

**DE POLITIQUE RÉGIONALE À DÉVELOPPEMENT LOCAL. RÉCIT
D'UN SUCCÈS QUÉBÉCOIS (OU PRESQUE) : JUMELER ÉQUITÉ
TERRITORIALE ET ENTREPRENEURSHIP LOCAL**

Mario Polèse

Notes de recherche / *Working Paper*, n° 2018-04

CENTRE
URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

**DE POLITIQUE RÉGIONALE À DÉVELOPPEMENT LOCAL. RÉCIT
D'UN SUCCÈS QUÉBÉCOIS (OU PRESQUE) : JUMELER ÉQUITÉ
TERRITORIALE ET ENTREPRENEURSHIP LOCAL**

Mario Polèse

Chapitre à paraître dans *Politique territoriale au Québec* (sous la direction M.-U. Proulx) Presses de l'Université du Québec.

Institut national de la recherche scientifique
Centre Urbanisation Culture Société
Montréal

Juin 2018

Mario Polèse

Centre Urbanisation Culture Société de l'INRS

mario.polese@ucs.inrs.ca

Centre Urbanisation Culture Société
Institut national de la recherche scientifique
385, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H2X 1E3

Téléphone : (514) 499-4000

Télécopieur : (514) 499-4065

www.ucs.inrs.ca

Ce document peut être téléchargé sans frais à :

<http://www.ucs.inrs.ca/ucs/publications/collections/>

Résumé

Le développement régional, à la fois comme objet d'étude et comme objectif politique, est passé par plusieurs phases. Nous proposons ici une brève historique de la pensée régionale et des politiques régionales au Canada et au Québec des années 1960 à aujourd'hui. Après une première période axée sur des grandes stratégies nationales de lutte aux disparités régionales, ce que l'on appelle communément une politique régionale, les discours et les pratiques ont changé. L'accent est désormais sur le *local* : des actions locales, l'entrepreneuriat local et des organismes locaux de développement économique. Ce cheminement vers le local, mais en laissant à l'État les grandes fonctions sociales et fiscales pour assurer l'équité territoriale et interpersonnelle, a finalement donné résultats positifs à en juger par dynamisme économique et le niveau de vie des régions québécoises.

Mots-clés : Développement régional; Développement économique local; Québec

Abstract

From Regional Policy to Local Development. A Quebec Success Story (or almost): Reconciling Territorial Equity with Local Entrepreneurship

Regional development, both as an object of study and of policy, has gone through various stages. This paper proposes a brief history of regional thinking and policy in Canada and in Quebec from the 1960s to the present. After an initial period centered on grand national strategies to reduce regional disparities, commonly referred to as regional policy, the focus shifted. The focus now is on local: local action, local entrepreneurship, and local economic development agencies. This shift towards local, while leaving the principal social and fiscal policy levers for ensuring social and interpersonal equity in the hands of the State, has produced generally positive results to judge by the economic performance and welfare levels of Quebec's various regions.

Key Words: Regional Development; Local Economic Development; Québec

Le développement régional, à la fois comme objet d'étude et comme objectif politique, est passé par plusieurs phases au Canada et au Québec. La vision que nous en avons aujourd'hui est sensiblement différente de celle il n'y a pas si longtemps. La vision de ce que l'État doit faire (ou encore est capable de faire) pour venir en aide aux régions défavorisées a fondamentalement changé. Nous proposons ici une brève historique des idées maîtresses en la matière des années 1960 et 1970 à celles d'aujourd'hui. C'est l'histoire, en simplifiant un peu, d'une transition du haut de l'appareil de l'État vers le bas. On ne parle guère aujourd'hui à Québec de grande politique régionale; mais plutôt de structures décentralisées en appui à des initiatives locales. Ce cheminement vers le local, en laissant à l'État central les grandes fonctions sociales, n'était pas forcément une mauvaise chose, comme nous le verrons. Les résultats sont plutôt positifs au plan du développement et du niveau de vie des régions québécoises,

La question régionale : retour sur un passé pas si lointain

Dans les années 1960, lorsque j'entreprenais mes études en sciences régionales à l'Université de Pennsylvanie, on ne se posait guère de questions sur l'urgence de la « question régionale » et la nécessité pour l'État d'intervenir. Nous – professeurs et étudiants – partagions une foi inébranlable dans la capacité de l'État à régler, ou du moins sensiblement réduire, les inégalités territoriales qui s'observaient alors dans tous les pays occidentaux. Ce fut la grande époque de l'euphorie économique d'après-guerre, une croissance qui se poursuivait apparemment sans fin, mais qui s'accompagnait d'une transformation profonde du paysage économique et des relations entre régions. Partout, les campagnes se vidaient. Les grandes métropoles étaient en pleine croissance, écrasant tout sur leur passage. Un nouvel ordre spatial était en train de naître, un nouvel ordre qui exigeait à la fois des nouvelles connaissances (la science régionale!) et de nouvelles politiques.

Un peu partout, l'État national - les États-Unis une rare exception – se dotait de nouveaux instruments pour mener ce qu'il convient d'appeler une « politique régionale » dans le but de maîtriser ce nouvel ordre spatial. La France était l'exemple-phare avec son ministère du Plan et sa Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) créée en 1963, le modèle à suivre pour d'autres pays, et qui ne manquerait pas d'influencer la pensée régionale au Québec. L'État central avait le devoir d'assurer un « aménagement du territoire » ordonné – l'expression consacrée – pour assurer que les fruits de développement économique profitent à tous les parties du territoire national, et non pas seulement aux grandes villes. En France, l'ouvrage *Paris et le désert français*, d'abord paru en 1947 et réédité en 1972, captait bien l'esprit du temps (Gravier 1947, 1972). La France était, certes, un cas extrême de développement polarisé; mais le défi était le même un peu partout. Montréal au Québec n'était pas moins envahissante que Paris en France. L'État central, en somme, avait le devoir d'intervenir pour corriger les déséquilibres régionaux.

L'âge d'or des pôles de croissance

Mais encore fallait-il que l'État ait les outils et les connaissances nécessaires pour intervenir de manière efficace sur le territoire. Il n'est donc guère étonnant que la période d'après-guerre a vu naître la nouvelle « science » des régions dont les pionniers furent Walter Isard aux États-Unis et Claude Ponsard en France (Isard 1956; Ponsard 1958). Le libellé exact (science régionale, économie spatiale, développement régional...) n'a pas d'importance. L'important fut la foi qu'avaient ses adeptes de l'époque, dont j'étais, dans le pouvoir des méthodes scientifiques de venir à bout des problèmes régionaux à l'aide des nouveaux modèles explicatifs et des bonnes données, maintenant disponibles. Par modèle, *science* régionale oblige, on entendait des relations mathématiques, mesurables, entre phénomènes (variables) qui nous permettaient de prévoir avec précision l'impact réel de tel ou tel investissement ou intervention de l'État sur le territoire. Ainsi, grâce aux bons modèles et des bonnes données, l'État aurait en main les informations et les outils pour cibler tel ou tel territoire pour en favoriser le développement et en maximiser les retombées pour tout le pays.

Le concept-clé de « pôle de croissance » ou de « développement » (la distinction n'a pas vraiment d'importance) fut le modèle dominant de l'époque, dont le père était l'économiste français François Perroux (Perroux 1955), idée reprise et élaborée ensuite par d'autres : Boudeville (1972), Friedmann (1966), Higgins (1971), Hirschman (1958) et Isard (1959), pour ne nommer que ceux-là. Le modèle de pôle de croissance s'appuyait sur de nouveaux outils scientifiques comme les tableaux input-output intersectoriels, la comptabilité économique nationale et la programmation linéaire, tout en intégrant les apports de la nouvelle sous-discipline de l'économétrie spatiale. L'autre clé fut l'arrivée des ordinateurs puissants dans les années 1960, qui rendait possible l'opérationnalisation des modèles. Les racines intellectuelles du modèle de pôle de croissance se trouvaient dans la pensée keynésienne, idée maîtresse à l'époque en sciences économiques, avec sa notion forte d'effet multiplicateur et l'État-investisseur comme moteur de développement. Ne pouvait-on pas appliquer le même modèle aux régions?

Le modèle de pôle de croissance n'était pas totalement faux. Les tableaux intersectoriels restent encore aujourd'hui des outils précieux pour décrire le fonctionnement interne des économies nationales et régionales et pour calculer les effets multiplicateurs des investissements publics. Cependant, les limites des modèles de croissance régionale à inspiration keynésienne étaient moins évidentes à l'époque, chercheurs et décideurs emportés par la nouveauté de ces instruments puissants d'analyse. Cet essai n'est pas l'endroit pour faire la démonstration des limites du modèle de pôle de croissance et des analyses d'impact qui en sont issus; pour des discussions plus technique, voir Parr (1999, 1999a) et Polèse et Shearmur (2003). En termes simples, le modèle de pôle de croissance s'appuie sur un raisonnement fondamentalement « statique » dans le vocabulaire des économistes, tout comme le modèle keynésien¹. Enfin, la transposition de la notion

¹ Keynes, il est utile de rappeler, cherchait à expliquer des cycles économiques, en l'occurrence la Grande Dépression des années 1930, et non pas la croissance économique à long-terme qu'on appelle aussi le « développement ».

initiale de pôle de croissance de Perroux (1955), concept *a-spatial* à la base, à un contexte spatial demeure contestable.

L'important pour les fins de cet essai n'est pas de décortiquer la notion de pôle de croissance, mais de constater avec quatre décennies de recul d'impact de cette école de pensée sur la perception des fondements du développement régional et, partant, sur l'évolution des politiques régionales au Québec.

