

2004RP-05 (version révisée)

Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec ?

*Marcelin Joanis, Fernand Martin,
Suzie St-Cerny*

Rapport de projet
Project report

Montréal
Juin 2004

(Version mise à jour le 9 août 2004 afin de corriger une erreur de manipulation
de données à la figure 14 et dans le texte s'y rapportant)

© 2004 Marcelin Joanis, Fernand Martin, Suzie St-Cerny. Tous droits réservés. All rights reserved. Reproduction
partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les organisations-partenaires / The Partner Organizations

PARTENAIRE MAJEUR

. Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche [MDERR]

PARTENAIRES

. Alcan inc.
. Axa Canada
. Banque du Canada
. Banque Laurentienne du Canada
. Banque Nationale du Canada
. Banque Royale du Canada
. Bell Canada
. BMO Groupe Financier
. Bombardier
. Bourse de Montréal
. Caisse de dépôt et placement du Québec
. Développement des ressources humaines Canada [DRHC]
. Fédération des caisses Desjardins du Québec
. Gaz Métro
. Hydro-Québec
. Industrie Canada
. Ministère des Finances du Québec
. Pratt & Whitney Canada Inc.
. Raymond Chabot Grant Thornton
. Ville de Montréal

. École Polytechnique de Montréal
. HEC Montréal
. Université Concordia
. Université de Montréal
. Université du Québec à Montréal
. Université Laval
. Université McGill
. Université de Sherbrooke

ASSOCIE A :

. Institut de Finance Mathématique de Montréal (IFM²)
. Laboratoires universitaires Bell Canada
. Réseau de calcul et de modélisation mathématique [RCM²]
. Réseau de centres d'excellence MITACS (Les mathématiques des technologies de l'information et des systèmes complexes)

Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec ?*

Marcelin Joanis[†], Fernand Martin[‡], Suzie St-Cerny[§]

Résumé / Abstract

Ce document présente une analyse détaillée de la problématique du développement régional au Québec. Il comprend d'abord une analyse des données économiques régionales disponibles, qui confirme le déclin relatif des régions « périphériques » par rapport aux régions « centrales ». Une recension critique des politiques régionales appliquées au cours du XX^e siècle et des théories du développement régional qui les ont inspirées est ensuite présentée. Les auteurs brossent également le tableau des politiques et institutions régionales contemporaines au Québec et offrent un survol de la situation ailleurs au Canada et de quelques expériences internationales. Avec pour objectif d'effectuer des recommandations aux gouvernements, les auteurs présentent les enjeux des politiques régionales au début du XXI^e siècle ainsi que les multiples enseignements de la littérature économique dans ce domaine. Le paradigme « régional-international » et l'opposition entre les deux grandes approches de développement régional – la « prospérité des lieux » et la « prospérité des individus » – sont discutés. Les auteurs suggèrent enfin une politique régionale concernant l'ensemble du territoire québécois et différenciée entre les régions « périphériques », la région métropolitaine de Montréal et la région « métropolitaine-adjacente » de Montréal.

Mots clés : développement régional, politiques régionales, régions périphériques, disparités régionales, urbanisation.

This document presents a detailed analysis of the regional development issue in Quebec. First, it includes an analysis of the available regional economic data, which confirms the relative decline of “peripheral” regions versus “central” regions. A critical survey of regional policies enforced during the XXth century and of regional development theories that inspired them is then presented. The authors also survey contemporary regional policies and institutions in Quebec and provide an overview of the situation elsewhere in Canada and of some international experiences. Towards suggesting policy prescriptions, the authors introduce regional policy issues that are relevant at the beginning of the XXIst century and the multiple lessons that can be drawn from the economic literature. They discuss the “regional-international” paradigm and the two major approaches to regional development – “place prosperity” and “people prosperity”. The authors conclude by proposing a regional policy that covers all Quebec regions, differentiating between “peripheral” regions, the metropolitan region of Montreal and the “adjacent-metropolitan” region of Montreal.

Keywords : regional development, regional policy, peripheral regions, regional disparities, urbanisation.

* Les auteurs tiennent à remercier Simon Landry pour sa participation à la compilation des données, Éveline Dufort pour son soutien technique, ainsi que Hugues Leroux, Bertrand Cayouette, Claude Montmarquette et David Boisclair pour des discussions particulièrement utiles. Il va de soi que les auteurs sont les seuls responsables des opinions et analyses contenues dans ce document, qui ne représentent pas nécessairement celles du CIRANO ou de ses partenaires. Les auteurs acceptent également la responsabilité pour toute erreur qui aurait pu se glisser dans le texte.

[†] CIRANO et University of Toronto, marcelin.joanis@cirano.qc.ca.

[‡] Université de Montréal, fernand.martin@umontreal.ca.

[§] CIRANO, suzie.st-cerny@cirano.qc.ca.

NOTE AU LECTEUR

La rédaction du présent document a été complétée en juin 2003; les données utilisées sont donc les plus à jour disponibles à ce moment. Cette remarque s'applique à *toutes* les sources de données mentionnées dans ce document telles que les données produites par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ).

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif	1
1. Introduction : le nouvel environnement des politiques régionales	5
2. La problématique régionale au Québec : quelques données	7
2.1 Des tendances démographiques divergentes	7
2.2 Des conditions économiques variables.....	13
2.3 Une population vieillissante	18
2.4 Croissance du capital humain dans toutes les régions.....	20
2.5 Des structures industrielles hétérogènes.....	21
2.6 Les régions du Québec convergent-elles?	25
3. Les politiques régionales au Québec : théories et évolution au XX^e siècle	29
3.1 La ruralité : l'ère Duplessis (1935-1959)	29
3.2 Les pôles de croissance : la Révolution tranquille et le développement de l'État (1960-1980).....	30
3.2.1 La politique régionale du Gouvernement fédéral	30
3.2.2 La politique régionale du Gouvernement du Québec	32
3.3 Le « développement local » (1980-aujourd'hui).....	35
4. Les politiques régionales actuelles au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde	38
4.1 Les politiques actuellement en vigueur au Québec	38
4.1.1 Instances impliquées dans le développement régional	39
4.1.2 Mesures et programmes du Gouvernement du Québec	41
4.1.3 Analyse des développements récents.....	43
4.2 Les politiques régionales des provinces canadiennes.....	45
4.2.1 Les provinces atlantiques.....	45
4.2.2 L'Ontario.....	46
4.2.3 Les provinces de l'Ouest.....	47
4.3 Les politiques régionales dans le reste de l'Amérique du Nord	48
4.3.1 Les États-Unis.....	48
4.3.2 Le Mexique	50
4.4 Les politiques régionales en Europe	51
4.4.1 Les politiques communautaires.....	51
4.4.2 Les politiques dans les pays nordiques	53
4.4.3 L'Italie.....	55
4.4.4 La Suisse	56
4.5 Remarques conclusives.....	56

5. Le nouvel environnement économique des régions.....	57
5.1 Libre-échange et mondialisation	57
5.2 L'impact des technologies de l'information.....	58
5.3 Les régions et la « nouvelle économie ».....	59
5.4 La transition démographique.....	60
5.5 Le paradigme de développement « régional-international »	61
6. L'économique du développement régional.....	63
6.1 Les deux grandes approches de développement régional.....	63
6.1.1 L'option « prospérité des individus ».....	64
6.1.2 L'option « prospérité des lieux ».....	67
6.1.3 Disparités régionales et équité	71
6.2 Diverses considérations en vue de l'élaboration d'une politique régionale	73
6.2.1 La décentralisation	73
6.2.2 Le « pouvoir aux régions »	76
6.2.3 La péréquation	77
6.2.4 Les valeurs d'option, d'existence et de legs des régions périphériques.....	78
6.3 Application au cas québécois	78
7. Vers une politique régionale réellement efficace au Québec.....	80
7.1 Principes généraux.....	81
7.1.1 Renforcer les villes	81
7.1.2 Encourager la mobilité.....	82
7.1.3 Certaines disparités régionales sont acceptables.....	82
7.1.4 Recourir systématiquement à l'analyse économique des projets.....	83
7.2 Une politique régionale en quatre zones.....	84
7.2.1 Région métropolitaine de Montréal	85
7.2.2 Région métropolitaine-adjacente de Montréal.....	86
7.2.3 Les « capitales nationales ».....	87
7.2.4 Régions périphériques.....	88
8. Conclusion : une vue réaliste de la politique régionale au Québec.....	90
Bibliographie.....	91
Annexe: carte des régions administratives du Québec	99

Sommaire exécutif

L'intervention gouvernementale dans l'économie des régions est profondément ancrée dans notre système politique, au sein duquel la représentation est exclusivement territoriale. Il en a découlé une longue série de politiques régionales, tant fédérales que provinciales. Les interventions du Gouvernement du Québec dans les régions se sont d'ailleurs intensifiées au cours des dernières années, comme en font foi les mesures destinées aux régions ressources du Budget 2000-2001, la *Politique nationale de la ruralité* de 2001 et le Sommet des régions de 2002. Entré en fonction le 29 avril 2003, le nouveau gouvernement a clairement indiqué un changement de cap en matière de politique régionale, d'une politique centrée sur les subventions aux entreprises à une politique axée sur la décentralisation. Quelle que soit l'allégeance du gouvernement au pouvoir, il demeure que la politique régionale occupe présentement le haut du pavé dans le débat public au Québec.

Comme en fait foi notre survol des expériences canadiennes et internationales (Amérique du Nord et Europe), le Québec est loin d'être le seul à œuvrer activement dans le domaine des politiques régionales. Les pays européens et l'Union européenne en particulier mettent en œuvre tout un arsenal de mesures destinées à favoriser la convergence des régions en difficulté, qu'elles soient peu développées ou en reconversion. Aux États-Unis, même si la philosophie économique est généralement moins interventionniste qu'en Europe et qu'au Canada, de nombreux organismes et programmes existent aussi pour soutenir les économies régionales en difficulté.

Malgré la diversité des mesures existantes et passées, tant ici qu'ailleurs dans le monde, un constat s'impose : on connaît encore peu de choses sur le rôle des politiques régionales dans le succès ou l'échec des économies régionales. Au Québec, notre analyse des politiques régionales passées permet de recenser une diversité d'approches qui contraste avec l'inquiétante régularité des constats d'échec des politiques mises en place. Les approches, les politiques et les organismes responsables de celles-ci changent constamment. On ne laisse pas le temps aux « bonnes » politiques de porter fruits et on n'évalue pas systématiquement les « mauvaises » politiques.

Il serait facile de conclure des expériences passées que toute politique régionale est vouée à l'échec. Nous concluons plutôt qu'elles ont souvent peu d'impact, mais qu'elles sont là pour rester. D'une part, elles sont inhérentes à la nature de notre système politique et, d'autre part, certaines « bonnes » politiques régionales sont nécessaires, notamment afin d'aider les individus à traverser les difficiles périodes de reconversion industrielle que vivent sporadiquement les régions. Nos propositions visent d'abord à mettre en lumière les vrais coûts (et les vrais bénéfices) des politiques régionales existantes et projetées, par une évaluation *économique* systématique des politiques, des projets subventionnés et des nombreux programmes et instances impliquées dans le développement régional.

Nous proposons également que la politique régionale du Gouvernement du Québec ne cherche pas à contrer les tendances économiques structurelles mais qu'elle cherche plutôt à faciliter les transitions nécessaires et à s'assurer que toutes les régions détiennent les moyens dont elles ont besoin pour tirer profit des opportunités offertes par leur environnement économique. Ce « nouvel » environnement économique des régions du Québec est caractérisé par le libre-échange et l'internationalisation des marchés, le développement des technologies de l'information, le rôle

croissant du capital humain et une transition démographique. La principale conséquence de ce nouvel environnement est un renforcement du rôle des grandes villes, et en particulier des métropoles. Nos propositions tiennent compte du rôle prépondérant des grandes villes dans la croissance économique en réaffirmant la nécessité d'une politique régionale spécifique pour Montréal et sa zone métropolitaine-adjacente et d'une politique pour les régions périphériques qui s'appuie sur le développement urbain.

Pour Montréal et sa région métropolitaine-adjacente, qui évoluent désormais dans un environnement concurrentiel s'étendant à l'ensemble des métropoles nord-américaines (voire du reste du monde), il importe de renforcer les grappes industrielles existantes et d'en créer de nouvelles en tirant profit des atouts de la région en matière de capital humain, de qualité de vie et de positionnement géographique. Il importe également de poursuivre le développement et le renouvellement des infrastructures publiques, à l'égard desquelles Montréal accuse présentement un retard apparent. La « nouvelle » politique régionale pour Montréal doit également tenir compte du fait que la zone de navettage de la Métropole s'étend maintenant approximativement jusqu'à Saint-Jérôme sur la Rive-Nord et jusqu'à Saint-Hyacinthe sur la Rive-Sud. La mise en place de la Communauté métropolitaine de Montréal et de Montréal International ces dernières années marque une tendance à un développement économique intégré pour le Grand Montréal qu'il faut poursuivre et renforcer.

Après des années difficiles, l'économie montréalaise a repris sa croissance, qui s'exprime notamment par une importante augmentation de la population dans les régions de la Montérégie, de Laval, de Lanaudière et des Laurentides. Ces régions forment une première couronne autour de Montréal. Des signes encourageants nous permettent de croire que le dynamisme retrouvé de Montréal fait aujourd'hui de villes de taille moyenne situées à distance raisonnable de Montréal – Sherbrooke et Trois-Rivières en tête de liste – des centres de croissance prometteurs. **Pour cette seconde couronne**, il s'agit donc de se développer en étroite complémentarité avec Montréal. Si le développement des NTIC ne semble pas vouloir profiter significativement aux régions périphériques, il y a lieu de croire que celui-ci favorise des villes comme Trois-Rivières et Sherbrooke où il est tout à fait envisageable de se déplacer régulièrement à Montréal pour rencontrer des clients, utiliser certains services, etc.

Au Québec, deux régions profitent d'une situation particulière liée à la présence des administrations publiques : **Gatineau** (et sa zone d'influence en Outaouais) et **Québec** (et sa zone d'influence qui s'étend sur les deux rives du fleuve, dans les régions administratives de la Capitale-Nationale et Chaudière-Appalaches). Dans ces deux régions, les activités gouvernementales jouent un rôle de catalyseur pour l'économie régionale, leur permettant de se maintenir à des niveaux de prospérité économique comparables à celui de la région métropolitaine de Montréal.

Nous savons aujourd'hui que la prospérité de Montréal, si elle apparaît comme une condition nécessaire au développement économique du Québec dans son ensemble, n'est pas une condition suffisante à la croissance des **régions périphériques**. Tel que nous le documentons, les régions périphériques continuent d'occuper le bas du classement québécois en ce qui a trait aux conditions économiques et les données récentes ne permettent pas de déceler de convergence significative entre ces régions et le reste du Québec. Si les transferts gouvernementaux aux individus et plusieurs facteurs non monétaires contribuent à réduire les disparités régionales

réelles entre ces régions et Montréal, il demeure que le déclin du secteur des ressources affecte négativement une part importante de la population de ces régions. Le chômage élevé que l'on observe dans ces régions entraîne des coûts sociaux non négligeables, sans compter les coûts que l'incidence élevée des transferts gouvernementaux occasionne, par la fiscalité, aux régions moins en difficulté, affectant ainsi leur compétitivité. Les sans-emploi des régions représentent autant de potentiel économique sacrifié pour le Québec dans son ensemble, d'autant plus que le capital humain constitue aujourd'hui la pierre angulaire de la croissance économique.

Bien que les tendances économiques soient globalement défavorables aux régions périphériques, une politique régionale particulière doit toutefois leur être destinée. Dans cette étude, nous présentons le grand débat de la politique régionale entre la « prospérité des individus » et la « prospérité des lieux ». Une « bonne » politique des régions périphériques devra en quelque sorte réussir la difficile synthèse entre ces deux approches. Dans un système où les décisions de localisation des individus (et des entreprises) relèvent de la liberté de choix individuelle, un certain degré de disparités régionales apparaît inévitable. Certains individus choisissent en effet de vivre « en région » malgré des revenus d'emploi inférieurs mais de tirer profit de certains facteurs non monétaires (p. ex. la qualité de vie). D'autres individus peuvent toutefois se retrouver piégés dans une région en difficulté en raison d'un capital humain peu développé ou trop spécifique. Une politique régionale respectueuse de la « prospérité des individus » encouragera donc l'acquisition de capital humain et la mobilité individuelle.

L'approche du Gouvernement du Québec a été résolument axée sur la « prospérité des lieux » ces dernières années, avec notamment la création des Centres locaux de développement (CLD) et de nombreuses mesures (notamment fiscales) visant à appuyer les secteurs industriels localisés principalement en périphérie. Tous ces organismes et programmes devront être soigneusement évalués afin de porter un jugement sur leur apport réel au développement économique des régions et sur leur rentabilité économique pour le Québec dans son ensemble. Entre-temps, les gouvernements doivent s'assurer que les régions – et leurs centres urbains en particulier – disposent des moyens nécessaires pour intervenir directement sur leur développement économique. Ils doivent notamment continuer d'appuyer les projets qui présentent une rentabilité économique réelle. Le renforcement de la gouvernance urbaine et régionale est un autre moyen d'intervention, de même que la décentralisation (lorsqu'elle n'est pas inefficace) de la gestion d'un certain nombre de services gouvernementaux (santé, éducation, etc.) dans les centres urbains régionaux, de manière à favoriser la concentration dans ces centres d'une masse critique d'emplois stratégiques. Il peut enfin s'agir d'une consolidation des infrastructures publiques dans les régions.

Enfin, il nous importe de rappeler ici que l'économie du Québec dans son ensemble accuse toujours un retard par rapport au reste du Canada et de l'Amérique du Nord. Cette faible performance relative du Québec se fait certes particulièrement sentir dans les régions périphériques, mais une politique de développement régional appropriée doit prendre acte du fait que le rattrapage des régions en difficulté est intimement lié au rattrapage de l'économie du Québec dans son ensemble. Dans cette optique, la politique de développement régional et la politique économique d'ensemble sont des compléments indissociables. *A fortiori*, la seconde est une condition nécessaire au succès de la première.

1. Introduction : le nouvel environnement des politiques régionales

Le Québec et le Canada ont une longue tradition d'intervention gouvernementale en matière de développement régional. Force est toutefois de constater qu'après plusieurs décennies d'intervention gouvernementale, certaines régions du Québec accusent toujours un retard économique significatif. Devant ce constat, l'objectif du présent document est d'élargir la réflexion sur les politiques de développement régional au Québec. Quels sont les problèmes auxquels font face les régions du Québec au début du XXI^e siècle? Comment les gouvernements peuvent-ils intervenir afin de venir en aide aux individus qui subissent les contrecoups des problèmes économiques propres à certaines régions? Quels enseignements peut-on tirer des expériences passées, ici et ailleurs dans le monde?

Ces dernières années, le Gouvernement du Québec a intensifié ses interventions en matière de développement régional. Ces interventions ont culminé par la tenue, en 2002, d'un Sommet des régions très médiatisé. Parmi les mesures récentes, notons :

- Un congé fiscal de 10 ans pour les PME manufacturières et un crédit d'impôt pour la deuxième et troisième transformations dans les régions ressources;
- Des mesures de soutien au secteur des forêts et à l'exploration minière;
- La *Politique nationale de la ruralité* de 2001;
- Les Ententes cadre de développement entre le Gouvernement du Québec et chacune des régions administratives ainsi que le programme ACCORD;
- Les Carrefours de la nouvelle économie (CNE);
- Les Centres locaux de développement (CLD); et
- Des mesures spécifiques à certaines régions (Vallée de l'Aluminium au Saguenay–Lac-Saint-Jean, mesures fiscales pour la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, etc.).

La stratégie québécoise a-t-elle donné des résultats jusqu'ici? Poursuit-elle les bons objectifs? Est-elle complète?

Dans le cadre de ce projet, nos principaux objectifs de recherche étaient les suivants :

1. Faire le point sur la situation économique des régions au Québec, notamment sur celle des régions ressources, en portant une attention particulière à la caractérisation de l'offre et de la demande de travail en région;
2. Dresser un portrait de l'intervention gouvernementale au Québec et au Canada en matière de développement des régions au cours des dernières décennies, en mettant l'accent sur l'évaluation des résultats des différentes politiques;
3. Effectuer une recension critique de la littérature théorique et empirique récente sur le développement régional;
4. Répertorier certaines expériences internationales récentes dont le Québec pourrait éventuellement s'inspirer dans l'élaboration de ses politiques de développement régional; et

5. Élaborer un certain nombre de conclusions et de recommandations destinées à guider l'intervention du gouvernement dans ce domaine.

En ligne avec ces objectifs, le document est divisé comme suit. Le chapitre 2 présente un portrait statistique de la situation économique des régions. Le chapitre 3 présente une recension de la littérature sur le développement économique régional. Celle-ci permettra de comprendre quelles sont les théories qui ont inspiré et inspirent encore les politiques régionales au Québec. En parallèle à cette recension, une rétrospective des politiques mises en places dans le passé au Québec est présentée. Un survol de certaines expériences internationales suit au chapitre 4. Le chapitre 5 s'intéresse ensuite au nouvel environnement économique des régions. Le chapitre 6 est consacré à l'économie du développement régional. Finalement, de l'analyse complète découlent des pistes à suivre dans l'élaboration des politiques de développement économique régional au Québec. Ces propositions sont présentées au chapitre 7. Le chapitre 8 conclut.

2. La problématique régionale au Québec : quelques données

Plusieurs portraits statistiques des régions du Québec ont été produits récemment par divers organismes gouvernementaux. Nous ne répéterons donc pas cet exercice ici mais nous présentons tout de même dans ce chapitre certaines données qui serviront de toile de fond à la suite de notre analyse. Le portrait statistique présenté utilise la délimitation des 17 régions administratives du Québec.

2.1 Des tendances démographiques divergentes

Le tableau 1 présente des données sommaires sur chacune des 17 régions administratives. La première tendance qui ressort clairement de ces données est le fait que plusieurs régions du Québec ont entrepris une phase de décroissance de leur population. En fait, toutes les régions ressources (en gras dans le tableau) ont vu leur population diminuer entre les recensements de 1991 et 2001, à l'exception du Nord-du-Québec. La plus forte baisse a été ressentie dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (-7,7%). Pendant ce temps, toutes les autres régions du Québec voyaient leur population s'accroître. Les Laurentides (+21,9%), Lanaudière (+16,4%), l'Outaouais (+11,0%) et Laval (+10,5%) ont même connu des augmentations de plus de 10% de leur population en 10 ans. Les deux grandes régions urbaines du Québec, Montréal (+1,4%) et Québec (+2,7%), ont également connu une croissance positive mais beaucoup plus modeste.

Tableau 1 : Régions administratives du Québec, quelques données, 2001

Régions administratives	Population		Superficie		Densité	Variation pop.
	2001		2001		2001	1991-2001
	n	% QC	km ²	%QC	hab/km ²	%
Bas-Saint-Laurent (01)	200 630	2,8%	22 628	1,5%	8,9	-2,9%
Saguenay-Lac-Saint-Jean (02)	278 279	3,8%	104 051	6,8%	2,7	-2,7%
Capitale-Nationale (03)	638 917	8,8%	19 312	1,3%	33,1	2,7%
Mauricie (04)	255 268	3,5%	39 738	2,6%	6,4	-1,0%
Estrie (05)	285 613	3,9%	10 197	0,7%	28	6,4%
Montréal (06)	1 812 723	25,0%	502	0,03%	3 610,70	1,4%
Outaouais (07)	315 546	4,4%	32 972	2,2%	9,6	11,0%
Abitibi-Témiscamingue (08)	146 097	2,0%	65 144	4,3%	2,2	-3,3%
Côte-Nord (09)	97 766	1,4%	298 469	19,6%	0,3	-4,3%
Nord-du-Québec (10)	38 575	0,5%	839 696	55,2%	0	6,2%
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (11)	96 924	1,3%	20 745	1,4%	4,7	-7,7%
Chaudière-Appalaches (12)	383 376	5,3%	15 212	1,0%	25,2	4,2%
Laval (13)	343 005	4,7%	245,4	0,02%	1 397,70	10,5%
Lanaudière (14)	388 495	5,4%	13 090	0,9%	29,7	16,4%
Laurentides (15)	461 366	6,4%	21 460	1,4%	21,5	21,9%
Montérégie (16)	1 276 397	17,6%	11 226	0,7%	113,7	7,4%
Centre-du-Québec (17)	218 502	3,0%	6 965	0,5%	31,4	4,9%
Québec	7 237 479	100%	1 521 654	100%	4,8	5,0%

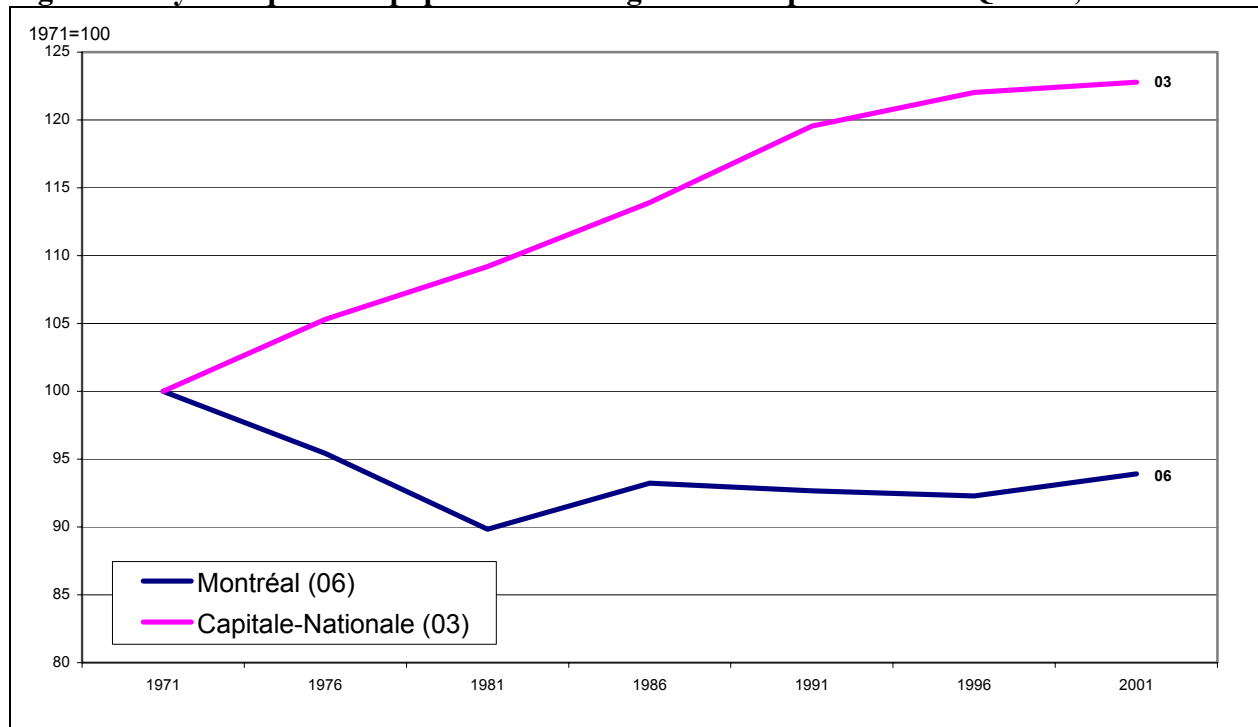
Source : Institut de la statistique du Québec (ISQ).

Ces tendances ne sont pas nouvelles. Afin de mieux comprendre les tendances qui sont à l'œuvre depuis 30 ans au sein des régions du Québec, nous proposons la classification suivante des régions administratives en trois catégories¹ :

1. **Les régions métropolitaines** : Montréal et Capitale-Nationale.
2. **Les régions métropolitaines-adjacentes** : Estrie, Outaouais, Chaudière-Appalaches, Laval, Lanaudière, Laurentides, Montérégie et Centre-du-Québec.
3. **Les régions ressources** : Bas-Saint-Laurent, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Côte-Nord, Nord-du-Québec, Abitibi-Témiscamingue, Mauricie et Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Cette catégorisation est similaire à celles qui sont utilisées dans plusieurs études récentes, dont OCDE (2002) et Polèse et Shearmur (2002). Dans son Budget 2001-2002, le Gouvernement du Québec identifiait une sous-catégorie parmi les régions du Québec, les « régions ressources », auxquelles il destinait un certain nombre de mesures spécifiques². Caractérisées par l'importance du secteur primaire dans leur structure industrielle, ces régions font face à des conditions économiques particulièrement défavorables depuis quelques années en raison notamment de la déprime du secteur des ressources.

Figure 1 : Dynamique de la population des régions métropolitaines du Québec, 1971-2001



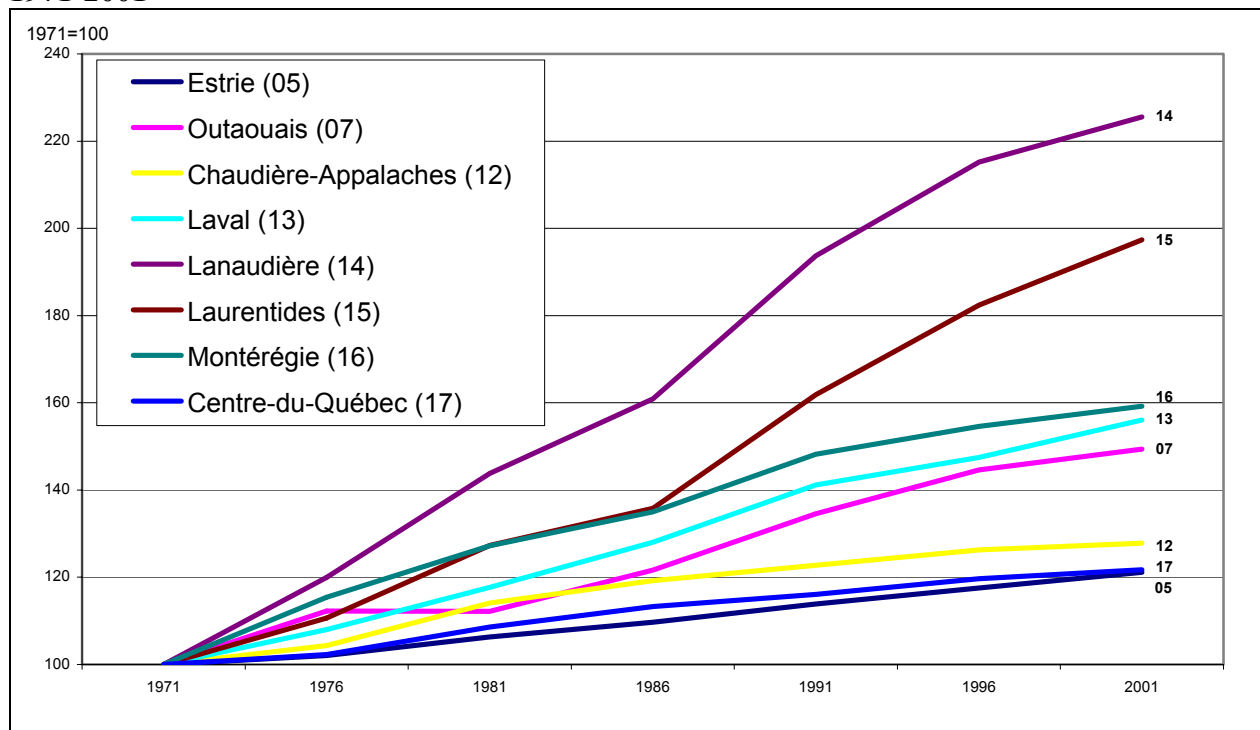
Source : ISQ.

¹ Nous utilisons cette classification basée sur les régions administratives dans ce chapitre seulement. Au chapitre 7, aux fins de la politique régionale, nous définirons les ensembles régionaux de manière différente.

² Le concept de régions ressources avait été précédemment introduit au Québec par l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).

Comme le montre la figure 1, les tendances démographiques entre l'île de Montréal et la région de Québec (Capitale-Nationale) ont considérablement divergé depuis les années 1970. Alors que Québec a connu une croissance soutenue tout au long de la période – avec un ralentissement de sa croissance dans les années 1990 – la population de l'île de Montréal a diminué. Elle a en fait connu une phase de décroissance importante dans les années 1970, puis a rebondi au début des années 1980 avant de stagner du milieu des années 1980 au milieu des années 1990. Le plus récent recensement permet toutefois d'identifier un regain de population dans l'île de Montréal. Deux grands facteurs étaient à l'œuvre à Montréal au cours de cette période : des difficultés économiques significatives pour la métropole et une tendance à l'étalement urbain. Les données sur les régions métropolitaines-adjacentes permettent de mieux comprendre la dynamique de la grande région de Montréal au cours de cette période.

Figure 2 : Dynamique de la population des régions métropolitaines-adjacentes du Québec, 1971-2001



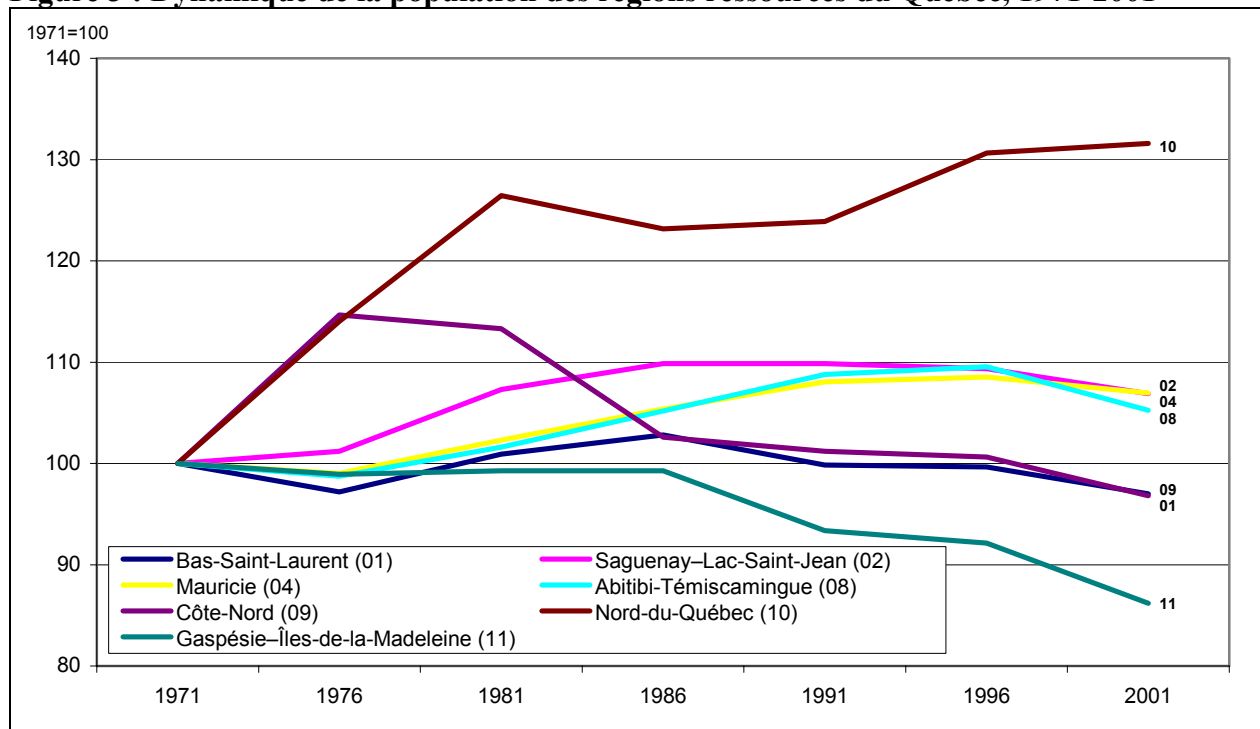
Source : ISQ.

À la figure 2, on constate que toutes les régions que nous classons ici dans la catégorie « métropolitaines-adjacentes » ont connu une croissance importante et soutenue de leur population depuis le recensement de 1971. Les régions du « Grand Montréal » se distinguent par une croissance spectaculaire, occupant les quatre premiers rangs parmi les régions du Québec à ce chapitre : Lanauidière (+126%), Laurentides (+97%), Montérégie (+59%) et Laval (+56%). L'Outaouais suit de près avec une croissance de sa population de 49% sur la période. Les trois régions « métropolitaines-adjacentes » relativement plus éloignées des grands centres ferment la marche mais ont toutefois connu une croissance soutenue de leur population. Ces trois régions contiguës du Québec méridional (Estrie, Centre-du-Québec et Chaudière-Appalaches) sont caractérisées par leur industrialisation importante, leur proximité de la frontière avec les États-

Unis et leur croissance démographique soutenue mais moins importante que dans les régions adjacentes à Montréal.

La figure 3 présente les tendances démographiques des régions ressources. Si les parcours des différentes régions ressources au cours des 30 dernières années apparaissent très hétérogènes, ils sont tous caractérisés par un décrochage au chapitre de la population à un certain moment donné – à l’exception notable du Nord-du-Québec. Après une croissance fulgurante de sa population au début des années 1970, à l’instar du Nord-du-Québec, la Côte-Nord est entrée dans une phase de décroissance de sa population identifiée dès le recensement de 1981. Après s’être stabilisée du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, cette tendance semble s’être accélérée de nouveau au cours des cinq dernières années. Les tendances démographiques du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de la Mauricie et de l’Abitibi-Témiscamingue sont relativement similaires. Elles ont toutes trois connu une période de stagnation au début des années 1970, puis une phase de croissance qui a cessé au début des années 1990 (à la fin des années 1980 pour le Saguenay–Lac-Saint-Jean). Ces trois régions ont connu une décroissance de leur population depuis le recensement de 1996. Les deux régions de l’Est du Québec (Bas-Saint-Laurent et Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine) affichent les taux de croissance les plus faibles sur l’ensemble de la période. La région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (-14%) est la seule où l’on observe une population inférieure à celle de 1971 lors de chacun des recensements subséquents.

