

Clermont DUGAS

Département des sciences humaines
Université du Québec à Rimouski

1994

“Le sous-développement régional”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Clermont Dugas, "Le sous-développement régional". Un article publié dans l'ouvrage sous la direction de Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin, **Traité des problèmes sociaux**. Première partie : Quelques problèmes de population et d'aménagement, chapitre 5, pp. 103-126. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), 1994, 1164 pp. [Autorisation de l'auteur accordée le 12 mars 2004]

M. Clermont Dugas enseigne au Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Rimouski.

[Autorisation accordée par l'auteur le 12 mars 2004]



Courriel : Clermont_Dugas@uqar.quebec.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTRE (US letter), 8.5" x 11")

Édition numérique réalisée le 4 novembre 2004 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



Table des matières

Introduction

- I. Éléments de définitions
- II. Les disparités au Québec
 - a) Le revenu familial moyen
- III. Politiques de développement régional
 - a) Les politiques de développement régional en France
 - b) Les politiques de développement régional au Québec
- IV. L'état de la recherche
 - a) Le travail fait
 - b) La recherche à faire

Bibliographie sélective

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Parmi tous les problèmes sociaux évoqués au Québec depuis au moins une trentaine d'années, celui du sous-développement régional occupe une place considérable. Par ses implications, sa dimension et sa persistance, il est au cœur des préoccupations dans plusieurs régions et constitue un sujet de prédilection dans de nombreux discours politiques.

Le présent texte a comme objectif principal de fournir un aperçu général de la problématique du sous-développement avec une insistance particulière sur le cas québécois. Après de brèves observations préliminaires sur la signification du concept, l'état des disparités au Québec fait l'objet d'un examen sommaire. Nous nous attachons ensuite aux politiques de développement régional en mettant en parallèle les cas français et québécois: les éléments de similitude et de différenciation entre les deux approches sont assez représentatifs des divers modèles observables dans les sociétés développées. La recherche québécoise dans le domaine du sous-développement fait l'objet de la dernière partie de l'analyse.

I. Éléments de définitions

[Retour à la table des matières](#)

Bien que d'utilisation courante, le concept « sous-développement régional » a une signification fort imprécise, donnant lieu à toutes sortes de définitions et d'interprétations. Il exprime une situation socio-économique à valeur toute relative dont les implications sur les individus varient considérablement selon leur localisation et les politiques sociales de leur pays d'appartenance. Pour bien en circonscrire le sens, il faut au préalable indiquer ce que l'on entend par «développement régional». Or, là aussi l'équivoque règne en maître, chacun des termes de l'expression prêtant beaucoup à interprétation. Normalement, le mot développement se réfère à une situation dynamique exprimant un changement positif. Mais, en regard de la vie socio-économique d'une région, tout changement n'est pas nécessairement source d'amélioration de la qualité de vie des individus. Pour qu'il y ait effectivement développement, il y a des seuils et des ordres de grandeur à dépasser et des variables privilégiées à considérer. Leur identification demeure toutefois largement une affaire de subjectivité et d'arbitraire. Le mot « régional » n'est pas moins ambigu. Il nous renvoie à des échelles de mesure puisqu'on peut lui faire désigner des espaces de toutes sortes de superficie. La dimension même de ces espaces et leur degré d'homogénéité ne sont évidemment pas sans influence sur l'appréciation des phénomènes que l'on veut observer.

Dans le cadre du présent travail, l'expression « sous-développement régional » fait référence à un niveau de développement socio-économique d'une entité territoriale englobant un certain nombre de municipalités. Le niveau de développement est considéré suffisamment bas par rapport à la moyenne nationale pour traduire des problèmes socio-économiques chroniques facilement identifiables et ayant un impact important sur l'ensemble des collectivités concernées. La situation implique habituellement des carences structurelles majeures qui empêchent les espaces en cause de participer pleinement au fonctionnement de la vie socio-économique et qui occasionnent des difficultés sérieuses sur les plans de l'emploi, des revenus, du niveau de services et bien souvent de la démographie. De valeur relative, ce sous-développement est toutefois plus facile à interpréter selon les disparités et les inégalités spatiales que selon les déficiences intrinsèques. C'est ce concept de disparités qui sera

utilisé ici pour analyser l'état du sous-développement relatif prévalant au Québec et les politiques de développement régional mises en place pour le corriger.

Quelles que soient la dimension et la localisation des espaces considérés, les disparités territoriales se manifestent selon certaines constantes observables presque partout. Qu'il s'agisse de pays pauvres ou riches, la pauvreté a tendance à être beaucoup plus forte et généralisée en milieu rural qu'en milieu urbain. L'absence ou la piètre qualité des infrastructures de services, la fragilité et le manque de diversification de l'économie, la forte dépendance des conditions climatiques, la dégradation des terres cultivables par de mauvaises pratiques culturelles, le mode de répartition et d'appropriation des terres, le faible niveau d'instruction et de développement technologique font partie des principaux problèmes qui tendent à marginaliser les espaces ruraux. Bien qu'il y ait d'importantes nuances à faire en fonction des pays d'appartenance, les territoires ruraux sont en général les grandes victimes de la modernisation de la vie socio-économique. La plupart de ceux qui y échappent sont enveloppés par l'ombre urbaine qui est partout en expansion.

Urbanisation et périurbanisation avec tout ce que cela implique en concentration de services, de richesses et de l'appareil de transformation tendent à constituer partout à travers le monde les principaux éléments structurants de la vie socio-économique. Il s'agit cependant d'une structuration porteuse de déséquilibres qui favorise la marginalisation de vastes parties de l'espace rural. Si les campagnes sont plus pauvres que les villes, elles n'ont toutefois pas le monopole de la pauvreté. L'expansion de la misère dans les grandes agglomérations urbaines semble s'effectuer à un rythme plus rapide que celui de leur croissance démographique. L'exode de la campagne vers la ville contribue à bien des endroits à accroître les problèmes de la ville sans nécessairement atténuer ceux de la campagne.

II. Les disparités au Québec

[Retour à la table des matières](#)

Les espaces sous-développés du Québec ont en commun des taux de chômage supérieurs à la moyenne provinciale, des niveaux de revenus nettement plus bas, des infrastructures de services ne répondant pas à tous les besoins des résidents, un exode prononcé de la population touchant particuliè-

rement les jeunes, allant même souvent jusqu'à provoquer une inquiétante décroissance démographique, et une économie dans son ensemble anémique et beaucoup trop dépendante de l'exploitation des ressources naturelles. L'unanimité est cependant loin d'être faite sur l'identification de ces régions. Pour les uns, toutes les régions périphériques désignées aussi comme régions-ressources sont en cause. Pour d'autres, il y a lieu d'être plus nuancé, de déborder le cadre des régions périphériques, de différencier les territoires et de distinguer les espaces ruraux des principales villes et capitales régionales qui les polarisent. Finalement, on est ramené à des questions de définitions, de critères d'analyse et de découpage géographique.

Parmi les nombreuses façons d'évaluer l'ampleur du sous-développement régional, celle qui s'appuie sur les indicateurs de revenus, d'activité et de population est l'une des plus courantes et présente les avantages de la simplicité et de la comparabilité des résultats. Le choix de la base spatiale d'analyse prend ici beaucoup d'importance car il faut éviter que les cas de marginalité soient occultés par la présence d'entités plus favorisées. Le recours à plusieurs échelles de mesure permet de contourner en partie cette difficulté. Pour évaluer la situation du Québec, les régions administratives, les municipalités régionales de comté (MRC) et les localités seront successivement considérées.

Le revenu familial moyen ¹

[Retour à la table des matières](#)

Le revenu familial moyen varie en 1986 entre 27 014\$ dans la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et 39 809\$ dans celle de Laval. L'une est à 78% de la moyenne québécoise et l'autre à 115%. Un tel écart ne peut faire autrement que traduire de profondes inégalités quant au niveau et à la qualité de vie. Selon les critères de Statistique Canada, la première a le plus faible taux d'urbanisation du Québec, soit 30%, alors que la seconde est urbanisée à 100%. Ce contraste dans les taux d'urbanisation reflète des différences majeures sur les plans de la structure d'emploi et de l'infrastructure de services. Les revenus des résidents de la Gaspésie proviennent à 28% de transferts gouvernementaux alors que ceux de Laval n'en comprennent que 9%.

¹ Toutes les statistiques utilisées dans cette section proviennent des recensements de Statistique Canada et ont été regroupées par régions administratives et par MRC par le Bureau de la statistique du Québec et publiées dans: *Statistiques régionales*, 16 volumes, 1990.