Figure 1 - Revenu moyen par habitant, par province, 1961-1971. Écart [en %] par rapport à la moyenne canadienne

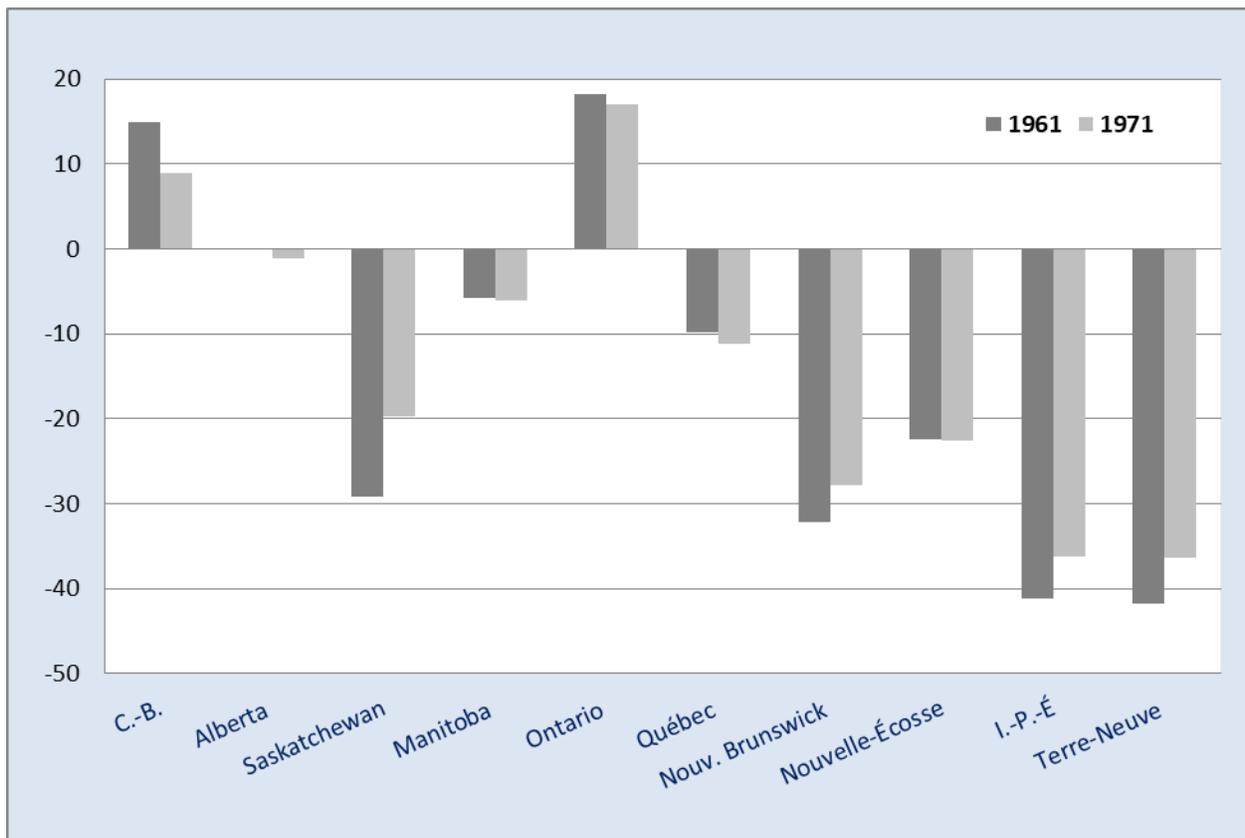
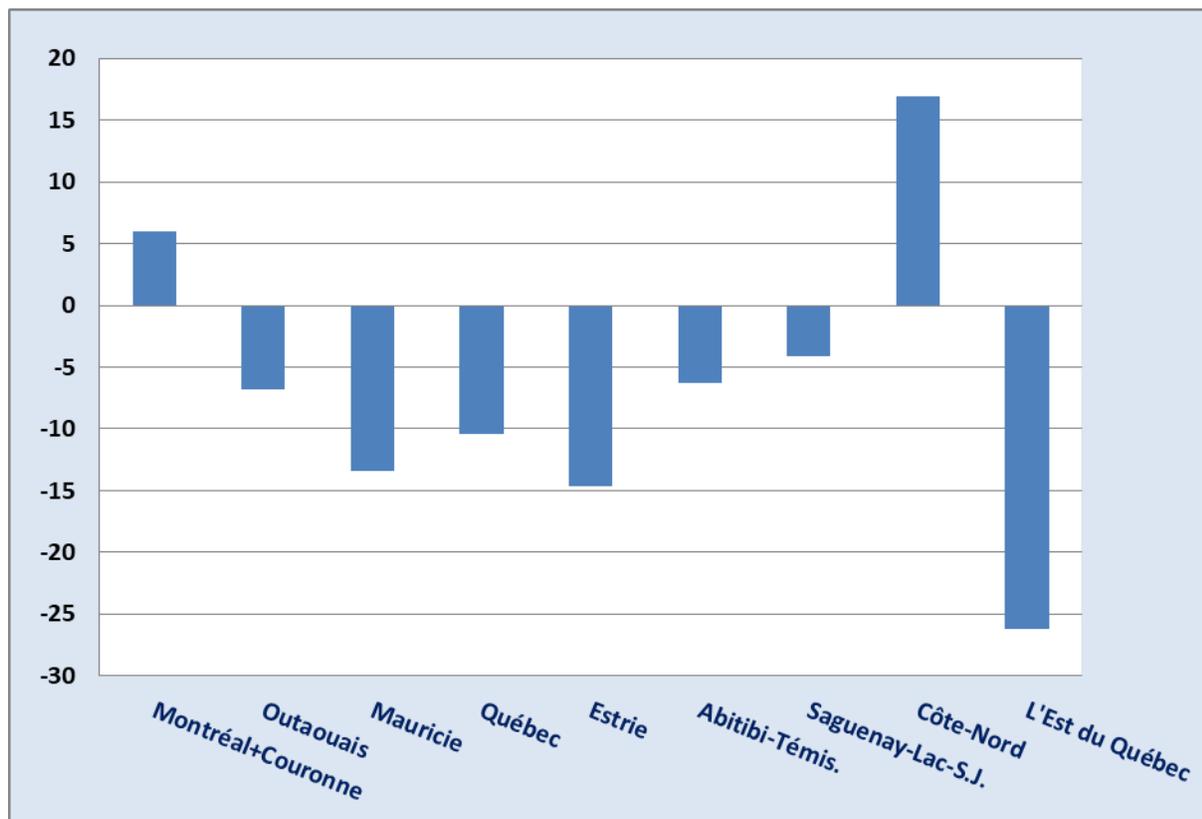


Figure 2 - Revenu moyen par habitant, par région, 1966. Écart [en %] par rapport à la moyenne québécoise



La lutte aux disparités régionales

Si l'école de pensée, initiée par Ponsard, Perroux, Isard, Friedmann et d'autres, fournissait les bases conceptuelles pour les chercheurs et intervenants préoccupés par la question régionale, la finalité des actions de recherche et d'intervention publique était claire : la réduction des disparités régionales. Au Canada, le terme « disparités régionales » revenait constamment dans le discours public des années 1960 et 1970, et pour cause; voir les figures 1 et 2². Les disparités régionales, peu importe l'indicateur employé, étaient des réalités palpables, durement ressenties par les populations des « régions », vocable réservé au Québec et aux territoires à l'extérieur des grandes métropoles. Manifestement, la croissance économique ne profitait pas de la même façon à toutes les régions du pays.

Au Canada, les provinces à l'est du Québec affichaient systématiquement des revenus par habitant 30 à 40% en bas de la moyenne nationale (figure 1), les provinces atlantiques, dont l'Acadie, les perdants éternels, semble-t-il, de la Confédération (Beaudin et Savoie 1988; Savoie 1986). En 1977, le Conseil économique du Canada, récemment créé par le gouvernement de Pierre-Elliott

² Sources : calculs de l'auteur à partir des comptes économiques provinciaux pour la figure 1 (indices par habitant publiés dans Polèse 1987) et de Villeneuve (1977) pour la figure 2.

Trudeau pour scruter les grands défis économiques du pays, publiait une vaste étude intitulée *Vivre ensemble : Une étude des disparités régionales* (CEC 1977) dont le titre ne pouvait pas être plus clair. La situation n'était guère plus réjouissante au Québec (Villeneuve 1977). L'Est de la province affichait des revenus moyens proches de 30% en bas de la moyenne québécoise dans les années 1960 (figure 2) avec des indices pouvant atteindre -50% pour certaines localités de la Gaspésie. Les disparités régionales se présentaient comme une réalité têtue de la condition québécoise, un territoire coupé en deux entre un Québec urbain central, moderne, et une périphérie laissée pour compte (Tremblay 1976). Fréchette *et al* (1979), le principal manuel universitaire à l'époque sur l'économie québécoise, consacrait un chapitre entier aux disparités régionales.

La lutte aux disparités régionales commandait une réaction politique, tant au Québec comme au niveau fédéral, et qui ne tardait pas à venir. En 1969, le gouvernement fraîchement élu de Pierre-Elliott Trudeau à Ottawa met sur pieds le ministère de l'Expansion économique régionale (MEÉR), dont l'objectif explicite est la lutte aux disparités régionales. Face à la montée du séparatisme québécois et aussi à la grogne des provinces, que se sentaient toujours lésées par le pacte confédératif de 1867, le MEÉR était une pièce-clé pour témoigner aux habitants des régions qu'Ottawa n'était pas indifférent à leur sort. La stratégie du MEÉR reposait sur l'identification des « régions désignées » (c'est-à-dire, celles avec des indices de revenu par habitant X % en deçà de la moyenne nationale, ou encore d'autres indicateurs comme le chômage ou le PIB par habitant par rapport à la moyenne nationale), régions qui devenait alors éligibles à des investissements ciblés ou d'autres transferts de la part du gouvernement central. En cela, la stratégie du MEÉR n'était pas très différente de la politique régionale, aujourd'hui, de l'Union européenne (UE), une vraie politique régionale, conçue en haut de l'appareil administratif, axée sur la lutte aux disparités régionales.