Figure 3 : Dynamique de la population des régions ressources du Québec, 1971-2001

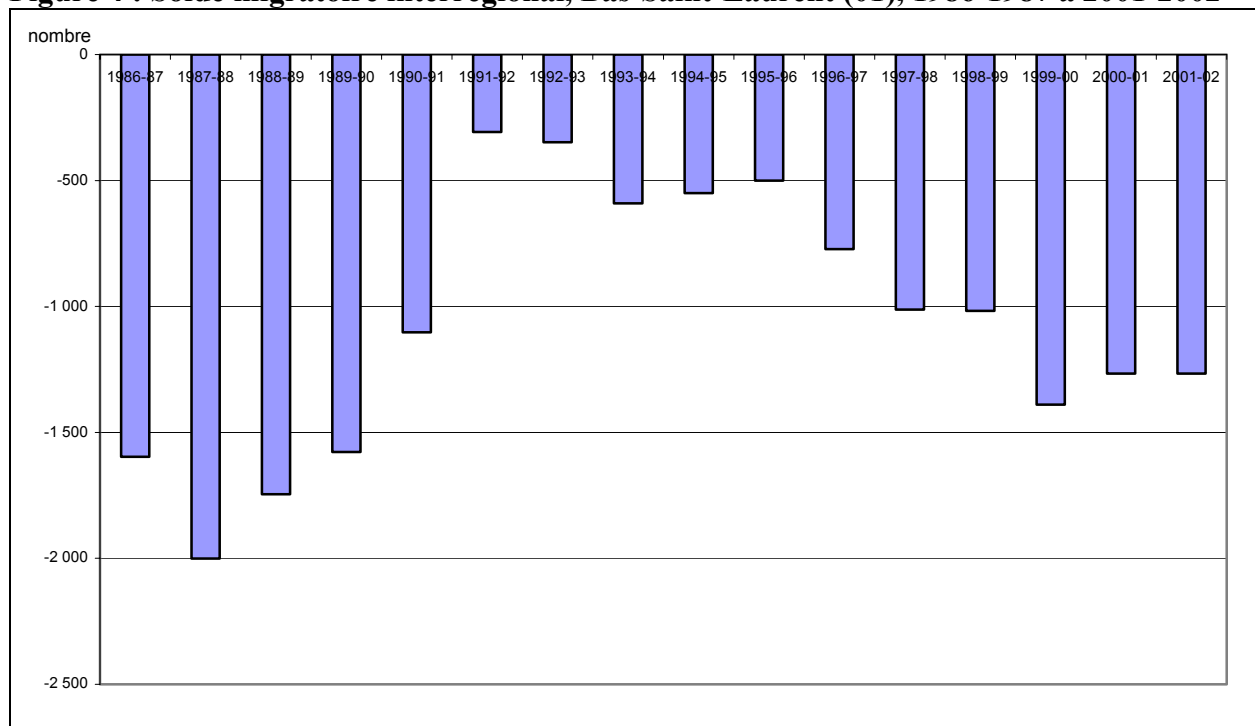


Source : ISQ.

Les données annuelles sur les migrations interrégionales permettent d’investiguer plus en profondeur les tendances démographiques des différentes régions du Québec. Nous présentons ici des données pour trois régions administratives « représentatives » de leurs catégories respectives : Montréal, Laval et le Bas-Saint-Laurent. Le solde migratoire interrégional représente la

différence entre les immigrants en provenance des autres régions du Québec (ce qui exclut donc les immigrants en provenance de l'étranger) et les émigrants vers les autres régions du Québec. Dans le cas du Bas-Saint-Laurent (figure 4), le solde migratoire interrégional est négatif sur l'ensemble de la période considérée (1986-1987 à 2001-2002). La première tendance qui frappe dans ces données est le caractère cyclique de l'émigration nette : forte à la fin des cycles économiques et faible lors de la récession du début des années 1990. Cette observation est particulièrement intéressante parce qu'elle semble indiquer que les décisions de localisation des individus réagissent effectivement aux conditions économiques. Dans le cas du Bas-Saint-Laurent, une hypothèse plausible serait que le différentiel (ou la perception de celui-ci) entre les conditions économiques de la région et celles des régions de destination des émigrants (Capitale-Nationale, Montréal et Montérégie étaient les principales entre 1996 et 2001) tend à s'amplifier en période d'expansion économique et à s'atténuer en période de contraction.

Figure 4 : Solde migratoire interrégional, Bas-Saint-Laurent (01), 1986-1987 à 2001-2002

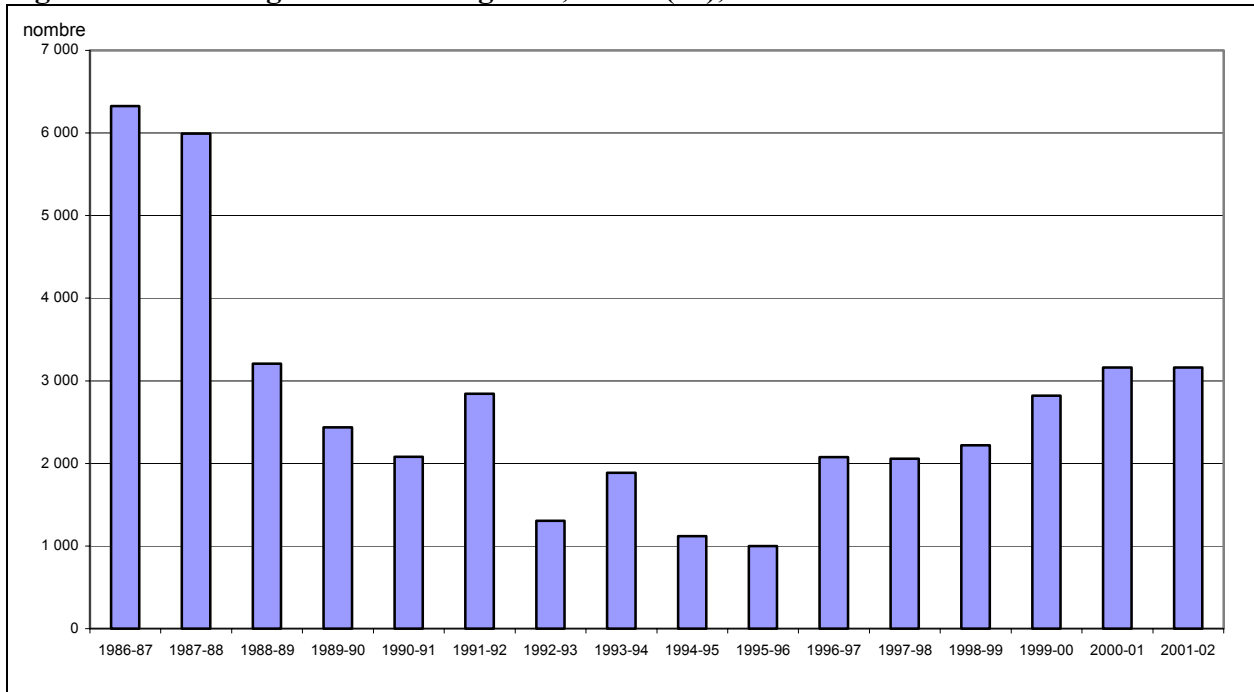


Source : ISQ.

Sans surprise, on observe la tendance inverse dans la région de Laval (figure 5), qui présente des soldes migratoires interrégionaux positifs tout au long de la période. Ces soldes affichent toutefois une tendance à la baisse jusqu'au milieu des années 1990, puis une tendance à la hausse à la fin de la décennie. L'immigration nette à Laval n'atteint toutefois pas aujourd'hui des niveaux comparables à ce qu'ils étaient au milieu des années 1980. La situation sur l'île de Montréal fournit peut-être un élément de réponse à cette tendance (figure 6). Tout au long de la période, l'île de Montréal a perdu de la population au profit du reste du Québec (cette perte est toutefois généralement compensée par l'immigration internationale, pour laquelle Montréal est la principale porte d'entrée). Entre 1996 et 2001, les Montréalais ont émigré principalement vers les régions de la périphérie immédiate de Montréal : Montérégie, Laval et Lanaudière. Or, on observe une tendance à la baisse dans les déficits migratoires interrégionaux de l'île de Montréal

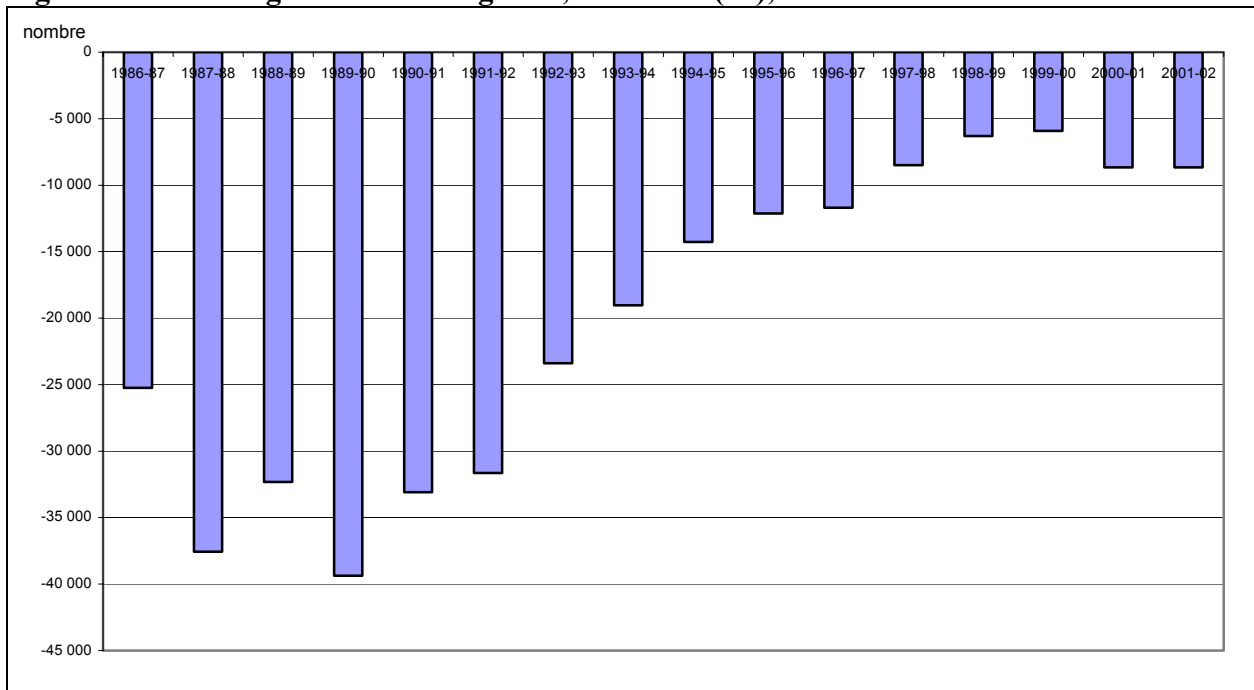
au cours des années 1990, tendance compatible avec un regain de popularité de la ville-centre comme milieu de vie.

Figure 5 : Solde migratoire interrégional, Laval (13), 1986-1987 à 2001-2002



Source : ISQ.

Figure 6 : Solde migratoire interrégional, Montréal (06), 1986-1987 à 2001-2002



Source : ISQ.

De façon générale, on remarque donc que les régions qui ont eu le plus grand pouvoir d'attraction, non seulement au cours des années 1990 mais également depuis 1971, sont les régions métropolitaines-adjacentes. Cette croissance est le résultat de deux tendances simultanées : l'urbanisation et l'étalement urbain. Nous reviendrons abondamment sur la première de ces deux tendances tout au long de cette étude puisqu'elle est cruciale : les transformations structurelles des économies industrialisées au cours du dernier demi-siècle – qui se sont accélérées dans la « nouvelle économie » des années 1990 – favorisent les régions urbaines. Cette tendance est clairement visible au Québec, avec la croissance démographique spectaculaire du Grand Montréal et, dans une moindre mesure, de la région de Québec.

Au niveau infra-régional, cette tendance semble vouloir se vérifier également (tableau 2). Si l'on observe les tendances démographiques récentes (1991-2001) des centres urbains de moindre envergure au Québec (hors Montréal, Québec et Gatineau), on remarque que la croissance de ces centres urbains domine la croissance de leurs régions respectives dans cinq des sept cas considérés. Par exemple, la « capitale régionale » de l'Estrie, Sherbrooke, a connu une croissance démographique de 9,3% au cours des années 1990, soit près de trois points de pourcentage de plus que l'Estrie dans son ensemble. Les cas de Rimouski (capitale régionale du Bas-Saint-Laurent) et de Trois-Rivières (capitale régionale de la Mauricie) sont particulièrement évocateurs. Alors que leurs régions respectives ont connu un déclin démographique au cours de cette période, ces deux centres urbains ont connu une croissance démographique, de 2,1% à Rimouski et de 0,9% à Trois-Rivières. Bien que Sept-Îles et Gaspé aient connu une décroissance démographique au cours des années 1990, cette tendance est moins forte que dans l'ensemble de leur région respective, la Côte-Nord et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Les agglomérations de Saguenay et de Rouyn-Noranda échappent toutefois à cette tendance, alors qu'elles ont connu une décroissance démographique supérieure à celle de leur région respective.

Tableau 2 : Croissance de la population des centres urbains de taille moyenne au Québec, 1991-2001

Agglomération	Région	Croissance de la population	
		Agglomération	Région
Sherbrooke (RMR)	Estrie	+9,3%	+6,4%
Rimouski (AR)	Bas-Saint-Laurent	+2,1%	-2,9%
Trois-Rivières (RMR)	Mauricie	+0,9%	-1,0%
Sept-Îles (AR)	Côte-Nord	-0,9%	-4,3%
Saguenay (RMR)	Saguenay-Lac-Saint-Jean	-3,7%	-2,7%
Rouyn-Noranda (AR)	Abitibi-Témiscamingue	-5,9%	-3,3%
Gaspé (V)	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	-7,7%	-9,0%

Source : Statistique Canada et ISQ.

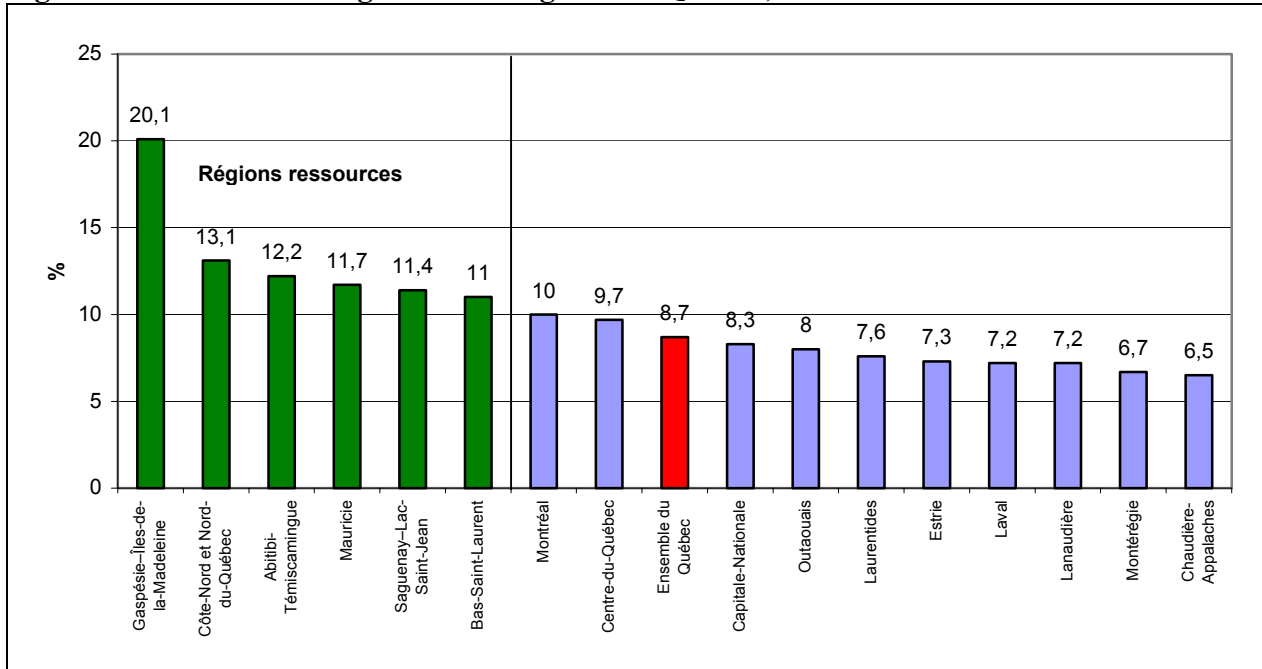
Note : RMR : région métropolitaine de recensement; AR : agglomération de recensement; V : ville.

2.2 Des conditions économiques variables

Tel qu'évoqué plus haut, les mouvements de population sont généralement le reflet des différentiels économiques entre les régions. À la figure 7, les données de 2001 sur le taux de chômage illustrent bien la géographie de la vitalité économique du Québec. Les six régions ressources sont les six régions qui présentent les taux de chômage les plus élevés (la Côte-Nord et le Nord-du-Québec sont regroupés dans ces données). La région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

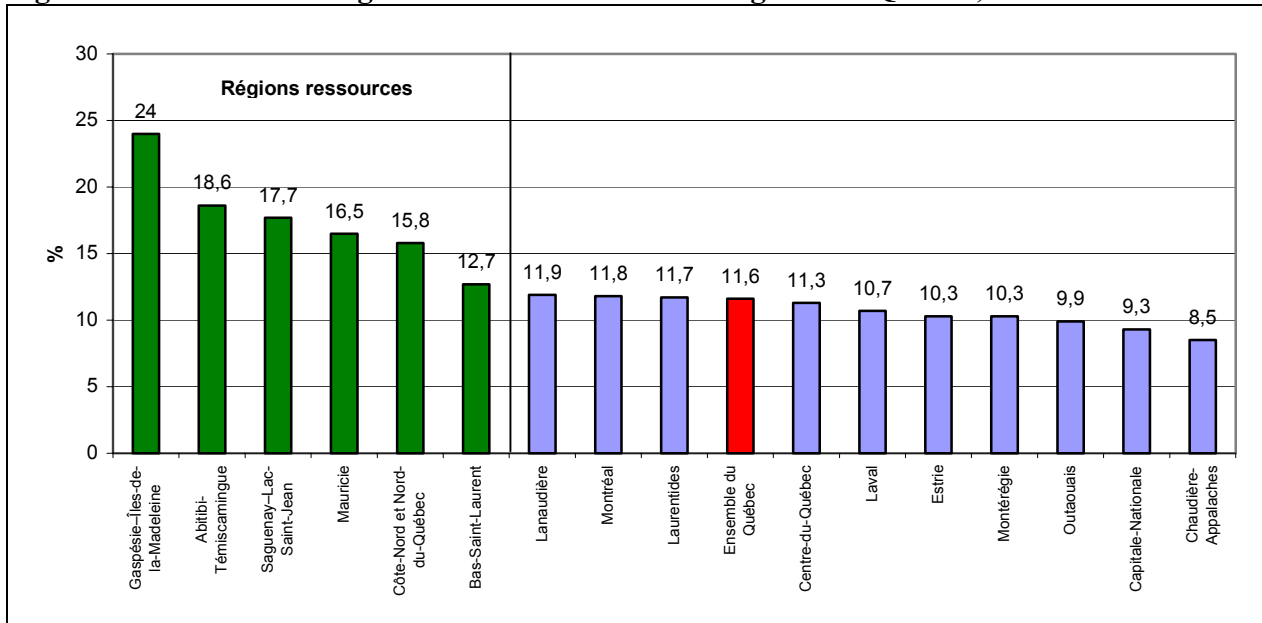
se distingue par un taux de chômage de plus de 20%, plus du double du taux de chômage québécois. Les régions fortement industrialisées de Montréal, du Centre-du-Québec, de la Capitale-Nationale et de l’Outaouais se situent près du taux de chômage québécois. Enfin, les régions de la périphérie de Montréal et de Québec présentent des taux de chômage significativement inférieurs à la moyenne québécoise. Nous retrouvons la même stratification régionale dans les données sur le taux d’emploi et le taux d’activité.

Figure 7 : Taux de chômage dans les régions du Québec, 2001



Source : ISQ.

Figure 8 : Taux de chômage des 15 à 29 ans dans les régions du Québec, 2001

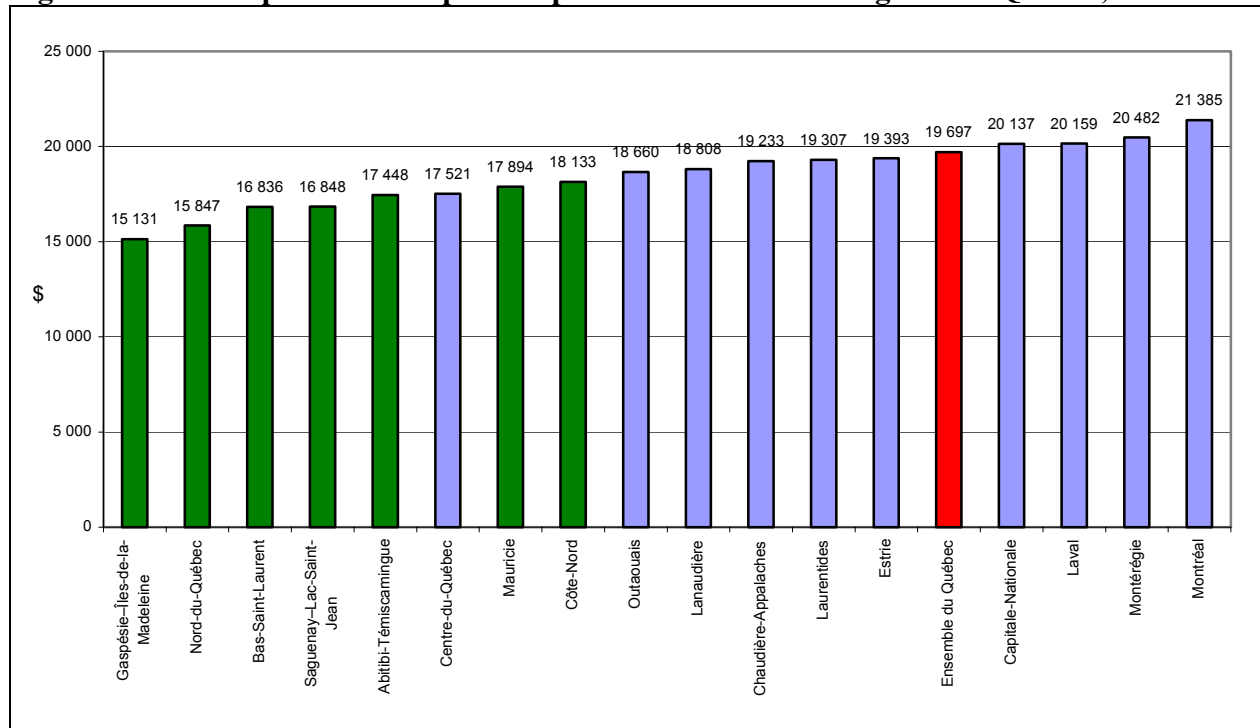


Source : ISQ.

Indice de la capacité des régions à retenir leur main-d’œuvre et à offrir des perspectives d’avenir intéressantes, le taux de chômage chez les 15-29 ans, illustré à la figure 8, est supérieur au taux de chômage de l’ensemble de la population dans toutes les régions et est particulièrement élevé dans les régions ressources, atteignant 17,7% au Saguenay–Lac-Saint-Jean, 18,6% en Abitibi-Témiscamingue et 24% en Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine.

À la figure 9, les données sur le revenu personnel disponible (par habitant) montrent aussi les régions ressources en queue de peloton. Ces données sont évidemment fortement corrélées avec le chômage en région. Seules quatre régions présentent un revenu disponible per capita supérieur à l’ensemble du Québec : Capitale-Nationale, Laval, Montérégie et Montréal. Ce classement en tête de peloton pour Montréal et Québec peut toutefois sembler surprenant compte tenu de leur position moyenne au chapitre du chômage. Des revenus de marché (salaires, revenus de placements, etc.) particulièrement élevés viennent donc compenser pour un taux de chômage relativement élevé. Un phénomène similaire explique le « reclassement » de la Côte-Nord, qui présente toutefois le taux de chômage le plus élevé au Québec après la région Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Enfin, surtout au chapitre du revenu per capita, le Centre-du-Québec semble vivre des difficultés économiques comparables à celles vécues par les régions ressources.

Figure 9 : Revenu personnel disponible par habitant dans les régions du Québec, 2001

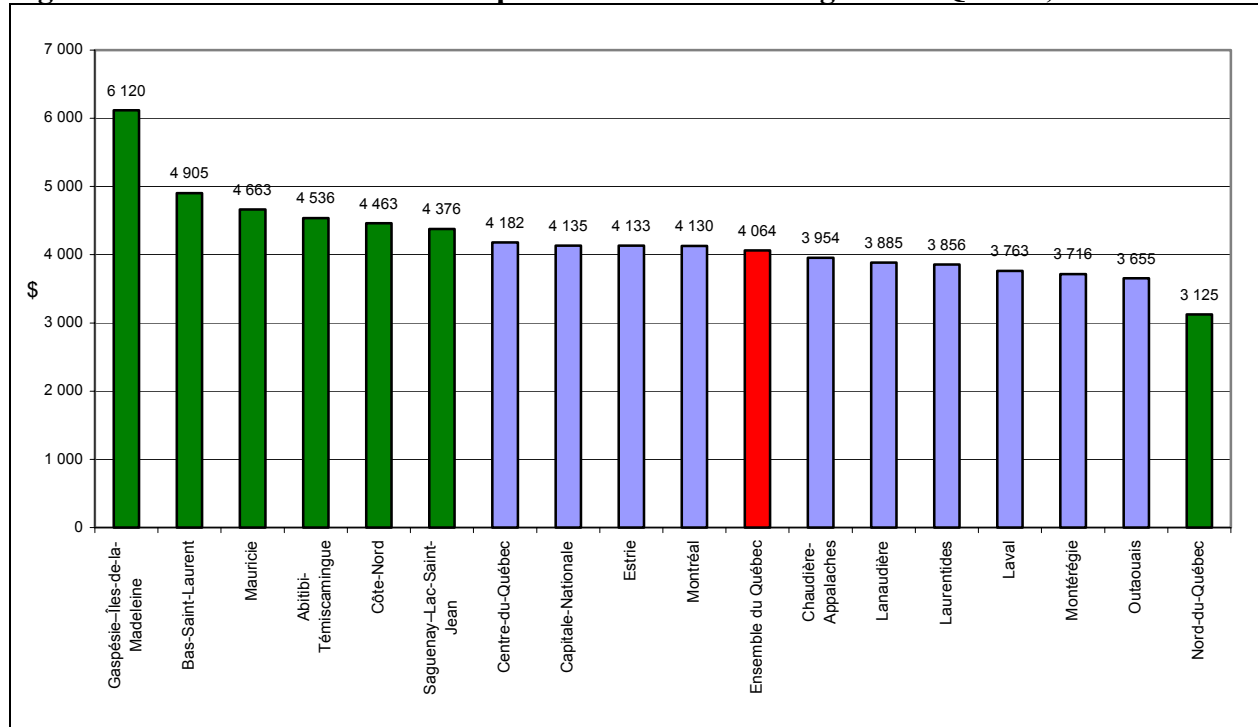


Source : ISQ.

Une illustration à la fois des problèmes économiques de certaines régions et du coût que ces problèmes économiques engendrent pour l’ensemble des contribuables québécois, les données sur les paiements de transfert par habitant que l’on retrouve à la figure 10, respectent elles aussi la hiérarchisation régionale tracée par les données sur le taux de chômage. Le cas du Nord-du-Québec est surprenant et nécessiterait une analyse plus approfondie. Alors qu’un résident de

l’Outaouais recevait en moyenne 3 655\$ de transferts gouvernementaux en 2001, un Gaspésien en recevait près du double en moyenne, soit 6 120\$. Dans les autres régions ressources cependant, les écarts par rapport à l’ensemble du Québec sont moindres, se situant entre environ 300\$ par personne au Saguenay–Lac-Saint-Jean et environ 900\$ par personne au Bas-Saint-Laurent.

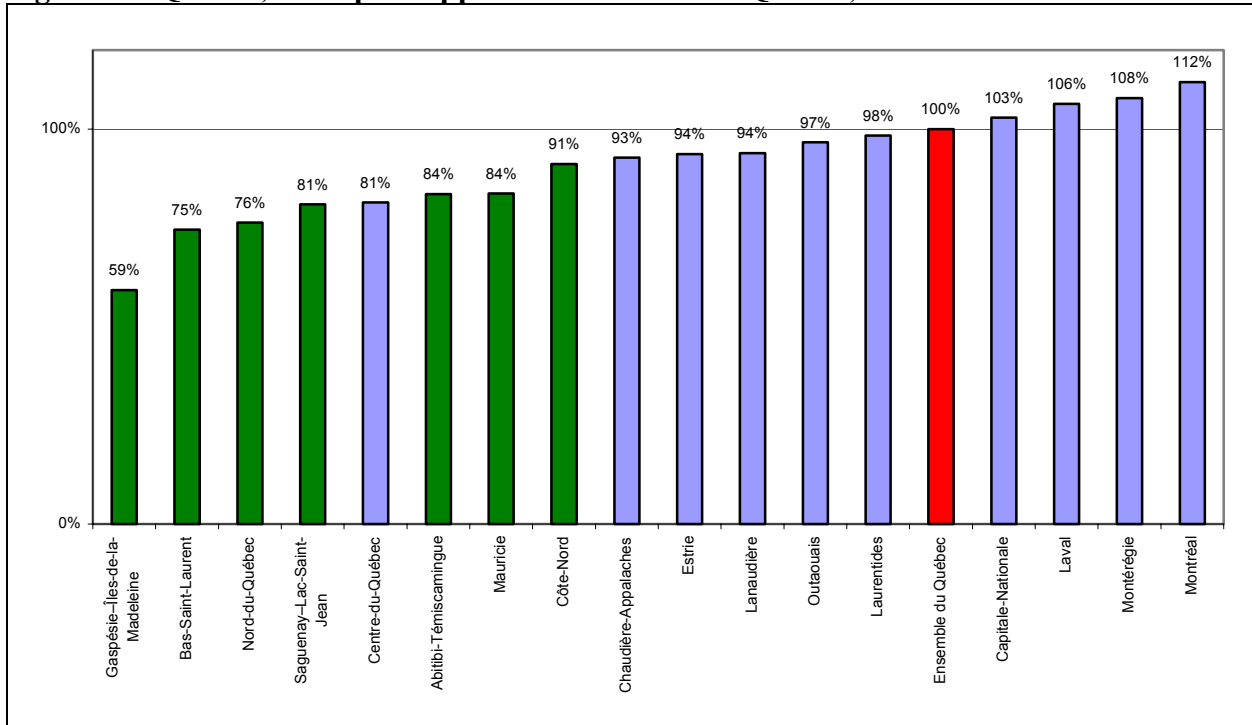
Figure 10 : Paiements de transferts par habitant dans les régions du Québec, 2001



Source : ISQ.

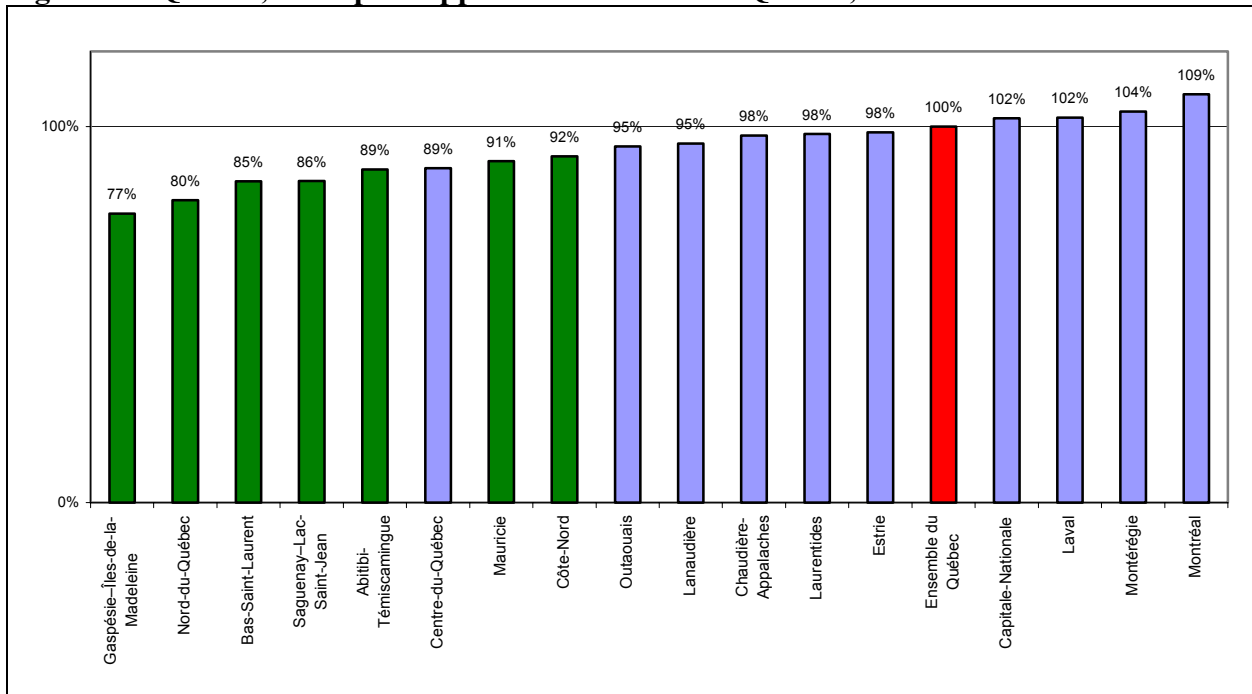
Fait important, compte tenu des différentiels économiques entre les régions du Québec, les transferts gouvernementaux et le système fiscal progressif agissent *de facto* comme une péréquation régionale relativement efficace. Au chapitre des revenus de marché (avant impôts et transferts), on voit à la figure 11 que les disparités régionales au Québec vont de 59% seulement du revenu du Québécois moyen en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine à 112% à Montréal, un écart important de 53 points de pourcentage. Lorsque l’on tient compte de l’impact redistributif du système fiscal et des transferts gouvernementaux (figure 12), on constate que les disparités régionales sont considérablement amoindries. Elles s’échelonnent de 77% de la moyenne en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine à 109% à Montréal, un écart de 32 points de pourcentage. Il est important de noter que ces données ne tiennent pas compte des différentiels régionaux dans le niveau des prix et que ces chiffres surestiment donc vraisemblablement l’ampleur des disparités régionales en termes de *bien-être* économique (nous reviendrons sur cette question au chapitre 6). Cela dit, c’est dans les régions ressources que l’impact de la redistribution publique est le plus important. Elle rapproche la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine de l’ensemble du Québec de 18 points de pourcentage, le Bas-Saint-Laurent de 10 points et la Mauricie de 7 points. L’impact est également important au Centre-du-Québec (+8 points) mais il est peu significatif dans la région Côte-Nord (+1 point).

Figure 11 : Revenu per capita avant impôts et transferts (revenu de marché) dans les régions du Québec, écart par rapport à l'ensemble du Québec, 2001



Source : ISQ et calculs des auteurs.

Figure 12 : Revenu personnel disponible per capita (après impôts et transferts) dans les régions du Québec, écart par rapport à l'ensemble du Québec, 2001

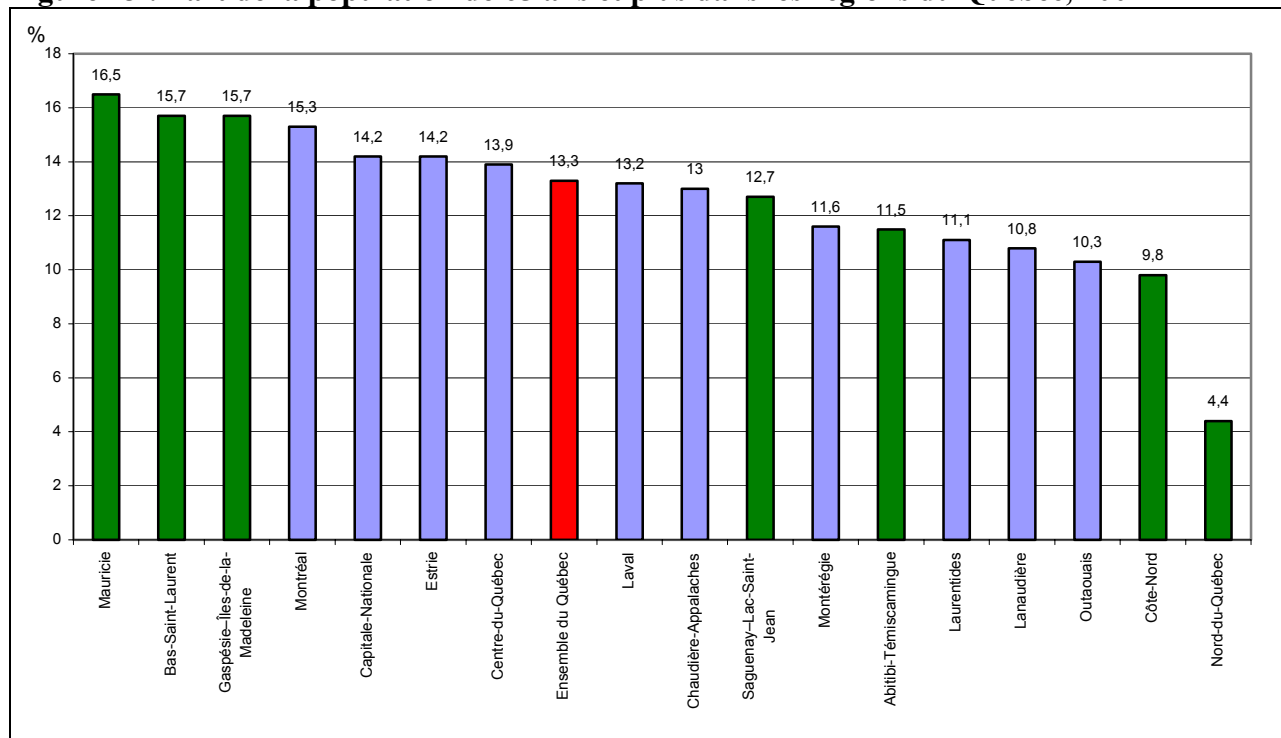


Source : ISQ et calculs des auteurs.