Outre la Gaspésie, les régions aux revenus les plus faibles sont le Bas-Saint-Laurent qui se situe à 83% de la moyenne québécoise, la Mauricie-Bois-Francs (87%), l'Estrie (88%), Chaudière-Appalaches (89%), l'Abitibi-Témiscamingue (91%) et le Saguenay-Lac-Saint-Jean (92%). Ces quelques chiffres le démontrent aisément contrairement aux représentations habituelles, les régions périphériques n'ont pas le monopole des problèmes économiques. Ce sont pratiquement toutes les régions sises à la périphérie de la plaine du Saint-Laurent qui s'en ressentent. Des entités territoriales à faible niveau de revenus se répartissent en fait dans l'ensemble de la trame de peuplement, non loin des grandes villes, affaiblissant ainsi les moyennes régionales. La corrélation est partout très forte entre les niveaux de revenus, la proportion de transferts gouvernementaux et les taux d'activité.

Si l'analyse des revenus par grandes régions administratives permet d'obtenir une configuration valable de la distribution de la richesse au Québec, c'est toutefois l'étude de leur répartition par MRC et par localité qui révèle l'ampleur des disparités existantes. L'écart de revenu familial moyen varie en effet en 1986 entre 63% de la moyenne québécoise dans Denis-Riverin en Gaspésie et 129% à Lajemmerais en Montérégie. Au total, 24 MRC comprenant 483 396 personnes ont un revenu inférieur à 80% de la moyenne québécoise. Comme il s'agit dans tous les cas de MRC où le taux d'urbanisation est très faible et où la dispersion de la population est grande, le faible niveau de revenus s'accompagne aussi de déficiences dans l'armature de services. Cela implique des déplacements relativement fréquents et souvent sur de longues distances pour l'obtention de services de base comme ceux de la santé et de l'éducation, ce qui grève un revenu déjà insuffisant.

Ces MRC à très bas revenus appartiennent à onze régions administratives différentes. La Gaspésie en compte quatre et le Bas-Saint-Laurent cinq, soit plus de la moitié de leurs MRC respectives. Acton dans la riche région administrative de Montérégie et Matawinie dans Lanaudière font aussi partie du groupe. Même si leur niveau de revenus et leur place dans l'échelle des disparités fluctuent d'un recensement à l'autre, elles se maintiennent toujours dans la catégorie des MRC les plus pauvres, ce qui dénote l'existence de profonds problèmes structurels.

Si l'on considère comme marginales les MRC dont le revenu familial moyen est inférieur à 85% de la moyenne québécoise, c'est un total de 41 MRC regroupant près d'un million de personnes qui sont concernées. Toutes les régions du Québec à l'exception de Laval et Montréal sont alors en cause. Ces MRC ont en commun un milieu physique appartenant aux terres ondulées des Appalaches ou des Laurentides, une économie axée sur les ressources naturelles et une structure de peuplement de caractère nettement rural. Elles contiennent toutes un certain nombre de petites localités rurales en décroissance démographique et au niveau de vie très bas.

Le portrait des disparités se précise davantage quand on prolonge l'analyse jusqu'à l'échelle des localités. On observe alors une forte relation entre les niveaux de revenus, la taille démographique et la localisation géographique par rapport aux villes. Le revenu familial moyen des 1177 localités de 2 500 habitants et moins se situait à 27 058\$ en 1986. Ce chiffre correspond à 78% de la moyenne québécoise et à 71% de la moyenne canadienne. Les transferts gouvernementaux forment en moyenne 24% de ces revenus avec une pointe allant jusqu'à 76% dans une localité. Environ 20% des familles ont un revenu inférieur au seuil de bas revenu de Statistique Canada. Plus les localités sont petites, plus le niveau de revenu diminue. Ce dernier varie en fait entre 39 298\$ pour les 58 localités de 10 000 à 25 000 habitants et 24 556\$ pour les 306 localités de 500 habitants et moins. Ces moyennes cachent encore des écarts considérables. Ainsi, Hampstead sur l'île de Montréal a un revenu moyen de 99 097\$ tandis que Saint-Jean-de-Cherbourg dans le comté de Matane n'a que 12 688\$. Les revenus les plus faibles sont habituellement observés là où la petite taille démographique se conjugue à l'éloignement des villes. À ces endroits, les pourcentages de détenteurs de bas revenus dépassent souvent les 50%.

Bien que les niveaux de revenus ne soient pas sans effets sur l'évolution de la population, il semble que c'est la taille démographique qui exerce à cet égard la plus grande influence. Ce sont les entités spatiales les moins peuplées qui ont la plus forte propension à perdre leurs effectifs. Ainsi, 433 localités de 1000 habitants et moins ont enregistré une diminution de population entre 1981 et 1986. Comme il s'agit de la poursuite d'une vieille tendance, cela se répercute de plus en plus sur la vie sociale et économique de nombreuses communautés. La faiblesse des services, les bas niveaux de revenus et le manque d'emplois provoquent un important exode des jeunes et particulièrement des plus instruits. Ces localités, pour la plupart éloignées des centres urbains, privées de services essentiels et en voie de déstructuration représentent le segment le plus mal en point des espaces considérés comme sous-développés.

Même si l'on ne dispose pas d'indicateurs adéquats permettant de remonter avec précision loin dans le temps afin d'étudier l'évolution des disparités, il semble bien que malgré sa gravité, la situation d'aujourd'hui représente, du moins sous certains rapports, une amélioration sur celle des trente ou cinquante dernières années. Une étude de Robert D. Hirsch (1967) sur les disparités de revenus per capita entre comtés en 1961 indique des écarts allant de 49,8% à 131,7% de la moyenne nationale. Quatre comtés de l'Est-du-Québec, Bonaventure, Gaspé, Matane et Kamouraska accusent alors les revenus les plus faibles. Au total, neuf comtés disposent d'un revenu inférieur à 60% de la moyenne québécoise. En regard du revenu familial moyen de 1986, on constate que tous les comtés qui avaient un très bas revenu en 1961 ont

fortement amélioré leur position relative. Ce même revenu familial moyen indique aussi, dans la quasi-totalité des comtés et des MRC et dans la totalité des régions administratives, un changement positif par rapport à 1971. Ainsi, la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine passe en 15 ans de 70% à 78% du revenu moyen québécois.

Les trente dernières années se caractérisent aussi par une amélioration généralisée des services. Les réformes des années 1960 dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'administration gouvernementale et la tertiarisation de l'économie ont contribué à accroître la qualité de vie des individus dans la plupart des localités. Il y a cependant encore beaucoup à faire avant que le monde rural et les régions périphériques bénéficient d'une situation d'emplois et d'avantages socio-économiques équivalents à ceux des milieux fortement urbanisés. D'ailleurs, pour certains services, comme les communications et l'instruction, on note une certaine détérioration en plusieurs endroits depuis 1980.

Si l'on se fie aux statistiques de chômage, la situation de l'emploi s'est dégradée dans plusieurs régions depuis 1955. La Gaspésie avait alors un taux de chômage de 11,4% comparativement à 22% en 1981 et 27% en 1987. Le problème de l'emploi a d'ailleurs favorisé l'exode de la population des espaces ruraux vers les villes depuis des décennies. Le poids démographique des régions périphériques dans l'ensemble québécois ne cesse de diminuer. Cette migration de population, qui touche particulièrement les petites localités éloignées des villes, est en voie de devenir l'un des problèmes majeurs du monde rural. En plus d'entraîner une désorganisation des services de base, elle crée un climat pessimiste chez ceux qui restent et compromet sérieusement les perspectives de reprise économique.

III. Politiques de développement régional

[Retour à la table des matières](#)

On a tendance à faire remonter aux années 1930, avec le projet TVA (Tennessee Valley Authority) aux États-Unis et le *Special areas development and improvement act* de 1934 en Grande-Bretagne, le début des grandes politiques nationales de lutte aux disparités dans les pays les plus développés. Mais ce n'est, à toutes fins pratiques, qu'au lendemain de la dernière guerre

mondiale qu'on en a fait une préoccupation presque universelle et qu'on a commencé à y affecter des sommes considérables d'énergie et d'argent. Cette lutte a pris toutes sortes de formes selon les périodes et les pays en cause. Une grande distinction s'impose toutefois *entre les* efforts consentis pour corriger les inégalités intrarégionales dans les pays les plus riches et les pays considérés comme sous-développés. Non *seulement les* interventions ont été différentes mais aussi leurs fondements philosophiques et politiques.

La base théorique d'appui pour combattre les disparités, *lorsqu'elle existe*, découle bien souvent du cadre général d'interprétation utilisé pour faire la *lecture du* phénomène. L'échelle d'intervention et les modes de régionalisation jouent ici un rôle considérable. Le modèle néoclassique qui mise sur des ajustements économiques naturels et le modèle keynésien, en vertu duquel l'intervention gouvernementale s'impose pour corriger les principaux facteurs de disparités, inspirent alternativement ou même simultanément les principes de base, les philosophies et les discours qui sous-tendent de nombreux processus de développement régional. En fait, l'un ou l'autre modèle peut servir de justification pour le degré et les formes de l'action de l'État. Cette dernière s'effectue en général en privilégiant l'une ou plusieurs des orientations suivantes: la polarisation, l'urbanisation, la mise en valeur des avantages comparatifs, l'augmentation de la productivité, le développement endogène ou local, la formation et la migration.

