques du phénomène

Le texte de l'UCLA relie étroitement le phénomène du développement des villes-régions à celui, plus global, de la mondialisation. Les villes-régions se présentent ainsi comme une composante essentielle de la hiérarchie d'institutions économiques et politiques actuellement en émergence, qui comprend également les grandes institutions internationales de régulation des échanges (comme la Banque mondiale ou l'Organisation mon-

diale du commerce), les grands blocs multinationaux (comme l'Union européenne ou l'ALENA) ainsi que les États nationaux (chez qui on constate, toutefois, une capacité d'intervention beaucoup moins grande sur les échanges). En fait, la base de cette hiérarchie peut être vue comme une « mosaïque de villes-régions », constituant le moteur économique de la nouvelle économie mondiale.

Le territoire des villes-régions rassemble en effet un ensemble de réseaux de production flexibles et diversifiés, nécessaires à un vaste groupe d'activités économiques dont les processus de production se révèlent peu standardisés (*routinized*). Ce groupe, de plus en plus dominant dans l'économie des pays développés, comprend des activités comme les industries de haute technologie, les services supérieurs (*high-level*) (sièges sociaux, finance, assurances, etc.) ou encore les industries culturelles. L'accès plus facile aux marchés mondiaux stimule le développement de ces activités économiques concentrées

dans les grandes agglomérations urbaines et encourage la spécialisation de ces dernières à l'échelle internationale (les semi-conducteurs dans la Silicon Valley, ou encore les banques et services financiers à New York et à Londres).

En plus de voir leur développement lié au vaste phénomène de mondialisation des échanges, les villes-régions partagent également divers problèmes liés au changement de leur géographie économique et sociale. La plupart des villes-régions sont ainsi confrontées à d'importants phénomènes de fragmentation et d'étalement de leur territoire qui se manifestent à travers :

- l'accroissement de l'hétérogénéité culturelle, découlant d'importants mouvements de migration vers les grandes agglomérations urbaines ;
- le développement d'une structure urbaine « polycentrique », comportant plusieurs pôles économiques périphériques (les *edges cities*) en plus du pôle central et la délimitation de moins en



Photo Denis Labine, Ville de Montréal

Enjeux et structure politique

Depuis le début des années 1970, un nouveau régionalisme a commencé à émerger et à se surimposer au régionalisme traditionnel axé sur l'attribution de pouvoirs et de responsabilités particulières à des gouvernements locaux ou à des sous-territoires à l'intérieur du territoire national (*the older devolutive regionalism*). Ce nouveau régionalisme n'est pas tant l'effet du mouvement de retrait des gouvernements centraux, qu'une réponse locale pour faire face à l'accroissement de la compétition entre les régions et pour maintenir ou accroître les avantages comparatifs dans le contexte de l'évolution rapide de la mondialisation de l'économie.

Par ailleurs, la concentration de certains systèmes de production crée un effet de synergie à l'échelle régionale, entraînant ainsi un accroissement de la productivité et de la performance économique des entreprises. Toutefois, un certain nombre de coûts liés aux effets négatifs sur l'environnement ou problèmes d'externalité empêchent ces systèmes de production d'atteindre leur capacité maximale, lorsque le domaine économique ne répond qu'à la seule logique du marché.

C'est dans ce contexte que peuvent être envisagées la définition de politiques de développement économique local ainsi que la recherche de structures de gouvernance³ et de planification, visant globalement la poursuite du développement économique et le maintien de l'ordre social.

Parmi les grands enjeux qui se posent dans la définition des politiques de développement économique local des grandes agglomérations urbaines, mentionnons les suivants :

- la mise en convergence des intérêts des gens d'affaires de la ville centrale et ceux de tout un ensemble de groupes provenant de pôles périphériques ou de divers quartiers à l'intérieur de l'agglomération ;
- le choix des priorités d'actions entre celles visant à assister et à retenir les entreprises existantes ainsi que celles pouvant émerger du milieu (développement endogène) et celles visant la recherche d'investissements provenant de l'extérieur (développement exogène); les recherches menées tant en Europe qu'aux États-Unis démontrent

que la première de ces deux options se révèle la plus profitable ;

- le choix dans les modes de gestion de projets de développement (comme la constitution de sociétés paramunicipales, l'instauration de partenariats public-privé ou encore la mise à contribution de groupes ou d'associations communautaires).

L'enjeu majeur de la gouvernance réside dans la définition de modes de coordination politique entre l'application de politiques publiques de niveaux supranational, national et régional, d'une part, et la contribution du milieu à leur conception et à leur application, d'autre part. Par ailleurs, la question de la gouvernance des villes-régions renvoie aussi aux enjeux particuliers suivants :

- l'atteinte d'un juste équilibre dans la collaboration et la compétition entre les entreprises, c'est-à-dire le mariage entre un comportement compétitif se manifestant au jour le jour, d'une part, et un esprit de coopération touchant des actions envisagées à plus long terme en vue d'assurer la croissance économique locale, par une mise en commun des ressources et un apprentissage mutuel, d'autre part ;
- la capacité des instances politiques nationales et supranationales qui agissent comme interlocuteurs auprès de ces entreprises de coordonner leurs interactions ;
- les types de pratiques locales tant selon des règles normatives que selon des règles plus souples de négociation entre les organisations ou entre les individus ;
- la question de la performance économique par rapport à celle de la responsabilité en ce qui touche l'équité sociale par rapport aux revenus, à l'accès aux fonctions politiques, la répartition de biens et services publics sur le territoire, etc. **M**

1 -SCOTT, Allen J. et autres, 1999, « Conference theme paper: Global city-region », *Global City-Regions Conference*, UCLA School of Public Policy and Social Research, 15 p. On trouvera l'intégral de ce texte à l'adresse Internet suivante : <http://www.sppr.ucla.edu/globalcityregions/Abstracts/abstracts.html>

2. Mode de développement qui n'est pas encore présent au Québec

3. Sur la gouvernance, voir « Particularités et risques de la gouvernance », dans *MUNICIPALITÉ*, février-mars 2000, p.12

moins définie du territoire urbain (l'étalement urbain) ;

- l'accroissement de la polarisation sociale et spatiale entre les pauvres et les riches, s'accompagnant du retrait de l'intervention des autorités publiques. C'est ainsi que les plus pauvres doivent se tourner davantage vers des groupes communautaires pour combler divers besoins fondamentaux et que les plus riches ont tendance à se soustraire à la société civile et à leurs responsabilités civiques, en se regroupant dans des ensembles résidentiels clôturés et complètement privés (les *gated communities*)².

La prise en compte de ces situations nouvelles démontre qu'au même moment où il convient d'appuyer le développement des fonctions économiques des villes-régions, fonctions de plus en plus vitales dans le contexte de la mondialisation, il importe également de se préoccuper du contexte social, culturel, urbanistique et environnemental qui permet ou qui favorise ce développement.