2.3 Une population vieillissante

La structure par âge de la population est un déterminant important de l'offre de travail dans une région. La figure 13 montre la part des personnes âgées dans la population des différentes régions du Québec. On remarque que la Mauricie, le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine présentent une structure par âge particulièrement vieillissante, occupant les trois premiers rangs au chapitre de la part de la population âgée. Au contraire, les autres régions ressources (Saguenay-Lac-Saint-Jean, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord et Nord-du-Québec) figurent parmi les régions les plus « jeunes » du Québec. Ce premier constat au chapitre de la structure démographique des régions du Québec laisse entrevoir que, derrière des problèmes macroéconomiques similaires, les régions en difficulté constituent un groupe hétérogène.

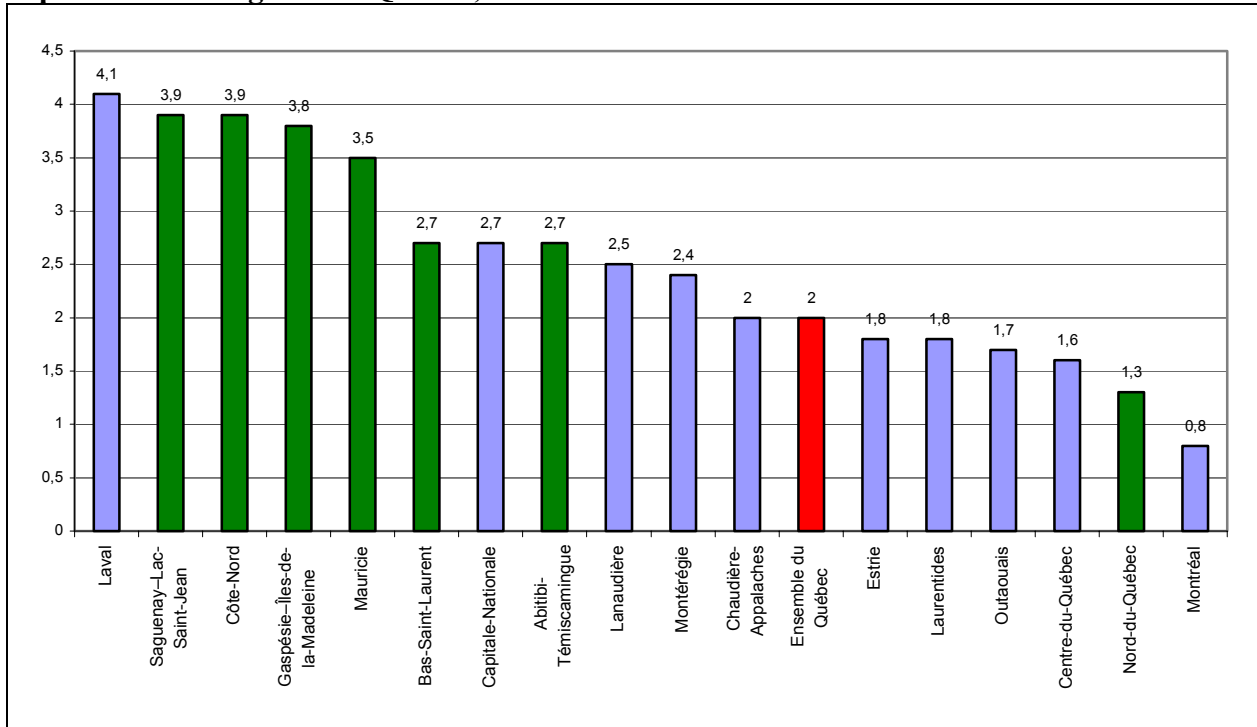
Figure 13 : Part de la population de 65 ans et plus dans les régions du Québec, 2001



Source : ISQ.

En ce qui a trait au « vieillissement de la population » comme tel, incarné par la *croissance* de la part de la population âgée (figure 14), le portrait est légèrement différent. Certaines régions parmi les plus dynamiques du Québec (Lanaudière, Capitale-Nationale, Montréalgie, Laval) ont connu entre 1991 et 2002 une croissance importante de la part de leur population âgée. À l'exception du Nord-du-Québec (+1,3 point), les régions ressources se caractérisent toutes par un vieillissement de leur population supérieur à la moyenne québécoise. Quant à la région de Montréal, porte d'entrée de l'immigration au Québec, elle a connu la plus faible croissance des 65 ans et plus (+0,8 point).

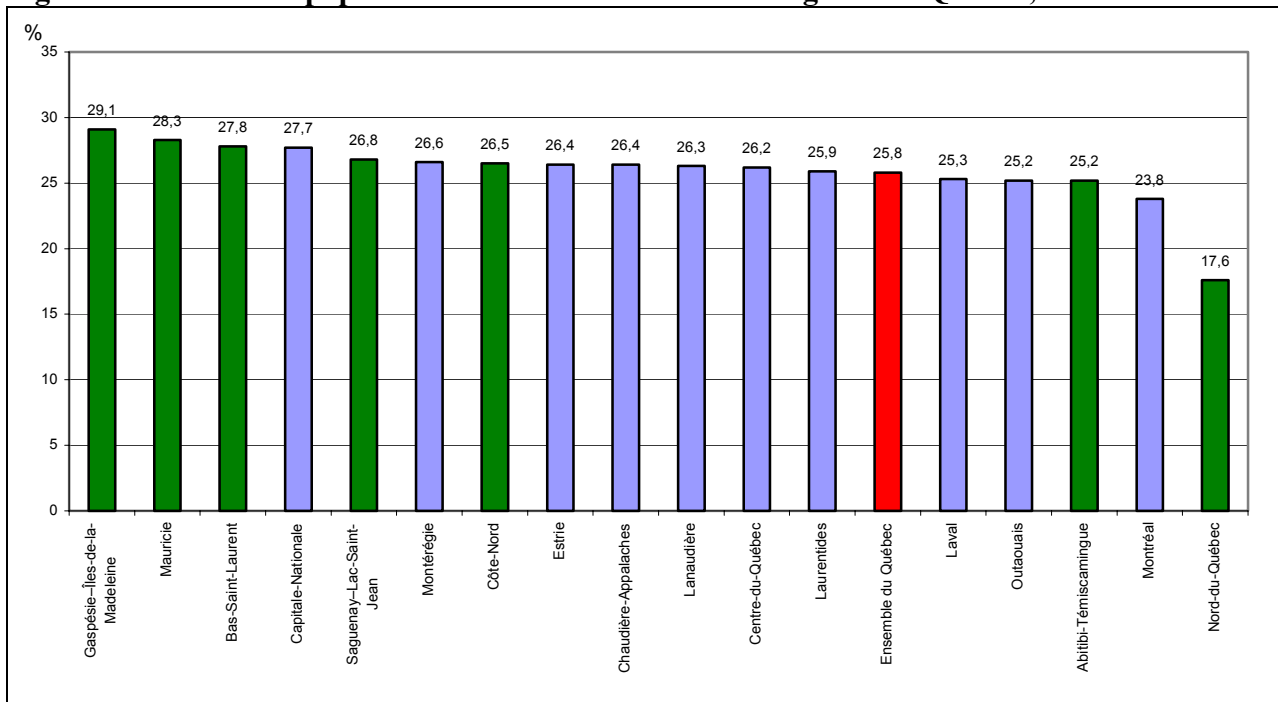
Figure 14 : Augmentation (en points de pourcentage) de la part de la population de 65 ans et plus dans les régions du Québec, 1991-2002



Source : ISQ et calculs des auteurs.

Erratum : Graphique mis à jour le 9 août 2004 afin de corriger une erreur de manipulation de données.

Figure 15 : Part de la population de 45 à 64 ans dans les régions du Québec, 2001



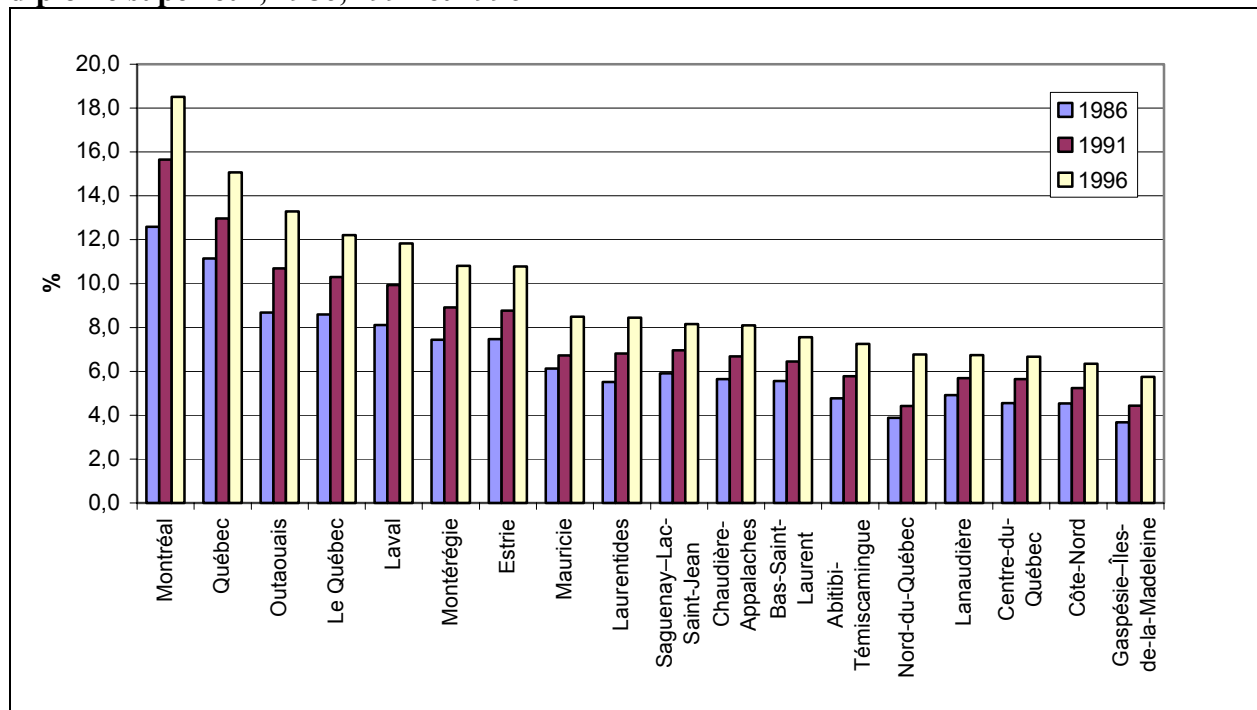
Source : ISQ.

Au-delà de la proportion de personnes âgées aujourd’hui et de la croissance de cette proportion, un autre groupe d’âge peut avoir une incidence particulière sur l’offre de travail dans une région : les 45-64 ans. Les travailleurs de ce groupe d’âge sont généralement moins éduqués que les cohortes suivantes et ils peuvent éprouver plus de difficultés à relever les défis de la « nouvelle économie », caractérisée par des conditions de travail moins stables. Comme on le voit à la figure 15, les données du dernier recensement montrent que ce groupe d’âge est sur-représenté par rapport à l’ensemble du Québec dans toutes les régions ressources sauf l’Abitibi-Témiscamingue et le Nord-du-Québec. La structure par âge de la Mauricie, du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine est donc non seulement caractérisée par une proportion importante de personnes âgées mais également par une proportion importante de 45-64 ans, ce qui implique que le vieillissement de la population continuera à se faire sentir de façon particulièrement aiguë dans ces régions au cours des prochaines années.

2.4 Croissance du capital humain dans toutes les régions

La figure 16 illustre bien que la part de la population ayant effectué des études universitaires est en croissance dans toutes les régions du Québec, mais les régions ressources se caractérisent par des niveaux d’éducation sensiblement inférieurs à la moyenne québécoise. Il est aussi intéressant de noter que certaines régions qui présentent une bonne vitalité économique présentent également de faibles niveaux de scolarité relatifs. C’est notamment le cas du Centre-du-Québec et de Lanaudière. Nous reviendrons sur le rôle du capital humain dans la « nouvelle économie » au chapitre 5.

Figure 16 : Proportion de la population de 15 ans et plus détenant un baccalauréat ou un diplôme supérieur, 1986, 1991 et 1996

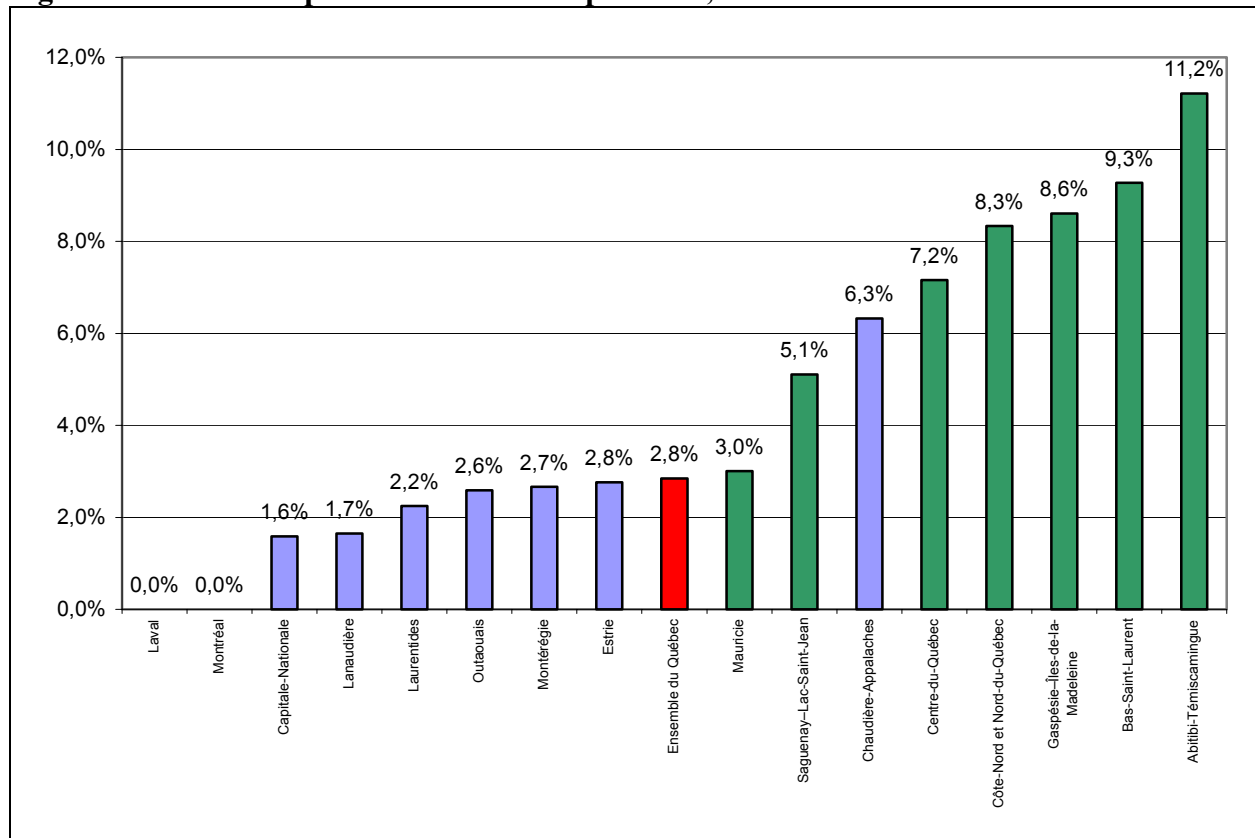


Source : ISQ.

2.5 Des structures industrielles hétérogènes

L'hétérogénéité des régions ressources apparaît également au chapitre de la structure industrielle (demande de travail). Le graphique de la figure 17 confirme que c'est dans les régions ressources que le secteur primaire est le plus important, à l'exception de la Mauricie qui est très près de la moyenne québécoise. De plus, la région Chaudière-Appalaches a un secteur primaire relativement important même si elle ne fait pas partie des régions ressources.

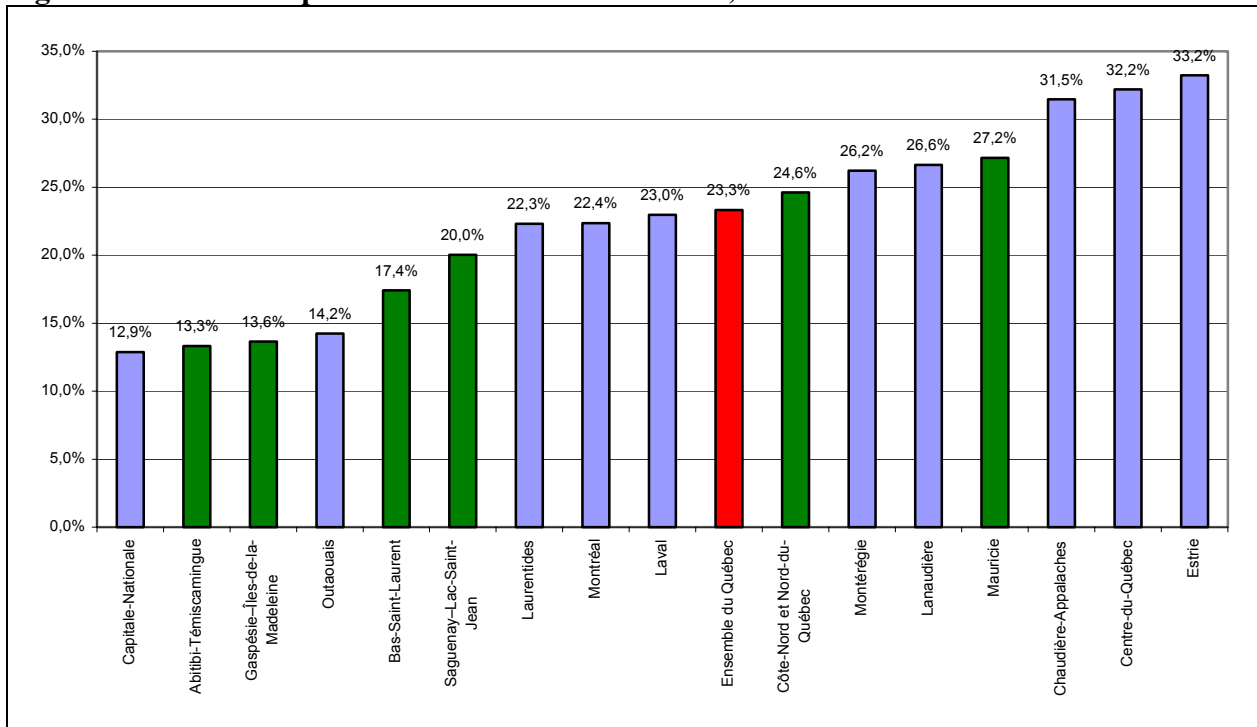
Figure 17 : Part d'emplois dans le secteur primaire, 2001



Source : ISQ.

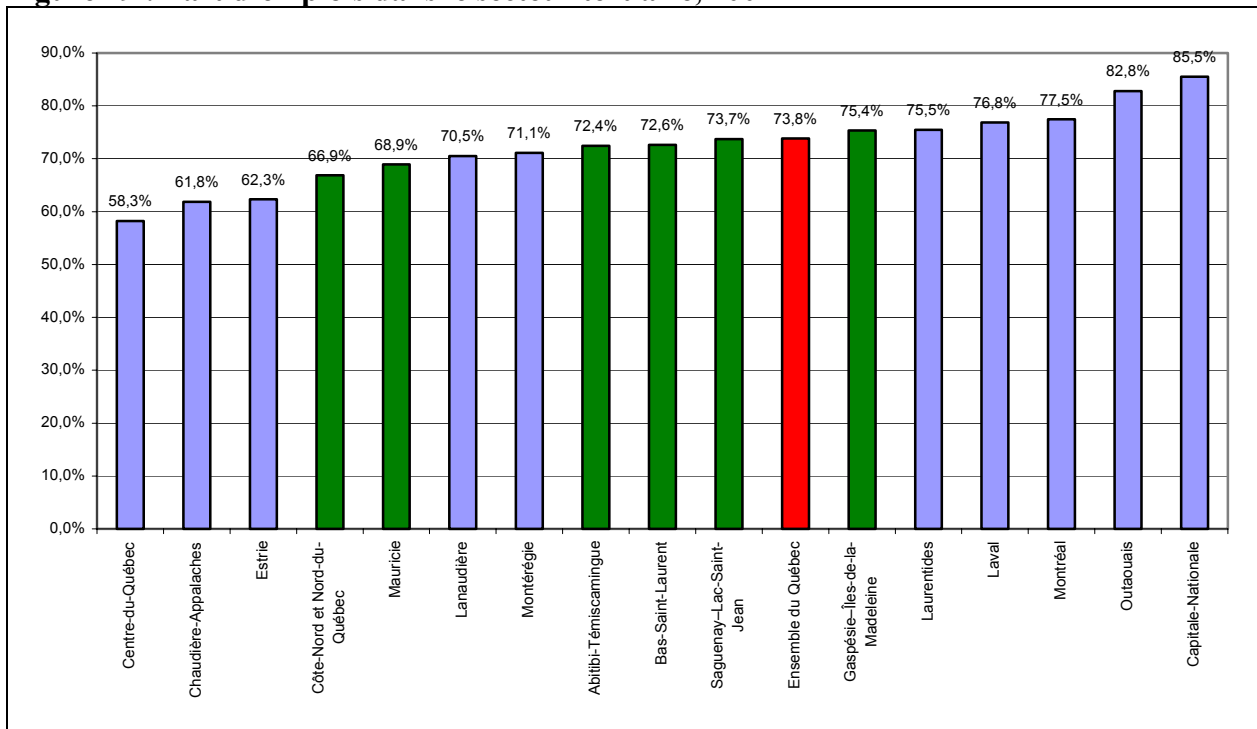
À la figure 18, on remarque que deux régions ressources présentent une sur-représentation du secteur secondaire dans leur économie par rapport à l'ensemble du Québec: la Côte-Nord (et le Nord-du-Québec) et la Mauricie. Les quatre autres régions ressources présentent plutôt une sous-représentation relative du secteur secondaire. Le secteur tertiaire occupe une majorité de la population dans toutes les régions du Québec (figure 19). En général, les régions ressources ont une part de leur emploi total dans ce secteur semblable à celle de l'ensemble du Québec. Cependant, la Mauricie et la Côte-Nord (et le Nord-du-Québec) présentent une sous-représentation relative de ce secteur.

Figure 18 : Part d'emplois dans le secteur secondaire, 2001



Source : ISQ.

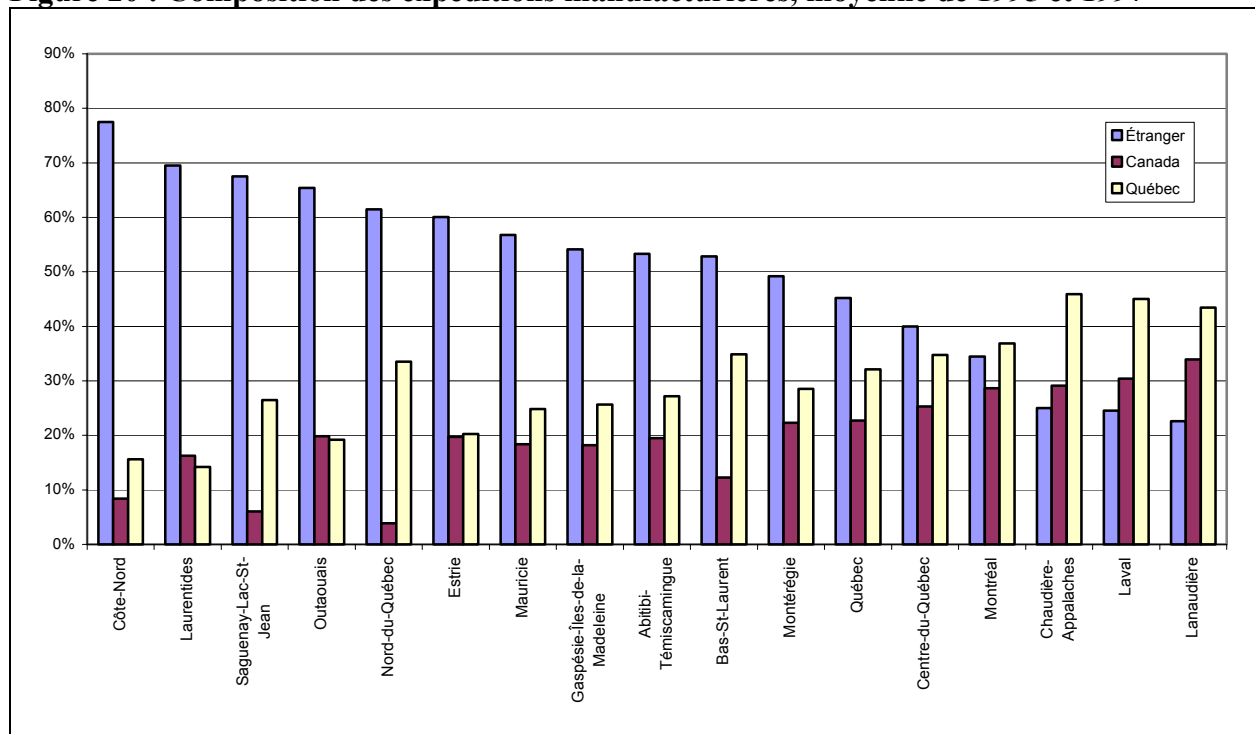
Figure 19 : Part d'emplois dans le secteur tertiaire, 2001



Source : ISQ.

La figure 20 illustre que les régions du Québec diffèrent également au chapitre des destinataires de leurs expéditions manufacturières. Dans toutes les régions ressources (ainsi que dans les Laurentides, en Outaouais et en Estrie), plus de 50% des expéditions manufacturières sont destinées à l'étranger. Dans la région de la Côte-Nord, par exemple, les trois quarts des expéditions sont destinées à l'étranger, 15% au Québec et moins de 10% au reste du Canada. Seulement deux régions ressources (le Nord-du-Québec et le Bas-Saint-Laurent) expédient plus de 30% de leur production manufacturière au Québec. À l'exception de Montréal, Chaudière-Appalaches, Laval et Lanaudière dont le Québec est la principale destination des expéditions manufacturières, l'économie des régions du Québec est d'abord orientée vers l'étranger.

Figure 20 : Composition des expéditions manufacturières, moyenne de 1995 et 1997



Source : ISQ.

À l'intérieur des régions, les conditions économiques varient évidemment entre les secteurs industriels. Les informations du tableau 3 donnent une certaine indication des secteurs performants et des secteurs en difficulté de chacune des régions du Québec. Notons que les calculs effectués pour classer les secteurs sont indicatifs et exploratoires seulement. L'agriculture apparaît comme un secteur particulièrement mal en point dans quatre régions (Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mauricie et Lanaudière). Il en va de même pour le secteur des ressources naturelles dans trois régions (Côte-Nord-Nord-du-Québec, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Laurentides). Le secteur de la construction était « en difficulté » dans huit régions en 2001, alors que le secteur du transport et de l'entreposage l'était dans quatre d'entre elles (Saguenay-Lac-Saint-Jean, Capitale-Nationale, Mauricie et Abitibi-Témiscamingue). Le secteur de la finance, des assurances, de l'immobilier et de la location était en difficulté au Bas-Saint-Laurent, en Estrie, en Abitibi-Témiscamingue et dans la région Côte-Nord-Nord-du-Québec. Quant au secteur des administrations publiques, il apparaissait en difficulté dans quatre régions : Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mauricie et Côte-Nord-Nord-du-Québec. De

manière générale, le secteur tertiaire présente beaucoup moins de variations interrégionales que les secteurs primaire et secondaire.

Tableau 3 : Secteurs « en difficulté » et « performants » selon le taux de chômage, 2001

Régions	Secteurs en difficulté (SD) et secteurs performants (SP)
Bas-Saint-Laurent (01)	SD : Agriculture, ressources, construction, finance, services professionnels, hébergement et restauration, autres services, administrations publiques SP : Information, culture et loisirs
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	SD : Construction, transport et entreposage, autres services, administrations publiques SP : Ressources, commerce, gestion, information, culture et loisirs
Capitale-Nationale (03)	SD : Services publics, transport et entreposage, services professionnels SP : Agriculture, ressources, fabrication, commerce, gestion, autres services
Mauricie (04)	SD : Agriculture, construction, transport et entreposage, services professionnels, gestion, hébergement et restauration, autres services, administrations publiques SP : Services publics, commerce, information, culture et loisirs
Estrie (05)	SD : Finance SP : Agriculture, fabrication, commerce, administrations publiques
Montréal (06)	SD : Construction SP : Services publics, transport et entreposage, services professionnels, gestion, hébergement et restauration, autres services
Outaouais (07)	SD : Aucun SP : Agriculture, ressources, construction, commerce, finance, gestion, services d’enseignement, santé, information, culture et loisirs, administrations publiques
Abitibi-Témiscamingue (08)	SD : Construction, transport et entreposage, finance, services professionnels, information, culture et loisirs, hébergement et restauration, autres services SP : Ressources, fabrication, commerce, services d’enseignement
Côte-Nord et Nord-du-Québec (09 et 10)	SD : Ressources, services publics, construction, finance, hébergement et restauration, administrations publiques SP : Transport et entreposage, services d’enseignement
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	SD : Ressources, construction, fabrication, hébergement et restauration, autres services, administrations publiques SP : Aucun
Chaudière-Appalaches (12)	SD : Aucun SP : Agriculture, construction, fabrication, commerce, transport et entreposage, finance, services professionnels, gestion, services d’enseignement, information, culture et loisirs, autres services, administrations publiques
Laval (13)	SD : Gestion SP : Services publics, construction, transport et entreposage, finance, services professionnels, services d’enseignement, santé, information, culture et loisirs, hébergement et restauration, autres services, administrations publiques
Lanudière (14)	SD : Agriculture, hébergement et restauration SP : Construction, commerce, transport et entreposage, finance, gestion, services d’enseignement, santé, autres services, administrations publiques
Laurentides (15)	SD : Ressources SP : Agriculture, services publics, construction, commerce, finance, gestion, santé, hébergement et restauration, autres services, administrations publiques
Montérégie (16)	SD : Aucun SP : Ressources, construction, fabrication, transport et entreposage, finance, gestion, santé, information, culture et loisirs, hébergement et restauration, administrations publiques
Centre-du-Québec (17)	SD : Construction, fabrication, gestion SP : Agriculture, finance, services professionnels, services d’enseignement, hébergement et restauration, administrations publiques

Source : ISQ et calculs des auteurs.

Note : Les « secteurs en difficulté » présentent un taux de chômage supérieur de trois points de pourcentage ou plus au taux de chômage québécois dans ce secteur. Les « secteurs performants » présentent un taux de chômage inférieur au taux québécois. **Les taux de chômage par industrie ne sont pas publiés par l’ISQ quand la population de chômeurs est inférieure à 1 500 car cela représente une estimation non fiable selon les critères de Statistiques Canada. Les taux de chômage utilisés ici sont le résultat des calculs des auteurs. Ces résultats doivent donc être considérés comme indicatifs et exploratoires.**

2.6 Les régions du Québec convergent-elles?

Les quatre sections précédentes nous ont permis de décrire les tendances démographiques et économiques qui caractérisent les 17 régions administratives du Québec. Comme on l'observe ailleurs au Canada et dans le monde, les trajectoires des différentes régions diffèrent selon que ces régions sont métropolitaines, métropolitaines-adjacentes ou éloignées (régions ressources). Dans le cas du Québec, de manière générale, les deux premières catégories de régions connaissent présentement une période de croissance importante, alors que les régions ressources en connaissent une de stagnation voire de décroissance. Ce constat a amené le Gouvernement du Québec à développer une série de mesures spécifiques pour ces dernières régions. Si les régions ressources présentent des conditions macroéconomiques semblables, là s'arrêtent cependant les généralisations à leur sujet. Les régions ressources du Québec sont en effet plus hétérogènes qu'on le croit généralement en ce qui a trait à leur population et leur structure industrielle. On peut par exemple les regrouper de la manière suivante :

- Mauricie, Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et Bas-Saint-Laurent: secteur secondaire important et déprimé, économie en phase de reconversion, population vieillissante;
- Saguenay-Lac-Saint-Jean et Abitibi-Témiscamingue: secteur primaire très important, économie tournée vers l'étranger, contexte international difficile, population relativement jeune; et
- Côte-Nord et Nord-du-Québec: secteurs primaire et secondaire importants, contexte international difficile, territoire peu développé, population jeune (notamment en raison de l'importante présence autochtone).

Nous verrons dans les chapitres qui suivent quel impact les constats que l'on a présentés dans ce chapitre peuvent avoir sur les politiques optimales en matière de développement régional. Avant d'aborder la problématique des politiques régionales, une dernière considération retiendra notre attention : les régions du Québec convergent-elles? La question de la convergence des économies nationales et infra-nationales occupe une place de choix dans la littérature économique depuis quelques années³. Il s'agit d'une question cruciale puisqu'elle permet de porter un jugement sur la nécessité ou non pour le gouvernement d'intervenir dans le développement de certaines régions ou encore d'évaluer le succès des politiques passées⁴.

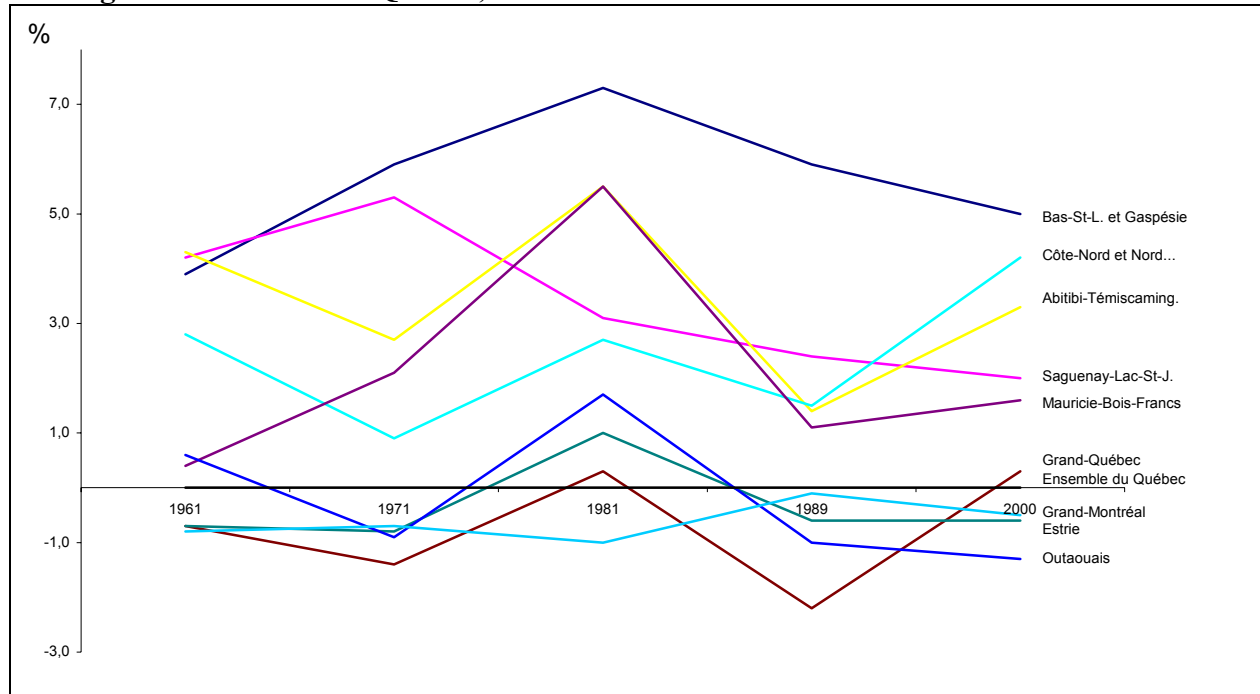
Règle générale, la littérature sur la convergence utilise le PIB per capita comme variable pour tester l'idée que les régions ont tendance à se rapprocher progressivement de la moyenne. Dans le cas du Québec, nous ne disposons malheureusement pas de données de PIB pour les régions. Nous devons donc nous tourner vers deux variables alternatives : le taux de chômage et les revenus de marché (avant impôts et transferts) per capita. Compte tenu de la disponibilité des données au moment de produire la présente étude, nous utilisons les données de chômage en

³ Voir notamment Coulombe et Tremblay (2001) pour une application aux provinces canadiennes.

⁴ Il est important de réaliser que la non convergence du PIB (ou d'autres indicateurs économiques comme le revenu ou le taux de chômage) n'implique pas nécessairement qu'une intervention gouvernementale soit requise. En effet, c'est la convergence de l'utilité totale qui devrait être le critère d'intervention des gouvernements. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 6.

longue période (depuis 1961) et les données de revenu per capita pour les tendances récentes (depuis 1995).

Figure 21 : Taux de chômage, différence (en points de pourcentage) par rapport au taux de chômage de l'ensemble du Québec, 1961-2000



Source : Ministère des Finances du Québec, *Budget 2000-2001*.