Bien que nombreux, les moyens utilisés pour combattre les disparités ont des points communs dans la plupart des pays. La construction d'infrastructures, la bonification des sols, la formation générale et *professionnelle*, le contrôle de l'eau, la réorganisation du tissu de peuplement, la mise en valeur des *ressources naturelles*, des subventions à l'industrie et le développement touristique font partie des principaux procédés. Ils s'inscrivent tous habituellement dans une planification globale de durée variable de la vie socio-économique d'entités spatiales bien déterminées. Si les objectifs retenus visent à long terme une réduction des disparités et une amélioration de la croissance économique globale, ils sont davantage orientés à court terme vers la solution de problèmes sectoriels ou ponctuels considérés comme très sérieux et pouvant aller jusqu'à menacer la paix sociale ou l'existence d'un gouvernement. La lutte aux disparités s'engage généralement à la suite de l'identification d'états de crise réelle ou en devenir dans des régions bien circonscrites et se fait au nom de la solidarité nationale, de l'équité sociale et aussi, bien sûr, du progrès économique.

a) Les politiques de développement régional en France

[Retour à la table des matières](#)

De tous les pays occidentaux, la France est l'un de ceux qui accordent une grande importance au développement régional et de façon plus spécifique à la lutte aux disparités territoriales. Bien que l'approche retenue soit très différente de celles du Canada et du Québec, elle y a quand même exercé une influence significative sur les plans théorique et conceptuel et dans une moindre mesure sur le plan organisationnel. Le processus qui a été amorcé là au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale s'inscrit à la fois dans une planification d'ensemble des activités économiques et de l'aménagement du territoire. La publication en 1947 du livre de J.-François Gravier, *Paris et le désert français*, a été l'amorce d'une prise de conscience des graves déséquilibres entre les diverses régions de la France. Trois ans plus tard, le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Claudius-Petit, mettait en place le premier plan d'aménagement du territoire. Parmi les mesures prises, on s'intéressa à la décentralisation de l'industrie, à la modernisation de l'agriculture et au développement touristique. Le concept « aménagement du territoire » prit dès ce moment une signification qu'il a toujours gardée depuis, étant vu non seulement dans une perspective urbanistique mais davantage dans une optique de rééquilibrage spatial des infrastructures, de la population et des activités et de mise en valeur du milieu pour favoriser un développement économique et social plus harmonieux.

Depuis 1950, dix plans d'aménagement de niveau national ont successivement été mis en application. Même s'il y a lieu de s'interroger sur la valeur des moyens retenus et sur sa place réelle dans la hiérarchie des objectifs, la lutte aux disparités territoriales est toujours demeurée une préoccupation clairement affichée. Selon Jean Bouinot ², c'est toujours par référence aux quatre grands principes suivants que les plans d'aménagement ont été élaborés: *rééquilibrer les rapports de force entre Paris et la Province, sauver les régions rurales, reconvertir les régions à industries déclinantes et valoriser les espaces fragiles*. Toutefois, avec le temps, les formes et les modalités d'intervention se sont considérablement modifiées, évoluant tout autant en

² Texte d'une communication prononcée au colloque *Rencontre du Saint-Laurent 1984* tenu à Québec en octobre 1984 et regroupant des chercheurs technocrates québécois et français oeuvrant dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement régional.

fonction des besoins à satisfaire, des considérations politiques, de la conjoncture économique, des pressions du milieu et de l'expérience acquise que des changements dans les théories à la mode. Les organismes responsables de cet aménagement se sont multipliés, allant même dans des directions jugées souvent contradictoires. Parmi les plus importants, il y a lieu de mentionner la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la Commission nationale de l'aménagement du territoire et le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire créés tous trois en 1963.

Les questions de régionalisation et de décentralisation ont toujours été au cœur des préoccupations et interventions d'aménagement. Il a toujours fallu chercher à maintenir la cohérence entre une planification fortement centralisée à la recherche de meilleurs équilibres régionaux et la satisfaction des besoins des individus répartis dans quelque 36 000 communes de taille et de caractéristiques fort différentes. Diverses mesures de régionalisation et de décentralisation ont été graduellement mises en place, notamment en 1955, 1972 et 1982-1983. La dernière réforme fait de la région un partenaire de l'État central dans la planification et la mise en application des projets de développement.

Selon Michel Philipponneau ³, trois grandes étapes caractérisent le processus d'aménagement du territoire et de développement régional de la France. La première, qui va de 1950 à 1962, s'inspire des besoins du milieu et est nettement orientée vers la lutte aux disparités. De 1962 à 1970, le gouvernement s'appuie sur la thèse de François Perroux et cherche à faire passer le développement par la polarisation, avec notamment la théorie des métropoles d'équilibre. L'échec de cette démarche et la remise en question sur le plan théorique du concept de pôle de croissance conduisent à compter de 1970 à la troisième étape qui se poursuit avec des variantes jusqu'aujourd'hui. C'est la période du développement endogène articulé autour de la mise en valeur des villes moyennes, des initiatives locales, de la décentralisation et des contrats de pays.

Malgré plus de quarante ans de planification du développement, les disparités territoriales demeurent toujours très fortes en France. De vastes secteurs du monde rural sont encore aux prises avec des problèmes de sous-emploi, d'émigration et de conditions de vie médiocres. L'agglomération parisienne n'a jamais cessé d'accroître sa prépondérance sur l'ensemble de l'économie et du tissu de peuplement alors que les métropoles d'équilibre qui devaient favoriser une meilleure répartition des activités n'ont pas connu la croissance attendue. Les revenus et les niveaux de vie marquent de grands écarts selon les régions. La qualité de l'habitat présente à bien des endroits un problème considérable. La planification n'a cependant pas été inutile, ayant permis selon certains analystes une réduction des disparités et ayant sûrement ralenti l'agrandisse-

³ Conférence prononcée au colloque *Rencontre du Saint-Laurent 1984*.

ment de certains écarts. Mais les problèmes signalés par Gravier en 1947 continuent toujours à se manifester et certains, comme le dépeuplement rural, avec encore plus d'intensité.

b) Les politiques de développement régional au Québec

[Retour à la table des matières](#)

Le problème des disparités territoriales au Québec est aussi vieux que celui de la formation et de la différenciation de ses régions. Mais ce n'est qu'au début des années 1960, à la suite de l'adoption de la loi ARDA par le gouvernement fédéral, que les autorités politiques fédérales et provinciales décident de prendre des mesures particulières en vue d'améliorer la situation socio-économique des régions les plus défavorisées. Les premiers efforts, qui s'effectuent de façon ponctuelle et non intégrée, portent sur le monde rural où l'on cherche particulièrement à mieux mettre en valeur les ressources agricoles et le potentiel touristique. Mais, sous la pression populaire, on en vient rapidement à se préoccuper du sort de l'ensemble des régions qui affichent des problèmes sérieux de développement.

Avec la mise en place du Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ) en 1963, s'amorce la première grande intervention de planification régionale. Après avoir abandonné le projet de produire un plan d'aménagement et de développement s'appliquant à l'ensemble du Québec⁴, on décide de faire une première expérience de développement planifié dans les régions de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et Bas-Saint-Laurent qui, en raison de leur piètre situation économique, réclament depuis des années des interventions de l'État. Corporation à but non lucratif, dirigée par des représentants non élus de la région et financée par les fonds ARDA, le BAEQ oeuvrera pendant trois ans avec la participation populaire à l'élaboration d'un plan de développement dans le but de réduire les disparités entre la région-plan (aussi appelée territoire-pilote) et le reste de la province. Déposé en 1966, ce plan sera étudié longuement dans les instances gouvernementales avant que l'on décide en 1968 d'en appliquer un certain nombre de recommandations. La signature de l'entente de développement Canada-Québec pour le développement de l'Est-

⁴ Ce projet qui était sous la responsabilité du Conseil d'orientation économique du Québec a été abandonné parce qu'on estimait ne pas avoir les moyens techniques et politiques nécessaires pour réaliser et mettre en oeuvre un tel plan.

du-Québec, en 1968, marquera donc le début d'application de programmes régionaux partiellement axés sur la diminution des disparités. La création de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1968 et la formation à Ottawa du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) en 1969 traduisent les volontés gouvernementales d'agir en ce sens.

L'expérience de planification réalisée dans l'Est-du-Québec ne sera pas reprise dans les autres régions de la province. Des fonctionnaires de l'OPDQ, en collaboration avec des représentants de divers ministères québécois et d'organismes régionaux, travaillèrent plutôt à identifier des voies de développement dans les entités territoriales semblant présenter les problèmes les plus sérieux. C'est ainsi que, de 1968 à 1974, on réalisa des missions de développement en Abitibi-Témiscamingue, au Saguenay-Lac-Saint-Jean, en Estrie, dans Charlevoix, dans le bassin de la Yamaska, sur la Côte-Nord et dans l'Outaouais. Les résultats de cette vaste opération prirent des formes différentes dans chaque région mais ne débouchèrent sur rien d'autre que l'habituelle programmation sectorielle de chaque ministère.