Le MEÉR, dans son approche, était fortement influencé, comme on devait s'y attendre, par les grandes écoles de pensée de l'époque. Le Québec présentait un défi particulier, au cœur des préoccupations politiques du gouvernement Trudeau. Non, pas seulement est-ce que la province hébergeait des régions clairement défavorisées, surtout dans la partie est, mais sa grande métropole, Montréal était manifestement en panne, affichant depuis quelque temps des taux de chômage bien au-dessus de la moyenne nationale. Le MEÉR commanda alors une étude auprès de l'un des grands spécialistes de l'époque, Benjamin Higgins, émule de Perroux (Higgins 1971), auquel se sont associés André Raynauld, parmi les économistes les plus réputés du Québec à l'époque³, et Fernand Martin, pionnier de l'économie régionale québécoise. L'étude, sortie en 1970 sous le titre *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec* (Higgins *et al* 1971), est rapidement devenue célèbre, mieux connue depuis sous le titre abrégé *Rapport HMR*.

Le rapport HMR a suscité toute une polémique dans le milieu du développement régional au Québec : voir par exemple Polèse et Shearmur (2003). L'étude, c'est l'essentiel, prônait sans

³ André Raynauld deviendra plus tard président du Conseil économique du Canada, poste qu'il occupera de 1972 à 1976.

ambages une vision axée sur la notion de pôle de croissance. Montréal était le pôle de croissance du Québec, point à la ligne, pôle qu'il fallait renforcer et dont le renforcement allait – c'est bien ça le rôle d'un pôle de croissance - entraîner les autres régions du Québec dans son sillage. En termes plus crûs, pour aider la Gaspésie il fallait d'abord investir à Montréal; du moins, c'est la lecture qu'en faisaient beaucoup d'intervenants des « régions » à l'époque. On comprend facilement que le rapport HMR est vite devenu synonyme de l'arrogance de l'État fédéral et des élites montréalaises, obnubilés par la ville et la pensée magique des pôles de croissance⁴.

La réaction de l'État québécois n'était pas si différente, guidée aussi par la pensée régionale centrée sur la ville comme moteur du développement économique. En 1963, le Québec lance le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), première grande expérience de planification régionale, école de terrain pour une première génération de chercheurs québécois dans le domaine du développement régional - sociologues, économistes, géographes - formés souvent dans des universités françaises. L'expérience du BAEQ fut suivie peu après par la création de l'Office de Planification et de Développement du Québec (OPDQ), un peu l'équivalent québécois de la DATAR française.

Il n'est pas utile de revenir en détail sur les réactions que le BAEQ a suscité dans le milieu. Il suffit de rappeler, mus par une vision qui voyait dans la concentration urbaine la clé de la lutte au sous-développement régional, les chercheurs du BAEQ recommandaient la consolidation des villages et, carrément, la fermeture des villages les plus isolés (donc en principe les moins viables) du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie pour – c'était l'objectif - renforcer les principaux centres urbains comme Rimouski, Rivière-du-Loup et Gaspé. Là encore, il est facile de comprendre que ces recommandations ne furent pas bien reçues par les communautés visées. Le BAEQ reste à ce jour, du moins dans la région, l'exemple d'une initiative centrale mal tournée. N'empêche que la vision « urbaine » du développement, guidée d'en haut par l'État, est restée solidement ancrée dans le milieu de la planification régionale du Québec. Les dernières deux sections d'un document de l'OPDQ énonçant les grandes orientations du développement régional pour les années à venir s'intitulaient, respectivement, « les pôles de croissance » et « consolidation des centres urbains » (OPDQ 1973). Il est difficile d'être plus clair.

Bref, vu d'Ottawa ou de Québec, la lutte aux disparités régionales exigeait un État fort dont la fonction était de guider la trajectoire spatiale de l'économie nationale pour favoriser le développement des régions défavorisées. De plus, les grandes théories du développement régional de l'époque incitaient l'État à ouvertement cibler des pôles de croissance; à savoir, des « pôles » prétendument identifiés comme tels.

⁴ Le fait que les trois auteurs étaient des professeurs à l'Université de Montréal (Higgins y était professeur invité) n'a pas aidé. On imagine mal des professeurs de l'UQAC ou de l'UQAR sortir une étude semblable. Mais, le Réseau de l'Université du Québec existait à peine à ce moment, encore en phase de construction.

La redistribution de la richesse : attribut de l'État central

Toute politique régionale, au sens propre, est forcément une politique centrale. Les politiques régionales font partie de ce qu'il convient d'appeler, en économie, des politiques de redistribution; à savoir, la gamme des mesures de nature diverse qui ont pour objectif de transférer des ressources (revenus, capitaux) des plus riches aux plus pauvres. De tels transferts peuvent se faire entre particuliers ou entre territoires. Cela tombe sous le sens que seul l'État central a la capacité de redistribuer des ressources entre acteurs et territoires. Les politiques de redistribution se sont grandement développées depuis la Deuxième Guerre mondiale dans tous les pays avancés (quoique parfois avec un certain ralentissement ces dernières années), pierre angulaire de ce qu'il convient d'appeler l'État Providence. Le Canada et le Québec n'y font pas exception avec une panoplie de mesures fiscales et autres visant à réduire les inégalités sociales, certaines plus efficaces que d'autres.

L'essentiel, pour les fins de cet essai, est que toute mesure de redistribution a nécessairement une dimension spatiale, même si celle-ci n'est pas explicite. Le régime progressif d'impôt sur le revenu (canadien et québécois) équivaut à un transfert des ménages plus nantis aux moins nantis et, par le même biais, des territoires qui abritent une plus forte proportion de ménages nantis aux territoires qui abritent proportionnellement moins de ménages nantis. La même logique s'applique aux différentes mesures sociales comme l'assurance chômage et les prestations de bien-être social et de sécurité de vieillesse. Moins visible, la prestation par l'État central (fédéral ou provincial) de services comparables sur tout le territoire, financés par des impôts prélevés auprès de tous, constitue également une forme de transfert entre particuliers et territoires. Les exemples les plus évidents sont les services de santé et d'éducation. En ce sens, la politique québécoise depuis les années 1960, legs de la Révolution tranquille, de doter toutes les régions de Cégeps et ensuite les principales capitales régionales (sauf Sherbrooke qui en avait déjà) de campus universitaires, était bel et bien une politique régionale, même si elle ne portait pas le titre comme tel. Au plan fédéral, l'introduction depuis les années 1960 des paiements de péréquation entre provinces ainsi que les transferts aux provinces au titre de la politique nationale de santé revêtent un caractère plus explicitement territorial, mais sans non plus formellement porter le titre de « politique régionale ».

La politique régionale au sens propre visant explicitement des territoires désignés n'est, en somme, qu'une mesure de redistribution parmi d'autres dans la lutte aux inégalités territoriales. En cela, la situation de la plupart des pays avancés est aujourd'hui sensiblement différente de celle du début des années 1960, premier élément qui nous aide à comprendre la mort des politiques régionales au Canada et au Québec, question vers laquelle nous nous tournons maintenant.

Mort de la politique régionale

Le discours aujourd'hui, autant politique qu'intellectuel, autour du développement régional est sensiblement différent de celui des grands pionniers comme Isard, Friedmann et Perroux. Le terme « disparités régionales » est quasi-disparu du discours politique, du moins au Canada et au Québec. Ni l'État canadien ni l'État québécois ne manifeste aujourd'hui grande ambition à vouloir orienter « d'en haut » la trajectoire spatiale de l'économie au profit de telle ou telle région. Cela n'exclut

pas des interventions conjoncturelles en réaction à des situations particulières - une usine qui ferme ses portes ou une mine qui cesse d'être rentable – mais des politiques ponctuelles ne suffisent pas pour faire une vraie politique régionale. La notion de pôle de croissance n'est plus (ou du moins, rarement) invoquée pour guider les investissements de l'État. L'idée que l'État central a pour mission d'orienter le développement régional est, en somme, disparue.

Les deux États ont, au fil des années, démantelés les principaux ministères et agences chargés de formuler des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional. Le MEÉR a été définitivement aboli en 1989 par le gouvernement Mulroney après avoir été d'abord fusionné avec le ministère de l'Industrie⁵. Le Conseil économique du Canada, fondé en 1963, est dissous en 1993. Au Québec, l'OPDQ est mort en 1992. Aucun organisme analogue ne l'a remplacé depuis. Différents ministères à vocation « territoriale » se sont suivis depuis avec des changements d'appellation et de mission à chaque changement de gouvernement (ou presque); de sorte que la notion d'une grande politique régionale québécoise, au sens propre du terme, est de facto disparue de l'horizon politique. Les principales interventions à caractère « territorial », dont la création des MRC (Municipalités régionales de Comté), ont porté sur des réformes de structures politiques et administratives, ce qui n'est pas sans importance; mais ce n'est pas la même chose qu'une politique régionale.

Les causes du décès (1) : les faits ont changé

L'abandon, par Ottawa et par Québec, de grandes stratégies territoriales visant la réduction des disparités régionales n'était pas un accident, mais l'aboutissement (naturel, on est presque tenté de dire) de l'évolution des faits et des idées. Commençons par les faits. Premier fait : la grande époque de l'urbanisation et de l'exode rurale est aujourd'hui revolue. Le Canada et le Québec sont aujourd'hui des sociétés solidement urbaines avec plus de 80% de la population vivant dans des villes. En termes plus crûs, il ne reste plus de campagnes à vider (ou presque). La transition s'est faite. Les géographies économiques sont aujourd'hui largement fixées. Le sentiment d'urgence qui prévalait dans les années 1960 n'existe plus.

Deuxième fait : l'État providence post-1960 à l'aide des mécanismes de redistribution dont il fut question plus haut a largement réussi à réduire les disparités territoriales les plus criantes. Pour le Canada, la tendance des dernières décennies va dans le sens d'une convergence du revenu par habitant entre provinces (Coulombe 2000, 2007); peut-être pas aussi vite que l'on aurait souhaité; mais pas moins réelle pour autant. Pour ne prendre qu'un exemple, la Figure 1 nous apprendait que le revenu par habitant au Nouveau-Brunswick en 1961 se situait à plus de 30% en-deçà de la moyenne nationale, traditionnellement l'une des provinces les plus pauvres. Aujourd'hui, en intégrant l'impact de l'impôt progressif et d'autres transferts aux particuliers, l'écart est tombé à environ 7% en dessous de la moyenne nationale⁶. L'évolution est du même ordre pour les deux autres provinces maritimes.