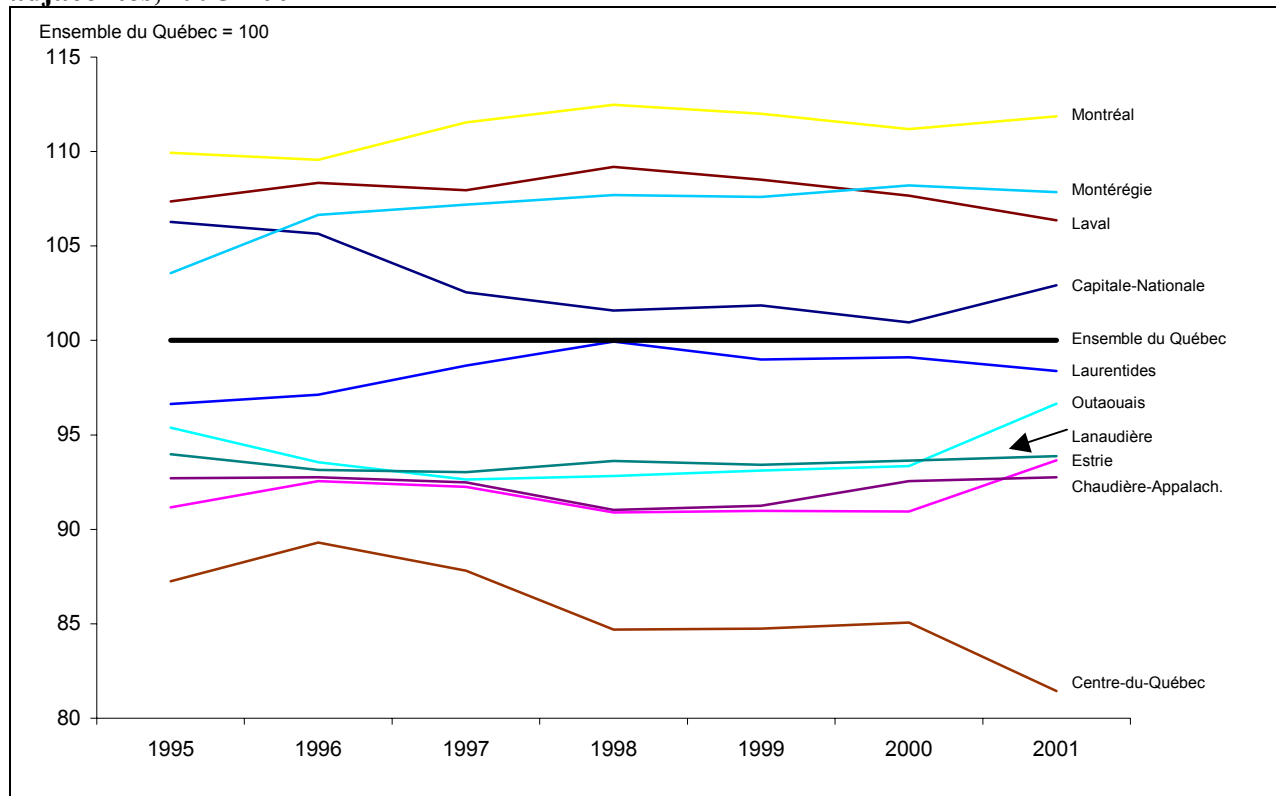
La figure 21 montre bien que les données de chômage depuis le début des années 1960 ne permettent pas de déceler une tendance claire à la convergence entre les régions au Québec. Les régions ressources présentaient un taux de chômage supérieur au taux de chômage québécois en 1961 et des écarts étonnamment similaires pouvaient être observés en 2000. Cette observation est corroborée par Jean (1989), selon qui la convergence (définie notamment par le taux de chômage) n'a joué ni au Québec ni au Canada. C'est aussi l'opinion de Rosenberg (1993) en ce qui a trait aux régions canadiennes⁵. En fait, parmi les régions ressources, seul le Saguenay-Lac-Saint-Jean a vu son taux de chômage se rapprocher progressivement de la moyenne québécoise. Les autres régions ressources ont connu des différentiels parfois élevés et parfois faibles, sans pour autant présenter de tendance visible à la convergence selon ce critère. Seul le Grand-Montréal a maintenu un taux de chômage inférieur à l'ensemble du Québec pour toutes les années représentées, quoique avec une tendance à la convergence. L'Outaouais, l'Estrie et le Grand-Québec ont vu leur taux de chômage osciller autour de la moyenne tout au long de la période.

Qu'en est-il de la situation récente, alors que la problématique des régions (notamment des régions ressources) a fait couler beaucoup d'encre? Au chapitre du revenu de marché (avant impôts et transferts) par habitant, seules quatre régions administratives se situent au-dessus de la

⁵ L'existence ou la non existence d'une convergence dépend toutefois de la variable utilisée. Par exemple, Coulombe et Lee (1998) observent quant à eux une convergence du revenu personnel disponible (qui comprend les transferts gouvernementaux) entre les régions du Canada.

moyenne québécoise : Montréal, Montérégie, Laval et Capitale-Nationale (figure 22). Les deux premières ont eu tendance à s'éloigner légèrement de la moyenne entre 1995 et 2001, alors que les deux dernières s'en sont plutôt rapprochées. Le cas de la région de la Capitale-Nationale est particulièrement visible, sa position relative s'étant détériorée significativement au cours de la période considérée. Quant aux autres régions métropolitaines-adjacentes, leur position relative en termes de revenu de marché est demeurée stable, à deux exceptions près : les Laurentides – qui se sont considérablement rapprochées de la moyenne – et le Centre-du-Québec – qui s'est éloignée sensiblement du reste du groupe. En fait, en termes de revenu de marché, cette dernière région présente même une position relative inférieure à certaines régions ressources.

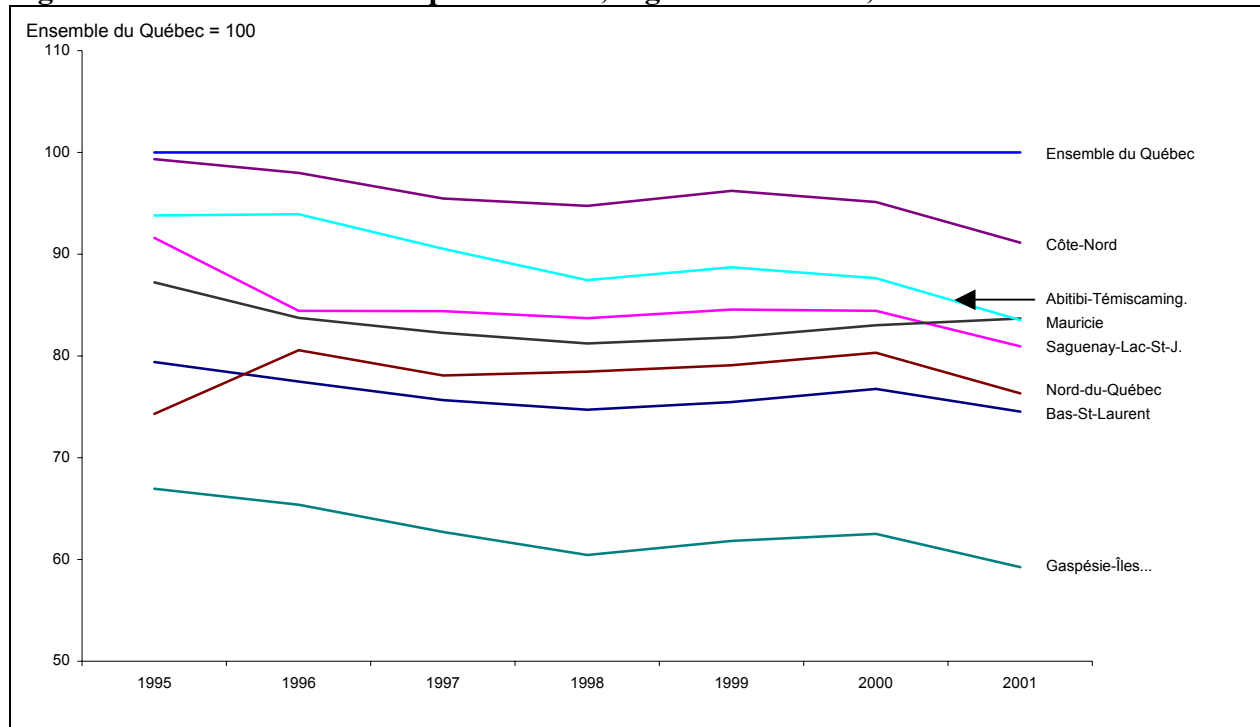
Figure 22 : Revenu de marché par habitant, régions métropolitaines et métropolitaines-adjacentes, 1995-2001



Source : ISQ.

On voit à la figure 23 que les régions ressources ne présentent pas de signe de convergence depuis 1995 au chapitre du revenu de marché; au contraire. À l'exception notable de la Mauricie (qui a amorcé un revirement de tendance) et, dans une certaine mesure du Nord-du-Québec, toutes les régions ressources ont vu leur position relative se détériorer de 1995 à 2001. La Côte-Nord, l'Abitibi-Témiscamingue et la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ont connu des tendances baissières particulièrement senties.

Figure 23 : Revenu de marché par habitant, régions ressources, 1995-2001



Source : ISQ.

Quels sont les rôles respectifs des politiques passées et des tendances structurelles dans ce décrochage de certaines régions du Québec? Quel rôle les gouvernements doivent-ils prendre face à ces tendances préoccupantes? Les prochains chapitres se penchent sur ces questions. Dans un premier temps, le chapitre 3 propose une rétrospective des politiques régionales au Québec au XX^e siècle et des théories qui les ont influencées.

3. Les politiques régionales au Québec : théories et évolution au XX^e siècle

La problématique du développement des régions remonte aussi loin qu'à l'époque de la Nouvelle-France avec « l'octroi de Seigneuries à Baie-Saint-Paul et dans le Bas-Saint-Laurent à la fin du XVII^e siècle. L'expression "développement régional" était inconnue mais il s'agissait bel et bien d'une volonté gouvernementale affirmée de favoriser le développement des potentialités identifiées ici et là et d'occuper le vaste territoire de la Nouvelle-France »⁶. En prenant l'évolution politique au Québec comme base, on distingue au XX^e siècle trois périodes principales en ce qui a trait aux institutions gouvernementales de planification du développement régional et aux thèmes abordés, ainsi qu'aux théories qui les ont inspirés :

1. « La ruralité » : l'ère Duplessis (1935-1959);
2. « Les pôles de croissance » : la Révolution tranquille et le développement de l'État (1960-1980); et
3. La vision « développement local » (1980-aujourd'hui).

3.1 La ruralité : l'ère Duplessis (1935-1959)⁷

Aux XIX^e et XX^e siècles, des actions gouvernementales sont mises en place pour favoriser le développement des régions non limitrophes de la vallée du Saint-Laurent. En bref, la politique régionale de l'époque 1935-1959 a consisté à encourager le retour à la terre, c.-à-d. la colonisation ou la re-colonisation de ce que l'on appelle aujourd'hui les régions ressources. L'accent était mis sur l'agriculture et l'industrie minière, parrainées en grande partie par des entreprises étrangères (Atkinson et Chandler, 1983).

En 1931, 40% de la population de Montréal est anglophone, mais son importance relative est beaucoup plus grande puisque cette population domine le monde des affaires, la vie culturelle et la vie universitaire. Les Canadiens-français trouvent donc plus facile d'exercer leur pouvoir à l'extérieur de Montréal et de certains comtés anglophones comme les Cantons-de-l'Est, Gaspé et la Gatineau, où la population canadienne-française compte pour moins de 80% de la population totale (Keyfitz, 1964). Durant l'ère Duplessis, on valorise ainsi la ruralité, que l'on associe à la spécificité canadienne-française et à ses valeurs religieuses (Lafontaine, 1989).

Malgré cette valorisation de la ruralité, le Québec est déjà à cette époque une économie duale, selon Roland Parenteau (qui dirigera plus tard le Conseil d'orientation économique du Québec, sur lequel nous reviendrons), divisée en quelques régions riches et des régions pauvres (Lafontaine, 1989).

⁶ Proulx (1997), pp. 78-79.

⁷ Ce découpage historique est tiré de Nish (1970).

3.2 Les pôles de croissance : la Révolution tranquille et le développement de l'État (1960-1980)

Les origines du concept de « pôle de croissance » remontent aux écrits de l'économiste français François Perroux dans les années 1950⁸. Selon Polèse (1994, p. 94), « le concept de pôle de développement tire ses origines de l'analyse des relations interindustrielles ou intersectorielles [...]. Dans n'importe quelle économie [...] il existe des relations d'échange et des relations techniques plus ou moins étroites selon les secteurs d'activités. [...] Les dépenses faites dans un secteur déclenchent des dépenses dans d'autres secteurs, en vertu de ce qu'on appelle les effets multiplicateurs. » Très simplement, il s'agit de centrer les interventions sur quelques points géographiques ou secteurs d'activités qui auraient des effets d'entraînement importants sur d'autres secteurs, villes ou régions, donc de maximiser l'impact économique des projets.

3.2.1 La politique régionale du Gouvernement fédéral

La politique régionale du Gouvernement fédéral s'étend à l'ensemble des provinces et territoires canadiens avec, bien entendu, quelques variantes dans l'application locale de la politique. Avant les années 1960, le Gouvernement fédéral influence le développement régional au Canada par le truchement de ses dépenses et installations (ports, aéroports, route transcanadienne, etc.), de ses services locaux et, indirectement, par des paiements de péréquation aux provinces ainsi que par sa politique de tarification des transports inter-provinciaux. On distingue deux grands moyens d'intervention du Gouvernement fédéral jusque là :

1. L'ouverture de territoires par la diminution des coûts de transport, cette diminution étant obtenue par la construction d'infrastructures; et
2. L'encouragement à la migration comme mécanisme de réduction des inégalités régionales (vers l'Ouest notamment). Il est intéressant de noter qu'il s'agit d'une approche cohérente avec la théorie néo-classique de l'élimination des disparités régionales (qui débute avec Borts et Stein, 1964) ainsi qu'avec une certaine confiance en la convergence entre les régions du pays.

À la fin des années 1950, suite à la Commission Gordon, le Gouvernement fédéral entreprend toutefois de s'impliquer dans le développement régional, ce qui l'amène à adopter la « loi ARDA »⁹ (*Rehabilitation of Agricultural Lands and the Development of Rural Areas in Canada* ou *Programme d'aménagement rural et du développement agricole*)¹⁰. La loi ARDA, adoptée en 1961, devait s'attaquer au problème de la pauvreté en milieu rural. La Loi autorisait la formulation d'un éventail de programmes agricoles, à être entrepris par les provinces dans le cadre d'ententes impliquant un effort financier conjoint. Les gouvernements des dix provinces ont signé une première entente. Les analyses et évaluations de ce premier accord 1962-65 ont conclu unanimement à une diversité excessive des projets entrepris et à leur impact mitigé, sinon nul, sur la diminution des disparités.

⁸ À la même époque, Myrdal (1957) et Hirschman (1958) ont également effectué des contributions fondatrices à ce courant de la littérature.

⁹ Brewis (1978a).

¹⁰ Elle servira notamment à financer en partie, avec le Gouvernement du Québec, le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), sur lequel nous reviendrons plus loin. Voir à ce sujet Jean (1989).

En 1963, le Gouvernement fédéral crée le ministère de l'Industrie, auquel est attachée l'Agence de développement régional (ADR). Dans un premier programme en 1964, on désigne 35 zones caractérisées par un taux de chômage élevé et une croissance faible. Le programme permet d'offrir aux entreprises manufacturières désireuses de s'installer dans l'une de ces zones une possibilité de dégrèvement fiscal partiel par l'intermédiaire d'un régime de dépréciation accélérée sur les bâtiments, la machinerie et l'outillage et d'une exemption de trois ans de l'impôt sur le revenu. Ce programme n'a eu que très peu d'impact sur le relèvement de l'économie des régions en partie à cause de la faiblesse des critères de désignation des régions (le nombre de zones désignées est rapidement passé à 65).

Malgré le peu de succès du programme de l'ADR, ce type d'incitation au secteur privé a continué à être utilisé. Les constats suivants peuvent être faits en 1969 (Dionne, 1975) :

- Le Gouvernement fédéral a engagé depuis 1961 un montant supérieur à un milliard de dollars dans le cadre de divers programmes;
- Bien que l'objectif de lutte aux disparités était établi, les mesures d'intervention étaient multiples et mal coordonnées, ce qui minimisait leur impact;
- Les ententes FODER (Fonds spécial de développement économique rural) ont démontré le besoin de coordonner et même d'intégrer les programmes réguliers des autres ministères fédéraux dans une entreprise de planification régionale; et
- Malgré ces mesures, les disparités interrégionales de revenus étaient aussi fortes en 1969 qu'en 1961.

Ces constats ont finalement amené le Gouvernement fédéral à modifier sa stratégie. Le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) est créé en 1969 et est responsable, entre autres, de tous les programmes de nature « développement régional ». L'ADR y est intégrée. Divers programmes sont alors mis en place. On peut les diviser en trois groupes :

1. Aide à l'infrastructure : projets majeurs de construction d'infrastructures de service entrepris en milieu urbain.
2. Développement industriel : subventions à des entreprises de transformation désirant moderniser ou agrandir leurs équipements ou s'implanter dans l'une des trois catégories de régions désignées (l'ensemble des provinces de l'Atlantique sauf Terre-Neuve; la plaine de Montréal et trois comtés ontariens longeant l'Outaouais entre Ottawa et Montréal; et l'ensemble de la vallée du Saint-Laurent, le Nord de l'Ontario, un corridor longeant le sud des Prairies et une petite enclave au sud-est de la Colombie-Britannique). Cette mesure a connu un impact marginal pour différentes raisons, dont l'absence de coordination avec les autres politiques fédérales, provinciales et municipales et un champ d'application très étendu.
3. Relèvement social et développement économique rural : essentiellement l'administration des ententes ARDA et FODER.

La façon de voir du Gouvernement fédéral est d'envisager le Canada comme étant formé de centres et de périphéries. Au début de l'existence du MEER, la théorie du développement régional de Perroux, basée sur le concept des pôles de croissance est très populaire et détermine

la stratégie d'intervention du gouvernement fédéral. L'intervention était centrée sur les régions en difficulté et non, par exemple, sur les centres urbains ayant un potentiel de croissance, et elle devait susciter des « industries propulsives » d'activités économiques. Comme on pouvait s'y attendre, les pôles se sont multipliés sous les pressions locales, au point où la notion de pôle a perdu son sens. Il n'y a pas eu de pôles de croissance établis après 1972. En 1974, avec les GDA (*General Development Agreements*), qui financent des projets particuliers, le Gouvernement fédéral abandonne l'approche « pôle de croissance » pour se concentrer sur le développement des potentiels des régions (Savoie, 1987).

Il faut noter qu'à cette époque, nous sommes en pleine vague de planification bureaucratique du type « top down ». Comme elle ne donne pas les résultats escomptés, il y aura plus tard une réaction qui renversera la perspective. En 1982, le MEER est fusionné avec le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) (Proulx, 1985). Au Gouvernement fédéral, la problématique du développement régional au Québec relève aujourd'hui de Développement économique Canada (DEC).

3.2.2 La politique régionale du Gouvernement du Québec

Cette période débute avec la Révolution tranquille. Strictement, « la Révolution tranquille désigne l'ensemble des transformations subies par la province de Québec, de 1960 à 1966 seulement¹¹. » Cependant, l'utilisation des nouveaux outils et institutions de la Révolution tranquille se prolonge au-delà de 1966, d'abord par l'Union nationale de 1966 à 1970, puis à nouveau par le Parti libéral jusqu'en 1976 et par le Parti québécois. Au cours de cette période, la politique régionale est accompagnée, sinon influencée, par les nombreuses sociétés d'État à vocation plus ou moins régionale créées dans la foulée de la Révolution tranquille : Société générale de financement (SGF), Soquem, Rexfor, Soquip, etc. (Parizeau, 1980).

Au chapitre des institutions, la première intervention durant la Révolution tranquille dans le domaine régional est celle de la mise en place du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) en 1963. Il s'agit d'une vaste enquête-participation qui se prolonge jusqu'en 1966 (Lafontaine, 1989), une expérience sociologique ayant pour but « de résoudre la crise de la société rurale centrée sur une économie de subsistance et encore cimentée par une mentalité dite traditionnelle¹². » L'expérience fut toutefois un échec car la population locale a refusé le « déracinement »¹³. En effet, il figurait entre autres dans le rapport une recommandation de fermer des villages de l'arrière-pays, ce qui a provoqué un mouvement de résistance. Le BAEQ « a laissé un goût amer dans la région, surtout en rétrospective, devant le constat que la position relative de l'Est du Québec (la Gaspésie, notamment) ne s'est guère améliorée depuis »¹⁴.

Parallèlement au BAEQ, le gouvernement québécois crée en 1961 le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) dont la mission est d'élaborer le plan d'aménagement économique du Québec en prévoyant l'utilisation la plus complète de ses ressources matérielles et humaines, et de conseiller le gouvernement sur toute question économique. Le COEQ est un

¹¹ Robert (1980), p. 208.

¹² Dionne (1989), p. 65.

¹³ Dionne (1989), p. 68.

¹⁴ Polèse et Shearmur (2002b), p. 2.

organisme d'étude, de recherche et de consultation en matière économique. Composé de 15 membres, il n'a qu'un pouvoir de recommandation. Il envisage de faire de la planification à la française, ce qui implique la concertation des agents économiques menant à une certaine cartellisation de l'économie (Martin, 1964)¹⁵. L'expérience ne réussit pas car la fiscalité québécoise n'est pas assez importante pour infléchir les décisions des grandes entreprises.

Le COEQ est aboli en 1968 et remplacé par l'Office de planification du Québec (OPQ), qui devient l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) en 1969. L'OPDQ a pour mandat principal d'administrer les politiques de développement régional ainsi que de coordonner les interventions de l'État dans les régions. Au même moment, les Conseils régionaux de développement (CRD) sont mis en place dans les régions dans le but d'associer les gens du milieu, par le biais de la consultation, aux grands débats socio-économiques. Les CRD sont rattachés à l'OPDQ par le biais de leur financement. En 1968, dans un esprit de concertation interministérielle, le gouvernement crée les premières Conférences administratives régionales (CAR). La mise en place de directions régionales dans la plupart des ministères québécois continue la construction institutionnelle régionale du Gouvernement du Québec.

Au cours des années 1970, la vision du développement régional axée principalement sur la théorie des pôles de croissance de François Perroux amène les divers ministères sectoriels à jouer un rôle de plus en plus direct dans le développement des régions. À l'instar de l'expérience du BAEQ, l'approche « pôles de croissance » du gouvernement québécois, qui a pour but d'éviter une forte concentration autour de Montréal (Parizeau, 1980), ne réussit pas. L'OPDQ poursuit toutefois dans cette direction pour un certain temps, malgré la controverse entourant la publication en 1970 du « Rapport HMR » (Higgins, Martin et Raynauld, 1970), qui rompait définitivement avec le préjugé favorable en faveur de la ruralité maintenu jusque là par l'ARDA et jusqu'à un certain point par le BAEQ, et qui contredisait le folklore qui imputait le marasme des régions périphériques à Montréal (Parizeau, 1980).¹⁶

Le MEER, en collaboration avec l'OPDQ, avait en effet confié à Higgins, Martin et Raynauld la tâche de réfléchir à la manière de « définir les grands objectifs de développement de la province de Québec, dans une perspective d'aménagement du territoire¹⁷ ». Les auteurs du Rapport HMR concluaient que le développement du Québec passait par Montréal, de sorte que les régions avaient plutôt intérêt à être solidaires de Montréal. En effet, le Rapport HMR affirmait que le développement serait désormais de plus en plus lié au dynamisme urbain, sinon lié à la grande urbanisation (Martin et Raynauld, 1971). Montréal, que le Rapport HMR considérait menacée (si rien n'était fait) en tant que pôle de développement, devait recevoir autant d'attention que la

¹⁵ Non seulement on pouvait se référer à l'URSS où la planification était autoritaire, mais il y avait aussi la version appliquée en France, la « planification démocratique », qui est une forme de concertation systématique des principaux agents économiques de la nation (Martin, 1964). Comme on le verra, c'est cette dernière forme de planification qui inspirera le Gouvernement du Québec de 1960 à 1980. Elle se trouve, selon la version utilisée, entre les approches « top down » et « bottom up ».

¹⁶ Selon Brewis (1978b, p. 319) : « If one is to single out the major theme behind many of the debates currently going in Quebec, one would have to refer to the Higgins-Martin-Raynauld study on the orientations of regional economic development in Quebec [...] It has become a standard of reference in most debates on Quebec's regional economic development but the idea has received no formal support in government circles at either the provincial or federal level. »

¹⁷ Higgins, Martin et Raynauld (1970), p. 1.

périphérie rurale du Québec puisque la concurrence venait de l'Ontario, en particulier de Toronto. Négliger Montréal – dont la position dans la hiérarchie urbaine du Canada était à ce moment-là en danger – desservirait donc les intérêts de l'ensemble du Québec. Distinguant entre la notion de pôle de croissance et la notion de pôle de développement, le Rapport HMR confiait cependant un rôle important aux régions périphériques en leur suggérant d'exploiter leurs potentiels de croissance à partir de leurs ressources spécifiques, c.-à-d. leur situation géographique privilégiée ou leur dotation en ressources naturelles et humaines. Le Rapport HMR faisait toutefois l'hypothèse que le développement économique serait dans l'avenir en grande partie propulsé par les innovations et que ces dernières auraient plus de chances de proliférer dans les grandes villes¹⁸, donc à Montréal¹⁹ – ce qui ennuya les planificateurs des régions périphériques.

Avec le recul du temps, on s'aperçoit que les auteurs du Rapport HMR avaient raison d'être préoccupés de l'avenir de Montréal puisque, si le ratio de la population active de Toronto sur la population active de Montréal était de 1,15 en 1971, ce ratio avait augmenté à 1,35 en 1991. Ainsi, même si Montréal a crû en termes absolus, sa position dans la hiérarchie urbaine canadienne s'est détériorée (Martin, 1998). C'est à peu près la même chose lorsque Montréal est comparée aux autres métropoles nord-américaines (Polèse, 1998). Jusqu'en 1995, la « convergence » (une hypothèse dont nous avons discuté plus haut) n'a donc pas joué en ce qui a trait à Montréal.

Devant le manque de résultats de l'approche « pôles de croissance » – il n'y a pas eu d'effet d'entraînement du centre vers la périphérie – cette approche perd progressivement sa pertinence. De plus, il faut noter qu'après 1980, avec la désindustrialisation, il y a de moins en moins d'usines à localiser ou à relocaliser. Ainsi, tant au Québec qu'au Canada et dans les pays en voie de développement, les économistes régionaux changèrent complètement leur approche en se ralliant au développement par le bas (« bottom-up »), ce qui revient à recourir à différentes variantes de la vision « développement local », qui sera abordée dans la prochaine section. Selon Polèse (1999), le terme *growth pole* « has fallen into disuse » parce que « its economics was not sound ». En fait, « the chief obstacles to development are not insufficient physical capital but rather institutional, sociological, cultural and geographic ». Le problème est cependant que, si « few would argue with this list [...] where does this leave regional science? »²⁰

L'approche des pôles de croissance a toutefois la vie dure, en partie parce qu'elle a un aspect « spectaculaire » qui plaît aux politiciens. Sa survivance repose également sur ses différentes « mutations ». La plus importante est l'idée originale de Perroux, qui décrit le pôle dans l'espace

¹⁸ Ce qui a été vérifié par Lacroix et Martin (1988). Il est révélateur de constater que le même problème se présente aujourd'hui en Grande-Bretagne, où il y a de fortes disparités régionales entre le Nord et la région Londres-Sud-Est. Là aussi, on est obligé d'affirmer que l'on ne doit pas « hold London and the South-East growth down to raise growth elsewhere » car « the more dynamic London and the South-East are, the more you will have growth in other regions » et, tout comme au Québec, « it's an uneasy truth for a lot of people that the strength of London is absolutely necessary for them » (*Newstatesman*, 2003).

¹⁹ Il faut se rappeler que l'espace montréalais envisagé par le Rapport HMR couvrait une région dont le rayon était de 75 milles (120 kilomètres) autour de la ville de Montréal (Martin et Raynauld, 1971). Polèse et Shearmur (2002) utilisent une mesure similaire. De même, l'OCDE note que, depuis quelque temps, c'est l'espace rural adjacent aux grandes métropoles qui croît le plus rapidement au Canada (OCDE, 2002).

²⁰ Polèse (1999), p. 307.

économique seulement, ce qui débouche sur le « parachèvement des grappes industrielles²¹ » (Boyer, Dagenais et Martin, 1981)²². En France, on a aussi envisagé le recours à une version simple des grappes industrielles – l’approche « filières » – qui propose une séquence d’activités à partir d’une matière première particulière. Isard et al. (1959) en avaient aussi proposé une version localisée, sous la forme d’un complexe industriel qui devient un pôle de croissance localisé sur un espace restreint (p. ex., un complexe pétrochimique). Plus tard, Porter (1990), à la suite d’une grande enquête internationale, a isolé la structure de plusieurs « grappes industrielles » et surtout les facteurs qui expliquent leur succès²³. Plus récemment, à cause de l’effet du progrès technologique sur l’économie, on a senti le besoin d’incorporer celui-ci à la notion de pôle, ce qui a donné lieu au « technopole ». Le mot est nouveau, mais le concept ne l’est pas. En effet, on connaissait déjà des cas comme Silicon Valley, la Route 128, etc. L’idée continue aujourd’hui avec des études centrées sur le rôle des universités dans la croissance urbaine (voir Meyer et Hecht, 1996, et Applesseed, 2003).

La politique de développement régional du Québec de 1960 à 1980 a quand même permis aux régions de se développer en terme d’infrastructures et d’acquérir divers équipements. On en conclura que le Québec s’est physiquement construit au cours de cette période. On a aussi accompli une certaine homogénéisation des services à travers le Québec.

3.3 Le « développement local » (1980-aujourd’hui)

Après 1980, les périodiques scientifiques, dont la *Revue canadienne des sciences régionales* (RCSR), furent inondés d’articles vantant les mérites du développement local, tant du point de vue du développement régional que du point de vue du développement international. En Afrique, après le désastre du barrage d’Assouan, la Banque Mondiale et l’Agence canadienne de développement international (ACDI) miniaturisèrent leurs projets. Pour l’ACDI, il s’agit par exemple de se limiter à creuser des puits dans les villages avec l’aide des villageois eux-mêmes. L’approche du développement local fait partie d’une famille de théories de développement « par le bas » qui, tout en possédant des caractéristiques distinctives, se rejoignent sur plus d’un aspect.²⁴

²¹ Une grappe industrielle désigne un groupement d’industries qui entretiennent entre elles d’intenses relations d’échange et d’innovation, partiellement mesurées par le tableau intersectoriel.

²² Pour le Canada, voir Bigras et Vermot-Desroches (1990).

²³ Porter a véritablement remis à la mode l’approche des pôles de croissance par le truchement des grappes industrielles. Pour lui, dépendant de la nature de la grappe industrielle, l’espace géographique couvert est soit une métropole (y compris sa zone de navettage étendue) ou une grande région ou même un État ou une province. Dans ce dernier cas, on retrouve l’effet de diffusion du pôle de développement. En effet, la grappe industrielle est basée sur une industrie noyau ou motrice (dans le vocabulaire de Perroux). Cette industrie devient le pôle dont la croissance est transmise aux membres de la grappe, ce qui déclenche un effet multiplicateur. Porter a étudié les deux cas. En biotechnologie, il présente le cas de San Diego, une métropole (Porter, 2001). Il présente aussi une grappe de la production de vin dans la Vallée de Napa (Porter, 2001). Enfin, pour une grappe qui diffuse la croissance à travers toute une province, le groupe de Porter présente la grappe automobile de l’Ontario (Institute for Competitiveness and Prosperity, 2002).

²⁴ Le catalogue des théories parentes est considérable. Il comprend : le développement par le secteur informel (dans les pays en voie de développement), par le secteur parallèle, par le troisième secteur, le développement selon les besoins fondamentaux (*from within*), par l’économie souterraine, par l’autosuffisance locale, par l’économie humaniste, communale, décentralisée, par les quasi-firmes (*small is beautiful*), par l’énergie douce, par le mouvement écologique, etc.

Les différentes approches du développement local centrent leur attention sur le capital humain local²⁵, qu'elles élèvent au niveau de ressource locale capable de constituer un avantage comparatif pour la région. Plusieurs auteurs notèrent aussi une proximité conceptuelle entre petites régions et petites entreprises (Julien, 1987), de sorte que développement local et développement des PME se sont graduellement confondus. Une notion parente du développement local est celle des « milieux innovateurs » proposée par Aydalot (1986)²⁶, qui suppose la complémentarité des trajectoires technologiques des différentes PME d'un lieu donné ou d'une région donnée. Il s'agit d'une approche sociologique où les « milieux » deviennent des incubateurs d'innovations et où « l'entreprise n'est pas un agent tombé du ciel qui choisirait librement un environnement; elle est sécrétée (sic) par son environnement; ce sont les “milieux” qui entreprennent et qui innovent »²⁷.

La vision « développement local » a clairement inspiré les politiques régionales québécoises au cours des années 1980 et 1990. En 1983, le document *Le choix des régions* (Gendron, 1983; le « rapport Gendron ») insistait sur la participation des acteurs locaux à la définition du développement régional et proposait un renforcement des mécanismes de concertation régionale par l'entremise de sommets régionaux. En 1986, le gouvernement entreprend un processus de signature d'ententes-cadres avec les régions. En 1987, un nouveau découpage en 16 régions administratives est introduit dans le but d'harmoniser l'action des ministères en région et ainsi terminer la construction institutionnelle des régions. Cette harmonisation ne sera toutefois pas complétée, certains ministères ayant refusé de s'harmoniser (Tourisme avec 19 associations, Transports avec 15 régions, Loisirs, Chasse et Pêche avec 10, etc.).

En 1988, l'OPDQ dépose le document *Le Québec à l'heure de l'entreprise régionale* (OPDQ, 1988), un plan d'action en matière de développement régional qui propose principalement d'appuyer l'entrepreneuriat local plutôt que d'investir dans la mise en place d'équipements et d'infrastructures. Au début des années 1990, le débat sur la décentralisation et la régionalisation est prédominant au Québec. On le constate dans la réforme municipale de 1990 (« réforme Ryan »), où les conséquences de la crise des finances publiques sont mises en évidence. Par la suite, une forte volonté de décentralisation et de régionalisation s'affirme dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau, ainsi que lors du congrès de l'Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement (AQORCD) de l'automne 1990 et des États généraux du monde rural à l'hiver 1991. Décentralisation et régionalisation sont alors vus comme essentielles pour affronter les défis et enjeux du développement des régions.

En décembre 1991, le ministre Yvon Picotte annonce la nouvelle approche du gouvernement en matière de développement régional (Picotte, 1992; « réforme Picotte »). L'objectif de cette réforme est d'octroyer davantage de responsabilités aux instances locales et régionales en

²⁵ Le capital humain est constitué des connaissances des habitants, de leur cohésion, de leur propension à devenir entrepreneur, etc.

²⁶ Avec quelques différences, cette notion a eu des échos au Québec (Deshaies, Joyal et Julien, 1992). Voir aussi Cooke (2001) et les numéros spéciaux de la *Revue canadienne des sciences régionales* (1992 et 2001, financés par DEC).

²⁷ Aydalot (1986), p. 10.

changeant la dynamique des relations entre l'État et les autres niveaux de pouvoir, en misant sur une modification des mécanismes de concertation existants. Inspirée de la théorie du développement endogène (ou développement par le bas), la réforme s'appuie sur deux grands principes : la responsabilisation des acteurs locaux et régionaux, et un rôle d'accompagnateur plutôt qu'un rôle interventionniste pour le gouvernement. Les objectifs généraux de la réforme de 1991 sont :

- Une meilleure utilisation des deniers gouvernementaux;
- La responsabilisation du palier régional;
- La mise de côté du principe de « l'uniformité » en faveur de la planification stratégique;
- L'élimination des disparités régionales;
- Le passage de l'État-providence à l'État partenaire; et
- La régionalisation d'une partie des budgets des ministères.

La réforme de 1991 s'est concrétisée par les changements suivants aux structures :

- L'abolition de l'OPDQ; et
- La création d'un Secrétariat aux affaires régionales au sein du ministère du Conseil exécutif, dont le mandat est d'assurer la coordination interministérielle des activités du gouvernement en matière de développement régional, de conclure avec les CRD des ententes-cadres, et de gérer un fonds régional destiné à financer des projets spéciaux.

Nous traiterons des développements les plus récents dans la politique régionale du Québec au chapitre suivant. Cette brève revue des politiques régionales au Québec au cours du XX^e siècle met en lumière l'impact déterminant des différents courants de pensée (et de la théorie économique en particulier). Avant 1960, le Québec était profondément influencé par une vision traditionnelle de la « ruralité » et du rôle des régions. Cette vision s'est transformée à la faveur de la Révolution tranquille, alors que les « révolutionnaires tranquilles » furent très influencés par les idées des économistes français, notamment celles de Perroux. Daté de 1970, le controversé Rapport HMR est l'incarnation la plus connue de l'application des « pôles de croissance » au Québec. Alors que le Québec connaissait des difficultés économiques importantes, la « vision pôle de croissance » a progressivement fait place à la « vision développement local », plus modeste dans ses objectifs, prônant une responsabilisation des régions à l'égard de leur propre développement économique et social. Cette dernière approche a connu son paroxysme au Québec avec les réformes municipale et régionale du début des années 1990. Notons en terminant que la « vision développement local » n'est tout de même pas incompatible avec celle des « pôles de croissance ». Par exemple, le CLD de Saint-Hyacinthe fait la promotion du technopole agro-alimentaire. Nous reviendrons sur la question du choix d'une approche de développement régional aux chapitres 6 et 7.

Le prochain chapitre présente et analyse les développements récents en matière de politiques et de structures régionales au Québec. En parallèle, le chapitre présente également les politiques régionales récentes dans le reste du Canada ainsi que dans certains autres pays.

4. Les politiques régionales actuelles au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde

Les dernières années ont été fertiles en développements en ce qui a trait aux politiques urbaines et régionales au Québec. On n'a qu'à penser au débat sur les fusions (et les « défusions ») municipales ou encore, plus récemment, au Sommet des régions de 2002 et aux objectifs ambitieux du nouveau gouvernement québécois en matière de politiques régionales. Dans ce chapitre, nous passons en revue les structures régionales et les programmes destinés au développement régional qui sont en vigueur au Québec depuis la création du ministère des Régions en 1997. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que l'ensemble des éléments de la politique régionale du Gouvernement fait présentement l'objet d'intenses réflexions au sein de la nouvelle administration. Afin d'élargir les perspectives de cette réflexion, nous présentons également dans ce chapitre certains éléments intéressants tirés des politiques régionales dans le reste du Canada et ailleurs dans le monde.

4.1 Les politiques actuellement en vigueur au Québec²⁸

Le plus récent épisode dans l'évolution des structures et politiques régionales au Québec débute *grosso modo* en 1997 avec la création du ministère des Régions. Ce nouveau ministère avait pour mission²⁹ :

- De susciter et de soutenir le développement local et régional dans ses dimensions économique, sociale et culturelle, en favorisant sa prise en charge par les collectivités intéressées dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État; et
- D'assurer la cohérence des actions gouvernementales en région dans le respect des enjeux et des orientations stratégiques du Gouvernement.