Les nombreuses études effectuées dans diverses parties du Québec auront donc peu de suite en matière de politiques de développement régional. L'Est-du-Québec restera jusqu'à 1988 la seule grande région à bénéficier de programmations gouvernementales et d'une enveloppe budgétaire affectée spécifiquement à son développement socio-économique. L'essentiel des actions entreprises et des sommes dépensées est toutefois à peu de choses près partie intégrante des activités régulières des ministères. Donc, en dépit de ses problèmes particuliers de bas revenus, de sous-emploi et d'exode massif et exception faite de la structure d'intervention, la région n'a en fait profité d'aucune mesure importante novatrice et exclusive. Les dépenses gouvernementales ont été affectées aux mêmes postes budgétaires que partout ailleurs. Construction routière, amélioration des infrastructures de services, éducation des adultes, aménagements touristiques, sylviculture et consolidation du secondaire agricole font partie des principales réalisations.

Le souci de réduire les disparités a en réalité été de courte durée dans les instances politiques et gouvernementales. Dès le début des années 1970, la croissance économique du Québec et son affirmation sur les plans canadien et international prirent nettement le dessus sur les préoccupations de lutte aux inégalités régionales. Ce changement de cap trouvait une justification scientifique dans la théorie de la polarisation que l'on commençait à mettre de côté en France mais qui venait d'être mise à l'honneur au Québec dans le rapport Higgins-Martin-Raynauld⁵. La désignation de grandes agglomérations urbai-

⁵ À la demande du gouvernement fédéral, les chercheurs Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynaud produisirent une étude sur le développement économique du Québec dans laquelle ils établirent que la croissance économique du Québec passait obligatoirement par le développement de Montréal.

nes comme zones spéciales de développement en 1970 et *l'Entente-cadre de développement Canada-Québec* signée en 1974 vinrent en quelque sorte officialiser cette nouvelle orientation. Le développement de Montréal et celui des secteurs les plus prometteurs et les plus productifs de l'économie du Québec en constituent les principaux objectifs. L'agglomération montréalaise est alors considérée comme le véritable pôle de développement du Québec.

Ainsi, à compter du début des années 1970, les gouvernements n'engagent plus d'efforts particuliers pour corriger les disparités régionales. On laisse jouer les mécanismes normaux de l'économie tout en faisant la promotion du développement endogène. Le développement communautaire, l'aménagement intégré des ressources et la prise en charge deviennent les principaux concepts mobilisateurs de la population des régions périphériques et particulièrement de celle vivant en milieu rural. De nombreux organismes populaires prennent forme et viennent structurer les initiatives et les pressions du milieu. Les Opérations-Dignité dans l'Est-du-Québec et les Sociétés d'exploitation des ressources sont les plus connus. Les subventions gouvernementales distribuées dans le cadre de nombreux programmes réguliers appliqués à l'ensemble de la province, dont le Fond de développement régional et l'Opération solidarité économique (OSE) vinrent appuyer les initiatives du milieu.

Au début des années 1980, la promotion d'un nouveau partenariat entre le gouvernement provincial et les populations régionales se concrétise par l'institution des Sommets économiques. De sommets sectoriels dans une première phase, ils deviennent des sommets régionaux après 1984. Toutes les régions organisent à tour de rôle leur sommet, qui consiste pour l'essentiel à la présentation au gouvernement provincial d'un éventail disparate de projets concernant tous les secteurs de l'activité socio-économique. Considérés en fonction des nonnes régulières des ministères, les projets retenus auraient pour la plupart été réalisés sans l'existence de la structure de concertation. Cette dernière a un rôle beaucoup plus politique qu'interventionniste.

La signature en 1988 de *l'Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement économique des régions du Québec* traduit, avec un discours, une terminologie et une régionalisation différents, la même philosophie de développement que celle des années 1970. La croissance de l'économie québécoise par l'amélioration de la productivité, le développement technologique et la conquête des marchés extérieurs ont toujours nettement préséance sur l'atténuation des disparités régionales. Toutes les régions sont concernées. L'allocation d'enveloppes budgétaires à des regroupements de régions administratives est davantage une mesure à saveur politique et administrative qu'une intervention spécifique à caractère régional, puisqu'il s'agit de sommes faisant partie des missions normales de chaque ministère.

Cette entente auxiliaire de 1988 n'est officiellement pour le gouvernement québécois, qu'une des composantes de sa panoplie de mesures orientées vers le développement régional. Sa stratégie d'intervention qui est énoncée dans le document *Québec à l'heure de l'entreprise régionale* publié en 1988 comporte cinq volets, soit: *entrepreneurship et démarrage d'entreprises, innovation et développement technologique, entente-cadre de développement Gouvernement-régions et modulation de politiques et de programmes et soutien aux régions en difficulté*. L'ensemble du plan d'action s'appuie sur l'affirmation selon laquelle le développement régional repose « essentiellement sur l'initiative des individus et sur leur entrepreneurship et par conséquent sur les dynamismes propres à chaque région ». Aucune nouvelle mesure administrative et financière n'accompagne le plan d'action, qui n'est en réalité qu'un effort de systématisation des divers programmes et politiques sectoriels existants et qui réduit en quelque sorte le développement régional à une politique de laisser-faire et à l'abandon des régions à leur propre sort. Les concepts de développement endogène et de développement local sont largement utilisés comme fondements théoriques de cette orientation gouvernementale qui ne vise essentiellement que la croissance économique dans un contexte de désengagement de l'État.

Cette philosophie sera maintenue intégralement dans la dernière politique de développement régional mise en place en 1992. Les principaux changements se produisant au niveau des structures, l'OPDQ est remplacé par un secrétariat aux Affaires régionales relayé par des délégués régionaux dans chacune des régions administratives. Les conseils régionaux de concertation et de développement voient aussi leurs structure et rôle modifiés. Une large place est faite aux députés provinciaux, aux maires et aux préfets de MRC à l'intérieur de leur conseil d'administration. L'élaboration d'une stratégie de développement régional et l'administration en collaboration avec l'État du Fonds de développement régional font partie de leurs nouvelles responsabilités. En mettant en évidence les concepts de « partenariat » et de « responsabilisation », l'État se définit maintenant comme un accompagnateur des régions dans leurs efforts de développement.

L'objectif prioritaire de croissance de l'économie de la province implique en fait l'agrandissement des disparités régionales puisque les espaces dotés au départ des meilleurs avantages comparatifs sont les plus favorisés à la fois par les mesures gouvernementales et par les lois de l'économie. Par ailleurs, l'approche exclusivement québécoise de développement régional ne change rien aux facteurs de disparité et de marginalisation qui différencient l'espace québécois. Chaque région étant alors traitée selon les mêmes normes et les mêmes procédures administratives, ce sont encore une fois celles dotées du plus grand poids politique et des meilleurs facteurs de développement qui bénéficient le plus de l'opération.

À l'examen des politiques et programmes de développement régional qui se sont succédé depuis 1960, on comprend assez bien pourquoi les disparités régionales continuent à se manifester avec la même intensité. D'une part, les interventions gouvernementales ont été décousues, plus ou moins cohérentes, ponctuelles, superficielles et appliquées davantage dans une optique de rattrapage et de situation d'urgence que de correction de problèmes structurels et d'anticipation de l'avenir. D'autre part, les budgets affectés au développement régional ont été extrêmement modestes avec une tendance constante à la décroissance⁶. De plus, l'expression « développement régional » n'a jamais été conçue dans le sens de lutte aux disparités. Pour sa part, l'expression « aménagement du territoire »⁷ est considérée dans beaucoup d'instances comme synonyme de développement régional et n'a eu que durant une très courte période, soit entre 1960 et 1968, le sens qu'on lui attribue en France. Bref, si les disparités sont toujours aussi fortes, ce n'est pas parce qu'il n'y a rien à faire mais parce qu'on n'a pas fait tout ce qu'il fallait faire pour les corriger.