⁵ Fusion qui a donné naissance au ministère (hybride) d'Expansion industrielle et régionale (MEIR : 1983-1989).

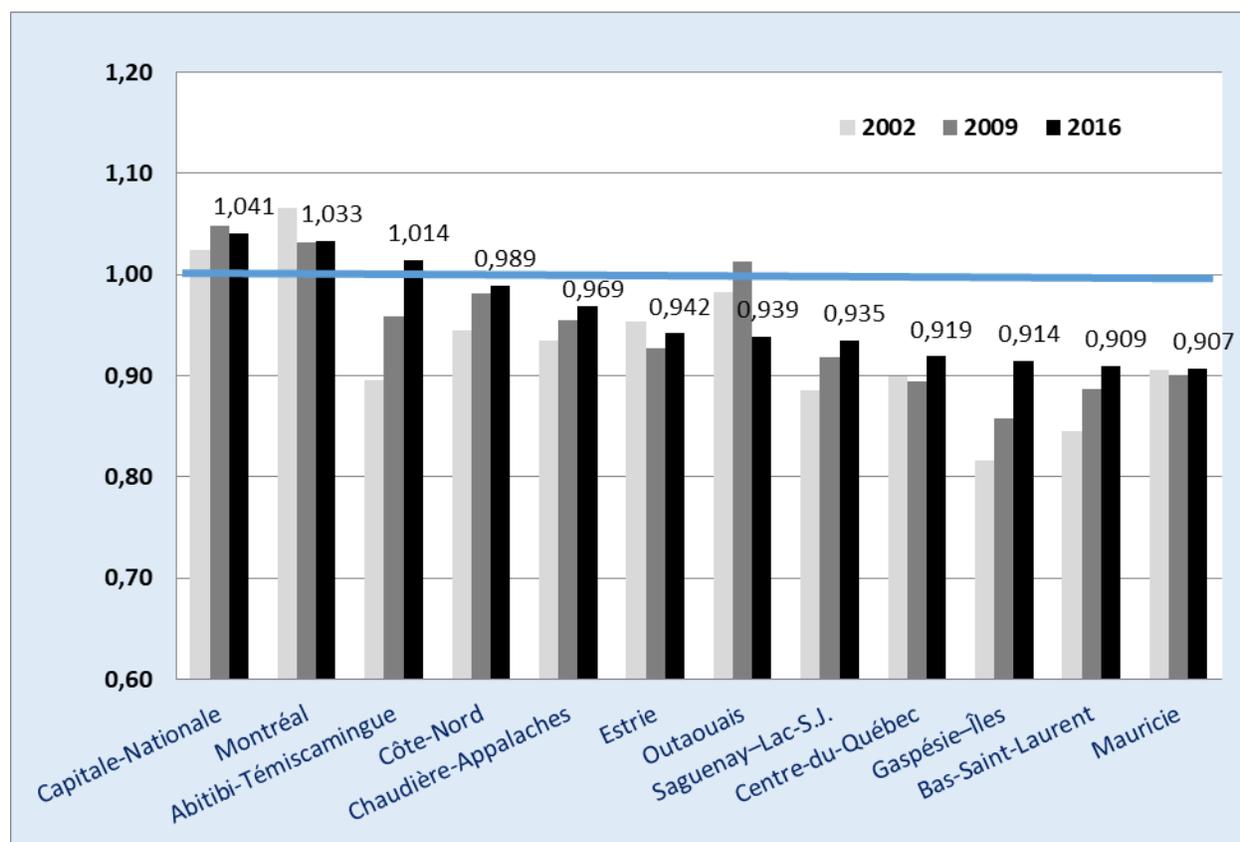
⁶ Revenu disponible après impôts (données de 2016). Source : Recensement du Canada.

L'écart serait encore plus mince si on introduisait des indices de coût de la vie, traditionnellement plus bas dans les provinces maritimes; si bien qu'il n'est pas inconcevable que le revenu moyen « réel » des habitants des Maritimes soit, dans les faits, supérieur à celui des habitants de Toronto. Certes, il existe toujours des poches problématiques – pensons à la Péninsule acadienne (Nouveau-Brunswick) et au Cap Breton (Nouvelle-Écosse) – mais, dans l'ensemble, il serait difficile de prétendre que les habitants des provinces maritimes jouissent aujourd'hui d'un niveau de vie sensiblement plus bas que celui des autres Canadiens. Les centres urbains de Moncton et d'Halifax, quoique beaucoup plus petites que Toronto ou Montréal, affichent depuis quelques années un dynamisme économique qui se compare favorablement aux deux grandes métropoles (Dubé *et al.* 2013, Dubé et Polèse 2014).

Bref, au niveau canadien, à l'exception de la honte des territoires autochtones, les disparités de bien-être entre territoires, même pour des unités spatiales relativement petites⁷, dépassent aujourd'hui rarement 20% (et encore cela est exceptionnel), rien de comparable, à titre de comparaison, avec l'écart entre le sud et le nord de l'Italie ou entre le Nord-est et le sud du Brésil. À cela s'ajoute une deuxième transformation à l'échelle canadienne. La géographie des riches et des pauvres a changé. L'Alberta et surtout la Saskatchewan étaient historiquement des provinces pauvres (revoir Figure 1), durement touchées par la Grande Dépression des années 1930. L'Ontario était l'éternel gagnant avec des revenus par habitant systématiquement au-dessus des autres, l'éternel contributeur au système de péréquation. La situation est aujourd'hui fort différente. Durement frappé par la crise de l'industrie automobile, l'Ontario a cessé d'être l'éternel gagnant de la Confédération canadienne, honneur qu'il a cédé à l'Alberta, grâce à ses richesses pétrolières. Les découvertes de gisements pétroliers ont également transformé le positionnement de Terre-Neuve et de la Saskatchewan, passés de provinces récipiendaires à provinces contributrices de la péréquation. Cette volatilité des économies régionales à l'échelle canadienne rend difficile (et finalement futile) toute tentative de dresser une grande stratégie nationale de développement régional.

⁷ L'unité spatiale : Division de recensement.

Figure 3. Québec - Revenu disponible par habitant par région 2002-2016



Les données pour le Québec⁸ (Figure 3) révèlent également un portrait fort différent de celui des années 1960. Là encore, c'est le jeu de redistribution du régime fiscal et des transferts qui fait surtout la différence. Les régions de l'Est du Québec (Gaspésie et les Îles; Bas-Saint-Laurent) affichent toujours des revenus (disponibles) par habitant en-deçà de la moyenne provinciale; mais, maintenant les écarts ne dépassent jamais - 10%. Aucune région québécoise n'affiche un indice en bas de 90% de la moyenne provinciale. Qui plus est, toutes les régions avec un indice (2006) en bas de 94% voient leur positionnement relatif s'améliorer depuis 2002. La Mauricie constitue la seule exception, en queue de peloton avec le score le plus bas parmi les régions québécoises; signe que les facteurs d'affaiblissement régional ne sont plus les mêmes qu'il y a cinquante ans. Un peu à l'image du sud-ontarien, la Mauricie se trouve aujourd'hui la victime d'une structure industrielle vieillotte, dominée par la grande entreprise; quoique des indices plus récentes laissent deviner une lente remontée.

⁸ Source: Institut de la statistique du Québec (ISQ 2018)

D'autres changements, plus étonnants ceux-là, se sont produits dans la géographie de bien-être du Québec. L'indice (revenu disponible) de la région de Québec-Capitale nationale dépasse aujourd'hui celui de Montréal⁹, portrait sensiblement différente de celui de 1966 lorsque aucune région n'arrivait au niveau de la métropole, à l'exception de la Côte-Nord alors en plein boom minier (Figure 2). La belle performance de la région de Québec depuis une vingtaine d'années constitue un véritable revirement territorial qui met en cause plusieurs idées reçues (Polèse 2012, 2016). Dit en d'autres mots, le modèle classique de développement polarisé autour d'un seul pôle de croissance, Montréal en l'occurrence, ne tient plus. Nous sommes loin du modèle HMR des années 1970. La dynamique régionale du Québec ne se réduit pas à des schèmes simples de croissance polarisée, pas plus que celle du Canada. Bref, les fondements intellectuels (et empiriques) pouvant servir de bases pour l'élaboration d'une grande stratégie nationale de développement territorial en faveur de telle ou telle région - ou de tel ou tel pôle - sont disparus, tombés, victimes des faits.

Nous reviendrons plus loin sur les dynamiques régionales québécoises. Mais, concluons d'abord cette section. Les effets de redistribution depuis les années 1960 de l'État providence jumelés aux virements continuels des trajectoires territoriales rendent difficile, voire inefficace, la mise en place de grandes politiques régionales, tant au Canada comme au Québec. Leur disparition n'était pas un hasard. Cependant, l'impulsion derrière l'abandon des grandes politiques régionales n'est pas seulement venue des « faits » (quoique ceux-ci ont, bien entendu, alimenté la réflexion), mais aussi du milieu universitaire et des penseurs de la question régionale. Il y a eu, comme on aime le dire dans des cercles universitaires, un changement de paradigme, l'objet de la prochaine section.

Les causes du décès (2) : les idées ont changé

La perception des fondements du développement régional n'est plus celle des années 1960 et 1970. Le discours véhiculé par la majorité des théoriciens de la chose régionale est aujourd'hui tout autre. C'est plus qu'un simple rajustement de théories dominantes; il s'agit, ni plus ni moins, d'un renversement de perspective. Là où avant le focus fut la maîtrise des grandes forces qui façonnaient la géographie économique du pays (fonction qui relève nécessairement de l'État central), l'objet aujourd'hui est résolument *local*. Le vocabulaire a changé. Certes, les grandes forces qui façonnent les géographies économiques continuent à être des objets de recherche, souvent à base de travaux économétriques, et continuent à alimenter les revues scientifiques; mais le discours des acteurs (penseurs et praticiens) les plus proches du développement régional a pris une autre direction.