Ses principales responsabilités étaient :

- D'élaborer et de proposer au Gouvernement des orientations et des politiques favorables au développement local et régional et de superviser leur réalisation;
- D'apporter, dans le cadre des orientations et politiques gouvernementales, un soutien financier ou technique à la réalisation d'actions visant le développement local et régional;
- De favoriser l'élaboration et la conclusion d'ententes, notamment entre les Conseils régionaux de développement (CRD) et les ministères et organismes gouvernementaux;
- De conclure des ententes relatives au développement local et régional avec un gouvernement autre que celui du Québec ou l'un de ses ministères ou organismes, ou avec une organisation internationale ou un de ses organismes;
- De réaliser ou faire réaliser des recherches, études et analyses;

²⁸ Les informations de cette section proviennent en grande partie du site Internet de l'actuel ministère du Développement économique et régional.

²⁹ La Loi sur le ministère des Régions est passée sous l'autorité du nouveau ministre du Développement économique et régional en avril 2003 à la faveur de l'élection du nouveau gouvernement. Le nouveau cabinet compte toutefois aussi une ministre déléguée au Développement régional et au Tourisme, qui agit sous l'autorité du Ministre du Développement économique et régional.

- De conseiller le Gouvernement, ses ministères et organismes sur toute question relative au développement local et régional; et
- D'assumer toute autre responsabilité que lui confie le Gouvernement.

4.1.1 Instances impliquées dans le développement régional

Plusieurs instances ont été créées plus ou moins récemment et sont impliquées dans le développement régional au Québec de différentes façons. Cette section présente les principales d'entre elles, telles qu'elles étaient avant l'élection générale du 14 avril 2003.

Les instances du Gouvernement du Québec

Les **Conseils régionaux de développement (CRD)** sont des corporations privées sans but lucratif constituées en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*. Ils ont été reconnus en 1992, par décret, comme l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional. Ils sont financés par le Gouvernement en vertu d'une entente de collaboration et exercent leurs activités sur le territoire des régions administratives. Au début de 2003, on comptait 14 CRD relevant du ministre des Régions; les CRD des régions de Montréal et de Laval relèvent du ministre des Affaires municipales et de la Métropole, et celui de la région Capitale-Nationale est sous la responsabilité du ministre responsable de la région de la Capitale Nationale. Globalement, la *Politique de soutien au développement local et régional* de 1997 recentrait l'action des CRD dans ses rôles de concertation des intervenants en région, de planification et de conseil auprès du Gouvernement pour tout ce qui touche le développement des régions. L'**Association des régions du Québec (ARQ)** représente les CRD couvrant l'ensemble du territoire québécois. Elle favorise la mise en place de conditions favorables au développement de toutes les régions du Québec afin de s'assurer que l'ensemble des politiques sociales, culturelles et économiques du Québec prennent en compte les intérêts des régions du Québec.

Les **Conférences administratives régionales (CAR)** sont des structures de concertation et d'harmonisation interministérielles de l'activité gouvernementale en région. Elles visent à promouvoir une vision intégrée et cohérente de l'action gouvernementale sur le territoire régional. Chacune des CAR est présidée par un sous-ministre adjoint du ministère des Régions affecté à la région en cause, ou par le sous-ministre adjoint au développement et aux projets du ministère des Affaires municipales et de la Métropole pour les régions de Montréal et de Laval. La CAR est aussi composée du représentant responsable de la région de chaque ministère et organisme gouvernemental dont l'action a une incidence sur le développement de la région, ou du mandataire désigné par ce représentant.

Instituée en décembre 1995 à la suite d'une entente de partenariat conclue entre le ministre d'État au Développement des régions d'alors et l'Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement (AQORCD, maintenant l'ARQ), la **Table Québec-régions (TQR)** constitue un cadre permanent d'échanges et de discussions entre l'État et les partenaires régionaux qui permet d'étudier les problématiques du développement régional, en facilitant d'une manière continue les communications entre le gouvernement, ses différents ministères et organismes et les régions du Québec. La Table Québec-régions bénéficie d'une reconnaissance légale en vertu de la *Loi sur le ministère des régions*.

Créées en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les **Municipalités régionales de comté (MRC)**, qui sont au nombre de 87 (en 2002), regroupent toutes les municipalités d'une même région d'appartenance. En matière d'aménagement du territoire, elles ont pour principale responsabilité la confection d'un schéma d'aménagement. Elles doivent également s'assurer que les plans et règlements d'urbanisme des municipalités qui la composent soient conformes aux orientations fixées par le schéma d'aménagement. Les MRC possèdent enfin divers pouvoirs relatifs à l'évaluation foncière, aux chemins, ponts et cours d'eau, aux bureaux d'enregistrement, aux territoires non organisés, à la promotion économique et sociale, etc.

Les **Centres locaux de développement (CLD)** sont des organismes à but non lucratif financés conjointement par le Gouvernement et les municipalités (les MRC ou de leur équivalent sur les territoires où il n'y a pas de MRC). Les CLD ont été créés en vertu de la *Politique de soutien au développement local et régional* adoptée en avril 1997 et de la *Loi sur le ministère des régions*. Il y a un peu plus d'une centaine de CLD sur l'ensemble du territoire québécois. La mission des CLD est de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux dans une démarche commune tournée vers l'action en vue de favoriser le développement de l'économie et la création d'emplois sur leur territoire, dans le cadre d'un partenariat entre le Gouvernement et la communauté locale. Le territoire sur lequel le CLD exerce ses activités est celui de la MRC ou de son équivalent. Le conseil d'administration du CLD est formé d'élus (maires) et de membres de la société civile. Afin de favoriser l'efficacité et la cohérence dans le soutien à l'entrepreneuriat local, le Gouvernement ne finance, au palier local, que cet organisme de soutien aux entreprises. L'**Association des CLD du Québec (ACLQ)** regroupe sur une base volontaire les CLD à travers le Québec dans le but de promouvoir le développement local, de renforcer l'autonomie des CLD membres et d'accroître leurs performances. Sa mission en est une, entre autres, de représentation des CLD auprès des ministères, du monde municipal, du milieu des affaires, du monde communautaire et auprès du public en général, ainsi que de défense de leurs intérêts.

La **Société de diversification économique des régions (SDÉR)** a pour objectif de favoriser la diversification économique des régions du Québec, dans la production de biens et services à valeur ajoutée et dans les secteurs de la « nouvelle économie », en vue d'assurer le développement à moyen terme de leur économie et la création d'emplois durables. La SDÉR gère le **Fonds de diversification économique des régions (FDÉR)**, d'une valeur de 50 millions de dollars, destiné à soutenir des initiatives de diversification de l'économie dans les régions suivantes : Bas-Saint-Laurent, Saguenay–Lac-Saint-Jean, Mauricie, Estrie, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, Nord-du-Québec, Chaudière-Appalaches, Lanaudière, Laurentides, Montérégie et Centre-du-Québec.

Enfin, **Solidarité rurale du Québec** agit depuis 1997 comme instance conseil auprès du Gouvernement du Québec en matière de développement rural. L'organisme existe officiellement depuis 1991. Il avait été créé pour assurer le suivi des États généraux du monde rural de 1990. Il regroupe une vingtaine d'organismes nationaux (CSN, FTQ, Mouvement Desjardins, AFEAS, Coop. Fédérée, UPA, UMRCQ, etc.) et est reconnu comme une coalition qui veut promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural afin de renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises.

Les instances du Gouvernement fédéral

L'Agence de développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC) a mis en place le réseau des **Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC)** et a contribué à la création de centres de développement des collectivités dans les régions urbaines défavorisées. Les SADC du Québec œuvrent principalement au développement des régions, tant au plan économique que social. Sans but lucratif, elles viennent en aide aux collectivités québécoises situées en milieu rural ou semi-urbain. À l'heure actuelle, le réseau des SADC du Québec compte 67 membres, dont 57 SADC et 10 **Centres d'aide aux entreprises (CAE)** répartis dans les différentes régions. Plus précisément, les CAE sont des organisations qui se spécialisent dans tout ce qui touche l'entreprise : démarrage, financement, mise en marché, exportation, etc. Les SADC offrent de leur côté sensiblement les mêmes services que les CAE. En plus de l'aide aux entreprises, elles adoptent une démarche de développement local et régional. Elles disposent également d'une stratégie d'intervention pour garder les jeunes dans les régions par le biais de différents programmes.

4.1.2 Mesures et programmes du Gouvernement du Québec

Les différentes structures présentées à la section précédente sont responsables de nombreux programmes liés au développement local et régional. Cette section présente les principaux d'entre eux.

Mesures et programmes accessibles à toutes les régions

Le **Fonds local d'investissement (FLI)** est une mesure gérée par les CLD qui vise à soutenir les entreprises en démarrage ou en expansion. Le **Fonds de développement des entreprises d'économie sociale (FDEES)** permet quant à lui aux CLD d'intervenir dans le démarrage et la consolidation des entreprises d'économie sociale afin d'en assurer l'existence et de créer ou maintenir les emplois dans ce secteur³⁰. Le programme **Jeunes promoteurs** vise à aider les jeunes entrepreneurs à créer une première et une deuxième entreprise en leur offrant un support technique et financier. Géré par les CRD, le **Fonds de développement régional (FDR)** a quant à lui pour objet de favoriser la régionalisation de l'action gouvernementale et de contribuer à la création d'un environnement favorable au développement régional. À cet effet, chaque CRD est doté d'une enveloppe pour financer ses interventions de développement en région. Enfin, le **Fonds conjoncturel de développement (FCD)**, géré directement par le ministère des Régions, permet la réalisation de projets afin de répondre à des situations particulières ou conjoncturelles en complément d'autres interventions gouvernementales en matière de développement régional.

³⁰ La *Politique de soutien au développement local et régional* définit l'économie sociale comme les activités et les organismes issus de l'entrepreneuriat collectif qui respectent les principes suivants : finalité de service aux membres ou à la collectivité, autonomie de gestion, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des surplus et des revenus, participation, prise en charge et responsabilité individuelle et collective. Elle peut être développée dans tous les secteurs d'activité qui répondent aux besoins de la population et des collectivités.

Mesures et programmes accessibles à certaines régions seulement

La principale mesure récente spécifique à certaines régions du Québec est la *Stratégie de développement économique des régions ressources*. Dans le cadre du Budget 2001-2002, le Gouvernement du Québec avait annoncé des dépenses de 800 millions de dollars dans le cadre de cette stratégie, qui visait à consolider, moderniser et diversifier l'économie des sept régions ressources. Cet effort a pris la forme de mesures fiscales et de diverses formes de soutien financier en appui aux projets et initiatives économiques du milieu. De cette somme, 200 millions de dollars devaient soutenir directement l'activité économique des milieux ruraux. La Stratégie s'articule autour de trois grands axes d'intervention :

- Accélérer la diversification de l'économie et accroître la valeur ajoutée, notamment par la « deuxième et troisième transformations » des produits régionaux grâce à des incitatifs fiscaux (impôt zéro pour les PME manufacturières et crédit d'impôt pour les activités de transformation);
- Assurer la croissance du secteur des ressources naturelles (mise en valeur des forêts, prospection minière, modernisation de la flotte de pêche); et
- Faciliter le financement des PME et la création d'entreprises, notamment par la mise en place de nouveaux outils financiers.

La mise en oeuvre de la Stratégie est assurée par un comité de coordination dans chacune des régions visées. Ce comité, présidé par le représentant du ministère des Régions, regroupe les principaux ministères et organismes à vocation économique ainsi que les CRD et les CLD du territoire concerné. Par ailleurs, chaque région bénéficie de programmes et de mesures adaptés aux caractéristiques économiques qui lui sont propres. Enfin, en dehors des régions ressources, le gouvernement a octroyé des outils de renforcement économique à 20 MRC aux prises avec des difficultés de restructuration.

Parmi les différents programmes réservés à une ou plusieurs régions en difficulté, notons :

- Le Programme de soutien aux projets économiques (PSPE), réservé aux régions ressources et aux MRC moins favorisées des régions centrales;
- Le Fonds de soutien au développement de créneaux d'excellence (réservé aux régions ressources);
- Le Fonds de création d'emplois municipaux (FCEM), réservé au Nord-du-Québec;
- Le Virage forestier (réservé au Bas-Saint-Laurent);
- Le Fonds à la prospection minière pour le territoire de la Baie-James; et
- Les mesures de soutien au développement des produits du terroir (réservées aux milieux ruraux de moins de 5 000 habitants et de la zone agricole des municipalités de 5 000 habitants et plus).

En 2001, le Gouvernement a également adopté la *Politique nationale de la ruralité*, une déclaration en faveur du monde rural assortie d'une enveloppe de 90 millions de dollars sur cinq ans. Elle vise à moduler les programmes et services des ministères et des organismes en regard

des caractéristiques du monde rural. Le Gouvernement s'engage à insérer des clauses territoriales qui assureront la prise en compte des caractéristiques des milieux ruraux dans leurs décisions. Pour ce faire, il y a eu mise en place d'un **Comité des partenaires de la ruralité**, présidé par le ministre d'État aux Régions, et d'un **Secrétariat à l'innovation rurale** au sein du ministère des Régions. La Politique inclut plus d'une quarantaine de mesures et initiatives gouvernementales en faveur de la ruralité. Les enjeux visés par la Politique de la ruralité sont :

- L'évolution démographique et l'occupation du territoire;
- La croissance économique et la mise en valeur des ressources;
- L'amélioration de la qualité de vie rurale;
- La participation et la prise en main par le milieu; et
- L'adaptation des interventions gouvernementales à la réalité du monde rural.

Les responsabilités d'application de la Politique au niveau local ont été confiées aux MRC, qui peuvent faire appels à des mandataires (notamment les CLD).

4.1.3 Analyse des développements récents

Depuis 1997, le Gouvernement du Québec a confirmé en bonne partie avoir adopté une politique découlant de la théorie du développement endogène ou par le bas, donc cohérente en ce sens avec la réforme Picotte de 1991. Par contre, le Gouvernement a conservé le contrôle de plusieurs outils de développement économique qui ne sont pas gérés localement dont les deux principaux sont **Investissement Québec (IQ)** et la **Société générale de financement (SGF)**. Cette dernière agit entre autres au niveau des régions ressources par l'entremise de trois intermédiaires : **Rexfor** (foresterie), **Soquem** (activités minières) et **Soquia** (industrie alimentaire). La décentralisation existe donc seulement jusqu'à un certain point.

La politique régionale est par ailleurs étroitement liée à la politique économique dans son ensemble. Dans le cadre de cette dernière, le Gouvernement du Québec intervient de manière à supporter de nombreux secteurs industriels par l'entremise surtout de multiples incitatifs fiscaux. La tâche de répertorier et d'analyser ces mesures déborde le cadre de la présente étude. De manière générale, l'approche sectorielle de la politique économique du Gouvernement et l'approche territoriale de la politique régionale interagissent de façon complexe et peu coordonnée. *L'actuelle multiplicité des programmes régionaux (que nous avons présentés plus haut) et sectoriels rend presque impossible une évaluation rigoureuse des coûts et bénéfices de chacun d'entre eux.* Or, un processus d'évaluation systématique de ce type de mesures est crucial dans une perspective de bonification des modes d'intervention en matière de développement économique et régional.

La multiplicité des acteurs impliqués dans le développement local et régional soulève le même type d'interrogations. La confusion semble particulièrement apparente à l'échelon des régions administratives. Par exemple, les CAR ont comme mandat de coordonner l'action des ministères en région et d'accompagner les CRD et les CLD dans le développement régional. Les CRD ont quant à eux comme mandat de veiller à la concertation des acteurs régionaux autour de thèmes communs et de représenter la région auprès du gouvernement. Le CRD est responsable du FDR

pour des projets régionaux structurants et pour des ententes spécifiques, pour lesquels il négocie avec les ministères concernés. Ce sont les CRD qui ont signé des **ententes-cadres de développement régional** avec le Gouvernement du Québec ayant pour objets de définir et de reconnaître les axes et priorités de développement des régions et d'établir un cadre de concertation entre les parties pour la mise en commun des interventions. Les conseils d'administration des CRD sont formés d'une proportion d'élus (préfets de MRC, maires), de représentants des CLD et de représentants de la société civile. Cette représentation suppose un nombre élevé d'administrateurs, ce qui rend le processus lourd et le fonctionnement procédurier.

À l'échelon local, les CLD ont le mandat de développer leur MRC (ou l'équivalent sur leur territoire), et non pas uniquement des secteurs spécifiques comme c'était le cas des Corporations de développement qu'ils ont souvent remplacées. Or, il semble exister peu de liens entre les actions des CLD et les ententes-cadres signées par les CRD. Dans l'exécution de leur mandat, les CLD doivent par ailleurs composer avec d'autres instances locales du Gouvernement du Québec, à commencer par les **Centres locaux d'emploi (CLE)** qui ont un mandat de création d'emploi et qui, à la différence des CLD, ne sont pas gérés par le milieu. En principe, les CLE doivent coopérer avec les CLD en appuyant les projets de ces derniers. ***De plus, des chevauchements de programmes et de mesures surviennent au niveau local en raison de l'intervention des deux ordres de gouvernement. En effet, les SADC et les CLD agissent de manière séparée bien qu'ils aient des mandats similaires.***

En bout de ligne, il semble que les CLD jouent un rôle important en tant qu'instance de proximité en orientant les individus et les entreprises dans la panoplie d'instances et de ressources existantes (les SADC jouent vraisemblablement un rôle similaire pour ce qui est des instances et ressources du Gouvernement fédéral). L'importance de ce rôle est notamment soulignée par Polèse et Shearmur (2002). Toutefois, les CLD ayant comme mandat de développer leur MRC (ou leur équivalent) et non pas la région dans son ensemble, on note une certaine concurrence entre eux. ***Dans un tel contexte, la concertation régionale semble donc particulièrement difficile à réaliser.***

Le nouveau gouvernement, assermenté le 29 avril 2003, fait de la problématique de la gouvernance régionale l'une de ses priorités. Il semble notamment vouloir répondre rapidement aux critiques dont les CRD sont notamment l'objet. Le communiqué émis le 29 mai 2003 par la Ministre déléguée au Développement régional et au Tourisme annonce les changements à venir à ce sujet : « Notre gouvernement travaillera à mettre en œuvre les Conférences régionales des élus qui auront à proposer au gouvernement une nouvelle configuration des structures et des responsabilités en région. Il n'est pas question pour nous de vous imposer une façon de faire. Concrètement, ça veut dire préciser les mandats qui seront dévolus aux Conférences régionales des élus que ce soit en développement économique, transport, tourisme, ressources naturelles, environnement ou dans d'autres secteurs d'activité. » La Ministre ajoute : « Notre ministère a reçu le mandat de décentraliser et nous accompagnerons les régions dans leur prise en charge graduelle de nouvelles responsabilités. Nous serons l'interlocuteur des Conférences des élus régionaux. Il est cependant clair qu'il n'est pas question de multiplier les organismes mais plutôt de confier des responsabilités aux élus qui sont, par leurs fonctions, responsables des pouvoirs qu'ils auront décidé d'assumer et imputables des sommes qui leur sont afférentes. Quant aux moyens qui sont rattachés à la décentralisation, un principe fondamental guidera notre action : pas de transfert de responsabilités sans que les moyens de s'en acquitter soient au rendez-vous. »

Ce communiqué est fidèle à ce qu'avait annoncé le Parti libéral du Québec (PLQ) dans son plan d'action *Faire confiance aux régions : Priorités d'actions politiques pour des emplois et des services en région* (Parti libéral du Québec, 2003). Selon ce plan, la politique de développement régional et rural préconisée par le programme du PLQ s'articule autour des axes suivants :

1. Décentraliser les responsabilités et les ressources financières qui les accompagnent;
2. Décentraliser les pouvoirs de décision et simplifier les structures d'intervention;
3. Stimuler la création d'emplois, les investissements et le développement des entreprises;
4. Maintenir et accroître l'accessibilité à des services de santé de qualité dans toutes les régions, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7;
5. Développer un réseau d'éducation qui répond aux besoins et aux volontés de la région;
6. Élaborer des politiques favorisant la croissance démographique et l'occupation du territoire; et
7. Maximiser les retombées régionales des investissements publics en favorisant l'embauche des travailleurs et des professionnels locaux.

4.2 Les politiques régionales des provinces canadiennes³¹

Comment les politiques québécoises récentes se comparent-elles à ce qui se fait ailleurs au Canada? Cette section présente les principaux éléments de l'intervention des gouvernements fédéral et provinciaux dans les autres régions du Canada, telles que recensées récemment par l'OCDE (2002). Il importe de noter que les politiques régionales du Gouvernement fédéral sont menées par l'entremise de quatre agences régionales, dont fait partie DEC (pour les régions du Québec).

4.2.1 Les provinces atlantiques

Les politiques fédérales

C'est par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) que le Gouvernement fédéral intervient pour améliorer les perspectives économiques des provinces atlantiques. Après avoir privilégié l'aide directe aux PME, l'APECA a annoncé en 2000 la création du Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique, qui précise ses nouvelles priorités d'intervention et d'aide :

- Innovation, recherche et développement : identification de grappes industrielles susceptibles d'avoir un potentiel de croissance dans certaines provinces (industrie agro-alimentaire au Nouveau-Brunswick, industrie océanographique à Terre-Neuve et industrie des technologies médicales et des services médicaux en Nouvelle-Écosse) et des grappes

³¹ Le contenu de cette section est tiré de OCDE (2002).

industrielles importantes dans l'ensemble de la région (aquaculture, technologies de l'information et géomatique).

- Entrepreneuriat et acquisition de compétences : aide aux universités et aux autres établissements d'enseignement supérieur, etc.
- Stimuler le développement local : aide à certaines communautés et aide aux petites entreprises.
- Commerce et investissement.

Interventions des gouvernements provinciaux

La stratégie de création d'emploi et de croissance économique du Gouvernement de **Terre-Neuve-et-Labrador** passe par une amélioration de l'efficacité dans les secteurs traditionnels tels les pêcheries, l'agro-alimentaire et le tourisme, ainsi que dans des secteurs émergents (industrie des technologies de l'information et de la culture). À l'**Île-du-Prince-Édouard**, l'accent est mis sur la construction d'une économie basée sur le savoir et stimulée par l'innovation technologique. Le Gouvernement de la **Nouvelle-Écosse** concentre quant à lui ses efforts dans sept secteurs stratégiques, dont les industries de base fondées sur les ressources océaniques et terrestres, l'agriculture, le tourisme, la culture, etc. Pour ce faire, il vise à améliorer l'environnement économique, les infrastructures, l'innovation, la main-d'œuvre, les capacités régionales et l'exportation. Enfin, le **Nouveau-Brunswick** s'est doté d'un « plan décennal » qui se concentre sur quatre éléments principaux : investir dans la formation des individus, créer un environnement fiscal et entrepreneurial compétitif, promouvoir l'innovation et construire des infrastructures stratégiques.

4.2.2 L'Ontario

Les politiques fédérales

L'Initiative fédérale de développement économique du nord de l'Ontario (FedNor) a pour objectif de réduire les déséquilibres et de promouvoir la croissance économique et la création d'emplois dans la région septentrionale de la province. Son approche est fondée sur l'instauration de partenariats avec des intermédiaires tels que les institutions financières, les organismes communautaires de développement économique, les collectivités locales, les Premières nations et les autres organisations non gouvernementales (ONG) à finalité économique. Elle utilise une approche « ascendante » (*bottom up*) fondée sur les collectivités locales et axée sur des secteurs et objectifs clés : partenariat entre communautés, investissement, connexion, innovation et commerce. Elle cherche à développer le capital humain, faciliter l'accès des PME au capital, et financer des infrastructures économiques stratégiques telles les télécommunications. FedNor a aussi pris en charge le Programme d'aide au développement des collectivités, qui vise plutôt le milieu rural du Sud de l'Ontario. Ce programme soutient l'action des SADC dans trois domaines : conception et mise en œuvre de plans stratégiques de développement local en partenariat avec d'autres acteurs communautaires, mise à la disposition d'informations et de conseils aux entreprises locales, et gestion de fonds d'investissement sous contrôle local. Ni FedNor ni les SADC ne couvrent l'ensemble du territoire de l'Ontario.

Interventions du gouvernement provincial

Le ministère du Développement économique et du Commerce concentre ses ressources vers l'atteinte de trois objectifs : le développement endogène, le renforcement de l'entreprise et des grappes industrielles, et l'accroissement de l'investissement national et étranger. Ses actions ne visent pas un territoire spécifique mais d'autres ministères développent des initiatives pour certaines régions, dont le Nord. L'innovation et les nouvelles technologies sont en tête des priorités et un programme a été mis sur pied pour renforcer la compétitivité de l'Ontario au sein de l'économie du savoir. Malgré les divers programmes existants, la situation économique demeure difficile pour les régions les moins densément peuplées. Par exemple, même si le secteur des services est responsable de plus de 90% de la création d'emplois, la diversification économique demeure difficile dans les régions du Nord (tributaires des ressources naturelles) et la tendance au dépeuplement persiste.

4.2.3 Les provinces de l'Ouest

Les politiques fédérales

Pour les provinces de l'Ouest, il existe le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), qui vise à diversifier la base économique par l'intermédiaire, entre autres, de prêts à taux zéro pour les entreprises innovantes et à défendre les intérêts du Canada occidental dans le système de décision au niveau national. DEO utilise l'approche par grappes pour identifier les secteurs de croissance en mettant l'accent sur l'identification des atouts ou de moteurs régionaux susceptibles de soutenir la compétitivité de la région. DEO privilégie les partenariats public-privé et a identifié trois pôles qui jouent un rôle moteur : agro-alimentaire, sylviculture, et énergie et mines. DEO examine aussi le potentiel de trois grappes industrielles émergentes : biotechnologie, informatique et matériaux/manufacture de pointe. De plus, en Saskatchewan, le secteur agricole constitue une grappe industrielle.

Interventions des gouvernements provinciaux

Les initiatives provinciales ont des objectifs similaires à ceux de DEO. Leurs buts sont généralement la diversification de l'économie et l'identification de nouveaux secteurs ou moteurs de croissance, sans négliger la re-dynamisation des secteurs traditionnels. Les champs d'action privilégiés sont :

- Le soutien aux infrastructures de transport et de communication, étant donné l'importance des exportations internationales dans le PIB;
- L'acquisition de compétences pour améliorer la part du savoir dans les secteurs des services et de l'industrie;
- L'aide aux petites entreprises au niveau de l'information et de la gestion; et
- L'aide à l'entrepreneuriat des autochtones et l'amélioration de leur taux d'activité.

Il y a toutefois des différences dans les politiques régionales selon les provinces. En **Alberta**, malgré la forte croissance économique des dernières années, la situation est plus difficile pour les régions périphériques situées à l'extérieur de l'axe Nord-Sud entre Edmonton et Calgary.

L'Alberta veut se diversifier pour s'éloigner des activités liées au pétrole, au gaz naturel et aux autres ressources. Un point important de sa politique régionale est le développement du corridor *Canamex*, qui est un itinéraire Nord-Sud reliant le Nord de l'Alberta (et même l'Alaska via la Colombie-Britannique) aux États-Unis et au Mexique. En **Saskatchewan**, le Gouvernement a élaboré une stratégie de développement qui assigne des objectifs mesurables : seuils d'emploi, objectifs ciblés pour l'emploi des jeunes et des autochtones, croissance du PIB, etc. Le **Manitoba** a quant à lui une base manufacturière solide. Il veut améliorer sa fiscalité de manière à la rendre plus favorable à la R&D. Le gouvernement manitobain valorise aussi le modèle coopératif de propriété d'entreprises et de services à l'entreprise pour permettre aux activités qui créent de la valeur ajoutée et à l'ensemble des activités de transformation de mieux exploiter les possibilités qui apparaissent. Enfin, le Gouvernement de la **Colombie-Britannique** s'intéresse aux secteurs émergents, comme les piles à combustibles, les centres d'appel, le génome humain, les nouveaux médias et le spectacle (incluant le cinéma), pour lesquels la province a des avantages comparatifs. Elle veut aussi renforcer l'industrie traditionnelle car les possibilités d'emploi y demeurent plus grandes.

4.3 Les politiques régionales dans le reste de l'Amérique du Nord

Dans cette section, nous présentons un bref survol des politiques régionales aux États-Unis et au Mexique³².

4.3.1 Les États-Unis³³

Comme le remarquent Klein et al. (2001), bien que la philosophie économique dominante aux États-Unis soit libérale et donc peu compatible avec une intervention de l'État, il existe de nombreuses politiques régionales dans ce pays. Klein et al. (2001) divisent ainsi le territoire des États-Unis en cinq grandes régions :

- Les États de la région des Grands-Lacs et de la Nouvelle-Angleterre jusqu'à New York, soit l'*axe industriel traditionnel*. Sa principale difficulté est la nécessité d'une certaine conversion des grands secteurs industriels (dont la sidérurgie, l'automobile et le textile).
- Le Vieux Sud, qui se caractérise entre autres par le passage d'une économie agricole à une économie manufacturière tournée vers les technologies de pointe.
- L'État de la Virginie de l'Ouest, qui demeure une poche de pauvreté malgré les interventions publiques.
- La région de l'Ouest, qui se développe surtout grâce aux richesses naturelles (mines, énergie, agriculture et tourisme), un secteur largement tributaire des conditions mondiales.
- Le Texas et la région du Pacifique, qui ont des économies diversifiées allant des secteurs primaires aux industries de pointe.

Aux États-Unis, il y a cinq paliers de gouvernement : le niveau local (cité, village, *borough*, *town*), le comté (dans la plupart des États, membres élus), les Conseils régionaux de

³² Le contenu de cette section se veut avant tout descriptif et repose exclusivement sur une revue de la littérature. Nous sommes entièrement redevables aux auteurs des documents cités.

³³ Le contenu de cette section est tiré de Klein, Lévesque et Tardif (2001) et de Bouchard (1996).

gouvernements (voués à la planification et au développement socio-économique, formés majoritairement d'élus municipaux), l'État et le niveau fédéral. Le partage des compétences entre les divers paliers de gouvernement se fait selon la « Home Rule » ou la « Dillon's Rule », deux règles définies dans les constitutions des États³⁴. Les compétences locales et sous-régionales sont détenues par des districts spéciaux, qui portent des noms différents selon les contextes (*Boards*, *Commissions* ou *Authorities*). Les rapports de force entre le gouvernement de l'État, gouvernements locaux et districts spéciaux sont donc différents selon les États. Les 12 États du Nord-Est sont les plus décentralisés : les municipalités sont plus importantes que les comtés ou districts spéciaux. Les 13 États du Sud sont les moins décentralisés, les comtés prenant alors plus de place. Enfin, les 25 autres États utilisent ce qui est appelé le « modèle de base », où les rapports de force sont variables entre l'État, les gouvernements locaux et les districts spéciaux (Klein et al., 2001).

Au niveau fédéral, sans qu'il n'y ait de politique régionale claire, l'attribution des contrats pour les investissements publics se fait selon certaines considérations de lutte aux disparités régionales. Selon Bouchard (1996), le *United States Department of Agriculture* est le principal responsable des interventions fédérales dans le développement régional : garanties de prêts, prêts généraux et subventions pour des projets allant de la construction d'infrastructures (aqueducs, égouts) aux prêts aux entreprises locales et aux subventions pour les initiatives créatrices d'emploi. L'*Appalachian Regional Commission* (relevant du Gouvernement fédéral) intervient directement dans une douzaine d'États de part et d'autre des Appalaches, principalement dans la Virginie de l'Ouest, par des programmes touchant les infrastructures et le développement humain et industriel (autoroutes, égouts, entreprises, tourisme et formation de la main-d'œuvre)³⁵.

Par contre, il est possible de distinguer l'orientation des politiques régionales américaines en regardant ce que propose l'*Economic Development Administration* (EDA), rattachée au Département du commerce fédéral. L'EDA a comme mission « de favoriser la création et la rétention d'emplois, de stimuler la croissance industrielle et commerciale dans les espaces déprimés ruraux ou urbains des États-Unis. »³⁶ Les principes de base de ses interventions s'inspirent du développement par le bas, favorisant la formulation de stratégies de développement par les collectivités elles-mêmes. Toujours selon Klein et al. (2001), cette agence travaille en partenariat avec les autres paliers de gouvernement, les organisations privées et publiques à but non lucratif, les Conseils régionaux de gouvernements et les tribus indiennes. Elle supervise huit programmes de développement économique³⁷ :

- Trois programmes qui subventionnent les dépenses administratives des organismes de développement par un support technique et financier;
- Un programme de centres universitaires;
- Un programme de travaux publics pour augmenter les externalités dans certains espaces;

³⁴ La Home Rule donne le pouvoir à la corporation municipale d'écrire sa propre charte et de se donner ainsi les compétences qu'elle juge nécessaires à son fonctionnement. Cette règle est appliquée dans plus de la moitié des États. La Dillon's Rule établit de façon plus formelle les pouvoirs que peuvent exercer les municipalités (Klein et al., 2001).

³⁵ Bouchard (1996).

³⁶ Klein et al. (2001), p. 7.

³⁷ Klein et al. (2001), pp. 7-8.

- Deux programmes qui visent la diversification des activités économiques suite à la reconversion des activités militaires et de défense ou des ajustements structurels à la nouvelle économie;
- Un programme de financement de la recherche visant à mieux connaître les causes du développement plus difficile de certains espaces et à trouver des solutions.

4.3.2 Le Mexique³⁸

Malgré une croissance économique générale, des disparités sociales et régionales importantes demeurent au Mexique, selon l'analyse de l'OCDE (2002b). Durant les années 1990, le taux de croissance des exportations et importations était l'un des plus importants parmi les pays de l'OCDE. Cependant, en termes de revenus personnels, le Mexique demeure l'un des pays membres où les disparités régionales sont les plus grandes, les régions les plus pauvres étant celles du Sud-Sud-est et du Centre-Ouest.

Durant la plus grande partie de son histoire moderne, le Mexique a été caractérisé par un système politique très centralisé où les décisions étaient prises au niveau fédéral. Toujours selon l'OCDE (2002b), cela s'est traduit par un manque de continuité des programmes gouvernementaux, des politiques visant des secteurs spécifiques et des effets territoriaux marginaux, sinon accidentels. Le Gouvernement fédéral actuel (2000-2006) affirme que le développement régional est maintenant une priorité. Ce nouvel état d'esprit est notamment illustré par l'insertion dans le Plan de développement national d'une approche orientée vers les régions, et par la création du Bureau de planification stratégique et de développement régional (qui relève du Bureau exécutif du Président). Cette structure doit faire en sorte que le processus de mise en place des politiques ne soit plus du seul ressort du Gouvernement fédéral mais que celui-ci agisse comme facilitateur entre les régions et comme coordonnateur entre les secteurs, avec la participation du secteur privé et de la société civile à la définition d'objectifs communs. Un but avoué de cette nouvelle structure est de promouvoir des projets de développement à grande échelle dans des « méso-régions », c.-à-d. des projets qui visent plusieurs États.

Cette nouvelle approche est supportée par la création de « *regional trust funds* » et donne la possibilité aux États d'intervenir dans l'allocation des ressources du gouvernement fédéral pour l'élaboration de projets à grande échelle. En plus de la création du Bureau de planification stratégique et de développement régional et de la coordination méso-régionale, une autre action a été entreprise : le « *National program for urban development and territorial planning* » 2001-2006 du ministère du Développement social. Ce programme met l'accent sur le besoin d'encourager la croissance ordonnée, d'évaluer et supporter le potentiel de chaque territoire et, donc, de diminuer les disparités. Depuis quelques années, le Gouvernement fédéral a aussi décentralisé certaines responsabilités aux États et municipalités, particulièrement en éducation et en santé. Cependant, toujours selon l'OCDE (2002b), comme le processus ne s'accompagne pas du pouvoir de taxation, le pays demeure considérablement centralisé.

³⁸ Cette section est tirée de OCDE (2002b).

4.4 Les politiques régionales en Europe

Dans cette section, nous présentons un bref survol des politiques régionales en Europe³⁹. Nous brossons d'abord un tableau des politiques de l'Union européenne, puis nous nous attardons aux politiques régionales dans quelques pays européens⁴⁰.

4.4.1 Les politiques communautaires⁴¹

La solidarité entre les peuples de l'Union européenne, le progrès économique et social ainsi qu'une cohésion renforcée sont inscrits dans le préambule du Traité d'Amsterdam : « La Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles moins favorisées, y compris les zones rurales ». Le principe directeur de la plus récente réforme de la politique régionale en Europe est « une plus grande concentration des aides dans les régions en retard de développement, à savoir là où les problèmes sont les plus graves en termes d'infrastructures, de création d'activités économiques et de formation ». Par ailleurs, des changements significatifs ont été apportés à la manière de gérer les fonds de l'Union. Les États et les régions ont désormais la responsabilité principale de la gestion et du contrôle des fonds affectés par l'Union, la Commission n'intervenant que pour vérifier l'efficacité des systèmes de contrôle mis en place (70 % des ressources totales sont directement gérées par les régions).

La politique régionale européenne est d'abord composée de quatre Fonds structurels : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et la section Orientation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Les Fonds structurels se concentrent sur des objectifs prioritaires (Union européenne, 2003):

- Objectif 1 (territorial) : Promouvoir le rattrapage des régions en retard de développement, c'est-à-dire les doter des équipements de base qui leur font encore défaut et y favoriser les investissements dans les entreprises, afin de permettre le décollage des activités économiques. Une cinquantaine de régions représentant 22% de la population de l'Union sont concernées. Dans les régions en retard de développement, l'enjeu consiste à rattraper les lacunes par rapport aux autres régions de l'Union. Il s'agit avant tout de combler un manque substantiel d'infrastructures de base (transports, adduction d'eau, énergie, traitement des déchets, télécommunications, santé, éducation). La plupart des fonds disponibles sont consacrés à la construction de ces infrastructures.
- Objectif 2 (territorial) : Soutenir la reconversion économique et sociale dans les zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche. Dix-huit pour cent de la population européenne vit dans ces zones en crise. Dans les régions en reconversion, le problème principal n'est pas l'absence d'infrastructures

³⁹ Le contenu de cette section se veut avant tout descriptif et repose exclusivement sur une revue de la littérature. Nous sommes entièrement redevables aux auteurs des documents cités.

⁴⁰ Voir aussi Klein et al. (2001) pour une discussion des politiques régionales dans divers pays européens.

⁴¹ Les informations de cette section proviennent du site Internet de l'Union européenne (Union européenne, 2003). Voir aussi l'analyse de Lacas et al. (2001).

mais le déclin d'activités économiques traditionnelles. Dans ces régions, on mise sur le développement d'activités alternatives.