La démarche interventionniste de l'État dans le domaine des disparités ne saurait être dissociée d'un important discours gouvernemental dont la fonction semble être à la fois de mobiliser l'opinion populaire et les intervenants socio-économiques, de valoriser la composante strictement politique de l'opération et d'occulter certains de ses objectifs réels. Le rôle de ce discours mérite d'être souligné, car il n'est pas indépendant de la persistance des disparités, pas plus que de nombreuses actions entreprises, notamment par les groupes populaires, et d'une certaine confusion entretenue autour de certains concepts et philosophies de développement. L'aménagement du territoire, le développement endogène, l'aménagement intégré des ressources, le dynamisme du milieu, la décentralisation et le concept d'État-providence font partie des principaux thèmes qui prêtent beaucoup à interprétation. La série de neuf fascicules sur la décentralisation diffusée par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation en 1978 et le Choix *des régions* publié par le ministre François

⁶ Le budget de la première entente Canada-Québec pour l'Est-du-Québec était de 258 millions de dollars pour la période 1968-1973. Le budget affecté à la même région dans l'entente auxiliaire Canada-Québec pour la période 1988-1993 n'est plus que de 210 millions de dollars. Si l'on tient compte de l'inflation, on constate une différence d'investissement considérable. Il faut aussi savoir que l'essentiel de ces investissements est pris à même les budgets réguliers des ministères. Par ailleurs, le Groupe de travail fédéral-provincial chargé de l'évaluation du développement régional écrivait dans son rapport soumis en 1987 qu'« au cours des 25 dernières années les ressources consacrées exclusivement au développement régional ont été plutôt modestes et représentaient moins de trois p. cent des dépenses fédérales totales. Des dépenses plus élevées auraient pu entraîner des résultats sensiblement supérieurs ».

⁷ Dans les instances de développement québécoises, on a eu tendance à attribuer des significations différentes à l'expression « aménagement du territoire » selon les périodes. Entre 1960 et 1968, on a eu tendance à la voir comme un moyen de combattre les disparités. De 1969 à 1978, on l'a beaucoup utilisée dans le sens de gestion et mise en valeur des ressources, notamment dans l'expression « aménagement intégré des ressources ». Depuis 1979, soit depuis l'avènement de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, elle est davantage utilisée dans un sens urbanistique.

Gendron en 1983 sont des exemples de documents gouvernementaux à forte saveur idéologique qui ont orienté et continuent d'orienter bien des perceptions sur le rôle réel des MRC et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Les problèmes juridictionnels et les mésententes continues entre les gouvernements fédéral et provincial n'ont jamais non plus facilité les choses. Les difficultés d'ajustement entre les deux instances, qui fluctuent d'ailleurs sensiblement au rythme des changements des partis politiques au pouvoir, ont toujours été une source de lenteurs, de tergiversations, d'incohérence et bien souvent d'alibis pour justifier l'inaction. Cela ne fait qu'ajouter à l'incohérence liée aux approches fragmentées des organismes gouvernementaux et paragouvernementaux agissant chacun selon ses propres orientations. Ainsi, la fermeture des stations régionales de Radio-Canada, les coupures de Via Rail, la réduction du service postal en milieu rural et la diminution des services de Radio-Québec décidées par autant d'organismes différents s'inscrivent à contre-courant des efforts de structuration effectués dans les années antérieures.

Le problème des disparités territoriales ne saurait être considéré sans la prise en compte des systèmes de transferts aux particuliers tels que l'assurance-chômage, l'assistance sociale, etc., même s'ils sont généralement envisagés dans une perspective de lutte aux disparités interpersonnelles et à la pauvreté. Compte tenu de la faiblesse des moyens affectés directement à l'atténuation des disparités régionales, les transferts aux particuliers s'avèrent le principal moyen de réduction des disparités régionales de revenus. Ces transferts constituent aussi un puissant moyen de rétention des individus dans les régions défavorisées, ce qui contribue à ralentir l'émigration de la population et à assurer le maintien de l'infrastructure de services.

Même si la politique québécoise de développement régional s'articule autour de certains concepts largement utilisés en France comme aménagement du territoire, polarisation, régionalisation, décentralisation et dévitalisation rurale, elle se distingue de l'expérience française sous bien des aspects. On l'a déjà mentionné pour le concept d'aménagement du territoire, les mêmes mots ne recouvrent pas nécessairement les mêmes réalités. De plus, les objectifs poursuivis sont dictés par des préoccupations souvent fort différentes, inhérentes à des contextes géographiques et politiques qui ont relativement peu d'éléments communs. L'existence d'un plan national continuellement remis à jour et d'un seul gouvernement supérieur en France assure une meilleure cohérence et continuité au niveau des programmations qu'au Québec, même si dans les deux cas la sectorialisation des interventions entre les divers organismes détenteurs de pouvoir crée des difficultés. Contrairement à la France, le Québec ne dispose pas d'une politique globale d'aménagement de

son territoire ⁸ susceptible d'influer sur les disparités. Alors que les préoccupations liées au monde rural sont demeurées toujours très présentes en France, elles se sont vite émoussées au Québec.

L'état de la recherche

[Retour à la table des matières](#)

En dépit du fait que l'expérimentation en matière de développement régional et de lutte aux disparités soit très grande et que les études empiriques et théoriques dans ce champ d'activité se comptent par milliers, le cadre théorique des programmations et interventions demeure particulièrement faible. Même si le mot théorie ou la référence à des théories particulières reviennent constamment dans les discours, analyses et projets de développement régional, l'appareil conceptuel n'en demeure pas moins plutôt rudimentaire et généralement axé sur une vision partielle ou sectorielle des problèmes. On s'accorde à dire chez les spécialistes du développement régional ⁹ qu'il n'y a pas de théorie économique permettant l'explication des disparités, pas plus qu'il n'y a d'unanimité sur l'approche théorique convenant à leur résorption.

a) Le travail fait

[Retour à la table des matières](#)

De nature multidimensionnelle, le problème des disparités est rarement étudié dans sa globalité. Tout en reconnaissant qu'il est d'ordre pluridisciplinaire, la plupart des spécialistes l'abordent sous un angle unidisciplinaire. Cela tient à l'envergure et à la complexité du sujet à la nature des préoccupations en cause, à la formation des analystes, aux habitudes de travail acquises et aux objectifs et orientations particuliers des organismes et institutions où s'effec-

⁸ La Loi québécoise sur l'aménagement et l'urbanisme ne contient pas de disposition obligeant la cohérence entre les schémas des diverses municipalités régionales de comté, pas plus qu'elle ne prévoit une planification d'ensemble pour le Québec.

⁹ J. Donald Savoie et André Raynauld, *Essais sur le développement régional*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.

tuent les recherches. Même les travaux réalisés par de petites équipes pluridisciplinaires ont tendance à privilégier une orientation disciplinaire particulière, généralement celle du ou des concepteurs des projets. Néanmoins, cet aspect pluridisciplinaire a entraîné la formation d'équipes et de centres de recherche réunissant des chercheurs de plusieurs disciplines dans toutes les universités et la mise en place de programmes de maîtrise en développement régional à l'Université du Québec à Rimouski et à l'Université Laval.

Selon les approches disciplinaires retenues, on peut identifier au moins six grandes perspectives d'analyse qui orientent la plupart des études sur le développement. Il s'agit 1) de l'approche économique classique basée sur la macro-analyse et les indicateurs économiques; 2) l'approche économique néomarxiste qui accorde une importance majeure aux effets de ségrégation, d'accumulation, de différenciation et de domination causés par le système capitaliste; 3) l'approche sociologique qui privilégie les clivages et l'apport des divers groupes sociaux, les structures, les faits culturels et les éléments de civilisation; 4) l'approche géographique qui fait de la relation homme-espace une de ses principales bases d'analyse. Les éléments de localisation et de circulation, le complexe biophysique, la structure de peuplement la différenciation spatiale et la régionalisation font partie des principaux paramètres considérés; 5) l'approche politique qui accorde aux relations de pouvoir, aux contrôles, aux normes, aux réglementations, aux structures d'exécution et aux légitimations une place prépondérante; 6) l'approche éthique et morale qui s'attarde sur les fondements moraux des inégalités, sur les injustices qu'elles véhiculent et sur leurs conséquences sur les individus.

Cette liste n'épuise pas l'ensemble des grandes orientations d'analyse. Les problèmes sont aussi abordés sous l'angle de la santé, de la démographie, de l'anthropologie, de l'histoire, etc. Les transferts ou les emprunts de concepts d'une discipline à une autre sont fréquents mais entraînent à l'occasion plus de confusion que de clarification, car ils sont souvent mal maîtrisés ou considérés dans des perspectives différentes de celles où ils ont été créés. C'est particulièrement le cas pour région, pôle de croissance, pôle de développement et aménagement du territoire.

La plupart des grands modèles théoriques utilisés dans l'étude des disparités régionales ou du sous-développement s'inspirent des sciences économiques. Chacun de ces modèles ne considère qu'une ou quelques facettes du problème. Même s'ils se veulent englobants, ils n'embrassent qu'une partie des causes ou des conséquences des disparités et généralement celles de caractère économique. Ils suscitent généralement de la controverse entre disciplines et même entre membres de la même discipline. Conçus pour des échelles particulières d'analyse, ils s'appliquent mal à d'autres de dimension différente. Nombre d'entre eux résistent mal aux études empiriques. Il en est ainsi des réajustements économiques imputables aux migrations, des

effets de longue portée de la polarisation, de certains effets d'agglomération, etc.