À partir, grosso modo, des années 1980 a surgi une littérature grandissante sur ce qu'il convient d'appeler le développement local, terme le plus couramment employé. D'autres adjectifs comme « endogène » peuvent remplacer « local » dans certains écrits et discours. Le terme *Community Economic Development* (CED) est souvent employé en anglais; d'autres auteurs parlent de

⁹ Les données de l'ISQ portent sur des régions administratives, ce qui rend parfois difficile des comparaisons avec d'autres sources. Toutefois, la relation favorable à Québec se confirme également pour les régions métropolitaines. Selon les données du recensement de 2016, le revenu moyen après impôts des particuliers était 37 500\$ dans la RMR de Québec comparé à 36 234\$ dans la RMR de Montréal. L'écart est encore plus grand pour le revenu médian.

« milieux » locaux ou innovants. L'adjectif « territorial » est devenu à la mode depuis quelques temps, notamment chez les auteurs francophones. Toutefois, ces variations de vocabulaire ne changent pas fondamentalement l'optique adoptée, axée maintenant explicitement sur le « local », la communauté, le territoire, le milieu. Les auteurs, dont plusieurs Québécois, sont bien connus, l'auteur de ces lignes parmi les coupables : Blakely 1994, Camagni 2001, Campagne et Pecqueur 2014, Coffey et Polèse 1984, 1985, Crevoisier 2001, Fillion 1991, Joyal 2002, Jean 1989, Julien 1991, Maillet 1992, Pecqueur 1989, Perrrin 1991, pour ne citer que quelques exemples, mais qui ne rendent pas pleinement justice à la grande diversité des écrits sur le sujet.

Il n'est pas utile de faire un long exposé de cette vaste littérature qui scrute la notion du développement local sous ses différentes facettes, littérature sans doute familière au lecteur. Ce qui nous intéresse ici est sa genèse, surtout dans une perspective québécoise, et les conséquences pour l'évolution des politiques territoriales au Québec et, en parallèle, pour le développement des régions québécoises.

Retournons alors dans l'histoire. La perspective du développement *local* comme idée maîtresse pour guider le développement régional est en partie née de la révolte contre des politiques centrales mal-conçues et mal-appliquées. Parmi les mieux connues, citées précédemment, se trouvent bien entendu le Rapport HMR (Higgins *et al* 1970) et la saga du BAÉQ, mais ce ne furent pas les seuls exemples de politiques de développement menées par un État central distant, en principe peu sensible aux sentiments des populations locales. Le fiasco de l'aéroport de Mirabel, aéroport inutile qui a ouvert ses portes en 1974 pour les fermer vingt-cinq ans plus tard, a laissé un souvenir amer dans la région de Montréal. Là, comme en Gaspésie, des communautés locales se trouvaient en opposition à des planificateurs centraux, en l'occurrence pour lutter contre l'expatriation (inutile) des terres agricoles, pas très différente de la lutte, une décennie plus tôt, contre la fermeture (toute aussi inutile) de villages non-viables.

À ces luttes locales contre des interventions souvent arrogantes de l'État central s'ajoutait le constat, un peu partout en Occident, que les politiques « régionales » centrales s'avéraient d'une efficacité très relative pour contrer les grandes tendances géoéconomiques. L'ouverture des marchés, la mondialisation et les changements technologiques pesaient en bout de ligne beaucoup plus lourd que les « plans » de l'État central. Ce n'est pas un hasard que le ministère du Plan n'existe plus en France. Le Canada et le Québec en n'ont jamais eu, nonobstant les aspirations du défunt OPDQ. Bref, l'idée que l'État pouvait « d'en haut » orienter le développement des régions fut une erreur, douce illusion des premiers théoriciens de la chose régionale. Ce n'est pas le rôle de l'État central, du moins dans des économies de marché. Les inégalités de bien-être (entre particuliers ou ménages) étaient de toute façon du ressort d'autres politiques de l'État central, des politiques qui, nous l'avons vu, ont eu pour effet indirect de largement effacer les inégalités spatiales les plus criantes; si bien que des interventions régionales motivées par des préoccupations sociales avaient moins de raison d'être.

La table était mise, en somme, pour une autre vision du développement régional, vision dans laquelle les universitaires ont majoritairement embarqué et qui, tout en reconnaissant des différences d'un auteur à l'autre, est restée largement majoritaire dans le milieu des études régionales. L'idée maitresse est simple, ce qui ne la rend pas moins valable pour autant. Les meilleures idées sont souvent simples. En termes simples, précisément, l'idée derrière le développement local peut se résumer comme suit : la population locale est ultimement la vraie source du développement. Ce sont les entrepreneurs locaux, les intervenants régionaux à tous les niveaux et les acteurs politiques du milieu qui sont les véritables moteurs du développement. Qui d'autres que les gens du milieu connaissent mieux les opportunités et les occasions d'affaires que recèlent le territoire? Les initiatives qui comptent et qui perdurent viennent nécessairement d'en bas. Bref, des politiques gagnantes de développement régional doivent miser sur le dynamisme des acteurs locaux et sur les atouts propres au territoire. Par le même biais, le rôle « régional » de l'État central est désormais de laisser l'initiative en matière de développement aux territoires - communautés, régions, localités – et de faciliter la mise en place de structures appropriées à cette fin.

Cette perspective a fait beaucoup de bien (nous y reviendrons). Elle est critiquable aussi à plusieurs égards¹⁰. L'accent mis sur le pouvoir du « local » fait trop facilement abstraction des tendances et contraintes de la géographie économique. La perspective du développement local risque alors de susciter de fausses attentes chez les populations locales. Et enfin, elle peut servir de prétexte commode à l'État pour se retirer de la chose régionale, en l'absolvant désormais de l'obligation de formuler une politique régionale, au sens propre du terme. C'est exactement ce qui s'est passé, tant au niveau fédéral que québécois, comme nous l'avons vu. Cependant, la montée du développement local comme idée maîtresse et l'abandon en parallèle, des politiques régionales (centrales) ne s'appuyaient pas seulement sur une mutation intellectuelle (un changement de paradigme, nous l'avons dit) mais avaient aussi de solides assises politiques. Il convient alors de regarder de plus près les fondements de son succès comme devise, qui dépassent largement le seul milieu universitaire.

Une idée qui plaît (à presque tout le monde)

Il est plutôt rare que la même idée soit reprise par les deux pôles de l'échiquier politique. Pourtant, c'est exactement ce qui s'est passé pour l'idée ou, disons plutôt, l'idéal du développement local. Les milieux de gauche comme de droite l'ont pris à leur compte. À gauche - pour des groupes populaires, syndicats et d'autres acteurs de ce qu'il convient d'appeler la société civile - développement *local* fait appel à des notions positives comme « solidarité », « communauté » et « pouvoir local ». C'est le développement *par le bas*, propulsé par les gens du milieu, à l'opposé, en somme, d'un développement imposé par les (méchantes!) multinationales et par les forces destructrices de la mondialisation, à l'opposé des politiques imposées *par le haut* par des lointaines élites politiques dans la capitale nationale.

¹⁰ Pour une critique plus approfondie, voir Polèse (1996) dont j'ai repris certaines idées ici.

Qui plus est, comme discours politique le développement *local*, peu importe l'adjectif exact employé, est à la base aujourd'hui du financement public de centaines (milliers, peut-être) de groupe populaires, associations, organismes et OSBL de tous genres dans toutes les régions du Québec. Quelle ville, quel quartier n'a pas son organisme ou association local pour promouvoir le « développement » sous différents angles? Ce vaste réseau d'intervenants, pour employer le terme consacré, constitue aujourd'hui un puissant lobby, épaulé souvent par des universitaires, qui continue à alimenter le discours du développement local sur la place publique. Ceci ne doit pas se lire comme une critique. Les divers groupes, associations, etc. subventionnés en tout ou en partie par l'État, peuvent être des acteurs utiles du développement. Leur rôle dans la vie des régions québécoises est loin d'être négligeable; il en sera davantage question dans la prochaine section. Pour le moment, il suffit de noter l'affinité naturelle entre le discours du développement local et les milieux dits « de gauche ».

L'affinité est toute aussi naturelle avec les milieux dits « de droite »; à savoir, le milieu des affaires et acteurs politiques à tendance conservatrice. Ici, le développement local évoque des notions positives comme « entrepreneurship local », « synergie » et un État central moins envahissant. Là encore, le discours constitue une justification puissante pour solliciter des fonds publics. La plupart des organismes d'affaires et de promotion économique à travers la Province (chambres de commerces, commissariats industriels, parcs technologiques, etc.) sont bénéficiaires de programmes de subvention des deux ordres de gouvernement sous différentes formes : contributions directes, investissements en infrastructures, prêts, etc. Mais en bout de ligne, sur le terrain, la distinction gauche/droite est devenue artificielle dans bien des cas, l'objectif des divers programmes gouvernementaux d'appui aux initiatives locales (dont les libellés peuvent changer à chaque changement de gouvernement) étant précisément de promouvoir la concertation entre différents acteurs du milieu. Il ne faut donc pas s'étonner, surtout dans des régions non-métropolitaines, que les discours sur les attentes du milieu ne soient pas si différents des deux bords de l'échiquier politique. Les appels à la décentralisation et au transfert des ressources vers le local sont communs aux deux parties¹¹.

Il ne faut donc pas, non plus, pas s'étonner que le discours du développement local sied bien aux élus locaux. Comment ne pas adhérer à une perspective qui valorise l'action locale? C'est un argument puissant, en outre, pour réclamer plus de pouvoirs et de moyens. À l'autre bout de l'échiquier politico-administratif, le discours plaît aussi aux politiciens nationaux; en plus de libérer l'État central de la nécessité d'élaborer une vraie politique régionale – une préoccupation de moins, en somme – il fait implicitement transférer la responsabilité (des échecs) vers des populations et des élus locaux; quoiqu'il est évidemment malavisé de le dire ouvertement.