- Objectif 3 (thématique) : Moderniser les systèmes de formation et promouvoir l'emploi. Les financements de l'Objectif 3 couvrent toute l'Union, à l'exception des régions de l'Objectif 1 où les mesures en faveur de la formation et de l'emploi sont comprises dans les programmes de rattrapage.

Par ailleurs, quatre Initiatives communautaires ont pour but de définir des solutions communes à des problématiques spécifiques (Union européenne, 2003) :

- Interreg III : Encourage les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales, c'est-à-dire la formation de partenariats dépassant les frontières pour favoriser l'aménagement équilibré de territoires pluri-régionaux (financement : FEDER).
- Urban II : Soutient plus particulièrement des stratégies innovantes de réhabilitation de villes et de quartiers en crise (financement : FEDER).
- Leader + : Vise à rassembler les opérateurs socio-économiques des territoires ruraux pour réfléchir à de nouvelles stratégies locales de développement durable (financement : FEOGA-Orientation).
- Equal : Cherche à éliminer les facteurs qui sont à l'origine des inégalités et des discriminations dans l'accès au marché du travail (financement : FSE).

Il existe aussi le Fonds de Cohésion, qui finance directement des projets précis d'infrastructures environnementales et de transport en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal, où elles sont encore insuffisantes.

D'autres politiques de l'Union contribuent aussi à la politique régionale, notamment (Union européenne, 2003) :

- La Politique agricole commune (PAC), qui absorbe près de la moitié du budget de l'Union, finance aussi le développement rural (une des finalités des Fonds structurels), principalement en dehors des zones de l'Objectif 1.
- La Politique européenne de recherche et de développement favorise le développement technologique de l'Union européenne et cherche à la rendre plus compétitive sur les marchés mondiaux.
- L'Initiative européenne e-Europe vise à assurer les bénéfices de la société de l'information à l'ensemble des États membres et des régions de l'Union. Les Fonds structurels accompagnent cette initiative là où les retards et les inégalités d'accès et d'utilisation des nouvelles technologies doivent être réduits.
- La Politique européenne de concurrence contrôle et limite les aides publiques aux entreprises, qu'il s'agisse des aides d'État ou de celles qui proviennent des Fonds structurels. Toute opération financée par les Fonds structurels doit être compatible avec les règles communautaires en matière de concurrence.

Depuis 1994, les autorités locales et régionales sont représentées au sein de l'Union européenne par le Comité des régions. La Banque européenne d'investissement (BEI) joue également un rôle dans la politique régionale communautaire.

4.4.2 Les politiques dans les pays nordiques⁴²

Polèse et Shearmur (2002) ont récemment étudié en profondeur la problématique de l'avenir des régions périphériques au Canada, des régions partageant un certain nombre de caractéristiques communes : faible densité de population, absence de grande métropole, éloignement des marchés importants, etc. Dans le cadre de cette étude, les auteurs se sont intéressés particulièrement à trois régions du Nord de l'Europe qui, compte tenu des critères retenus pour définir les régions périphériques, sont parvenues à modifier leur économie et à augmenter l'emploi. Ils s'agit de trois régions urbaines de plus de 50 000 habitants : Tromsø en Norvège, Oulu en Finlande et Inverness en Écosse. Précédemment, Lacas et al. (2001) avaient préparé une revue de la littérature en portant une attention particulière à l'expérience des pays nordiques européens.

En **Norvège**, selon l'analyse de Lacas et al. (2001), depuis le début des années 1980, les politiques régionales norvégiennes consistent surtout en des projets initiés par des acteurs locaux et régionaux (approche ascendante) plutôt que par l'octroi de subventions industrielles par des institutions centrales (approche descendante). Les politiques régionales récentes se sont penchées sur le problème du déclin de population de certaines régions et visent l'accroissement des capacités d'innovation. Par exemple, le Programme NT veut favoriser la création de nouvelles activités innovatrices dans les régions du Nord de la Norvège.

Tromsø, la ville norvégienne étudiée en particulier par le groupe de Polèse et Shearmur (2002), est située à environ 1 300 kilomètres au nord d'Oslo et elle est le principal centre administratif et économique de la région nord du pays. Son hinterland compte plus de 450 000 habitants. Malgré la stagnation de la croissance de son hinterland, Tromsø a continué à se développer, notamment grâce à la croissance de l'enseignement supérieur et de la recherche. D'autres institutions se sont aussi développées parallèlement à l'université (hôpital important, collège), ainsi qu'une communauté scientifique significative. Toujours selon Polèse et Shearmur (2002), « Tromsø est en somme le centre de services du nord de la Norvège, et son emploi dépend fortement du secteur public. Cette fonction a cependant permis le développement de quelques entreprises privées⁴³. »

En **Finlande**, les besoins de s'harmoniser avec les pratiques de l'Union européenne (UE) ont amené l'adoption d'un nouvel Acte de développement régional, qui inclut des programmes destinés à des régions spécifiques, en particulier les régions rurales. Il existe aussi un programme national (POMO) qui offre des opportunités aux groupes d'actions locales (Lacas et al., 2001). « Les nouvelles approches du développement territorial touchent particulièrement la mise en réseau des villages, l'accessibilité et l'utilisation des NTIC [nouvelles technologies de l'information et des communications] ainsi que le développement de nouvelles activités coopératives⁴⁴. »

⁴² Les sources de cette section sont Polèse et Shearmur (2002) et Lacas, Polèse et Shearmur (Lacas et al., 2001).

⁴³ Polèse et Shearmur (2002), p. 151.

⁴⁴ Lacas et al. (2001), p. 39.

Oulu, le cas finlandais étudié par le groupe de Polèse et Shearmur (2002), est une ville d'environ 100 000 habitants située sur la mer Baltique (à environ 600 kilomètres au nord d'Helsinki). Bien que l'ensemble de la Finlande ait connu une forte récession à partir de 1987, Oulu a vécu une reprise importante depuis la seconde moitié des années 1990, contrairement à son hinterland. Oulu est une ville portuaire toujours active. Selon Polèse et Shearmur (2002), les conditions du développement récent d'Oulu découlent de l'ouverture de l'université en 1958. Le département de génie électrique de l'université, spécialisé dans la recherche en électronique, et le parc scientifique implanté en 1982, ont favorisé la collaboration entre la communauté des affaires et les institutions publiques. De plus et surtout, avec la présence de la multinationale Nokia qui possède une grande usine à Oulu, il s'est développé une grappe industrielle dans l'électronique et les communications autour de cette usine et de l'université. Ainsi, « Oulu paraît avoir réussi à créer un secteur privé dynamique parallèlement à son secteur des services publics et à ses activités plus traditionnelles dans le domaine des transports et le secteur primaire⁴⁵. »

En Écosse, « historiquement, les politiques rurales [...] ont été essentiellement axées sur l'agriculture. Encore aujourd'hui, le SERAD (*Scottish Executive Rural Affairs Department*) formule des politiques reliées plutôt à des secteurs (agriculture, pêche, environnement) qu'à des territoires⁴⁶. » Malgré cela, la création d'un Fonds pour le partenariat rural en 1996 montre une volonté d'adopter une approche de développement territorial. L'objectif de ce fonds est de favoriser le développement économique et social des communautés rurales, entre autres par des partenariats locaux et par le financement d'initiatives locales. Enfin, toujours selon Lacas et al. (2001), le gouvernement écossais a récemment octroyé une plus grande autonomie aux autorités locales en matière de développement économique : création du Réseau des entreprises des Hautes-Terres et des Îles (*HIE network*) et du Réseau des entreprises écossaises pour les Basses-Terres (*SE network*). Ces organismes « visent l'utilisation du plein potentiel des ressources de chaque région grâce à la fourniture d'un ensemble de services par des bureaux régionaux »⁴⁷.

Inverness, le cas écossais étudié par Polèse et Shearmur (2002), est une ville située dans le nord de l'Écosse à environ 200 kilomètres au nord de Glasgow. Elle compte 76 000 habitants avec un hinterland de plus de 220 000 habitants. Inverness et son hinterland ont connu une assez forte croissance entre 1991 et 1998 (la ville un peu plus). Selon Polèse et Shearmur (2002), le succès d'Inverness est attribuable à deux facteurs : elle est située dans une région qui présente une grande concentration d'attraits touristiques et elle est relativement proche des grandes agglomérations. De plus, son rôle de place centrale desservant le Nord de l'Écosse, avec les emplois du secteur public qui en découlent, continue à occuper une place importance dans son économie.

De façon générale, que nous apprend la réussite de ces trois villes étudiées par Polèse et Shearmur (2002)? Il s'agit d'agglomérations de plus de 50 000 habitants qui jouent un rôle de place centrale. En termes de population, leur hinterland a connu une croissance plus lente ou une décroissance (« l'urbanisation suit son cours »), une situation que l'on observe également dans plusieurs centres urbains régionaux au Québec (voir chapitre 2). Toujours selon Polèse et Shearmur (2002), « les politiques des gouvernements ont joué un rôle important mais non

⁴⁵ Polèse et Shearmur (2002), p. 152.

⁴⁶ Lacas et al. (2001), p. 40.

⁴⁷ Lacas et al. (2001), p. 40.

déterminant⁴⁸ » dans la réussite de ces villes. Les interventions publiques se sont appuyées « sur les avantages inscrits dans la géographie et les effets d'agglomération⁴⁹ » déjà existants.

4.4.3 L'Italie⁵⁰

Selon l'analyse de l'OCDE (2001), le développement de l'économie italienne est caractérisé par des disparités régionales marquées, en particulier entre le Centre-Nord et le Sud. Dans les régions du Sud, le taux de chômage est quatre fois plus élevé que dans le Nord, le taux d'activité des femmes et des jeunes est particulièrement faible et l'économie souterraine est un problème majeur. De plus, les infrastructures demeurent bien inférieures à la moyenne nationale.

Dans les années 1980, les stratégies d'intervention autour de « pôles industriels » ont été abandonnées. La stratégie a évolué vers des politiques de protection sociale reposant essentiellement sur des aides à l'emploi, et les exonérations de charges sociales sont devenues la principale source d'aide aux entreprises. Au début des années 1990, les régions affichant les pires résultats économiques étaient toujours situées dans le Sud (dont le Mezzogiorno). Cela serait attribuable, selon l'OCDE (2001), à la conjugaison de politiques centralisées de redistribution, visant à compenser les contraintes afférentes au développement plutôt qu'à les supprimer et de politiques d'investissements publics insuffisantes ne permettant pas de combler le déficit en infrastructures.

Devant ces résultats peu concluants, toujours selon l'OCDE (2001), les pressions politiques en faveur de la décentralisation et de critères de dépenses plus stricts se sont accrues. Durant les années 1990 et plus particulièrement de 1997 à 1999, le processus déjà engagé de réformes et d'accroissement de l'autonomie locale a connu une évolution importante. Le rôle et le pouvoir des autorités locales ont été renforcés et le processus administratif de prise de décision a été simplifié et rationalisé par la décentralisation, la modernisation du processus budgétaire et la réorganisation des procédures administratives. Les réformes du cadre institutionnel ont introduit le principe de subsidiarité verticale. En vue d'encourager le développement local, les fonctions liées à l'industrie ont été transférées aux régions qui ont été chargées de la gestion des systèmes d'incitatifs, tandis que l'administration centrale a conservé les fonctions liées à l'orientation générale de la politique industrielle. De plus, la capacité de prélèvement fiscal des autorités locales a été sensiblement améliorée.

Après une phase de stagnation, le dynamisme est récemment devenu visible dans le Mezzogiorno et une stratégie plus cohérente de développement territorial a vu le jour. Le Plan de développement du Mezzogiorno (PDM) pour la période 2000-2006 est la principale application de la nouvelle stratégie de développement territorial. Ce plan, qui a reçu l'approbation de la Commission européenne en août 2000, comporte des mesures conçues pour accroître l'impact positif des innovations d'ordre institutionnel.

⁴⁸ Polèse et Shearmur (2002), p. 158.

⁴⁹ Polèse et Shearmur (2002), p. 158.

⁵⁰ Le contenu de cette section est tiré de OCDE (2001). Ce pays a été retenu parce qu'il a fait l'objet d'une « revue territoriale » récente de la part de l'OCDE. Le cas de l'Italie est également traité dans Klein et al. (2001).

4.4.4 La Suisse⁵¹

La Suisse affiche l'un des taux de disparités interrégionales les plus faibles des pays de l'OCDE. Selon l'OCDE (2002c), la stabilité relative des disparités peut être attribuée à plusieurs mesures territoriales privilégiant l'équité entre les régions : politique agricole, péréquation financière sous différentes formes, investissement dans l'infrastructure routière, investissement dans les infrastructures des zones montagneuses, et soutien aux entreprises des régions économiquement défavorisées par le biais du financement de prêts et d'aides individuelles. Les politiques territoriales fédérales s'inscrivent dans un cadre très décentralisé. Les autorités infranationales suisses disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour utiliser la fiscalité comme instrument de promotion économique.

Cependant, nombre de politiques qui favorisent la cohésion, telles que le soutien à l'agriculture, l'offre de services publics, les marchés publics et l'investissement, ou encore la péréquation financière, ont été soumises à de fortes pressions au cours de la dernière décennie. Par ailleurs, on constate l'apparition de nouveaux enjeux territoriaux, remarque l'OCDE (2002c), qui se manifestent par exemple par un déséquilibre croissant à l'intérieur des zones métropolitaines ou par la modernisation des industries traditionnelles.

Pour parer aux diverses évolutions territoriales, le Gouvernement fédéral élabore depuis le début des années 1990 un projet de réforme globale intitulé *La nouvelle péréquation financière* (NPF). La NPF envisage notamment de clarifier les compétences pour des tâches qui incombaient jusqu'à présent à la fois au Gouvernement fédéral et aux cantons, d'introduire des contrats de programme et de négociation entre le Gouvernement fédéral et les cantons pour les autres tâches communes ainsi qu'un partage obligatoire des tâches entre les cantons dans certains domaines. La réforme cruciale pour réduire les disparités entre les cantons sera l'introduction d'un fonds de péréquation horizontale et verticale qui permettra à tous les cantons de lever au moins 90 % des impôts collectés en moyenne dans le pays. La réforme du fédéralisme fiscal en cours devrait donc accroître l'autonomie infranationale et réduire les inégalités de manière plus efficace, ce qui est perçu par l'OCDE (2002c) comme une étape importante en faveur d'un développement régional plus équilibré.

4.5 Remarques conclusives

En l'absence d'une véritable évaluation – c'est-à-dire en se fiant seulement aux signes extérieurs comme la croissance de l'emploi et/ou de la population – il est difficile, comme l'explique l'OCDE (2002), de déterminer la contribution relative en longue période des politiques régionales et des multiples autres facteurs aux performances économiques des régions étudiées. En général, le premier facteur de développement réside dans les forces de développement qui animent tout le pays (p. ex. l'exportation du pétrole en Alberta et en Norvège). Viennent ensuite la croissance du capital humain (par l'éducation) et l'urbanisation (zones de plus de 50 000 habitants) et, de façon complémentaire, les dépenses locales gouvernementales et les subventions. Le développement dans les régions décrites dans ce chapitre semble se conformer à ce schéma.

⁵¹ Le contenu de cette section est tiré de OCDE (2002c). Ce pays a été retenu parce qu'il a fait l'objet d'une « revue territoriale » récente de la part de l'OCDE.

5. Le nouvel environnement économique des régions

Dans les deux chapitres précédents, nous avons mis en relief le rôle du contexte économique et des théories du développement sur l'évolution des politiques régionales. L'impact déterminant de la « vision développement local » sur les politiques régionales des 20 dernières années, tant au Québec qu'ailleurs au Canada et dans le monde, est particulièrement visible. Dans le présent chapitre, nous nous interrogeons sur les implications potentielles sur les politiques régionales de ce que nous appelons le « nouvel environnement économique des régions ».

Beaucoup de choses se sont écrites et dites sur l'impact des nouvelles tendances économiques mondiales sur les économies régionales, notamment celles des régions périphériques. Ces tendances émergentes se sont accompagnées de beaucoup de promesses pour ces dernières : les NTIC (nouvelles technologies de l'information et des communications) rendent l'information disponible partout sur le territoire à un coût marginal très faible et elles permettent la communication instantanée entre les individus et entre les entreprises peu importe leur localisation géographique, le libre-échange ouvre de nouveaux marchés aux entreprises des régions, « l'économie du savoir » permet une nouvelle diversification des économies régionales, etc. Or, les constats que nous avons mis en lumière au chapitre 2 pour les régions du Québec ne permettent pas d'entrevoir un « miracle régional » imminent dans la foulée de ces nouvelles tendances. Après une discussion de quatre grandes tendances économiques caractéristiques de la période actuelle – le libre-échange et la mondialisation des marchés, les NTIC, la « nouvelle économie » et la transition démographique – ce chapitre aborde le nouveau paradigme dans lequel les politiques régionales doivent maintenant être élaborées et mises en application.

5.1 Libre-échange et mondialisation

Le Québec et le Canada sont entrés de plain-pied dans la mouvance de la « mondialisation des marchés » par la signature de l'Accord de libre-échange (ALE) avec les États-Unis en 1986, puis de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) incluant le Mexique en 1993⁵². Pour une région donnée, le libre-échange a deux implications principales. D'une part, l'ouverture des frontières à la libre circulation des marchandises a pour effet d'ouvrir de nouveaux débouchés pour les produits des entreprises locales. D'autres s'entendent pour créditer le libre-échange de la croissance importante des exportations québécoises et canadiennes au cours de la dernière décennie, qui a été le facteur déterminant de la bonne tenue des économies québécoise et canadienne dans leur ensemble. D'autre part, cependant, le libre-échange expose les entreprises locales à une concurrence accrue venue du reste du monde.

L'impact du libre-échange sur les régions du Québec, dont les structures industrielles diffèrent sensiblement, n'est donc pas uniforme. La capacité pour une région de tirer profit du nouvel environnement amené par le commerce international dépend non seulement de la productivité des entreprises locales et de leur capacité à exporter leur production mais également de la propension des entreprises étrangères à tirer elles aussi profit de ces nouvelles opportunités. Or, en particulier dans les secteurs primaire et secondaire, les faibles coûts de main-d'œuvre et des localisations

⁵² Rappelons que la mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. On peut retracer le phénomène au temps des explorateurs européens qui, entre autres choses, ont découvert l'Amérique. Ce qui est nouveau, c'est le rythme de développement et l'étendue des relations internationales (*Bulletin FMI*, 2002).

parfois plus avantageuses ont permis à des pays émergents de s'imposer dans des secteurs industriels qui étaient, il n'y a pas si longtemps, les piliers des économies québécoise et canadienne. On n'a qu'à penser aux industries liées à l'extraction des ressources ou encore à des secteurs manufacturiers traditionnels comme le textile. Dans un tel contexte, il n'est donc pas étonnant d'observer un déclin des économies des régions ressources (axées sur le secteur primaire) ou encore de certaines zones urbaines anciennes (Trois-Rivières, par exemple)⁵³.

Le libre-échange et la « mondialisation » amènent en effet les économies à se spécialiser (*ceteris paribus*) dans les secteurs industriels où elles présentent des avantages relatifs ou absolus. Disposant d'un « réservoir » de main-d'œuvre parmi les plus éduquées au monde – résultat d'un rattrapage spectaculaire depuis les années 1960 – le Québec est bien positionné pour tirer profit d'un avantage relatif, qui est particulièrement crucial dans le secteur tertiaire.

5.2 L'impact des technologies de l'information

La généralisation des NTIC dans les économies industrialisées ces dernières années vient exacerber deux tendances aussi attribuables au libre-échange : la croissance de la productivité et la fluidité des échanges. En particulier, les NTIC favorisent les échanges de connaissances, qui constituent (comme nous en discuterons à la section suivante) la pierre angulaire du secteur tertiaire supérieur dans la « nouvelle économie ». Ainsi, à l'instar de la mondialisation, les NTIC modifient l'environnement économique de deux manières contradictoires pour les régions : elles facilitent les échanges d'informations entre la périphérie et le centre au bénéfice des entreprises de la périphérie, mais elles exacerbent également la concurrence entre les régions en favorisant la circulation de l'information⁵⁴.

Cela étant dit, il est incontestable que le développement des NTIC représente un ensemble d'opportunités pour toutes les régions. Par contre, tel que nous en discuterons à la section suivante, les NTIC ont plutôt tendance à exacerber une autre tendance structurelle qui est à l'œuvre depuis déjà plusieurs décennies (voire plusieurs siècles) : l'urbanisation. De façon plus spécifique, les NTIC permettent une certaine décentralisation des milieux de travail et des unités de production, à l'intérieur cependant de zones où un navettage occasionnel est possible à un coût acceptable. En effet, l'accès à l'information « codifiée » que permet les NTIC ne remplace pas l'accès à l'information « tacite » qui requiert toujours la proximité physique des personnes. Au Québec, l'expansion de la population de Trois-Rivières et de Sherbrooke (dont nous avons discuté au chapitre 2) est compatible avec cette description de l'impact territorial des NTIC puisque ces deux villes de taille moyenne sont situées à une distance de navettage raisonnable de Montréal. Dans une moindre mesure, Rimouski peut aussi être vue comme faisant partie d'une zone de navettage occasionnel acceptable autour de Québec.

⁵³ L'impact régional du libre-échange au Canada et au Québec dans certains secteurs économiques a fait l'objet d'un numéro spécial de la *Revue canadienne des sciences régionales* (vol. XIII, 1990). Voir aussi Martin (1992a et 1992b) sur les industries du cuir, du textile et du vêtement au Québec.

⁵⁴ Au point où on ne peut pas développer un avantage à partir de la possession, même complète, d'un stock d'informations codifiées.

Il importe cependant de comprendre que les NTIC réduisent le « coût de transport » d'un seul type de bien, qui est un facteur de production de plus en plus important : l'information⁵⁵. Elles n'affectent pas directement les coûts de transport des personnes et des marchandises. Les NTIC, si elles contribuent à l'accroissement de la productivité de tous les secteurs industriels (quoique inégalement), ne sont donc pas susceptibles d'avoir un impact positif (relatif) important sur les économies régionales basées sur les secteurs primaire et secondaire.

5.3 Les régions et la « nouvelle économie »

Comme nous venons de le voir, les NTIC peuvent donc avoir pour effet – contrairement à ce que l'on pourrait croire à première vue – de renforcer la zone d'influence des grands centres urbains. Le caractère crucial de l'urbanisation (voire de la grande urbanisation) constitue également l'une des caractéristiques principales de ce qu'il est convenu d'identifier comme la « nouvelle économie » ou encore « économie du savoir ». Caractérisée par un rôle central des technologies de pointe (NTIC et autres) et des connaissances de haut niveau, les entreprises de la « nouvelle économie » ont tendance à se concentrer à proximité des centres de production des connaissances et de l'innovation, notamment les universités et les centres de recherche. L'exemple du Massachusetts est particulièrement éloquent à cet égard. Dans une moindre mesure, avec ses secteurs industriels de pointe (bio-pharmaceutique, aérospatiale, etc.) et ses quatre universités⁵⁶, Montréal se développe aussi sur ce modèle, relativement conforme à la théorie des grappes industrielles que nous avons évoquée au chapitre 3.

L'éducation est donc un intrant central de cette « nouvelle économie ». Comme nous l'avons noté au chapitre 2, l'éducation post-secondaire est en croissance dans toutes les régions du Québec. Il existe toutefois des disparités importantes à cet égard entre elles, reflétant autant de positions différentes sur l'échiquier concurrentiel de la « nouvelle économie ». Alors que plus de 18% des Montréalais détenaient un diplôme universitaire en 1996 (voir chapitre 2), cette proportion n'était que de 6% en Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. En fait, toutes les régions ressources présentaient en 1996 un taux de 8% ou moins alors que la moyenne québécoise s'élevait à plus de 12%. Comme le souligne l'OCDE (2002), il n'est toutefois pas nécessaire pour toutes les régions de présenter une proportion d'universitaires équivalente à celle des grands centres. Compte tenu de la structure industrielle des régions périphériques, l'éducation secondaire (notamment professionnelle) et collégiale est autant sinon plus importante que la formation universitaire. Au Québec, les régions Chaudière-Appalaches et Lanaudière présentent en effet à la fois une performance économique bien au-dessus de la moyenne et un pourcentage de diplômés universitaires inférieur à la moyenne.

Il importe enfin de noter qu'à l'instar du libre-échange et des NTIC, l'éducation a des impacts contradictoires sur les régions. Si, d'une part, l'éducation améliore la position concurrentielle d'une région dans la « nouvelle économie », elle a également pour effet, d'autre part, d'accroître la mobilité de la population. Or, une population éduquée et mobile devient beaucoup plus

⁵⁵ Et encore, il ne s'agit ici que de l'information dite « codifiée ». En effet, les NTIC ne réduisent pas l'importance de l'information dite « tacite ».

⁵⁶ L'Université de Sherbrooke et l'UQTR pourraient aussi être vues comme faisant partie des institutions de haut savoir du Grand Montréal.

sensible aux disparités économiques entre les régions. La croissance de l'éducation présente donc elle aussi à la fois des opportunités et d'importants défis pour les régions périphériques.

5.4 La transition démographique

Dernier grand facteur structurel qui façonne l'environnement économique contemporain des régions, la transition démographique apparaît aussi comme un vecteur de défis importants mais également d'opportunités. Phénomène très bien documenté, la transition démographique que vivent présentement tous les pays industrialisés se caractérise par un vieillissement de la cohorte du « baby boom » (née après la Deuxième Guerre mondiale) et son remplacement partiel seulement par de nouvelles générations d'âge actif. Les principaux deux effets appréhendés de ce vieillissement de la population ont trait à la croissance du ratio de dépendance et son impact sur les finances publiques (entre autres, croissance des dépenses de santé et réduction potentielle des revenus fiscaux) ainsi qu'à une réduction de la croissance de l'offre de travail (pouvant notamment mener à une croissance des salaires et à des pénuries de main-d'œuvre).

Comme nous l'avons documenté au chapitre 2, la transition démographique affecte les régions du Québec de façon inégale. Alors que Montréal et le Nord-du-Québec affichent la plus faible proportion de 45-64 ans (où l'on retrouve présentement les « baby boomers »), en raison respectivement de l'immigration internationale et de la forte natalité de la population autochtone, les régions ressources (à l'exception du Nord-du-Québec et de l'Abitibi-Témiscamingue) présentent les plus hauts pourcentages pour ce groupe d'âge au Québec, la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, la Mauricie et le Bas-Saint-Laurent étant les plus « vieilles » du Québec. En particulier, l'agglomération de Trois-Rivières – anciennement l'un des principaux centres industriels du Canada – est aujourd'hui la plus âgée du pays.

L'impact du « vieillissement de la population » sur les régions périphériques est incertain et dépend de plusieurs impondérables. Vidées de leur population active, certaines petites agglomérations pourraient disparaître avec le vieillissement de leurs derniers habitants. Cependant, il est aussi possible de voir dans la retraite des « baby boomers » – qui sera indiscutablement une génération de personnes âgées beaucoup mieux nantie que les précédentes – des opportunités pour les régions périphériques. En effet, ces régions pourraient devenir des destinations privilégiées pour les retraités (notamment ceux qui en sont originaires) désireux de quitter la ville après de nombreuses années passées à y travailler. Un tel déplacement aurait pour effet de déplacer en région une population nantie désireuse de consommer une variété de services. Bien entendu, la réalisation d'une telle tendance demeure hypothétique, notamment en raison de l'importance que représente la proximité des services de santé spécialisés pour plusieurs personnes âgées.

Par ailleurs, le ralentissement de la croissance de la population active peut également apparaître comme une tendance compatible avec la décroissance de l'emploi que l'on observe dans plusieurs régions périphériques et qui peut sembler relativement inéluctable (Polèse et Shearmur, 2002) en raison de la tertiarisation de l'économie et des hausses de productivité dans les secteurs primaire et secondaire (qui réduit leurs besoins de main-d'œuvre).

5.5 Le paradigme de développement « régional-international »

Le paradigme « régional-international »⁵⁷ traite le développement régional dans le cadre des tendances décrites dans les sections précédentes, en particulier la mondialisation des économies. Le paradigme régional-international véhicule deux idées maîtresses :

1. Avec le libre-échange, les entreprises locales sont en concurrence non seulement avec les entreprises nationales (ce qui était la norme auparavant), mais avec les entreprises étrangères. D'autre part, les « frontières » des autres pays ne représentent plus un obstacle comme auparavant mais représentent maintenant des opportunités.
2. Le libre-échange réduit la capacité du gouvernement national à protéger les producteurs locaux, car la fiscalité est éventuellement harmonisée avec les partenaires commerciaux et plusieurs types de subventions deviennent inacceptables. De même, les normes mondiales deviennent contraignantes, notamment dans les domaines de l'environnement et des conditions de travail.

Le nouveau paradigme met l'accent sur le capital humain et sur le « local », c'est-à-dire sur les économies d'agglomération. *Comme la qualité de la main-d'œuvre (éducation, expérience, mobilité, etc.) et les économies d'agglomération (urbanisme, coûts de transaction, information, etc.) ne sont pas des prérogatives du Gouvernement fédéral, le paradigme régional-international décuple le rôle des gouvernements et agents locaux* (The Economist, 1995). Comme le secteur manufacturier perd de l'importance relative dans l'économie, les grandes usines sont moins importantes, ce qui fait que les économies d'échelle sont remplacées, comme « facilitateurs » de la croissance, par les économies d'agglomération⁵⁸. Ces dernières sont fonction :

- De la qualité des infrastructures locales et de la diversité de la structure économique locale;
- Des services publics (locaux) de support;
- Des communications et de la présence d'information « tacite »;
- Des aménités locales et culturelles; et
- De l'urbanisme.

Tout cela favorise la ville, sinon la grande ville. Du point de vue des conditions du développement régional, cela a d'énormes conséquences :

1. On vit dans de grandes agglomérations urbaines « polycentriques » (Krugman, 1995);
2. Les villes sont le « milieu générateur d'innovations » (Lacroix et Martin, 1988; Malecki, 1980);

⁵⁷ La source principale de cette section est Catin et Djondang (1992).

⁵⁸ Comme la compétitivité des entreprises est aujourd'hui fonction des économies d'agglomération ainsi que de la flexibilité et de la formation de la main-d'œuvre, il faut donc oublier les grands projets et les grandes usines. Or, les économies d'agglomération spécifiques d'une région sont du ressort du gouvernement local, qui conditionne le « milieu ».

3. Si pendant longtemps les villes ont été façonnées par leur zone d'influence, c'est aujourd'hui le contraire (*The Economist*, 1995). Bien plus, elles se sont affranchies de leur hinterland respectif (Savey et Veltz, 1993; Carade, 1994). On peut s'attendre alors à « un découplage entre la trajectoire économique des métropoles et celles des régions » (Savey et Veltz, 1993, p. 184). Les régions périphériques deviennent des territoires « contestés », plus indépendants du centre. En exagérant un peu, on pourrait dire que la notion d'hinterland ne s'impose plus, excepté pour la zone rurale adjacente aux métropoles (OCDE, 2002 ; Polèse et Shearmur, 2002).
4. Aujourd'hui, les métropoles comme Montréal se développent « non comme des centres de commandement d'arrière-pays, mais comme foyers de croissance autonome reliés en réseau avec d'autres centres urbains » (Savey et Veltz, 1993, p. 184). De sorte que Montréal est ainsi surtout reliée aux 23 autres métropoles nord-américaines et moins au reste du Québec (Martin et Martin, 1996).
5. Les métropoles qui dépendent des manufactures ont tendance à décliner (Glaeser et al. 1995; Martin et Martin, 1996), à cause du rôle grandissant des industries basées sur le savoir (Courchene, 1995). En d'autres termes, la grande importance des manufactures traditionnelles dans la structure industrielle locale montre l'incapacité de « moderniser » l'économie locale.
6. Dans le cas du Canada et du Québec, la mondialisation amène une « américanisation » de l'économie, ce qui constitue à la fois un handicap et un atout (Polèse, 1996). L'américanisation du Canada se traduit par une diminution de l'importance relative du commerce interprovincial, de sorte que les « liens commerciaux nord-sud l'emportent aujourd'hui sur les liens est-ouest au Canada » (Polèse, 1996, p. 298), ce qui sépare encore plus les régions périphériques du centre puisqu'elles tendent maintenant, avec les nouveaux systèmes de transport et de communication, à transiger directement avec les États-Unis sans passer par Montréal.

Ce chapitre ainsi que les précédents ont tracé le contexte contemporain de la politique régionale au Québec. Dans les chapitres qui suivent, nous abordons les enjeux de design des politiques régionales : nous présentons la théorie économique pertinente au chapitre 6 et nous formulons un certain nombre de propositions pour la conduite de la politique régionale québécoise au chapitre 7.

6. L'économique du développement régional

Dans ce chapitre, nous présentons l'approche de la théorie économique à la problématique du développement régional.

6.1 Les deux grandes approches de développement régional

De façon générale, le gouvernement peut aborder le développement régional selon deux grandes approches d'intervention⁵⁹ :

1. La promotion de la prospérité des individus; et
2. La promotion de la prospérité des lieux.

L'option « individus » envisage le territoire comme une somme d'individus mobiles dont le gouvernement doit maximiser l'utilité. Dans l'option « lieux », le territoire est plutôt vu comme un ensemble de lieux dont la population est immobile ou peu mobile et dont il faut maximiser la production respective. Sous l'angle du degré de mobilité de la population, les deux options peuvent donc être vues comme représentant les deux pôles d'un continuum. Le choix de l'option ou d'une combinaison donnée des deux options est politique (il dépend notamment de l'attitude du gouvernement à l'égard de l'interventionnisme de l'État dans l'économie) mais il n'est pas sans coût puisqu'il existe un coût d'opportunité à choisir une option plutôt que l'autre. Dans les pages qui suivent, nous analysons les deux approches en recourant à deux critères de choix principaux : l'efficacité et l'équité (le dosage entre ces deux critères est aussi un choix politique). Comme on le verra plus bas, cet exercice configure de façon cruciale la philosophie et le mode d'implantation de la politique régionale.

Comme il y a deux options, il y a deux voies à suivre et donc deux fonctions d'utilité agrégée à maximiser pour le gouvernement. Dans le cas de l'option « individus », la mobilité dépend de l'importance des sources de satisfaction de l'individu. La maximisation de l'utilité agrégée se fait ici en deux étapes. D'abord, les individus maximisent leur utilité individuelle, donnée par :

$$U_i = f(y_{ij}; z_{ij})$$

où y_{ij} est le revenu monétaire que l'individu i peut obtenir dans l'espace géographique j (incluant les transferts gouvernementaux) et z_{ij} est l'utilité que l'individu i retire de facteurs non monétaires dans l'espace j , incluant l'appartenance à son milieu ou « *sense of place* ». L'individu i maximise son utilité sous les différentes contraintes auxquelles il fait face, notamment celles imposées par

⁵⁹ Nous suivons ici la classification de Winnick (1966) telle que rapportée par Richardson (1973) et par Bolton (1992). Il s'agit d'une position classique des économistes sur le sujet. Elle est représentée par le dilemme *people prosperity vs place prosperity*. Nous traduisons ici « *place* » par « lieux » et non par « régions » bien que, si certaines conditions sont remplies, ces « lieux » peuvent s'identifier aux « régions ». Pour qu'un « lieu » soit une « région », il faut que la région comporte, selon Breton (1981), un système institutionnel, un système de classes sociales et une culture distincte (qui comprend la langue, la religion, etc.). Dans cette perspective, le Québec constitue une région du point de vue du Canada, mais ce n'est pas le cas de la plupart des régions administratives du Québec. Les MRC constituent bien un embryon de système institutionnel mais, comme il y a plus de MRC que de régions administratives, elles ne sont pas une base satisfaisante. Quant à la distinction culturelle, elle est absente ou insuffisante entre la plupart des régions du Québec.

sa localisation dans l'espace j . Bien entendu, la maximisation de l'utilité de l'individu i peut impliquer un déménagement d'un lieu à un autre⁶⁰. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'utilité agrégée est d'autant plus grande que les individus sont mobiles, c.-à-d. qu'ils occupent des emplois où ils sont les plus « utiles ». Cela concrétise en quelque sorte l'adage américain : « *Go West, young man!* »

Dans une deuxième étape, le problème du gouvernement consiste à maximiser une fonction agrégée des utilités individuelles de tous les citoyens du territoire, sans égard à leur lieu de résidence :

$$U = f(U_1, \dots, U_i, \dots, U_n)$$

Dans l'option « lieux », les citoyens sont considérés plutôt immobiles⁶¹. Dans un tel environnement, sous l'hypothèse que les z_{ij} sont des paramètres fixes sur lesquels le gouvernement n'a pas d'impact et que l'on ne tient pas compte de la répartition du revenu à l'intérieur des espaces géographiques, il s'agit pour le gouvernement de maximiser le revenu de marché⁶² (x_j), avant taxes et transferts, dans chacun des m espaces, en tenant toutefois compte des externalités spatiales :

$$\max U = \max f(x_1, \dots, x_j, \dots, x_m)$$

où $x_j = \sum_{i=1}^n x_{ij} = \sum_{i=1}^n (y_{ij} - t_{ij}) = y_j - t_j$, t_{ij} représentant les transferts gouvernementaux que reçoit l'individu i dans l'espace j .

6.1.1 L'option « prospérité des individus »

Ici, la maximisation de l'utilité des individus s'obtient par des moyens macroéconomiques, sans considération des lieux où se déroulent les activités économiques. On reconnaît tout de même des zones sinistrées dans certains programmes (p. ex. l'Assurance-emploi), mais surtout dans une perspective macroéconomique et de courte période. Dans cette approche, la lutte aux disparités régionales repose, à part la stimulation de la demande globale, sur la mobilité (à l'intérieur des frontières) des ressources et des personnes, sur l'absence de coûts de transaction et de subventions liées à l'espace, ainsi que sur la concurrence locale entre firmes et entre consommateurs, de sorte que la productivité des facteurs atteint ou excède les normes internationales. Cette approche est compatible avec des auteurs comme Tiebout (1956) et Porter (1990), notamment, et les théories de développement suivantes (qui ont été abordées aux chapitres 3 et 5) :

⁶⁰ Dans un tel contexte, les gens sont d'autant plus mobiles (*ceteris paribus*) que la source des bénéfices non monétaires tirés du lieu de résidence des individus est une petite composante du bénéfice total de l'individu. Ce revenu non monétaire, venant du lieu de résidence, vient des aménités du lieu, des économies d'agglomération humaines, du sentiment d'appartenance locale, de la sécurité, etc. Le revenu non monétaire influence donc (avec le revenu monétaire) les décisions de localisation des individus. Selon Richardson (1973), les préférences de localisation sont aussi fonction du temps passé dans la région en question, de la distance d'une grande ville, des coûts de déménagement, du différentiel de revenu monétaire avec d'autres régions, etc.