La théorie des produits de base, les différences de productivité, le système urbain, la demande globale, les situations de dépendance en regard des transferts gouvernementaux et des centres extérieurs de décisions, les avantages économiques relatifs, l'échange inégal et la dichotomie centre-périphérie font partie des principaux modèles explicatifs. Chacun met en lumière des éléments qui s'appliquent plus ou moins bien selon les cas et qui pourraient même prendre des significations différentes s'ils étaient appréhendés dans une perspective plus vaste. Ils ont généralement tendance à négliger les éléments culturels et sociaux, le rôle de la bureaucratie, les corps intermédiaires et le mouvement communautaire, les décisions gouvernementales, les facteurs géographiques, le poids des structures, les mentalités, les idéologies, les considérations politiques et la force de l'opinion publique.

Le rôle de la recherche dans la formulation des politiques gouvernementales de développement apparaît assez limité. Les changements d'orientation des gouvernements québécois et canadien en regard du sous-développement régional sont d'ailleurs davantage dictés par des considérations politiques et conjoncturelles que par l'acquisition de nouvelles connaissances sur les plans théorique et empirique. La promotion de la concertation, du développement endogène et à certains égards de la décentralisation relève davantage d'une volonté de désengagement financier de l'État que d'une conviction appuyée sur de nouvelles connaissances scientifiques sur ce que sont les voies idéales de lutte au sous-développement. D'ailleurs, toute réflexion même sommaire sur le sujet laisse vite présumer le contraire. Si elles ne sont pas issues de la recherche, ces réorientations gouvernementales ont néanmoins un impact considérable sur la définition de nouveaux champs de recherche¹⁰. Compte tenu de leurs conséquences, les chercheurs des sciences sociales ne peuvent les ignorer complètement. Malheureusement, elles conduisent à des voies étroites qui n'apportent pas toujours des résultats vraiment significatifs en matière de développement.

Les études reliées à la thématique du développement régional se sont multipliées rapidement au Québec durant les vingt dernières années. Cependant un examen attentif de la production a vite fait de mettre en relief la dimension très sectorielle des travaux produits et le plus souvent leur approche sommaire et même périphérique du problème spécifique du sous-développement. Il y a également peu de continuité dans le processus d'acquisition des connaissances sur les thématiques du développement et du sous-dévelop-

¹⁰ Serge Côté, « Conjonctions et oppositions: sur quelques rapports entre les théories et les politiques de développement régional », *Revue canadienne des sciences régionales*, XII, 1, printemps 1989, p. 93-100.

pement. Les résultats des politiques et programmes gouvernementaux sont par exemple rarement vérifiés de façon systématique. Les échelles d'analyse, la nature et la qualité des variables et les approches méthodologiques sont autant d'éléments qui contribuent aussi à limiter la portée de certains travaux.

L'imprécision qui entoure les concepts de développement et de sous-développement, leur aspect multidimensionnel, leur forte consonance idéologique et politique, l'ampleur du sujet avec ses dimensions sociales, politiques, économiques et géographiques, l'évolution constante du contexte global et le problème des données adéquates d'analyse comptent parmi les principaux facteurs explicatifs de la variété et de l'aspect souvent superficiel de la production. À la limite, pratiquement tout peut être considéré comme inhérent au processus de développement régional. La construction d'une prison aussi bien que celle d'une usine, l'ouverture d'un nouveau bureau gouvernemental, la prospection minière, l'aménagement d'une piste cyclable ou d'un centre d'enfouissement sanitaire, l'agrandissement d'un hôpital, la formation d'une coopérative quelconque ou d'une commune populaire, l'exode des jeunes, la sylviculture, etc., ne sont que quelques-uns des multiples thèmes analysés dans une perspective de développement. Les interrelations sont tellement nombreuses et le champ de recherche est si vaste que la plupart des chercheurs des sciences humaines, sociales et appliquées sont en mesure d'aborder un ou plusieurs aspects du développement. Mais ils le font le plus souvent dans des perspectives non reliées directement à l'atténuation des disparités.

Les analyses de fond portant sur l'état global du sous-développement régional au Québec, sur ses causes et ses conséquences, sur l'efficacité des politiques et programmes sont plutôt rares. Les quelques documents existants comme ceux de Robert D. Hirsch¹¹ sur les déséquilibres régionaux du Québec, de Dion et Poulin¹² sur les disparités régionales au Canada et au Québec, du ministère de l'Éducation sur *Les secteurs défavorisés du Québec*¹³ et *Deux Québec dans un* du Conseil des affaires sociales ne sont malgré leur qualité que des positions relativement sommaires et souvent même dépassées du problème.

¹¹ Robert D. Hirsch, *Les origines* et la nature des déséquilibres régionaux du Québec, Québec, Conseil d'orientation économique du Québec, 1967, 129 p. Ce document publié par le Conseil d'orientation économique du Québec en 1967 demeure l'un des documents les plus englobants sur le sujet. En plus de traiter de la nature et des causes des disparités, il fournit des éléments d'information sur leur évolution.

¹² François Poulin et Yves Dion, *Les disparités régionales au Canada et au Québec: les politiques et les programmes, 1960-1973*, Centre de recherche en développement économique, Université de Montréal, 1973. Le même travail a été repris par le comité fédéral-provincial sur le développement régional en 1987 mais dans une perspective davantage canadienne.

¹³ Étude publiée en 1977 par la Direction des politiques et des plans.

La vision territoriale d'ensemble fait aussi défaut, la plupart des travaux ne portant que sur une localité ou une région spécifique. Dans les cas où on établit des comparaisons avec la moyenne provinciale ou sur la base des grandes régions administratives ¹⁴, l'analyse demeure sommaire, ne reposant généralement que sur quelques indicateurs statistiques établis sur des bases spatiales tellement étendues que bien des problèmes en sont occultés. Ce sont les études centrées sur des régions particulières qui fournissent les visions les plus larges et les plus en profondeur des problèmes de développement. Chaque région possède les siennes établies selon des orientations et des méthodologies particulières qui rendent difficiles les comparaisons interrégionales. Seuls les schémas régionaux effectués par l'OPDQ entre 1975 et 1978 permettent une certaine comparaison. Mais encore là les différenciations méthodologiques gênent la comparabilité et il s'agit d'ailleurs plus d'inventaires que d'analyses en profondeur du sous-développement.

De toutes les études régionales, le plan de développement du BAEQ réalisé de 1963 à 1966 dans l'Est-du-Québec demeure toujours à ce jour le document le plus complet. C'est apparemment cette région qui, en raison de la sévérité et de la persistance de ses problèmes économiques, a fait l'objet des premières études régionales liées à la thématique du développement. À la fin des années 1950, à la demande du nouveau Conseil économique du Bas-Saint-Laurent, Yves Dubé et Yves Martin effectuent des études sur certains aspects socio-économiques du Bas-Saint-Laurent. Mais c'est surtout à compter de la fin des années 1960 que se généralise la production des études régionales axées sur les questions de développement. Les conseils régionaux de développement (CRD) comptent parmi les principaux instigateurs de tels documents, ayant pour la plupart produit ou commandé des dossiers d'analyse mettant en évidence les déficiences les plus marquantes observées dans leur région respective et identifiant les lacunes des politiques de développement. Certains de ces travaux, comme celui de la région de Québec, contiennent même d'intéressantes analyses de toute la problématique du développement régional ¹⁵. Mais, en général, le développement y est vu beaucoup plus comme une série de projets créateurs d'emplois et d'implantation de services que comme un moyen de correction des problèmes structurels responsables des disparités. Les travaux préparatoires aux sommets socio-économiques appartiennent pour la plupart à cette dernière catégorie de travaux.

Les idéologies et les discours à la mode sur le développement inspirent beaucoup d'analystes et contribuent à orienter les recherches durant des périodes déterminées. C'est ainsi que l'idéologie marxiste et néo-marxiste a servi de toile de fond à de nombreuses méthodologies et problématiques pendant les

¹⁴ Pierre Fréchette, R. Jouandet-Bernadat et Jean-Paul Vézina, *L'économie du Québec*, Anjou, Les Éditions HRW, 1975, p. 361-380.