Bref, le discours du développement local fait l'affaire de beaucoup de monde; même chez des acteurs qui à priori se trouvent dans des camps opposés. Le développement local, discours finalement assez malléable, peut intégrer à la fois des éloges de l'entrepreneurship (en principe,

¹¹ Il est révélateur que Québec Solidaire dans sa manifeste pré-électorale de 2018 appelle à la décentralisation des pouvoirs vers les municipalités. Les maires et chambres de commerce ne diront pas autrement.

l'apanage la droite) et des appels à la solidarité (l'apanage, en principe, de la gauche). Cette cohabitation idéologique où tout le monde trouve un peu son compte a donné naissance à ce que je vais appeler le modèle territorial québécois, un compromis typiquement québécois, et dont le résultat est loin d'être uniformément négatif, comme nous allons maintenant le voir.

Le modèle territorial québécois : un mariage réussi (ou presque) entre équité et entrepreneurship

Nonobstant le discours public favorable au développement local, l'État québécois reste fortement centralisé. Dans les faits, l'État québécois a transféré peu de pouvoirs réels vers les municipalités et les MRC. Les grandes vocations sociales de l'État, l'éducation et la santé, restent solidement entre les mains du gouvernement central (provincial), tout comme le financement et la planification des grandes infrastructures où, toutefois, le l'État fédéral a également son mot à dire, notamment pour les ports et les aéroports. L'État québécois continue également à encadrer le pouvoir des municipalités à subventionner des entreprises par l'intermédiaire d'allègements fiscaux ou d'autres incitations. C'est très différent, à titre de comparaison, du modèle américain où les municipalités jouissent par tradition de plus de liberté pour fixer des taux d'imposition (foncière ou autre) et se trouvent par conséquent dans des luttes de surenchère pour attirer des entreprises qui, trop souvent, aboutissent à des courses vers le bas (baisses généralisées d'impôts et de services) qui favorisent nécessairement les municipalités les plus riches au départ.

Retournons à la figure 3 et à notre discussion sur la fonction de l'État comme agent de redistribution de la richesse. La centralisation des grandes fonctions sociales de l'État est une condition nécessaire de ce qu'on appelle communément l'équité. À ce sujet, on doit, sans fausse jovialisme, franchement parler d'un succès québécois qui repose, nous l'avons dit, largement sur le caractère plus progressif du régime fiscal québécois¹². Toutefois, il est impossible de comprendre la figure 3 sans revenir au mode centralisé de financement du système québécois d'éducation, de l'école primaire à l'université. La comparaison avec les États-Unis est à nouveau révélatrice. Dans la majorité des États américains, l'éducation présecondaire relève du palier local (municipalité ou comté), financé par des impôts locaux et géré par des commissions scolaires locales. Ainsi, pour prendre un exemple hypothétique, si le Québec avait adopté un tel système, les écoles primaires seraient de meilleure qualité, avec plus de ressources et des enseignants mieux payés à Montréal qu'à Rouyn-Noranda ou encore de meilleure qualité à Westmount qu'à Longueuil. Le résultat, comme toute personne qui a étudié les inégalités spatiales aux États-Unis le sait, se voit dans des différences sociales entre régions et entre quartiers qui ont peu d'équivalentes au Québec.

Le financement centralisé du système québécois d'éducation n'est pas seulement garant d'une plus grande équité sociale. Il a aussi permis à l'État québécois de mettre en place – l'un des grands legs de la Révolution tranquille - un réseau régionalisé d'institutions post-secondaires dont les pièces maîtresses sont les campus régionaux de l'Université du Québec et le réseau des Cégeps. Ce

¹² Même si les inégalités restent préoccupantes, les inégalités de revenu (entre ménages ou particuliers) sont toujours moins fortes, peu importe l'indicateur employé, au Québec que dans les autres provinces canadiennes et, bien étendu, que dans les États américains.

dernier n'était pas sans lien avec le discours du développement local au sens le plus positif du terme. L'accent mis sur la formation professionnelle et technique, arrimée aux besoins locaux, était (et demeure) la contrepartie naturelle d'une vision du développement régional qui valorise l'initiative et l'entrepreneuriat locaux. Ce n'est pas un hasard que les Cégeps, en plus des formations techniques avancées, proposent aussi des cours en comptabilité, marketing et gestion des entreprises. La référence à la Révolution tranquille n'était pas gratuite car le Québec, dont ses régions, a connu, sans exagérer, une révolution dans les mentalités. Le passage d'un Québec catholique à un Québec laïc n'a plus besoin d'être raconté; ce qui nous intéresse ici est la transformation du rapport des Québécois francophones à l'argent et aux affaires. L'entrepreneuriat, les affaires – avant l'apanage des « Anglais » - sont devenus des qualités québécoises. La Beauce est souvent citée comme l'exemple emblématique de l'émergence de l'entrepreneuriat local; mais cela fait belle lurette que le discours de l'entrepreneuriat comme valeur positive a été approprié par toutes les régions du Québec, ingrédient-clé du développement local.

C'est dans ce contexte, d'une part, d'émergence du discours public favorable à l'entrepreneuriat et, d'autre part, d'un État central (redistribuer) fort qu'il faut comprendre le rôle, aujourd'hui, des divers acteurs et organismes de développement local. Devant un État qui assure les grandes fonctions sociales (et s'en acquitte, somme toute, relativement bien), les différents organismes locaux peuvent concentrer leurs efforts sur des actions de soutien au développement, au sens propre du terme. En cela, les différents organismes-conseil et d'aide aux entreprises accomplissent une fonction essentielle dans une économie de marché comme la nôtre. Conseiller et épauler des entrepreneurs en puissance exige forcément une présence sur le terrain, fonction qui ne peut se faire que par (et avec) des acteurs locaux. Je pense ici au CLD et aux SADC¹³ avec lesquels j'ai travaillé aux cours de ma carrière. Je pense aussi aux organismes de développement créés par des municipalités ou MRC, souvent en collaboration avec les milieux d'affaires, dont la Société de développement économique de Drummondville, constitue un prototype particulier bien réussi, à en juger par la performance économique de cette ville moyenne du Centre-du-Québec.

Les formules précises de fonctionnement peuvent varier d'une région et d'une ville à l'autre, ce qui constitue l'une des qualités du modèle québécois. Ma propre expérience avec des agences et agents locaux de développement dans différentes régions me fait aujourd'hui dire que ce modèle somme toute flexible (sans négliger le rôle des Cégeps et autres institutions locales de formation et de recherche) n'est pas sans lien avec le dynamisme économique des régions québécoises. Regardons alors, avant de conclure, quelques données sur l'évolution spatiale de l'économie québécoise au cours des dernières trois décennies.

¹³ Respectivement « Centres locaux de développement (CLD) » et « Sociétés d'aide au développement communautaire (SADC) ». Les SADC sont financées par l'État fédéral et par l'intermédiaire de Développement économique Canada (DÉC), les CLD par l'État provincial, quoique leur statut ait subi plusieurs changements au cours des dernières années, aujourd'hui parfois intégrées dans des structures municipales.

Figure 4- Répartition de la population par grande région 1987-2017. Le Québec = 100% [Échelle logarithmique]