⁶¹ Il s'agit d'un cas limite de l'option « individus » qui s'obtient lorsque les revenus non monétaires d'une localisation sont prépondérants ou, du moins, favorisent la localisation présente (Richardson, 1973).

⁶² Ou, alternativement, la production.

- Les pôles de croissance;
- Les grappes industrielles; et
- Le paradigme régional-international.

Évaluation selon le critère d'efficacité

Dans ce cadre de référence, l'efficacité est obtenue par l'occupation optimale du territoire, ce qui signifie la minimisation des coûts de transport et de communication, la promotion des économies d'agglomération⁶³ et la concentration⁶⁴ de l'activité économique. Les facteurs suivants favorisent cette occupation optimale :

- La construction d'infrastructures urbaines;
- La concentration des services publics sujets aux rendements à l'échelle;
- L'encouragement à la mobilité des ressources humaines et physiques;
- La minimisation des déséconomies externes (congestion, pollution, etc.); et
- La pratique de l'urbanisme.

Il peut donc y avoir des parcelles de territoire laissées inoccupées, toutes choses étant égales par ailleurs. Cela peut aussi impliquer de laisser certaines régions périphériques connaître une décroissance de leur activité économique et de leur population de manière à ce qu'elles atteignent leur « dimension naturelle » (Polèse et Shearmur, 2002).

Implications pour la politique régionale

Le choix (politique) d'une option détermine la théorie du développement régional que l'on peut envisager. L'option « prospérité des individus » (où les individus sont considérés mobiles) est compatible avec les théories de développement par pôles de croissance dans :

1. L'espace économique : les grappes industrielles; et
2. L'espace géographique : l'urbanisation, sinon la grande urbanisation.

⁶³ Les économies d'agglomération *marshalliennes* sont celles qui sont obtenues par la proximité d'entreprises d'une même industrie qui économisent dans le coût d'un intrant commun produit dans des conditions de rendements à l'échelle. Les économies externes sont alors externes aux entreprises mais internes à l'industrie. Elles correspondent aux « *industrial districts* » de Marshall (p. ex. Silicon Valley). Lorsque exploitées dans un milieu urbain restreint, elles donnent lieu au complexe industriel (p. ex. un complexe pétrochimique). Lorsque les entreprises complémentaires sont réparties sur un espace plus grand (une région, une province) on parle alors de grappe industrielle. Les économies d'agglomération *urbaines* sont celles qui sont obtenues par la disponibilité d'un intrant (ou son bas coût) utilisé par plusieurs industries différentes en un lieu donné (p. ex. une région métropolitaine) : le transport aérien, l'enseignement supérieur, la R&D, etc. Ces économies externes sont ainsi externes aux entreprises et externes à l'industrie.

⁶⁴ Cela ne veut pas dire que toute la population doit être concentrée dans une mégapole, car l'exploitation des ressources naturelles et des potentiels locaux (ports, etc.) requiert une décentralisation. Nous y reviendrons.

Moyens d'implantation :

1. Stimulation de la demande globale;
2. Modification des institutions de façon à encourager la mobilité des personnes et la concurrence locale; et
3. Interventions gouvernementales ponctuelles pour compléter les grappes industrielles : fournir les infrastructures nécessaires pour réduire les coûts de transaction⁶⁵, augmenter la productivité, créer des économies d'agglomération, minimiser le coût de l'espace, etc.

Les institutions comprennent⁶⁶ :

1. Des règles formelles : p. ex. les lois du travail, la gouvernance urbaine, les transferts sociaux, etc.
2. Des règles informelles (code de conduite auto-imposé) : p. ex. le recours systématique à l'analyse avantages-coûts économique pour justifier les subventions, les infrastructures, la réglementation gouvernementale, le rôle approprié des sociétés d'État, le recours au plus bas soumissionnaire, etc.
3. Des règles de mise en application : minimiser les exigences bureaucratiques dans l'application et la modification des règles, etc.

La règle institutionnelle la plus importante ici est le recours systématique à l'analyse avantages-coûts économique pour justifier les projets et subventions.

Avec la nouvelle économie, le libre-échange et la baisse des coûts de transport et de communication, le niveau de vie des gens dépend en bonne partie des métropoles⁶⁷, qui forment un système et sont en concurrence. La position d'une métropole dans le système est fonction :

- Du stock de capital humain (Martin et Martin, 1996);
- De la structure industrielle non spécialisée (Glaeser et al., 1995) mais comptant des industries basées sur le savoir;
- De la capacité locale de produire du savoir;
- Des aménités locales;
- Des services publics (éducation, santé, etc.);

⁶⁵ Par exemple, le travail de la Commission Nicolet (2003) pour réduire les coûts de transaction (accès à Montréal).

⁶⁶ D'autres auteurs recourant à une nomenclature semblable incluent dans les institutions des variables comme les institutions financières, le degré de concentration de l'industrie, les institutions du secteur public, le régime de propriété privée, les caractéristiques démographiques, les infrastructures, la réglementation du marché du travail, les échanges commerciaux internationaux, la qualité de la main-d'œuvre, etc. (Lipsey et Carlaw, 1996).

⁶⁷ L'OCDE (2002, p. 23) est d'opinion que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'unir pour supporter les grandes villes, car elles seront « of overwhelming importance for future regional growth and employment ». En fait, elles se sont avérées de véritables pôles de développement au sens du Rapport HMR car, au cours des 20 dernières années, elles ont pu renouveler leur structure industrielle vétuste. Toujours selon l'OCDE (2002, p. 49), « the largest metropolitan areas have experienced rebirth sparked by the high-tech innovations spilling over from universities, hospitals and R&D facilities ».

- Des services de transport et de communication;
- Du stock d'habitations;
- De la sécurité; et
- Des traditions politiques et culturelles.

6.1.2 L'option « prospérité des lieux »

La politique régionale pourrait également être centrée sur le développement des espaces géographiques. L'option « lieux » suppose une politique d'intervention gouvernementale « localisée », c.-à-d. dont les mesures ne sont valables qu'en certains endroits du territoire. L'accent est d'abord mis sur le lieu, qu'on essaie de développer de concert avec les agents locaux qui, toutes choses étant égales, sont peu enclins à déménager. Les agents locaux consomment non seulement des biens et services commerciaux mais aussi un bien public que l'on désigne dans la littérature par « *sense of place* » (Bolton, 1992). Ce bien public procure une identité aux agents locaux et leur assure une certaine solidarité. L'approche de développement est alors « par le bas » (*bottom-up*) et correspond *grosso modo* à la théorie du « développement local ». Elle repose en grande partie sur les PME, la formation « d'incubateurs » locaux, l'absence d'encouragements à l'émigration et le soutien à « l'entrepreneuriat local ». Il s'agit de faire éclore les talents et d'exploiter des potentiels locaux. De plus, cette philosophie de développement local au sens strict peut être enrichie par un ajout qui consiste à supposer que les régions périphériques, même en difficulté, puissent avoir pour les régions centrales soit une valeur d'existence, soit une valeur d'option, ou même une valeur de legs.

Évaluation selon le critère d'efficacité

Lorsque les gens déménagent de la périphérie vers le centre, ils perdent de leur *sense of place*. S'ils ont déménagé volontairement, ils se trouvent en fait à choisir entre deux substituts imparfaits. Du point de vue de la société tout entière, il y a une perte de « surplus des consommateurs » dans la périphérie mais un gain de rentes au centre. Or, dans le calcul économique (approche de Mishan, 1976), la perte de surplus en périphérie est immatérielle. La justification du déménagement se trouve seulement dans les nouvelles rentes des ressources qui ont déménagé, ce qui correspond à une décision efficace si le surplus de rentes est plus grand que les coûts associés au déménagement. Tel que présenté au début de la section 6.1, on peut imaginer une fonction d'utilité agrégée à maximiser à partir des lieux. Pour simplifier, on peut s'en tenir ici à deux groupes de lieux (*c* et *p*) et à une fonction d'utilité additive ($U = u_c + u_p$) dans les productions locales ($u_j = x_j$) :

$$\max U = \max(u_c + u_p) = \max(x_c + x_p) = \max X$$

où *X* représente la production totale, *x_c* la production du centre et *x_p* la production de la périphérie.

L'optimum de Pareto est atteint lorsque l'on ne peut pas transférer une ressource ou une activité du lieu *c* au lieu *p* sans réduire la production totale (*X*) et vice-versa. Les conditions accessoires à

l'atteinte de l'optimum supposent la concurrence entre les marchés régionaux et entre les entreprises régionales, des coûts de transport non discriminatoires et l'absence de subventions (mais des frais d'utilisation). La productivité locale est fonction du stock de ressources, du capital humain, de la distance des marchés (dans les productions qui présentent des rendements à l'échelle), de la technologie et des économies d'agglomération. Comme les milieux ne sont pas homogènes, du moins en ce qui a trait à au moins un de ces facteurs, la productivité (donc le revenu d'emploi) variera d'un lieu à l'autre. Aujourd'hui, c'est la technologie et les économies d'agglomération qui sont primordiaux. Il y aura donc toujours des disparités régionales.

Prenant exclusivement en considération les revenus de marché per capita, la valeur de la production et d'autres mesures ne faisant pas appel aux préférences géographiques des gens, Richardson (1973) montre qu'une politique régionale qui se base sur la maximisation de la prospérité des lieux, tenant la population immobile, va toujours produire des disparités régionales en termes de revenus de marché, puisque les gens des régions en retard acceptent des compensations en termes de revenus non monétaires et de transferts.

Les économistes acceptent généralement de subventionner les régions périphériques dans les cas :

- Où des potentiels locaux ne sont pas exploités parce que les mêmes productions sont subventionnées au centre.
- Où le coût de la distance est exagéré par les politiques discriminatoires des transporteurs ou par l'absence d'infrastructures qui sont par ailleurs justifiées économiquement mais n'existent pas pour des raisons politiques.
- Où la région périphérique constitue un patrimoine qui doit être conservé. Sa valeur se mesure par la disposition à payer tant des locaux que des autres citoyens. Notons qu'un patrimoine peut aussi avoir un potentiel touristique dont la valeur s'additionne aux autres valeurs locales, p. ex. le Vieux Montréal, le village de Val-Jalbert, etc. (voir section 6.2.5).
- Où on a besoin des régions périphériques pour déverser le trop plein de la région centrale. Dans des conditions favorables, il existe des potentiels locaux rentables de sorte que le lancement de ces projets n'est pas un jeu à somme nulle au niveau du Québec.
- Où le niveau du salaire minimum est disproportionné compte tenu des conditions de la région; où les salaires des employés du secteur public sont négociés à l'échelle nationale et se trouvent à refléter le coût de la vie dans les métropoles; ou encore où une multinationale quasi monopolistique qui est considérée par le syndicat comme capable de payer établit des salaires disproportionnés avec l'offre locale⁶⁸.
- Où une région périphérique est tellement en détresse qu'elle est un obstacle à l'expansion des marchés du centre (p. ex. : l'état des routes dans une sous-région qui se trouverait entre le centre et le marché).

De façon générale, l'option « prospérité des lieux » est donc une mauvaise allocation des ressources (Richardson, 1973) *sauf* si elle exploite des potentiels économiquement rentables, c.-à-

⁶⁸ La solution consiste alors à avoir plusieurs taux de salaires locaux. C'est ce qu'aurait fait Moncton (Polèse et Shearmur, 2002).

d. des projets dont la valeur sociale actualisée nette (avant subvention) est positive⁶⁹ (p. ex. les projets d'Hydro-Québec).

Implications pour la politique régionale

L'option « prospérité des lieux » est compatible avec la théorie du développement local et avec les autres théories de l'entrepreneuriat local, du développement par le bas, etc.

Moyens d'implantation :

- Une structure bureaucratique (p. ex. CRD, CLD, association des régions, etc.);
- Une dépendance sur les PME et l'entrepreneuriat local;
- Création constante de nouvelles entreprises pour maintenir l'emploi total;
- Subventions valables seulement dans la localité; et
- Solidarité locale alimentée par le *sense of place*.

Cette approche est toutefois sujette à plusieurs limites :

- L'existence de potentiels ignorés (il peut aussi s'agir d'activités de renouvellement, de remplacement, etc., puisque la structure industrielle locale est toujours en transformation);
- L'étroitesse du marché local;
- La capacité limitée de produire des économies d'agglomération;
- Le coût de transport élevé pour les marchandises et les personnes (qui ont besoin du face à face, c.-à-d. de l'information tacite);
- Des ressources naturelles locales épuisées; et
- Les coûts élevés des services (publics et privés) sujets aux rendements à l'échelle.

Quant à la théorie du développement local, dans son énoncé original, elle a été critiquée dans les termes suivants (Martin, 1986) :

1. Toutes les régions ne sont pas viables⁷⁰.
2. On peut difficilement développer un avantage comparatif dans le capital humain parce qu'il est d'autant plus mobile qu'il est de qualité. Pour retenir un individu valable, il faut l'incorporer à un groupe. Le groupe attaché institutionnellement à un milieu est cependant moins mobile.

⁶⁹ Là où les coûts et avantages sont calculés en prix de référence incluant les externalités positives et négatives et que cette valeur est supérieure à ce qu'elle serait au centre.

⁷⁰ Dans le cas des régions ressources par exemple, il y a contradiction entre, d'une part, proposer une intervention gouvernementale directe du genre développement local (aides de toutes sortes subventionnées) dans le but de modifier le cours des choses et, d'autre part, affirmer que les mêmes régions sont sujettes à des tendances lourdes (venant de la modification de l'économie) qui diminuent l'emploi et la population. En effet, par définition, une tendance lourde ne peut pas être modifiée par des subventions qui, au fond, ne changent pas la compétitivité de l'économie locale.

3. Du point de vue de l'économiste, l'entrepreneur est une notion sociologique (Acs et Armington, 2003). Cependant, si on appelle ainsi le vecteur de l'introduction des nouvelles connaissances sous la forme d'innovations, on a le choix de quantifier l'activité entrepreneuriale, soit par les entrées sur un marché (ce que font Acs et Armington, 2003) ou soit en retraçant l'adoption des innovations sur un marché (comme le font Martin et al., 1979).
4. Du point de vue de l'efficacité sociale, la taille des entreprises (PME vs grandes entreprises) n'a aucune valeur particulière. Il est vrai qu'au niveau national, les PME créent plus d'emplois que les grandes multinationales mais il ne s'agit pas en soi d'une raison pour privilégier les premières et discriminer en leur faveur dans le développement régional⁷¹. Il n'y a donc pas de relation unique entre la dimension de l'entreprise et la dimension de la région. En fait, l'inverse a aussi été montré il y a bien longtemps, soit que la grande ville est l'incubateur par excellence de la petite entreprise (Lichtenberg, 1960).
5. Le contrôle local peut interférer avec l'efficacité interrégionale et mener à une « balkanisation » de l'économie.
6. Les progrès technologiques, notamment en informatique et dans la production « juste à temps », induisent une concurrence impitoyable de sorte que la survie est dans une localisation près du marché.

Un grand nombre d'articles scientifiques ont été publiés sur le sujet⁷². Ils ont soit corroboré soit infirmé ces différentes critiques. Filion (1991, p. 368) concluait que « local economic development measures as they are currently being applied do not allow municipalities to alter their economies significantly », compte tenu qu'elles disposent toutes des mêmes mesures d'intervention et qu'elles sont des économies ouvertes. « This observation challenges the view that local economic development measures enhance community initiative and economic control ». Par ailleurs, les « milieux » ne sont pas tous novateurs car l'information tacite utile ne se matérialise qu'en présence d'une masse critique importante de brevets, laboratoires, réseaux informatiques et d'universités (Fogarty et Sinha, 1991; Acs, 2002).

⁷¹ L'OCDE, qui a étudié la question, conclut que « même si les petites entreprises et les petits établissements revêtent une grande importance dans les pays de l'OCDE, du point de vue de leurs effectifs et de leur contribution à la croissance nette de l'emploi, on ne saurait en déduire que les pouvoirs publics devraient prendre des mesures spéciales en leur faveur tant que l'on ne connaîtra pas vraiment les raisons pour lesquelles les petites entreprises ont joué un grand rôle dans la création d'emploi » (OCDE, 1985). Depuis ce temps, les recherches se sont poursuivies (voir Acs et Armington, 2003) aux États-Unis, où on a pu isoler, dans le secteur non manufacturier, le rôle des PME dans la croissance des aires du marché du travail et ainsi expliquer leur prépondérance. La croissance attribuable aux PME se retrouve principalement dans le secteur des services, là où les nouvelles petites entreprises peuvent être concurrentielles sans profiter de rendements à l'échelle, à condition de posséder et d'utiliser les connaissances nouvelles acquises par la proximité d'autres firmes et d'exploiter le capital humain local.

⁷² Par exemple : les numéros spéciaux de la *Revue canadienne des sciences régionales* (1984 et 1989), la soixantaine d'articles mentionnés par Lamarche (1995), le numéro spécial de la *Revue d'économie régionale et urbaine* (1987, no. 3), ainsi que Coffey et Runte (1986), Julien (1984) et Joyal (1984).

6.1.3 Disparités régionales et équité

Dans cette section, nous abordons les deux options du point de vue de l'équité. Nous discutons d'abord de la mesure des disparités régionales, avant d'aborder l'évaluation des options selon le critère d'équité.

La mesure des disparités régionales

À cause du revenu non monétaire, la notion de disparités régionales devient complexe, une infériorité dans un argument de la fonction d'utilité pouvant être compensée par un autre. Ainsi, selon Savoie (1986), il est probable qu'au Canada, en considérant un ensemble d'indicateurs comme les revenus d'emploi mais aussi certains autres facteurs (propriété du logement occupé, téléphone, dépenses de santé et d'éducation, espérance de vie, taux de divorce, taux de suicide, etc.), les disparités régionales soient assez petites. Par conséquent, la comparaison des revenus d'emploi, par exemple entre la région de Montréal et celle de la Gaspésie, exagérerait la disparité régionale en termes d'utilité.

Les mesures des disparités régionales généralement utilisées, c.-à-d. la différence de revenu per capita ou le taux de chômage régional, exagèrent les disparités parce que la fonction d'utilité des gens a en réalité deux composantes qui déterminent la décision de localisation (le revenu monétaire et le revenu non monétaire) de sorte que le revenu monétaire, s'il n'est pas prépondérant, n'est pas complètement significatif. Dans le cas de gens qui attachent une grande importance au *sense of place*, cette dernière dimension compense pour une infériorité du revenu monétaire. Si, malgré un revenu monétaire inférieur à la moyenne, des gens persistent à résider dans une région donnée – même s'ils ont l'option de déménager – ces gens révèlent qu'ils consomment un bien public (le *sense of place*) qui les satisfait⁷³. La société doit accepter leur choix, mais n'a pas *a priori* à les subventionner.

Par conséquent, le taux d'emploi ou le taux de chômage ne sont pas des mesures satisfaisantes des disparités régionales en termes de bien-être parce qu'ils sont d'abord des effets et non des causes. Ils sont notamment l'effet de l'augmentation locale de la productivité (qui engendre un surplus de main-d'œuvre), de la générosité des prestations d'assurance chômage (Grubel et al., 1975; Green et Cousineau, 1976), de la mobilité de la population, de l'importance des rentiers locaux (voir Polèse et Shearmur, 2002), etc. Au total, le taux de chômage a de la signification surtout dans l'option « prospérité des lieux », c.-à-d. lorsque les gens sont immobiles. Le taux de chômage devient alors une mesure de l'immobilité géographique et occupationnelle des gens, du mauvais fonctionnement des marchés du travail, des restrictions syndicales, du manque d'information, etc. À l'inverse, dans l'option « prospérité des individus », le taux de chômage reflète les effets de la mobilité face aux opportunités d'emploi. Paradoxalement, dans ce cas, les régions prospères peuvent afficher des taux de chômage élevés parce qu'elles absorbent l'émigration des régions en difficulté. L'interprétation du taux de chômage en termes de niveau de bien-être est donc ambiguë. On ne sait pas s'il y a du chômage parce que la productivité augmente (une augmentation du bien-être) ou s'il y a du chômage parce que les gens hésitent à accepter des emplois (une diminution de la production, donc du bien-être).

⁷³ Il en est de même des gens qui persistent à vivre à Montréal et qui subissent la congestion, la pollution et le stress de vivre dans une grande ville.

Évaluation des deux options selon le critère d'équité

Selon une vue partielle de la fonction d'utilité, une disparité permanente de revenu d'emploi, par exemple entre la Gaspésie et Montréal ou la moyenne québécoise, serait un signe d'iniquité. Pour d'autres, l'équité régionale consiste également à permettre aux gens de continuer à vivre où ils le désirent en ayant accès à la même qualité de services sur l'ensemble du territoire. Il y aurait alors deux sources d'iniquité : les revenus d'emploi et les services publics. Dans les deux cas, la promesse implicite de la société québécoise de maintenir une certaine équité existe mais elle n'est pas illimitée. En effet, du côté des revenus monétaires, aucune société ne promet une égalité de revenu (obtenue par subvention) aux gens « volontairement » inefficaces (en continuant d'être localisés dans de « mauvais » endroits). C'est le même raisonnement qui est employé pour ne pas subventionner les gens qui se « situent » volontairement dans des professions ou métiers à bas revenus : artistes sans public, écrivains sans lecteurs, usines mal situées (non concurrentielles à cause des coûts de transport), etc. Bien entendu, il s'agit de cas où l'activité en question ne produit pas de bien public ou d'externalité positive. Il en est de même de l'infériorité de la disponibilité des services publics en région, où le coût de rendre le service localement peut devenir prohibitif. Au nom de l'équité, la société promet des services publics, mais à condition que les coûts soient raisonnables⁷⁴. Autrement, une discrimination contre les citoyens du centre, qui doivent payer un prix plus élevé, peut alors apparaître.

Cette discussion mène à des questions éminemment pratiques. Par exemple, doit-on subventionner le transport aérien entre Montréal et Sept-Îles, qui coûte apparemment aussi cher que le trajet Montréal-Paris? La réponse, dans l'approche « prospérité des individus », est non puisque l'efficacité requiert d'économiser l'espace et le temps, c.-à-d. une localisation d'activités économiques à Sept-Îles est efficace seulement si elle peut supporter les coûts de transport (des marchandises et des personnes) afférents à cette localisation.

Il importe donc de réaliser que l'option « prospérité des lieux », qui est souvent justifiée sur la base de considérations d'équité, est potentiellement coûteuse en termes d'efficacité. Sauf dans les cas discutés à la section 6.1.2, il existe donc généralement un arbitrage entre l'efficacité économique – incarnée par l'option « prospérité des individus » – et une certaine équité interrégionale – incarnée par l'option « prospérité des lieux » – qui doit être résolu par le processus politique. ***Il est toutefois essentiel que les décisions collectives en la matière puissent être prises par une population bien informée sur les coûts d'opportunité qu'implique l'application d'un certain degré de « prospérité des lieux ».***

⁷⁴ La société n'accepte pas sans restriction toutes les préférences des gens. Elle refuse celles qui vont contre les bonnes mœurs ou qui produisent des externalités négatives. Elle limite aussi son support aux comportements inefficaces. Par exemple, elle ne fournit pas partout des services publics dont la production est sujette à des rendements à l'échelle ou dont les coûts de transport sont jugés prohibitifs. La société impose des limites aux choix personnels. Ces limites sont politiques. Après avoir déterminé qu'une activité est inefficace, connaissant alors le coût d'opportunité de l'action, on a recours à la politique pour préciser l'étendue de l'intervention.

6.2 Diverses considérations en vue de l'élaboration d'une politique régionale

Dans cette section, nous abordons quatre problématiques liées à l'élaboration des politiques régionales : la décentralisation, le partage des pouvoirs entre les gouvernements supérieurs et les régions, la péréquation, et les valeurs d'option, d'existence et de legs des régions périphériques.

6.2.1 La décentralisation

Du point de vue de l'efficacité dans la distribution spatiale, c.-à-d. du point de vue de l'opportunité de la décentralisation, les activités privées et publiques ont trois dimensions :

- Les caractéristiques du bien ou du service;
- Les rendements à l'échelle dans la production du bien ou du service; et
- Les externalités dans la production ou la consommation du bien ou du service, qui affectent d'autres biens ou services locaux, ou encore d'autres régions.

La production d'un bien (ou d'un service) qui est sujette aux rendements à l'échelle à une qualité donnée doit être centralisée, ou le bien doit être fourni à des prix différents (reflétant les déséconomies d'échelle) si on insiste à la décentraliser. Pour un tel bien, un prix uniforme dans les différents lieux (imposé au nom de l'équité) implique une allocation inefficace des ressources puisqu'on se trouve à envoyer un mauvais message aux usagers, c.-à-d. on leur donne l'impression que l'espace ne coûte rien. La production d'un bien standard qui n'est pas sujette aux rendements à l'échelle et qui n'engendre pas d'externalité peut quant à elle être décentralisée, p. ex. les services d'un barbier. De même, la production d'un bien standard sujette aux rendements à l'échelle peut aussi être décentralisée si les unités locales sont tout de même assez grandes pour épuiser les rendements à l'échelle. C'est le cas des grands pays (p. ex. les États-Unis), où la décentralisation peut se faire sans perte d'efficacité, alors que c'est plus rarement le cas pour un « petit » État comme le Québec (Lacroix et Martin, 1988). Si le bien standard ne convient pas aux diverses localités, on peut aussi le produire localement. Par contre, si les effets externes affectent d'autres régions (externalités interrégionales), la décentralisation est contre-indiquée. Les externalités intrarégionales concernent quant à elles les effets externes entre une activité candidate à la décentralisation et d'autres activités d'une même région. *Ceteris paribus*, les habitants locaux sont plus aptes à évaluer les externalités entre les productions et consommations locales. Il s'agit donc d'une justification de la décentralisation.

Dans la réalité, les choses sont toutefois plus complexes. Par exemple, la fonction de production peut ne pas être fixe, mais être susceptible d'être améliorée par la concurrence des unités locales (une forme d'entrepreneuriat public), de sorte que la décentralisation peut devenir la solution la plus efficace. Il en est de même de la diversité des préférences des citoyens (ces préférences sont difficiles à découvrir⁷⁵ à partir du centre) à l'intérieur d'une région (p. ex., une région métropolitaine), où là aussi il faut décentraliser. Ces deux motifs additionnels de décentralisation (l'entrepreneuriat local et la meilleure connaissance des préférences locales) peuvent toutefois produire des interactions interrégionales négatives (et coûteuses), p. ex. des mouvements de

⁷⁵ Même avec des systèmes de péage, de frais d'utilisation, etc. La situation est encore plus compliquée lorsque, pour toutes sortes de raisons, on ne peut pas tarifier le bien.

population à la Tiebout (1956) qui engendrent des excès de capacité et des goulots d'étranglement. Ces inefficacités doivent alors être réduites par des efforts (coûteux) de coordination à partir du centre. La politique régionale est alors engagée dans un arbitrage entre, d'une part, une meilleure adéquation entre la demande et l'offre ainsi que la possibilité de profiter du progrès technologique découlant potentiellement de l'entrepreneuriat local et, d'autre part, des coûts de coordination associés à la solution centralisée pour fournir la même qualité de services que la solution décentralisée. Enfin, il n'y a pas de raison de croire que la décentralisation règlera les éventuelles inefficacités du centre dues, par exemple, à des administrateurs incompetents, des syndicats inflexibles, des intérêts corporatistes, etc.

En faisant abstraction pour le moment de l'équité, on peut s'attendre à ce que les deux solutions (centralisation et décentralisation) soient équivalentes si certaines conditions sont remplies et que les coûts attachés à ces conditions sont les mêmes. Autrement, l'une des deux solutions devient préférable. Les conditions qui favorisent la centralisation sont :

- Les économies dues aux rendements à l'échelle;
- La possibilité de produire un bien standardisé satisfaisant;
- L'avantage d'avoir une masse critique au-dessous de laquelle le bien ne peut être produit; et
- La production et l'utilisation d'information tacite (rendue possible par l'agglomération humaine).

De ces avantages on doit soustraire :

- Les coûts de l'information sur les préférences des citoyens;
- Les coûts de coordination de la production des différents biens publics; et
- Les coûts de contrôle des agents sujets au risque moral : le contrôle par le centre est difficile à cause de l'asymétrie d'information entre les agents locaux et le centre.

Parmi les conditions qui favorisent la décentralisation, notons :

- La nécessité de fournir localement un bien non standard;
- L'absence de rendements à l'échelle dans la production du bien⁷⁶;
- Un rôle mineur pour la masse critique;
- De faibles coûts de transaction;
- Une concurrence locale vigoureuse entre producteurs de biens publics;
- La présence de ressources locales, d'infrastructures appropriées, etc.;
- L'absence d'externalités locales entre les différents biens; et

⁷⁶ Dans le cas de territoires urbains, une façon de diminuer le coût de production de certains biens publics est de densifier l'occupation de l'espace, ce qui est alors équivalent à exploiter des rendements à l'échelle. La simple annexion des territoires adjacents a l'effet contraire. En d'autres termes, il n'est pas toujours nécessaire de centraliser pour bénéficier d'effets semblables aux rendements d'échelle.

- La capacité de financer localement la production de biens, soit en vertu du principe de l'utilisateur-payeur, soit par la capacité d'être subventionné pour la production d'externalités positives ou taxé pour la production d'externalités négatives.

Finalement, dans tous les cas, il faut distinguer entre :

1. Les espaces de planification de l'activité économique : villes, zone métropolitaine, sous-région, etc.; et
2. Les aires de gouvernance : municipalités, MRC, commissions de transport, etc.

Cette distinction est utile pour aborder, par exemple, la question des fusions et « défusions » municipales, et en général le problème de la détermination du nombre et de l'aire des gouvernements locaux. Ici, il y a deux écoles de pensée :

1. L'approche des choix publics, où il y a multiplicité de gouvernements ou de villes dans un même espace géographique; et
2. L'approche de la ville monopolistique, où un seul gouvernement produit les différents biens et services publics.

Dans l'approche des choix publics, la gouvernance est décentralisée pour permettre la concurrence entre gouvernements dans la fourniture des services publics (Breton, 1974). Les services publics couverts sont ceux qui sont « décentralisables ». L'optimum « métropolitain » ou « provincial » est atteint en laissant à des administrations supra-territoriales la production de biens et services standards sujets aux rendements à l'échelle comme le transport en commun, les services de police, les aqueducs, etc. La péréquation entre les gouvernements locaux se fait au niveau des administrations supra-territoriales. Dans l'approche de la ville monopolistique, la dimension optimale de l'ensemble urbain est un arbitrage entre les économies d'échelle et les coûts de découvrir et de coordonner les préférences des citoyens des différents « arrondissements ». Ici, la péréquation est implicite.

La décentralisation est donc affaire de calcul avantages-coûts⁷⁷. Il faut d'abord déterminer ce qui est « centralisable » et ce qui est « décentralisable » en fonction des rendements à l'échelle, de la standardisation du produit, des externalités produites et de l'application du principe de subsidiarité, notamment en ce qui a trait au financement local de la production du bien. Comme on l'a suggéré plus haut, les deux systèmes (centralisation et décentralisation) peuvent converger. Par exemple, dans les grands ensembles métropolitains, les services d'aqueduc, de police et de transport sont généralement centralisés à cause des rendements à l'échelle; mais les parcs publics ne le sont pas toujours à cause de l'hétérogénéité des goûts et de la disposition à payer. Il en est de même de la gouvernance. Tant au Canada qu'aux États-Unis, les deux systèmes existent. New York est une ville dont la gouvernance est centralisée (mais pas dans tous les domaines), par contre Boston est une conurbation où la ville centrale est minoritaire.

⁷⁷ Pour un modèle de calcul d'une activité particulière, voir Lacroix et Martin (1988).

6.2.2 Le « pouvoir aux régions »

Le « pouvoir aux régions » doit être analysé selon le principe de subsidiarité, qui allie les principes de la décentralisation (que l'on vient de présenter) à l'obligation et à la capacité de percevoir les taxes et redevances nécessaires pour financer la production des biens publics fournis par le gouvernement local. Ce principe n'est pas toujours respecté. Au Canada, selon l'OCDE (2002), ce sont les ensembles urbains qui sont les plus défavorisés à ce chapitre. En général, les villes (surtout les grandes villes) assument maintenant des responsabilités sociales (p. ex. le logement à prix modique, la criminalité, la pauvreté) tout en étant limitées dans leurs sources de revenus (p. ex. elles n'ont pas accès à l'impôt sur le revenu).

A priori, il n'est pas évident que de donner le « pouvoir aux régions » favorise le développement économique régional. Rappelons en effet que les principaux facteurs de convergence au Canada sont l'amélioration du capital humain (OCDE, 2002) et le degré d'urbanisation (Coulombe, 2000). Il apparaît que, pour des raisons techniques ou constitutionnelles, tout ne peut pas être décentralisé et les leviers locaux sont limités. Surtout, ces derniers ne peuvent pas éliminer les principaux obstacles au développement :

- La distance;
- De faibles économies d'agglomération et peu d'échanges de connaissances tacites;
- Le fait que la nouvelle économie est basée sur les services;
- L'épuisement des ressources; et
- Un solde migratoire négatif.

En l'absence d'externalité positive, aucune forme de subvention ne peut neutraliser ces obstacles, c.-à-d. transformer les projets financièrement non rentables (à cause des obstacles mentionnés ci-haut) en projets rentables économiquement.

Dans un tel contexte, le pouvoir à donner aux régions est d'abord celui d'orienter l'allocation locale des programmes d'aide, de manière à fournir aux gouvernements l'information nécessaire pour une application efficace des programmes (p. ex. dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre). L'administration des fonds de développement présente aussi une avenue intéressante. Or, comme ces fonds viennent en partie du centre, il y a des problèmes d'imputabilité, d'effets externes à la région et de manque de projets rentables⁷⁸. La suggestion de procéder en partenariat avec le secteur privé est également intéressante, surtout si cela mène à l'utilisation d'informations non disponibles autrement et si, dans tous les cas, les dépenses et les projets passent le test de l'analyse avantages-coûts⁷⁹. Les acteurs régionaux doivent également pouvoir se concerter, tout en se souvenant que cette concertation peut susciter un lobby local, plus tard utilisé pour conserver des « acquis » qui retarderont la transformation de l'économie lorsque ce sera nécessaire. Par conséquent, la concertation ne doit pas devenir assez forte pour éviter de prendre en compte les externalités interrégionales et pour éviter de procéder aux changements de la

⁷⁸ Selon Polèse et Shearmur (2002), « ce n'est pas la détermination qui manque mais les projets promettant une rentabilité suffisante comme dans les grandes villes » (p. 24).

⁷⁹ Or, la plupart des partenariats manquent de transparence, de sorte que cette option demeure encore discutable (Poschmann, 2003).

structure économique. Un certain pouvoir décisionnel peut donc être octroyé aux régions, dans la mesure toutefois où elles sont prêtes à assumer les conséquences de leurs choix.

6.2.3 La péréquation

De façon générale, la péréquation (une subvention du centre à la périphérie) est acceptable politiquement par le centre lorsqu'il y a réciprocité : les subventions du centre lui reviennent sous forme d'achats des produits du centre par la périphérie. Dans un pays fédéral, c'est souvent le cas. Au Canada, la péréquation a débuté en 1957, du temps où les relations commerciales dominantes avaient lieu dans l'axe est-ouest, c'est à dire entre les provinces. Avec le libre-échange, les relations commerciales s'orientent plutôt autour de l'axe nord-sud, de sorte que l'on peut anticiper une précarisation de l'appui politique à la péréquation⁸⁰. Il en est de même des relations métropole-hinterland. Avant la mondialisation, la relation consistait en la fourniture de produits primaires et de surplus de population par l'hinterland et la métropole fournissait en retour à cet hinterland des services et des biens manufacturés. Selon Coffey et Polèse (1993), la métropole se développait alors à l'image de son « empire ». Pour Montréal, il s'agissait du Québec dans son ensemble. Avec la mondialisation, l'hinterland s'affranchit de la métropole. De son côté, la métropole devient l'origine principale de la croissance économique (*The Economist*, 1995). Le support du développement des régions périphériques peut alors être remis en cause.

Par ailleurs, comme le Québec n'est pas une confédération de régions, ces dernières n'ont aucune garantie légale ou constitutionnelle quant à l'égalité des revenus. Même si l'on pouvait se référer à une norme semblable, il ne pourrait s'agir que d'une « promesse » similaire à celle de la *Loi constitutionnelle de 1982* par laquelle le Gouvernement fédéral s'engage, par des paiements de péréquation, à assurer aux régions (provinces) une fiscalité minimale pour fournir les services publics de base. Le Gouvernement fédéral n'a jamais promis l'égalité (par exemple) des revenus d'emploi, ce qui est confirmé par le fait qu'il y a des disparités régionales persistantes au Canada⁸¹. Aux États-Unis, il n'y a pas non plus de promesse formelle mais un processus politique assurant aussi des conditions minimales mais non égalitaires. Au Québec, les deux principaux services publics (santé et éducation) sont assurés selon des normes communes. Pour le reste, on s'en remet à un système « à l'américaine » où les transferts sont justifiés par diverses considérations. Il y a cependant un problème d'équité si les gens doivent vivre en périphérie contre leur volonté, par exemple si, par manque d'éducation, ils sont empêchés de se préparer à

⁸⁰ Certains experts entrevoient même la fin de la péréquation au Canada.

⁸¹ Comme beaucoup de lois de ce genre, le texte contient une série de termes imprécis qui restent à interpréter, tant par le Gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux. Par exemple, la *Loi constitutionnelle de 1982* s'oppose à la « discrimination » mais ne définit pas ce qui constitue une discrimination; de même, il est question de « promotion d'égalité des chances » et de « favoriser le développement économique ». Ces termes n'obligent pas le Gouvernement à un montant précis (qui varie d'ailleurs continuellement depuis 1957). La formule de péréquation est un peu plus précise : à partir d'un montant global fixé pour chaque période, le Gouvernement fédéral « essaie » de maintenir la capacité fiscale des provinces, ce qui est bien entendu insuffisant pour maintenir au même niveau la croissance du PIB per capita des provinces. En fait, bien que l'on observe au Canada une certaine convergence (qui semble toutefois avoir cessé depuis 1990), on ne peut pas l'imputer seulement à la péréquation ou aux autres mesures fiscales du Gouvernement fédéral. Selon l'OCDE (2002, p. 229), « long term convergence seems to be the result of uniform economic development across provinces rather than the result of fiscal equalisation »; « fiscal equalisation serving more as a supplementing factor rather than as a primary cause » (p. 230).

occuper des emplois locaux assez payants pour défrayer les coûts supplémentaires de vivre en périphérie ou encore à occuper des emplois au centre⁸².