¹⁵ François Hubert, François et Paul Villeneuve, *Place aux régions pour une alternative au développement de la région de Québec*, CRD de Québec, région 03, 1983.

années 1970. Le mémoire de maîtrise de Denis Pinard ¹⁶ sur les Opérations-Dignité de l'Est-du-Québec, la monographie d'Alain Gagnon intitulée *Le modèle centre-périphérie appliqué à l'Est-du-Québec* ¹⁷ et la volumineuse étude de Bruno Jean ¹⁸ sur *L'agriculture et le développement dans l'Est-du-Québec* ne font qu'illustrer quelques interprétations de ce fertile courant de pensée. Les discours sur le développement communautaire, l'aménagement intégré des ressources, le régionalisme et la prise en charge ont aussi été au centre de bien des analyses durant la même période. À cet égard, il y a lieu de citer les travaux du Groupe interdisciplinaire en développement de l'Est-du-Québec (GRIDEQ) à l'Université du Québec à Rimouski et ceux du Groupe de recherche et intervention régionale (GRIR) à l'Université du Québec à Chicoutimi. Le développement de l'entreprise, la concertation et la décentralisation, la théorie du développement local et la dévitalisation du monde rural sont devenus des thèmes favoris de recherche dans les années 1980. Les études liées à l'entreprise ont aussi suscité beaucoup d'intérêt avec entre autres l'étude d'Yves Bussière et Mario Polèse de l'INRS-Urbanisation sur les échanges interindustriels interrégionaux, les travaux de Pierre-André Julien de l'Université du Québec à Trois-Rivières et ceux de l'OPDQ. L'essentiel de la production effectuée vise plus à illustrer des réalisations localisées sur des espaces de petite dimension, à suggérer des voies alternatives, à analyser des aspects sectoriels de la croissance économique et à justifier de nouveaux courants de pensée qu'à approfondir les connaissances sur la nature, la formation et les conséquences des disparités et du sous-développement.

Beaucoup de recherches ont une portée limitée en raison même du contexte dans lequel elles ont été réalisées. Les recherches commanditées s'inscrivent habituellement dans l'orientation et la ligne de pensée des organismes commanditaires. Elles peuvent tout autant servir à justifier une prise de position ou un choix initial et à appuyer des revendications déjà formulées qu'à apporter un nouvel éclairage sur une réalité quelconque. Dans ce dernier cas, le chercheur est quand même souvent conditionné dans le choix de ses objectifs, de ses méthodes et de ses variables par les limites du mandat qui lui a été donné. Néanmoins, en raison de leur caractère appliqué, beaucoup de ces travaux fournissent une meilleure connaissance de la réalité. Nombre d'entre eux apportent des contributions significatives sur le plan méthodologique. Les études réalisées par les services gouvernementaux sont pour leur part de portée et de valeur très inégales selon les objectifs qui ont présidé à leur élaboration. Généralement, les plus intéressantes en raison de la nature des

¹⁶ Mémoire présenté en 1975 à la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal en vue de l'obtention d'une maîtrise en anthropologie.

¹⁷ Cahier no 6 UQAR-GRIDEQ, 1979, 156 p.

¹⁸ Cette recherche issue de sa thèse de doctorat et publiée aux Presses de l'Université du Québec en 1985 ne s'appuie pas exclusivement sur l'idéologie marxiste, mais l'utilise parmi d'autres bases théoriques d'analyse.

données et conclusions qu'elles contiennent sont recouvertes du sceau de la confidentialité ou destinées à une circulation très limitée.

b) La recherche à faire

[Retour à la table des matières](#)

La production dans le champ de recherche du développement régional est maintenant assez abondante pour qu'on puisse établir des bilans ¹⁹, susciter des questionnements et des remises en question. Cela va sans doute favoriser des réajustements susceptibles d'améliorer l'efficacité de la lutte au sous-développement.

Un important effort d'élucidation s'impose tout d'abord sur les plans conceptuel et méthodologique. Il faut en arriver à définir avec plus de précision les diverses situations de sous-développement et de marginalité qui se manifestent sur les espaces habités. Il importe notamment de préciser les concepts de « développement régional », « sous-développement », « marginalité », « marginalisation », « pauvreté », « dévitalisation », « déstructuration » et « aménagement du territoire », qui sont généralement utilisés de façon vague et équivoque et dont les significations changent selon les auteurs et les disciplines. La notion de région et les références à l'espace suscitent aussi beaucoup de difficultés. Des travaux axés sur les diverses formes de découpages régionaux et sur leur incidence dans la lecture des disparités et la programmation des interventions de développement contribueraient sans doute à clarifier bien des situations et à favoriser une meilleure appréciation de l'état réel du sous-développement.

La généralisation de la micro-informatique devrait maintenant permettre une amélioration des méthodes d'analyse en vue d'en arriver à une lecture

¹⁹ Parmi les principaux inventaires de la recherche sur le sujet, il y a lieu de citer celui de Fernand Grenier publié dans *Recherches sociographiques* en 1962, celui de Guy Massicotte effectué treize ans plus tard et publié également dans *Recherches sociographiques* en 1985 et enfin celui de Danielle Lafontaine publié dans la *Revue canadienne des sciences régionales* en 1989. S'intéressant de façon plus particulière à l'histoire régionale, Fernand Harvey, de l'Institut québécois de recherche sur la culture, a produit en 1991 un important inventaire de documents reliés à la formation des régions, à leur mise en valeur et aux fondements historiques des disparités: sous le titre de «L'histoire régionale, rurale et urbaine», chapitre d'un ouvrage paru aux Éditions du Méridien, sous la direction de Jacques Rouillard et intitulé *Guide d'histoire du Québec, 1991*, p. 251-275.

beaucoup plus nuancée des disparités socio-économiques. Il faudrait notamment chercher à mieux articuler les diverses échelles territoriales de façon à saisir avec plus de précision la configuration des zones de prospérité et de sous-développement. Une utilisation plus souple des diverses bases territoriales d'analyse va d'ailleurs de pair avec un usage plus rigoureux de la notion de région. Il y a aussi lieu de chercher à intégrer avec plus d'efficacité les multiples variables qui servent à caractériser la vie socio-économique. Les typologies à base d'indices agrégés qui sont d'utilisation courante conduisent souvent à des généralisations trompeuses et à d'importantes erreurs d'appréciation.

L'identification des zones de sous-développement est largement fonction de la nature des variables aisément accessibles. Or, la signification précise de ces dernières quant au niveau et à la qualité de vie laisse beaucoup à désirer. Des recherches empiriques seraient donc fort utiles en vue, par exemple, d'établir à quoi correspond, comme niveau de confort ou de capacité de satisfaire les besoins essentiels, tel niveau et telle variable de revenu dans les diverses régions du Québec. Par la même occasion, il faudrait aussi tenter d'identifier les meilleurs indicateurs de disparités. Des questionnements existent, par exemple, sur le rôle de la variable démographique et des taux de chômage. On a souvent tendance à attribuer des significations à la taille et à l'évolution démographique qui mériteraient d'être fortement nuancées²⁰. Pour leur part, les taux de chômage ne traduisent qu'un aspect statistique de la vie économique et ne renseignent pas toujours adéquatement sur l'activité réelle des individus.

Outre les besoins d'ordre méthodologique et conceptuel, de nombreuses interrogations se posent relativement à la nature même du sous-développement, à son évolution dans le temps, à sa localisation territoriale, à ses causes et à ses conséquences. Quels sont les espaces réellement sous-développés au Québec? Les facteurs de sous-développement varient-ils d'un espace à l'autre et ont-ils changé avec le temps? Quel est le rôle de la culture dans le sous-développement? Comment la structure de peuplement influe-t-elle sur la formation et l'évolution des disparités? Quelle est la qualité de vie des individus résidant dans des espaces sous-développés? Vaut-il mieux vivre pauvre en milieu rural qu'en milieu urbain? Quelles sont les caractéristiques sociologiques des migrants? Quel est le coût social et économique du sous-développement pour l'ensemble de la collectivité? Quels seront les effets de l'évolution des structures d'âge sur l'économie des régions à problèmes? Quels sont les coûts économiques et sociaux de la distance et de la dispersion pour les populations pauvres du monde rural? Cette liste pourrait être considéra-

²⁰ La hiérarchie des municipalités de l'Est-du-Québec établie en 1970 par le bureau régional du ministère des Affaires municipales accordait une *telle importance* à la taille démographique que celle-ci devenait déterminante pour l'identification des localités dites marginales.

blement allongée tellement sont nombreuses les inconnues et les hypothèses non vérifiées relatives aux disparités et au sous-développement.

Le sous-développement régional étant objet d'interventions de toutes natures depuis des décennies, il faut sérieusement évaluer les effets des mesures adoptées. À part de vagues données de performances budgétaires, les simulations macro-économiques et les projections d'emplois, on sait peu de choses relativement aux impacts des nombreux programmes mis en place. Des analyses rigoureuses s'imposent en ce sens. On connaît aussi très mal la portée réelle et le degré d'efficacité des divers modèles et théories de développement préconisés. Il y a même lieu de penser que des modèles actuellement privilégiés, comme le développement local ou le développement communautaire, peuvent dans certaines conditions concourir davantage à la marginalisation qu'au développement, dans la mesure où ils ne font qu'entretenir le *statu quo* ou ralentir faiblement la déstructuration. On ne sait pas non plus ce que pourrait être et ce que pourrait apporter véritablement cette politique de décentralisation si ardemment réclamée depuis des années. À ce sujet, il y a d'abord lieu de trouver le juste milieu entre les impératifs de la centralisation et de la décentralisation. On ne peut imaginer combattre les disparités territoriales sans l'intervention d'une autorité centrale. Il faut aussi savoir quelles seraient les modalités de cette décentralisation. Quels pouvoirs décentraliser? Sur quelle base territoriale? Quels pourraient être les avantages concrets de cette décentralisation en matière de développement? En dépit de l'importance majeure de la mesure, on n'a, semble-t-il, pas encore dépassé le stade des généralités quant à ses conséquences.