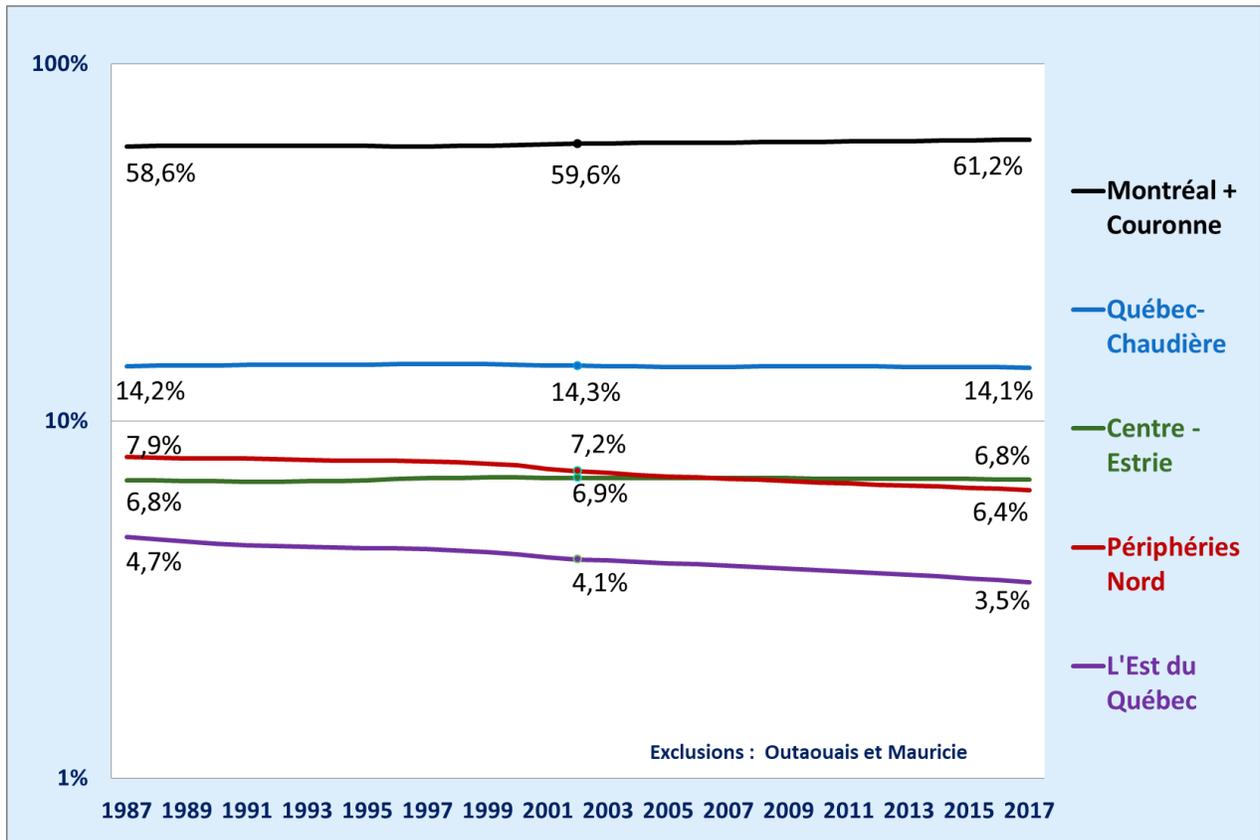
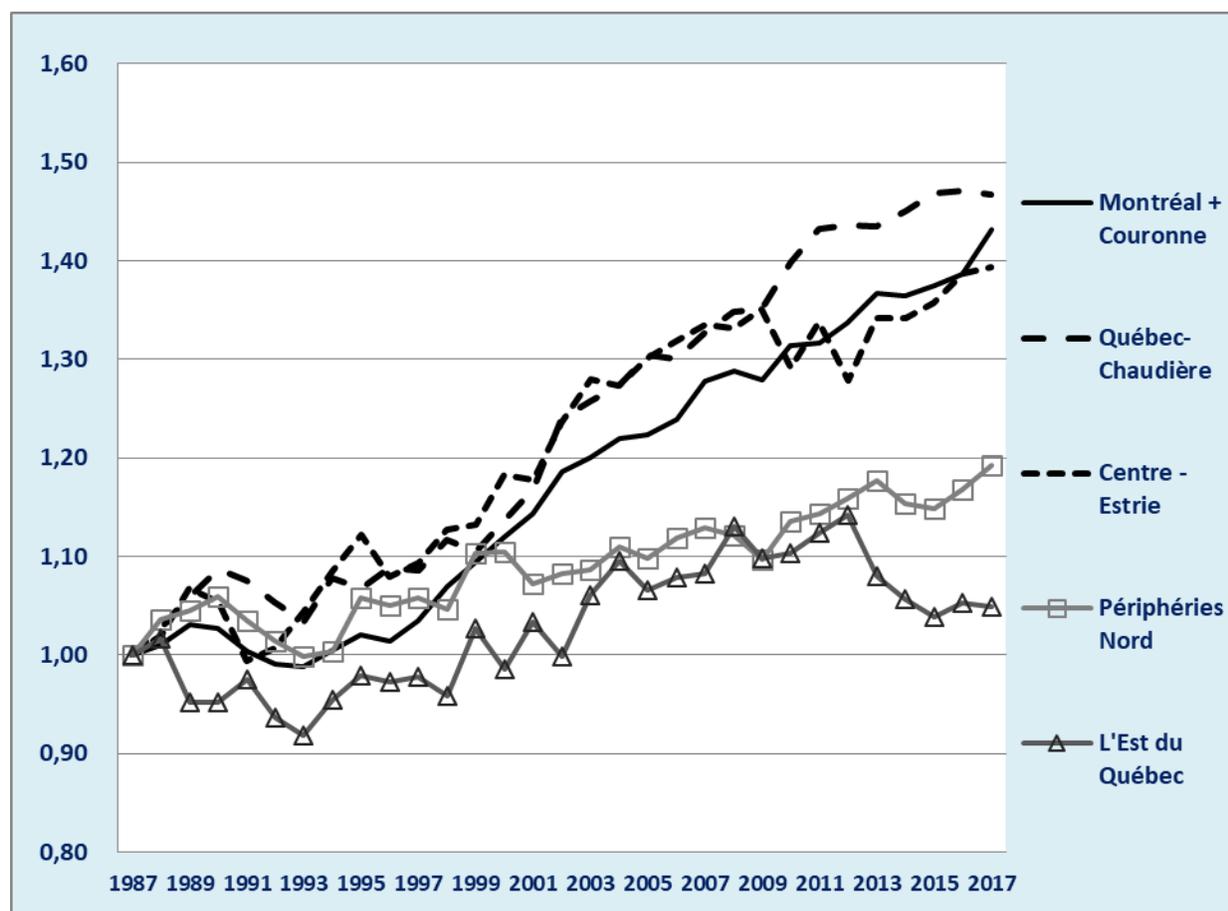


Figure 5 - Emploi par grande région. 1987 =1.00



Dynamisme spatiale de l'économie québécoise (1987-2017): recomposition et croissance

Le glissement continu de la population québécoise, entamé depuis plus d'un demi-siècle, vers le sud-ouest de la province est illustré à la figure 4, déplacement tiré par les grandes tendances géoéconomiques et démographiques à l'échelle de l'Amérique-du-Nord. La constance des tendances illustrées à la figure 4 est la preuve, s'il en faut, du peu de marge de manœuvre de l'État du Québec pour contrer les « lois » de la géographie économique qui jouent en faveur des grands centres urbains et des grands axes de commerce. Cependant, par le même biais, cette géographie économique ne laisse plus grande place à des changements dramatiques. Peut-être le poids de la grande région de Montréal avec sa couronne de villes satellites¹⁴ augmentera encore sa part d'un point ou deux, mais le portrait véhiculé par la figure 4 est plutôt celui d'un système régional qui se dirige vers une certaine stabilité. Les deux périphéries, surtout la périphérie Est¹⁵, sont sans

¹⁴ La région « Montréal-Couronne » comprend les régions administratives de Montréal, Laval, Laurentides, Lanaudière et de la Montérégie. La source pour les figures 4 et 5 est l'Enquête sur la population active de Statistique Canada : Tableau 282-0123 (Cansim).

¹⁵ L'Est du Québec comprend le Bas-du-Fleuve, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine. La Périphérie Nord comprend L'Abitibi-Témiscamingue, le Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Côte-Nord et le Nord-du-Québec.

doute appelées à perdre encore quelques points, mais elles ne vont pas se vider. L'économie des grandes régions au nord du Saint-Laurent continue (et continuera sans doute) d'être soutenue par la force du secteur minier et par l'industrie de transformation des métaux.

Toutefois, ce qu'il faut surtout retenir de la figure 4 est la stabilité du poids des deux grandes zones intermédiaires; à savoir, le Centre-du-Québec plus l'Estrie et la région de Québec (Capitale-Nationale) plus Chaudières-Appalaches. Nous avons déjà évoqué le nouveau dynamisme de la région de Québec et l'esprit d'entrepreneurship de la Beauce, les deux sans doute liés. Mais, la zone de dynamisme industriel, qui se manifeste dans la croissance et la diversité du secteur manufacturier, s'étend sur une grande partie du sud du Québec sur un axe qui va grosso-modo de Saint-Jean-sur-Richelieu (à l'ouest) à Rivière-du-Loup à l'est, en passant par des villes comme Granby, Drummondville, Victoriaville et Plessisville, sans oublier les centres urbains de la Beauce (St-Georges, Ste-Marie). Proulx (2006, 2011) parle du « croissant manufacturier » du Québec; tandis que Polèse *et al.* évoquent la notion « d'arche industriel » (Apparicio *et al* 2009, Polèse 2009); mais il s'agit dans les deux cas de désigner la même chose; soit, la présence d'un chapelet de centres urbains, moyens et petits, qui se distinguent par le dynamisme de leur secteur manufacturier, fondé souvent sur des entreprises d'origine locale (Canam Manac, Cascades, Bombardier, etc.).

La figure 5 illustre les tendances d'emploi pour les mêmes régions sur trois décennies (1987-2017). La vedette n'est pas la grande région de Montréal mais la grande région de Québec avec son extension sud (Chaudières –Appalaches), qui depuis la fin des années 1990 affiche une croissance supérieure à celle du reste du Québec et notamment à celle de la grande région de Montréal. La région Centre + Estrie affiche également une croissance qui dépasse celle de la grande plaine montréalaise, croissance interrompue par la Grande Récession de 2007-2008, qui témoigne de la forte orientation exportatrice de son secteur manufacturier, en bonne partie tournée vers le marché américain. Le dynamisme de ce vaste territoire intermédiaire, peu importe le nom qu'on veuille lui donner (arche industriel, croissant manufacturier, etc.) révèle, en somme, un Québec des régions qui n'a rien d'une zone défavorisée, bien au contraire. Il est difficile de ne pas y voir un lien avec le modèle territorial québécois décentralisé, favorable à l'entrepreneurship local, tout en laissant les grandes fonctions sociales à l'État central.

Le pari favorable à l'entrepreneurship local ne met pas, toutefois, le Québec à l'abri des dures réalités de la géographie. La figure 5 nous le rappelle à nouveau. Comme on pouvait s'y attendre, les deux périphéries, Nord et Est, se démarquent des autres par la relative lenteur de croissance de l'emploi, surtout dans l'Est du Québec où la figure 5 annonce une chute de l'emploi depuis 2012, sans doute, surtout concentrée dans les zones les moins urbanisées¹⁶. L'appel à l'entrepreneurship local ne peut pas, malheureusement, se substituer à la pénurie de projets rentables. Combien de fois j'ai entendu dire par des agents locaux de développements : « ce ne sont pas des entrepreneurs ou des sources de financement qui manquent, mais bien des occasions rentables ». L'on ne doit

¹⁶ Selon les données les plus récentes de l'ISQ (2016-2017), toutes les MRC de la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine continuent à afficher des soldes migratoires négatifs, à l'exception de celles de Gaspé et des Îles.

pas demander à l'État ce que l'État ne peut pas faire. Le rôle de l'État est d'assurer, dans la mesure du possible, un niveau de vie décent à tous les citoyens; mais qui dans une économie ouverte comme la nôtre ne peut se faire sans accepter, en parallèle, des déplacements continus de l'emploi entre régions et industries. C'est le mariage entre la fonction sociale de l'État et sa fonction de développement qui, au Québec comme ailleurs, restera le grand défi en matière de développement régional. Devant ce mariage difficile à réaliser, avec en plus une géographie qui ne pardonne pas, le Québec s'en tire finalement pas si mal, raison pour laquelle il est permis de parler d'un succès québécois.