L'aménagement intégré des ressources, qui sur le plan théorique apparaît comme une option fort séduisante, présente de nombreux problèmes sur le plan pratique qui n'ont jamais été analysés de façon rigoureuse. Il y a même lieu de se demander si la spécialisation du travail et des activités dans l'espace qui est inhérente à l'efficacité économique ne s'inscrit pas en sens contraire d'une telle démarche. Dans l'affirmative, cette dernière pourrait être davantage un outil de marginalisation que de développement. Cela pose aussi le problème de la conciliation des impératifs environnementaux et de l'utilisation optimale de toutes les ressources avec la régulation imposée par le marché.

La taille démographique d'une localité de même que la dimension d'une entité territoriale nous amènent aux problèmes d'optimisation avec toutes leurs répercussions en matière de politique de développement. Quelle est la taille idéale d'une localité pour maximiser ses effets sur la croissance économique et sur la structure de peuplement? Quelle est la dimension la plus souhaitable d'une région de planification? Dans la même veine, il y a lieu d'investiguer plus à fond la pertinence des fusions municipales. Les informations disponibles sur le sujet tiennent souvent plus des intuitions, des idéologies et des hypothèses que des analyses rigoureuses.

On sait peu de choses sur la contribution effective au développement des divers groupes et organismes qui structurent la société. Le secteur de la coopération a reçu une certaine attention mais davantage selon une approche ponctuelle, sectorielle et locale que régionale. Par contre le rôle des chambres de commerce, des regroupements de gens d'affaires, des organismes sociaux, du système bancaire, des syndicats, etc., n'a jamais fait l'objet d'études bien poussées en regard de l'ensemble des facteurs de développement.

Le rôle des infrastructures comme moyens de développement doit aussi être analysé de plus près. La politique canadienne de développement régional a porté pendant plusieurs années sur les investissements dans les infrastructures sans qu'on cherche véritablement à en mesurer les effets. Le rôle des infrastructures dans l'organisation de l'espace ainsi que sur le développement et le sous-développement régional est constamment objet de controverses. Certains lui donnent une valeur démesurée, d'autres en sous-estiment l'importance. On manque d'informations sur les effets d'entraînement des diverses infrastructures sur l'économie et la transformation du tissu de peuplement. Par ailleurs, cette question des infrastructures constitue depuis longtemps un important objet de revendications locales et régionales.

La théorie de la polarisation a conduit de nombreux chercheurs et technocrates à faire de Montréal le pôle de développement de tout le Québec. À l'échelle régionale, on attribue des rôles similaires à un nombre limité de villes. Or, les études empiriques portant sur cette question sont très rares. On connaît peu de choses des échanges interrégionaux et du rôle effectif de Montréal dans les processus de développement des régions. En ce domaine, deux thèses opposées et jamais clairement démontrées s'affrontent. Dans un cas Montréal est le principal foyer dynamisant, dans l'autre il est un facteur d'anémie des régions périphériques.

Des études sérieuses seraient justifiées pour redéfinir le rôle de l'État dans le domaine du développement régional. Pour des raisons d'ordre budgétaire et en fonction d'un principe de désengagement, doit-il abandonner les régions à leurs seules forces internes et aux lois du marché? Les conséquences d'une telle option devraient être attentivement mesurées. Par ailleurs, cette question ne doit pas être dissociée des multiples incidences des actions gouvernementales effectuées par voie de ponctions fiscales, de réglementations, de lois, d'investissements, etc. D'une façon plus spécifique, il faudrait aussi voir à mieux articuler les interventions d'aménagement et de développement. Pour ce qui est plus précisément de l'aménagement du territoire, il importe d'en déterminer avec plus d'exactitude l'influence sur la formation des disparités. Il faut aussi chercher les moyens d'en faire un outil de développement et de lutte aux inégalités. La préservation et la valorisation de l'environnement dans une optique de développement exigent également des attentions particulières.

Compte tenu de la persistance ou de l'aggravation des disparités partout dans le monde, il importe aussi d'identifier des moyens efficaces pour solutionner le problème. En ce domaine il sera bon de se dégager des discours et théories à la mode et tenter d'évaluer l'impact réel des mesures susceptibles d'être utilisées. Cela implique à toutes fins pratiques un examen exhaustif de toute la panoplie de moyens disponibles. Le développement local devrait retenir une attention prioritaire étant donné la propension à en faire la nouvelle arme privilégiée dans la plupart des pays développés. Il y a aussi lieu de mesurer les effets de la croissance sur la formation des disparités, les connaissances dont on dispose sur le sujet étant davantage théoriques qu'empiriques.

Ce ne sont là que quelques exemples de sujets de recherche pour souligner l'importance et la diversité des questions dont on connaît très mal les réponses. Les recherches effectuées jusqu'à maintenant ont sans doute davantage mis en évidence de nouvelles inconnues qu'apporté des réponses définitives. Même dans ces derniers cas, il faut faire les réajustements pour tenir compte d'un contexte économique et sociopolitique en constante évolution.

Bibliographie sélective

[Retour à la table des matières](#)

AMIN, Samir, *Le développement inégal*, Paris, Minuit, 1973.

AUER, L., *Les disparités régionales de la productivité et de la croissance au Canada*, Conseil économique du Canada, 1979, 299 p.

BOISVERT, Michel et Pierre HAMEL (sous la direction de), *Redéploiement industriel et planification régionale*, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, 1985, 300 p.

CAREL, Geneviève, William J. COFFEY et Mario POLÈSE, *L'impact de la migration: deux courants de pensée*, Études et documents 60, INRS-Urbanisation, 1989, 62 p.

- Comité sénatorial permanent des finances nationales, *La politique gouvernementale et le développement régional*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1982, 167 p.
- Conseil des affaires sociales, *Deux Québec dans un*, Gaëtan Morin éditeur, 1989.
- Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977, 271 p.
- CAPITHORNE, Lawrence, *Richesses naturelles et disparités régionales*, Conseil économique du Canada, 1980, 277 p.
- Direction des politiques et plans du ministère de l'Éducation du Québec, *Les secteurs défavorisés du Québec*, Service général des communications du ministère de l'Éducation, 1977, 111 p.
- DUGAS, Clermont, *Disparités socio-économiques au Canada*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1988, 263 p.
- *Les régions périphériques, défi au développement du Québec*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1983, 253 p.
 - *Un pays de distance et de dispersion*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, 1981, 221 p.
- FREYSSINET, Jacques, *Le concept de sous-développement*, Paris, Mouton, 4e édition, 1977.
- GAGNON, A.G., *Développement régional, État et groupe populaire*, Hull, Les Éditions Asticou, 1985.
- GAGNON, Gabriel et Luc MARTIN, *Québec 1960-1980. La crise du développement*, Montréal, Hurtubise, HMH, 1973, 1500 p.
- GUMUCHIAN, Hervé, *À la périphérie de la périphérie: l'espace rural et le concept de fragilité en Abitibi*, Notes et documents no 90-01, Département de géographie, Université de Montréal, 1990, 66 p.
- HIGGINS, Benjamin, *The Rise and Fall of Montreal*, Moncton, Institut canadien de recherche sur le développement régional, 1986, 256 p.
- HIGGINS, Benjamin, Fernand MARTIN et André RAYNAULD, *Les orientations du développement économique régional dans la province de*

Québec, ministère de l'Expansion économique régionale, 1970, 156 p. et annexes.

HIRSCH, Robert D., *Les origines et la nature des déséquilibres régionaux du Québec*, Québec, Conseil d'orientation économique du Québec, 1967, 129 p.

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve et Les Publications du Québec, 1988, 432 p.

Ministère de l'Expansion industrielle régionale, Office de planification et de développement du Québec *et al.*, *Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement économique des régions du Québec*, Approvisionnements et Services Canada, 1988, 60 p.

Office de planification et de développement du Québec, *Québec à l'heure de l'entreprise régionale, Plan d'action en matière de développement régional*, Québec, 1988.

SAVOIE, J. Donald et André RAYNAULD, *Essais sur le développement régional*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986, 240 p.

SCHRAMM, Gunter (sous la direction de), *L'évolution de la pauvreté dans les régions*, Ottawa, Conseil canadien de l'aménagement rural, 1976, 306 p.

TRACHEN, Ahmed, *Développement et dynamique de l'inégalité*, Paris, Économica, 1985, 208 p.

Fin du texte.