Conclusion

Nous avons, dans ces quelques lignes, proposé une brève historique de la pensée régionale et des politiques régionales au Canada et au Québec. Après une première période (les années 1960 et 1970, *grosso-modo*) marquée par la lutte aux disparités régionales, axée sur des grandes théories et stratégies pour maîtriser la trajectoire spatiale de l'économie nationale (ce que l'on appelle communément une « politique régionale »), les discours et les pratiques ont changé. L'accent est désormais sur le *local* : des actions locales, l'entrepreneursip local et des organismes locaux de développement. Ce virage dans la vision du développement régional était le résultat, d'abord, de la prise; conséquence que les politiques de développement venues d'« en haut » étaient souvent peu efficaces et même contre-productives (la théorie de pôles de croissance parmi les premières victimes de l'évolution des idées), mais aussi de l'émergence de l'État Providence dont les mécanismes de redistribution et de péréquation changèrent la nature des disparités sociales. Cependant, le grand porteur du message de développement local fut le milieu universitaire. Chercheurs et penseurs québécois de la chose régionale ont, au cours des quatre dernières décennies, produit une riche littérature sur les multiples facettes du développement local, littérature qui ne cessera sans doute de s'enrichir à l'avenir.

Le mariage au Québec entre, d'une part, un État Providence qui s'est chargé des grandes fonctions sociales et, d'autre part, des intervenants et organismes locaux axés sur le développement, dont la promotion de l'entrepreneursip local demeure le fer de lance, n'a finalement pas donné de si mauvais résultats. Certes, les deux grandes périphéries, au Nord et à l'Est, continuent à voir leur part du gâteau national reculer, conséquence des grandes tendances géoéconomiques à l'échelle du continent. Mais, le portrait territorial du Québec n'est plus unipolaire, même si la grande région de Montréal domine clairement par son poids. D'autres régions sont aussi, sinon plus, dynamiques que Montréal, dynamisme qui se manifeste dans des taux de croissance de l'emploi et même des revenus (par habitant) supérieurs à ceux de la métropole québécoise. L'image « d'un Québec des régions » délaissé, oublié, ne correspond tout simplement pas à la réalité. C'est le résultat – c'est l'argumentaire mis de l'avant ici - d'un compromis typiquement québécois; en l'occurrence, entre le souci d'équité dont l'État central est le garant et l'esprit d'entrepreneursip, attribut ancré dans le local.

Références

- Apparicio, P., M. Polèse et R. Shearmur (2009) « Une histoire de résidus : à propos des facteurs généraux et locaux de croissance régionale, Canada 1971-2001 », *Le Géographe Canadien*, 53 (4) : 385-403.
- Beaudin, M. et D. Savoie (1988) *La lutte pour le développement : Le cas du Nord-Est*, PUQ, Québec.
- Blakely, E.J. (1994) *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. (2nd Edition), Thousand Oaks (CA), Sage Publications USA.
- Boudeville, J. (1972) *Aménagement du territoire et polarisation*, Génin : Paris.
- Camagni, R. (2001) « Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4 : 553-578.
- Campagne, P. et B. Pecqueur (2014) *Le Développement territorial : Une réponse émergente à la mondialisation*, Paris : Edition Charles Léopold Mayer.
- Coffey, W.J. and Polèse, M. (1984) « The concept of Local Development: A Stages Model of Endogenous Regional Growth », *Papers of the Regional Science Association*, Vol. 55: 1-12.
- Coffey, W.J. et M. Polèse, « Local Development: Conceptual Bases and Policy Implications », *Regional Studies*, 19 (2), 1985.
- CEC (1977) *Vivre ensemble : Une étude des disparités régionales*, Conseil économique du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa.
- Coulombe, S. (2007) « Globalization and Regional Disparity : A Canadian Case Study », *Regional Studies* 41.1 : 1-17.
- Coulombe, S. (2000) « New Evidence of Convergence across Canadian Provinces: The Role of Urbanisation », *Regional Studies*, 34.8 : 713-725.
- Crevoisier, O. (2001) « L'approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1 : 153-166.
- Dubé J. et M. Polèse (2014) « Est-ce le début de la fin du retard historique de l'Est-canadien? Regard sur l'évolution (1988-2012) des marchés locaux de travail à partir d'une décomposition du taux de chômage » in Breau (éd) *Nouvelles perspectives en développement régional : Essais en l'honneur de Donald J. Savoie*. Presses de l'Université du Québec.
- Dubé, J., M. Polèse et Z. Vololona (2013) « Marché du travail et résilience régionale au Canada : Les effets de la crise de 2008 », *Revue canadienne des sciences régionales*, 36 (1) : 103-118
- Filion, P. (1991) « Local Development as a Response to Economic Transition », *Revue canadienne des sciences régionales*, XIV, 3 : 346-370.
- Frechette, P., R. Jouandet-Bernadat et J.-P. Vézina (1979) « Les disparités régionales » Chapitre 18 dans *L'économie du Québec* (2^{ème} édition) Les éditions HRW, Montréal.

-
- Friedmann, J. (1966) *Regional Development Policy*. M.I.T. Press: Cambridge (Mass.).
- Gravier, J-F. (1947) *Paris et le désert français*. Portulan, Paris.
- Gravier, J-F. (1972) *Paris et le désert français en 1972*. Flammarion, Paris.
- Higgins, B., F. Martin et A. Raynauld (1970) *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*, Ministère de l'expansion économique régionale, Ottawa.
- Higgins, B. (1971) « Pôles de croissance et pôles de développement comme concepts opérationnels », *Revue européenne des sciences sociales*, 24 : 89-108.
- Hirschman, A.O. (1958) *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press: New Haven,
- Isard, W. (1956) *Location and Space Economy*. M.I.T Press: Cambridge (Mass.).
- Isard, W. (1959) *Industrial Complex Analysis and Regional Development*. M.I.T Press: Cambridge (Mass.).
- ISQ (2018) *Revenu disponible1 et ses composantes, par habitant, régions administratives et ensemble du Québec, 2002-2016*. Institut de la Statistique du Québec : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comptes-economiques/revenu-menage/rp_ra-hab.htm
- Joyal, A. (2002) *Le développement local : comment stimuler l'économie des régions en difficulté*. Les éditions de l'IQRC, Québec.
- Jean, B. (1989) « Le développement régional à l'heure du développement local : le temps des incertitudes », *Revue canadienne des sciences régionales*, 12 (1) : 9-24.
- Julien, P.-A. (1991) « Les PME et les programmes de transfert de l'information technologique », *Revue canadienne des sciences régionales*, XIV, 3 : 391-412.
- Maillat, D. (1992) La relation des entreprises innovatrices avec leur milieu, in Maillat, Denis et Jean-Claude Perrin (dir.) *Entreprises innovatrices et développement territorial*, Neuchâtel : GREMI/EDES.
- OPDQ (1973) *Les orientations du développement au Québec : l'aménagement du territoire et le développement économique*, Office de Planification et de Développement du Québec, Québec. Texte repris dans Tremblay (1976).
- Parr, J. (1999) « Growth-pole Strategies in Regional Economic Development Planning: A Retrospective View. Part 1. Origins and Advocacy », *Urban Studies* 36 (7) : 1195-1215.
- Parr, J. (1999a) « Growth-pole Strategies in Regional Economic Development Planning: A Retrospective View. Part 2. Implementation and Outcome », *Urban Studies* 36 (8) : 1247-1268.

- Pecqueur, B. (1989) *Le développement local : mode ou modèle?*, Paris, Syros, Alternatives
- Perroux, F. (1955) « Note sur la notion de pôle de croissance », *Économie appliquée*, 1-2.
- Perrin, J.-C. (1991) « Réseaux d'innovation, milieux innovateurs, développement territorial », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3-4: 343-74.
- Polèse, M. (2009) « Les nouvelles dynamiques spatiales de l'économie québécoise : Cinq tendances », *Recherches sociographiques*, vol. L, no 1: 11-40.
- Polèse, M. (1996) « Le développement local : revu et corrigé, récit d'une douce illusion dangereuse », dans S. Côté *et. al.* (dir.), *Le Québec des régions : vers quel développement ?*, GRIDEQ-GRIR, Université du Québec à Rimouski.
- Polèse, M. (1987) « Économie régionale » dans *L'encyclopédie du Canada*, Stanké, Montréal; p. 603-605.
- Polèse, M. (2012) « L'autre « mystère de Québec ». Regards sur une mutation économique étonnante », *Recherches sociographiques*. LIII (1) : 133-156.
- Polèse, M. (2016) « Nordique Tiger. Quebec City, an unlikely Canadian success story », *City Journal* 26 (3): <http://www.city-journal.org/>
- Polèse M. et Shearmur R. (2003) « R.I.P.-H.M.R : À propos du concept de pôle de développement et des stratégies de développement économique des régions québécoises », *Revue canadienne des sciences régionales*, 26, 1 : 66-86.
- Ponsard, C. (1958) *Histoire des théories économiques spatiales*. PUF. Paris.
- Proulx, M.-U. (2006) « La mouvance contemporaine des territoires : la logique spatiale de l'économie du Québec », *Recherche sociographiques*, Vol. XLVII, No.3 : 475-502.
- Proulx, M.-U. (2011) *Territoires et développement. La richesse du Québec*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- Savoie, D. (1986) *Regional economic development: Canada's search for solutions* University of Toronto Press.
- Tremblay, R. éd. (1976) « Les deux Québec : la base et les régions ressources », Chapitre 26 dans *L'économie québécoise*, PUQ, Montréal.
- Villeneuve, P.-Y. (1977) « Disparités sociales et disparités régionales : l'exemple du Québec », *Cahiers de Géographie du Québec* 21 (52) : 19-32