6.2.4 Les valeurs d'option, d'existence et de legs des régions périphériques

La science économique considère les valeurs d'option, d'existence ou de legs comme réelles, mais difficiles à mesurer. Il existe une valeur d'option si les habitants du centre sont prêts à payer une prime (fournir une subvention) pour la conservation d'une région périphérique (peu importe son potentiel) de sorte que dans l'avenir les gens du centre pourraient s'y établir, la visiter ou y faire des affaires. Une région périphérique peut aussi avoir une valeur d'existence pour les gens du centre, non pas que ces derniers veuillent y séjourner un jour, mais, pour toutes sortes de raisons, pensent que la périphérie ajoute de l'utilité, du prestige, ou de la sécurité au centre. Il y a enfin la valeur de legs, c'est-à-dire la disposition à payer pour la conservation de la périphérie parce qu'elle constitue une valeur patrimoniale.

Ces valeurs ont beaucoup de pertinence. Elles peuvent notamment influencer le niveau de la péréquation à payer aux régions périphériques ou à justifier d'autres aides. Prenons par exemple le cas de la disparition « passagère » d'une ressource qui constituait la base économique d'une région périphérique. Ce cas est réglé par le recours à la détermination de la probabilité de retour de la ressource et par l'usage du taux d'actualisation. Les cas de l'amiante et du poisson pourraient être analysés dans ce cadre. Actuellement, la découverte de ces valeurs repose sur des méthodes semblables à celles utilisées pour évaluer l'environnement et la culture (Martin, 1994).

6.3 Application au cas québécois

Les options « prospérité des individus » et « prospérité des lieux » diffèrent radicalement du point de vue des mentalités, c.-à-d. l'attitude devant la concurrence. La théorie de développement régional la plus appropriée pour promouvoir la « prospérité des individus » est celle des grappes industrielles (voir notamment Porter, 1990), qui repose sur une concurrence locale vigoureuse entre les entreprises et sur des consommateurs exigeants. Par contre, dans l'option « prospérité des lieux », on attache une grande valeur à la « solidarité locale » et à l'entrepreneur émergent, que l'on aide de multiples façons. Évidemment, ce support n'évite pas le test du marché mais le promoteur travaille dans les meilleures conditions possibles.

Du point de vue de l'efficacité, le meilleur système est dans tous les cas celui qui, par dollar de support, rapporte le plus. C'est donc le recours systématique à l'analyse avantages-coûts économique (qui considère la subvention⁸³ comme un coût) qui prévient le gaspillage. Rappelons que les coûts de la politique régionale québécoise sont de quatre ordres :

1. Le budget de la mission Régions du ministère du Développement économique et régional;

⁸² Or, au Québec, l'éducation de base est disponible partout sur le territoire. En fait, le problème est plutôt que certaines régions ont des surplus de main-d'œuvre alors que d'autres (p. ex. Drummondville) manquent de main-d'œuvre.

⁸³ Toutes les subventions ont un coût économique, tant les crédits d'impôt et les congés de taxes que les subventions en espèces.

2. Le différentiel du coût des actions entreprises dans les régions périphériques par les agences de développement et les sociétés d'État par rapport à ce qu'elles auraient coûté au centre;
3. Les coûts associés à la multitude d'organismes de concertation; et
4. Les subventions, congés et abattements fiscaux, subventions sur les prêts, etc. liés à une localisation en périphérie.

En termes d'occupation du territoire, l'optimalité est atteinte lorsque les coûts de transport sont minimisés et les économies d'agglomérations sont maximisées. Comme le Québec n'est pas la Hollande, c.-à-d. il y a trop d'espace pour la population, il peut être rentable de laisser des territoires inhabités, sauf pour des raisons militaires ou d'affirmation de la souveraineté. Par conséquent, ne doit être localisée en périphérie que la population nécessaire pour exploiter les potentiels rentables économiquement (incluant le coût de l'espace).

Les progrès de la science économique, notamment l'avènement de la « nouvelle économie », réorientent la science régionale. Dans la « nouvelle économie », la croissance vient des économies d'agglomération (Romer, 1986), alors que dans la théorie néo-classique (Solow, 1956) la croissance vient des rendements à l'échelle. En simplifiant un peu, on réalise que la « nouvelle » économie est surtout une économie de services haut de gamme et de manufactures de haute technologie qui prospèrent naturellement dans les villes, sinon dans les grandes villes. Il en est ainsi parce que la « nouvelle économie » progresse par innovations qui augmentent la productivité. Ces innovations⁸⁴ (mesurées par la naissance de nouvelles entreprises) sont étroitement associées au capital humain, qui est stimulé par les externalités produites par l'agglomération des agents dans un espace restreint (la ville), favorisant ainsi les échanges d'informations tacites. *Au point de vue opérationnel, la « nouvelle économie » se concrétise par la formation de grappes industrielles (dont l'armature urbaine est composée) qui se développent en milieu métropolitain⁸⁵ ou péri-métropolitain.*

En ce qui concerne le Québec, il semble que cette façon d'envisager le développement régional convienne à la métropole (Montréal), entourée de sa zone métropolitaine-adjacente. Pour le reste du Québec, l'absence de conurbations importantes limite la possibilité de bénéficier des économies externes qui conditionnent la productivité et la compétitivité des régions. *Ceteris paribus*, la théorie néo-classique demeure pertinente au développement économique dans les régions périphériques, où l'on retrouve des activités dont la productivité peut être augmentée par les rendements à l'échelle. Cela concerne l'exploitation de ressources naturelles et énergétiques (p. ex. l'hydroélectricité), les manufactures (p. ex. les filières comme celle du bois) et l'agriculture industrielle (p. ex. l'élevage du porc). Une différenciation spatiale de la politique régionale au Québec semble donc indiquée. Cette question est traitée en détail au chapitre suivant, qui présente nos propositions pour l'avenir des politiques régionales au Québec.

⁸⁴ Une innovation est une invention (brevetée ou non) que l'on réussit à commercialiser. Cependant, la plupart des brevets n'ont pas de valeur économique parce qu'ils ne sont pas commercialisables. Par contre, il y a beaucoup d'inventions non brevetables qui sont des succès commerciaux. Par exemple, les centres commerciaux sont une invention de marketing non brevetable mais commercialisable (Martin et al., 1979).

⁸⁵ Voir notamment Institute for Competitiveness and Prosperity (2002).

7. Vers une politique régionale réellement efficace au Québec

Les précédents chapitres ont permis de poser de nombreux constats en ce qui a trait à la situation économique actuelle des différentes régions du Québec, aux politiques régionales passées et présentes au Québec et ailleurs, ainsi qu'aux implications de la théorie économique pour le développement régional. Dans le présent chapitre, nous construisons sur ce vaste ensemble de constats pour proposer un certain nombre de propositions pour la conduite de la politique régionale au Québec.

Au chapitre 2, l'analyse d'une variété de données régionales québécoises nous a permis de mettre en lumière les trajectoires différentes – voire divergentes – des ensembles régionaux qui composent le Québec. Alors que la région métropolitaine de Montréal et sa région métropolitaine-adjacente connaissent un nouvel essor lié à leur capacité de rivaliser avec les autres métropoles nord-américaines (et ailleurs dans le monde) au sein d'un environnement compétitif où les connaissances et les économies d'agglomération constituent la base de la croissance (c.f. chapitre 5), les régions périphériques font face à des problèmes économiques préoccupants : taux de chômage élevé (en particulier chez les jeunes), faible revenu par habitant, forte dépendance aux transferts, diminution de la population, etc.

Comment les gouvernements doivent-ils agir à la lumière de ces constats? Comme nous l'avons présenté au chapitre 3, les gouvernements ont une longue tradition d'intervention en matière de politiques régionales au Québec. Force est toutefois de constater que les régions les plus éloignées – dont le développement s'était initialement orchestré autour des ressources naturelles – n'ont pas sensiblement amélioré leur position relative au cours du dernier demi-siècle. De nombreuses approches se sont succédées et aucune d'entre elles ne semble avoir permis à ces régions de suivre le rythme de croissance économique des régions métropolitaines, tant au Québec qu'ailleurs au Canada et dans le monde. La principale raison de cet échec ne semble toutefois pas tant résider dans le design des politiques elles-mêmes que dans les forces économiques irrésistibles qui ont été à l'œuvre au cours de cette période :

- Tendance à l'urbanisation (et à la grande urbanisation en particulier);
- Industrialisation du secteur agricole; et
- Consolidation du secteur des ressources naturelles.

Loin de s'estomper, ces tendances se sont accélérées au cours des dernières années avec l'avènement de nouvelles tendances économiques :

- Le développement des technologies de l'information;
- L'adoption du libre-échange et la mondialisation des marchés; et
- L'émergence d'une économie fondée sur les connaissances.

Nous avons vu au chapitre 5 que ces nouvelles tendances, si elles posent de nouveaux défis à toutes les régions, sont venues renforcer l'importance des villes – voire des métropoles – sur l'échiquier de la croissance économique. De plus, à la lumière de nos analyses des chapitres 3 et 4, force est de constater que les politiques régionales qui ont eu du succès sont celles qui accompagnent les tendances et les forces déjà présentes en région. Ces constats militent en faveur

d'une nouvelle conception de la dimension territoriale des politiques économiques. Les sections qui suivent proposent un certain nombre d'éléments destinés à guider la réflexion sur les politiques régionales au Québec.

7.1 Principes généraux

Dans l'optique où la politique régionale est un moyen pour favoriser le bien-être des citoyens et non une fin en soi, l'avenir des politiques régionales repose selon notre analyse sur quatre idées principales qui sont :

1. Depuis l'avènement de la « nouvelle économie » et du libre-échange, le développement économique est l'affaire des **villes**, sinon des grandes villes et de leur zone métropolitaine-adjacente, de sorte que l'aménagement, la gouvernance et le fonctionnement des ensembles urbains est de première importance.
2. À cause du flux incessant d'innovations partout dans le monde, les régions font face à des changements rapides des marchés et des technologies de production, ce qui rend essentielle la **mobilité** géographique et professionnelle des individus.
3. Lorsque l'on tient compte de toutes les sources du bien-être individuel (tant monétaires que non monétaires), **certaines disparités régionales apparaissent acceptables** puisque, malgré la possibilité de déménager, des gens continuent d'habiter des lieux où le revenu d'emploi est inférieur à d'autres.
4. La principale réforme institutionnelle à mettre en œuvre est le recours systématique à l'**évaluation économique** pour justifier les programmes, prêts et subventions gouvernementaux.

De ces quatre grands principes découle une politique régionale comprenant les éléments qui sont énoncés dans les quatre sous-sections suivantes.

7.1.1 Renforcer les villes

Bien que les régions rurales du Québec requièrent toute l'attention qui leur revient (qui est incarnée par la *Politique nationale de la ruralité*), la croissance économique est aujourd'hui résolument urbaine. Les quatre propositions suivantes fournissent les bases d'une politique régionale axée sur les centres urbains :

1. Exploiter les économies d'agglomération par le **développement de grappes industrielles** et l'accroissement de la densité des villes.
2. **Améliorer la gouvernance des centres urbains** en renforçant leurs institutions politiques et leurs ressources financières – par diverses formes de regroupements municipaux⁸⁶ auxquels peuvent être transférées certaines responsabilités par les ordres de gouvernement supérieurs et par des transferts financiers (ou éventuellement fiscaux) adéquats, c.-à-d. les responsabilités en matière de dépenses doivent correspondre aux sources de financement.

⁸⁶ Ici, on doit noter que beaucoup plus important que l'annexion de territoires est l'augmentation de la densité de l'occupation du sol. En effet, « the critical factor in reaping the benefits of urbanization is not simply “more people”, but more density » (Institute for Competitiveness and Prosperity, 2002, p. 22).

3. Après étude de rentabilité, appuyer la création d'**organismes de développement économique à l'échelle des centres urbains** et de leurs zones d'influence, une unité de désagrégation plus grande que ce qui se fait généralement (p. ex. Montréal International⁸⁷).

7.1.2 Encourager la mobilité

Tel que discuté au chapitre 5, le nouvel environnement économique des régions est caractérisé par une concurrence accrue. Cette nouvelle réalité implique que les individus et les entreprises soient « mobiles », non seulement au sens géographique du terme mais également en ce qui a trait à la mobilité professionnelle (acquisition de connaissances et de nouvelles technologies, capacité d'adaptation à un marché du travail en mutation, etc.). Dans cette optique, la politique régionale devrait :

1. **Favoriser l'acquisition de capital humain** par les individus et favoriser la formation dans les secteurs d'emploi en demande.
2. **Encourager l'entrepreneuriat et la responsabilité individuelle à l'égard de la vie économique** (et en particulier du marché du travail); et
3. **Favoriser les activités de liaison et de transfert entre les entreprises et entre les régions** en matière de R&D⁸⁸.

7.1.3 Certaines disparités régionales sont acceptables

De la même manière qu'aucune politique sociale ne cherche à éliminer complètement les inégalités de revenus entre les individus, les politiques régionales ne doivent pas nécessairement viser à éliminer entièrement les disparités régionales observées dans les conditions économiques. Tel que discuté au chapitre 6, les décisions de localisation des individus tiennent non seulement compte de facteurs monétaires mais également de nombreux facteurs non monétaires, de sorte que la non prise en compte de ces derniers peut surestimer les disparités régionales. Les conditions économiques régionales ont toujours fluctué et elles continueront de le faire, au gré de conditions de marché de plus en plus mondialisées. Dans cette optique, la politique régionale devrait :

1. Comprendre des **programmes d'aide et de subventions temporaires aux individus** afin de faciliter les transitions liées aux transformations économiques structurelles de certaines régions; et
2. S'assurer que le soutien aux régions temporairement en difficulté est adéquat et que le **soutien aux régions durablement en perte de vitesse est résolument axé sur la reconversion.**

⁸⁷ Organisme privé sans but lucratif créé en 1996, Montréal International a pour mission de contribuer au développement économique du Montréal métropolitain et d'accroître son rayonnement international. Sont membres de Montréal International, des entreprises du secteur privé, la Communauté métropolitaine de Montréal, le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada.

⁸⁸ Il s'agit de l'une des conditions de la formation de systèmes locaux d'innovation (voir section 7.2.1).

Il nous semble ici impératif de rappeler la distinction entre une politique de *développement économique* régional et le caractère purement redistributif de certains programmes d'aide aux populations en difficulté, ou encore des programmes axés d'abord sur le *développement social*.

7.1.4 Recourir systématiquement à l'analyse économique des projets

Il s'agit tout d'abord de la véritable évaluation économique pratiquée *ex ante* sur les projets, prêts et subventions gouvernementaux, là où l'évaluation ne consiste pas seulement dans la prise en compte des retombées économiques, des rentrées fiscales ou de l'accomplissement de missions, mais dans le recours aux prix de référence, coûts d'opportunité, rentes de facteurs et surplus des consommateurs. Surtout, il ne doit pas y avoir d'échappatoires à l'évaluation, c.-à-d. le recours à des critères différents pour évaluer différents projets ou procéder à des « applications souples », selon un euphémisme qui cache le refus de l'évaluation. Ensuite, tel que mentionné en conclusion du chapitre 4, les différentes interventions dans le domaine du développement régional sont rarement évaluées *ex post* de manière appropriée. L'évaluation économique des projets fournit une méthodologie satisfaisante pour procéder à cette évaluation, qui devrait être systématisée et menée de façon continue. Ainsi, nous proposons :

1. De **soumettre l'approbation des projets à la production d'analyses avantages-coûts**;
2. D'effectuer une revue des résultats (*audit*) des **mesures de soutien aux différents secteurs industriels**; et
3. De mener une revue du mandat des différentes **instances impliquées dans le développement régional**, afin notamment d'éviter une concurrence horizontale néfaste et une dispersion des efforts.

La justification économique des organismes de développement économique (CLD, CRD, etc.) est particulièrement nécessaire car la prolifération de ces intermédiaires est souvent associée à la *rareté* des « bons » projets. En effet, en comparant le développement économique dans deux régions, Silicon Valley et Cleveland, Fogarty et Sinha (1999) ont noté : « Cleveland has intermediaries when Silicon Valley doesn't seem to need them » (p. 480). Cleveland est en effet désavantagée à plusieurs égards : marchés, niveau d'éducation, capital de risque, R&D, industries de haute technologie, etc. Les intermédiaires peuvent peut-être aider à compenser, « but it is not at all clear how intermediaries can overcome the market disadvantages » (p. 480). À cet effet, Fogarty et Sinha ont étudié trois technologies différentes et ils ont noté que, comme Cleveland ne possédait pas la masse critique dans ces domaines, les investissements ont surtout profité aux autres régions dominantes dans les technologies en question. Ainsi, si l'on ne peut pas mesurer les effets bénéfiques locaux des activités aidées par les intermédiaires, « then there does not exist an economic development justification for the investments » (p. 496). En contrepartie, il faut toutefois valoriser le rôle des intermédiaires dans le « réseautage », qui peut parfois fournir des avenues de solutions dans la recherche de marchés, de technologies, de capital de risque ou de partenaires.

Enfin, ces éléments de politique interpellent différemment les différents niveaux de gouvernement au Québec :

- **Gouvernement du Québec**
 - Accent sur la promotion du Québec hors-frontières et l'attraction des investissements;
 - Amélioration de la compétitivité globale de l'économie québécoise;
 - Lorsque nécessaire, mise en place de mesures ciblées axées sur les créneaux d'excellence (économiquement rentables) dans le cadre d'une étroite collaboration avec les régions; et
 - Évaluation économique continue des différents organismes de développement local et régional (CLD, CRD, etc.) et de l'utilisation des fonds qui leur sont attribués.
- **Régions administratives**
 - Réduction du nombre d'instances impliquées et clarification des mandats suite à une évaluation économique détaillée;
 - Accent sur l'identification des avantages régionaux;
 - Appui aux organismes de développement économique des centres urbains régionaux; et
 - Soutien au développement de projets à l'échelle régionale et à la diversification économique.
- **Palier local** (MRC, municipalités locales, CLD, etc.)
 - Réduction du nombre d'instances impliquées et clarification des mandats suite à une évaluation économique détaillée;
 - Micro-financement et soutien efficace à l'entrepreneuriat local; et
 - Maintien d'infrastructures et de services publics suffisants et de qualité.

La revue du mandat des différentes instances devrait inclure les instances relevant du **Gouvernement fédéral** (SADC, etc.) et l'analyse d'une possible collaboration pour éviter les doublons.

7.2 Une politique régionale en quatre zones

À la section précédente, nous avons présenté les éléments d'une politique régionale à l'échelle du Québec, sans égard à l'hétérogénéité des différents ensembles régionaux du Québec. La présente section « conjugué » les éléments évoqués précédemment selon quatre zones régionales. Or, à la différence du chapitre 2, nous ne nous limiterons pas nécessairement aux frontières des régions administratives actuelles. Pour ce qui est de la politique régionale, nous sommes d'avis que les ensembles régionaux suivants devraient être considérés :

1. **La région métropolitaine de Montréal** : Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

2. **La région métropolitaine-adjacente de Montréal** : Estrie, Lanaudière (sauf la portion comprise dans la CMM), Laurentides (sauf la portion comprise dans la CMM), Montérégie (sauf la portion comprise dans la CMM), Centre-du-Québec et Sud de la Mauricie (agglomération de Trois-Rivières).
3. **Les « capitales nationales »** et leurs régions adjacentes : Capitale-Nationale et Chaudière-Appalaches; Outaouais.
4. **Les régions périphériques** : Bas-Saint-Laurent, Saguenay–Lac-Saint-Jean, Nord de la Mauricie, Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, Nord-du-Québec et Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine.

7.2.1 Région métropolitaine de Montréal

Nous avons vu au chapitre 5 que la croissance économique est, aujourd’hui, d’abord un phénomène de grande urbanisation, ce qui signifie pour le Québec que la croissance économique passe prioritairement par Montréal et sa zone métropolitaine-adjacente (dont nous traitons à la sous-section suivante). Le fait que la population de la région métropolitaine de Montréal représente près de la moitié de celle du Québec constitue la première raison de se préoccuper de sa performance. Une deuxième raison est que la région métropolitaine-adjacente (dont nous traitons spécifiquement à la section suivante) est maintenant une zone de navettage⁸⁹ et de migrations à partir de Montréal, de sorte que son économie est grandement intégrée à Montréal, soit par le marché du travail, soit par la prestation des services. De plus, selon la tendance canadienne, cette périphérie est destinée à croître encore plus rapidement que les villes centrales (OCDE, 2002). Or, cette zone compte pour 20% de la population québécoise. Comme les deux zones (Montréal et la zone métropolitaine-adjacente) sont intégrées, elles doivent être développées par une approche commune (touchant près de 70% de la population du Québec).

La politique régionale pour Montréal doit différer de la politique pour le reste du Québec car Montréal fait partie d’un réseau nord-américain de métropoles (Martin et Martin, 1996) où la concurrence est vive en termes de la nouvelle économie. Or, dans cette nouvelle économie, « knowledge has replaced natural resources and labor-intensive industry as a primary source of wealth creation and economic growth » (Florida et Cohen, 1999, p. 589). C’est d’ailleurs sur cette base que Montréal s’est mieux adaptée à la stagnation économique de la période 1987-1995 (Martin, 1998). *Aujourd’hui, les régions concurrentielles au niveau mondial forment des systèmes locaux d’innovations⁹⁰ qui, à partir d’une masse critique considérable, s’expriment sous forme de grappes industrielles.* Il y a quelques années, Montréal avait quelques faiblesses relatives dans la hiérarchie urbaine canadienne et américaine (Martin et Martin, 1996). Récemment, Montréal International (2002) note une nette amélioration, qui doit être soutenue par le renforcement des grappes industrielles à l’aide notamment des universités locales. À titre

⁸⁹ À cause de l’amélioration des infrastructures (notamment de transport urbain et péri-urbain), ainsi que du coût élevé du logement ou de sa mauvaise qualité dans la ville centrale, le navettage augmente dans les grandes villes du monde. Ainsi, on constate qu’à Londres le « London’s travel to work area includes Oxford, Brighton, Kent, Milton Keynes and Cambridge », des villes situées à environ une heure de Londres (*Newstatesman*, 2003).

⁹⁰ Un système d’innovation comprend non seulement l’accès à un stock d’informations codifiées, mais aussi l’échange d’informations tacites entre agents économiques locaux. De là découle la nécessité d’une masse considérable car la probabilité de rencontres et d’échanges fructueux augmente avec le nombre. Cette probabilité augmente également avec la diversité de la structure industrielle locale (Acs, 2002, et Glaeser et al., 1995).

d'exemple, Montréal International a proposé de développer les grappes stratégiques suivantes : sciences de la vie, aérospatiale, nanotechnologies, *e-learning*, industries culturelles et tourisme, et NTIC. En ce moment, plusieurs grandes métropoles américaines (p. ex. San Diego, Boston, Atlanta, Pittsburgh) ainsi que l'Ontario réorientent leur politique de développement vers l'approche des grappes industrielles (Porter, 2001). ***Le retour des grappes industrielles et, par là, des pôles de croissance comme stratégie de développement a surtout été amené par la nécessité de constituer des systèmes d'innovations basés sur des groupes d'universités***⁹¹.

En ce qui concerne le Montréal métropolitain, la politique régionale doit aussi tenir compte du système de gouvernance de l'ensemble métropolitain. Déjà, Montréal International assure une coordination suffisante puisque, du point de vue des économistes, l'aspect « fusion » ou « défusion » n'a pas de grandes conséquences⁹². Beaucoup plus préoccupant dans une perspective de subsidiarité est le transfert de responsabilités (*downloading*) des gouvernements supérieurs aux grands ensembles métropolitains (c.f. chapitre 6). ***En effet, la politique régionale doit s'assurer que le fardeau fiscal imposé aux ensembles métropolitains ne les rendra pas non-concurrentiels.***

7.2.2 Région métropolitaine-adjacente de Montréal

Cette zone est caractérisée à la fois par du navettage et de l'émigration à partir de Montréal⁹³, ainsi que par un développement en bonne partie lié directement à Montréal. Cette zone de navettage s'agrandit graduellement sous la pression des individus qui travaillent dans la métropole mais qui résident dans le milieu rural (OCDE, 2002). La structure industrielle varie d'une sous-région à l'autre, mais il y a toujours un certain lien avec Montréal. Par exemple, selon Montréal International (2002), St-Hyacinthe fait partie d'un pôle de synergie englobant Montréal, Longueuil, Sherbrooke et Saint-Hyacinthe⁹⁴, en ce qui a trait à la grappe industrielle des sciences de la vie. Cette zone a un grand potentiel, non seulement à cause de sa proximité de Montréal mais aussi à cause de sa proximité des États-Unis (Martin, 2002). Cette intégration est bien incarnée par le cas de Sherbrooke, où le rôle de l'université locale est considérable⁹⁵.

La zone métropolitaine-adjacente de Montréal comprend donc dans un premier temps des villes comme Saint-Hyacinthe, Granby, Sorel, Saint-Jean, Valleyfield et Saint-Jérôme, formant une

⁹¹ Voir Appleseed (2003); Montréal International (2002) a aussi adopté cette approche. Cependant, il ne faut pas croire que toutes les villes peuvent se muter en Silicon Valley (Fogarty et Sinha, 1999). D'ailleurs, même à Montréal, « the ripple effect of knowledge-intensive sectors on other sectors is weaker [...] than in Toronto » (OCDE, 2002, p. 51).

⁹² Dans le cas de Montréal, les principaux services publics comme le transport en commun, les services de police, d'aqueduc, etc., sont déjà fusionnés à l'aide d'organismes appropriés. Pour ce qui reste, dans des conditions favorables, les deux systèmes mènent à des résultats similaires (c.f. chapitre 6). Par contre, les résultats peuvent être désastreux ou encore mener à une amélioration de la situation selon la façon dont l'opération est menée.

⁹³ Seulement en 2001-2002, Montréal a perdu, au net, 14 801 habitants. Parmi les 62 667 sortants, 35,5% ont émigré en Montérégie, 20,5% à Laval et 15,5% dans Lanaudière.

⁹⁴ Saint-Hyacinthe abrite l'École de Médecine vétérinaire de l'Université de Montréal, qui est au centre d'un complexe agroalimentaire comprenant des centres de recherche publics et privés et des usines de transformation, le tout dans une plaine agricole pratiquant l'agriculture industrielle.

⁹⁵ L'Université de Sherbrooke a même un campus satellite ainsi qu'un hôpital affilié (Charles-Lemoyne) à Longueuil (dans la région métropolitaine de Montréal).

couronne immédiate⁹⁶, puis, dans un second temps, Trois-Rivières et Sherbrooke qui possèdent chacune leur université. Suivant les principes énoncés ci-haut admettant la nécessité d'une approche de développement commune pour Montréal et sa zone métropolitaine-adjacente, la politique régionale consiste surtout ici à faciliter la mobilité intra-régionale, c'est-à-dire la communication avec Montréal. ***Il s'agit pour la zone métropolitaine-adjacente de favoriser l'exploitation de grappes industrielles issues de Montréal ainsi que la formation de grappes et d'activités singulières autonomes et complémentaires***⁹⁷. L'avantage est double :

- a) La concentration de Montréal n'a pas à se rendre à la phase des rendements décroissants en ce qui a trait à la pollution et à la congestion; et
- b) Le développement de potentiels locaux « hors de portée » de Montréal, soit à partir des universités locales et des centres de transfert de technologie, soit à partir des différents organismes de soutien (CLD, etc.). Il s'agit alors de « jeux à somme non nulle ».

À l'opposé des régions périphériques éloignées, les villes de la région métropolitaine-adjacente disposent de localisations concurrentielles, à la frontière des États-Unis ou de l'Ontario. Il importe donc :

- a) De s'assurer que ces régions frontalières demeurent concurrentielles avec les localisations hors-frontières : fiscalité concurrentielle (une fiscalité différentielle pourrait même être envisagée dans certains cas), innovation, éducation, infrastructures publiques, etc.; et
- b) D'accompagner les entreprises dans le développement des exportations et dans leur gestion du risque de change.

7.2.3 Les « capitales nationales »

Québec et Gatineau sont des régions de haute urbanisation. Le Québec métropolitain compte environ 500 000 habitants alors que la région d'Ottawa-Gatineau en compte un million, chacune possédant une ou plusieurs universités. La base économique principale des deux régions est l'emploi gouvernemental, qui procure une certaine stabilité (bien que le nombre de fonctionnaires puisse varier selon les aléas des budgets). Les autres bases sont les secteurs privés plus ou moins dépendants de l'activité gouvernementale (p. ex. défense, services aux entreprises, technologies) et le tourisme. Jusqu'à présent, ces deux régions se sont assez bien débrouillées, notamment Québec qui a pu substituer de nouvelles industries à ses bases économiques devenues vétustes (p.

⁹⁶ Dans un rayon de 75 milles (120 kilomètres) selon Martin et Raynaud (1971) ou à une heure de route de Montréal selon Polèse et Shearmur (2002).

⁹⁷ Parmi les activités singulières à prendre en considération il y a, comme il a été mentionné plus haut, non seulement le navetage en direction de la métropole mais aussi une émigration de « néo-agriculteurs écologistes » à partir du centre (d'ailleurs encouragée par Solidarité rurale, l'Union paysanne et certaines MRC). Marginale pour le moment, cette émigration est moins susceptible de disparaître que d'autres mouvements précédents puisqu'elle sera éventuellement récupérée par le système économique. Déjà, les grandes chaînes d'alimentation non seulement vendent des produits biologiques mais investissent dans l'agriculture biologique. Dans quelques années, cette agriculture deviendra donc vraisemblablement « bio-industrielle ». Les causes de l'émigration sont essentiellement « sociologiques » : anonymité des grandes villes, manque d'appartenance, idéalisme du développement durable, etc. Cette population « émigrante » demeure toutefois attachée aux services supérieurs de la grande ville : santé, éducation, etc.

ex. pâtes et papier). Aujourd'hui, on envisage même le développement du « pôle Québec–Chaudière-Appalaches ». *Dans l'état actuel des choses, ces régions ne semblent pas requérir de politique régionale particulière, au-delà bien sûr des principes généraux énoncés plus haut.*

7.2.4 Régions périphériques

L'appellation « régions périphériques » retenue ici correspond au groupe de régions que l'on désigne souvent comme les régions ressources⁹⁸. Or, les problèmes de ce groupe proviennent justement en bonne partie de la perte de qualité des ressources ou de leurs marchés ainsi que (paradoxalement) de la croissance de la productivité dans le secteur des ressources, qui réduisent le potentiel de création d'emplois de ces régions. Elles représentent 14% de la population du Québec.

L'expérience montre que leurs potentiels sont limités, de sorte qu'elles peuvent difficilement offrir à la population actuelle un standard de vie comparable à celui de Montréal, ou encore de Québec et Gatineau. Quant au recours aux nouveaux potentiels de développement, tel que discuté au chapitre 5, les possibilités demeurent limitées étant donné le rôle de l'urbanisation et des masses critiques dans l'économie moderne. *À long terme, il faut encourager l'éducation de sorte que, s'ils le désirent, les habitants de ces régions soient plus mobiles. Il faut aussi, bien entendu, être à l'affût des nouveaux projets possibles, car ce n'est pas parce que les potentiels sont limités qu'il faille se désintéresser de ces régions. Avec l'arsenal d'organismes et de programmes d'aide présentement disponibles, l'entrepreneuriat local exploitera les potentiels réels. De cette façon, les régions atteindront leur performance d'équilibre.*

De façon plus spécifique, les politiques régionales dans les régions périphériques pourraient notamment contenir les éléments suivants :

1. Favoriser l'acquisition de capital humain en renforçant les **institutions d'enseignement** dans les centres urbains régionaux, en particulier au niveau collégial.
2. Favoriser l'entrepreneuriat en encourageant l'enseignement des **sciences de la gestion** dans les institutions d'enseignement régionales.
3. Décentraliser l'activité gouvernementale lorsqu'il n'y a pas d'économies d'échelle ou d'effet externe importants, dans le but de **créer une concentration d'emplois publics « stratégiques » dans les centres urbains**. De telles « grappes » dans le secteur des services publics ont eu un effet d'entraînement sur le développement régional dans certaines capitales régionales ailleurs dans le monde (c.f. chapitre 4).
4. Lorsque la population le désire, la **gouvernance des centres urbains régionaux** pourrait être renforcée en consolidant certaines instances municipales et régionales avec celles des réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation.
5. Dans la foulée des ententes-cadres entre le Gouvernement du Québec et les régions et conformément à la philosophie des grappes industrielles, favoriser les **mesures ciblées qui s'appuient sur les avantages spécifiques d'une région** (p. ex. Vallée de l'Énergie en Mauricie).

⁹⁸ À l'exception ici du Sud de la Mauricie, que nous avons inclus dans la région métropolitaine-adjacente de Montréal.

6. De façon générale, renforcer les infrastructures publiques. Dans les régions en difficulté, **maintenir les infrastructures publiques en opération pour une période de temps limitée** (p. ex. santé et d'éducation) afin de permettre à la région de procéder à sa reconversion industrielle, en transférant éventuellement une partie du coût d'opération de ces infrastructures au budget du développement régional.
7. Dans les secteurs industriels primaires en difficulté, **supporter une industrie des ressources minimale** afin d'être concurrentiel rapidement si les conditions mondiales redevaient favorables au Québec.

De façon générale, il est impératif de favoriser une approche où le vieillissement de la population, le développement des NTIC et l'ouverture des marchés sont considérés dans les régions périphériques comme des opportunités de développement plutôt que comme des fatalités. Quant à l'action des gouvernements supérieurs, compte tenu de l'hétérogénéité des régions périphériques mise en lumière au chapitre 2, elle doit s'éloigner des mesures « universelles » et s'appuyer sur des partenariats avec chacune des régions et, en particulier, avec leurs principaux centres urbains. Enfin, elle doit comprendre des interventions qui ne prolongent pas indûment une dépendance à un secteur industriel qui apparaît comme durablement en perte de vitesse, par le recours à des mesures temporaires favorisant la transition – tant en ce qui a trait aux individus qu'au tissu industriel.

8. Conclusion : une vue réaliste de la politique régionale au Québec

Avec cette étude sur l'avenir des politiques régionales au Québec, notre objectif était de présenter une vue réaliste de la situation actuelle des régions du Québec, de leurs potentiels et surtout des règles de choix pour déterminer les actions à prendre pour maximiser le bien-être des citoyens du Québec en longue période. Nous sommes cependant conscients que le Gouvernement est soumis à de fortes pressions de la part de ceux qui sont favorisés par l'approche « prospérité des lieux » et qu'en conséquence la survie politique du Gouvernement l'amènera parfois à poser des gestes qui l'écarteront de la « voie optimale ».

Il demeure que les attentes des acteurs régionaux doivent être réalistes. Partout dans le monde, les régions périphériques dépendantes des ressources subissent une contraction de l'emploi et, les individus réagissant aux disparités régionales dans les conditions économiques, une contraction de leur population. Cette décroissance de l'emploi est paradoxalement liée à la croissance de la productivité dans le secteur des ressources. Cette tendance à la décroissance de l'emploi sera d'autant plus difficile à compenser que les régions sont éloignées des marchés, où la plupart des entreprises (même celles qui se spécialisent dans la transformation des ressources) préfèrent se localiser. Cette transition économique qui s'opère dans les régions périphériques nécessite la mise en place de mesures *temporaires* de soutien aux individus frappés par les pertes d'emploi et aux communautés les plus durement touchées.

Ne nous méprenons toutefois pas. Tout comme les politiques régionales, les régions périphériques sont là pour rester : le secteur des ressources va demeurer (bien qu'employant moins de personnes), le secteur de l'éco-tourisme est en pleine expansion, etc. Par contre, au-delà de favoriser un environnement économique globalement compétitif, le développement économique des régions interpelle de moins en moins les gouvernements fédéral et provincial, dont bien peu d'actions ont donné des résultats concrets dans le passé – et dont certaines ont probablement donné des résultats plus négatifs que positifs (p. ex. la sur-exploitation des ressources). Les défis de la politique régionale interpellent plus directement les collectivités locales, notamment les centres urbains. Dans cette optique, les acteurs locaux et régionaux doivent d'abord chercher à saisir les opportunités que leur offre le « nouvel environnement économique des régions ». La mise à profit des économies d'agglomération des centres urbains régionaux s'impose certainement, tout comme l'encouragement de l'entrepreneuriat et de la mobilité des individus. L'identification de créneaux d'excellence et de potentiels inexploités par les gens du milieu apparaît également essentielle afin d'accroître la diversité des économies régionales et de réduire leur dépendance au secteur des ressources.

De manière générale, un fait demeure : la seule véritable condition du développement régional est la mise en place d'un contexte général favorable au développement économique. Politique régionale et politique économique sont donc indissociables. Il s'agit-là du défi prioritaire qui devrait interpeller directement les gouvernements supérieurs au Québec. La croissance économique reste en effet la meilleure façon de consolider les nombreuses mesures sociales et redistributives auxquelles les Québécois ont accès et qui agissent, rappelons-le, comme une « péréquation interrégionale » significative.

Bibliographie

Acs, Z. (2002). *Innovation and the Growth of Cities*, Northampton: Edward Elgar.

Acs, Z. et C. Armington (2003). *Endogenous Growth and the Entrepreneurial Activities in Cities*, Discussion paper CES 03-02, January 2003, Center for Economic Studies, Bureau of Census, Washington.

Appleseed (2003). *Engines of Economic Growth: The Economic Impact of Boston's Eight Research Universities on the Metropolitan Boston Area*, New York.

Atkinson, M.M. et M.A. Chandler (1983). *The Politics of Canadian Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press.

Aydalot, P. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. Paris : GREMI.

Bigras, Y. et B. Vermot-Desroches (1990). « Identification des grappes industrielles au Canada », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XIII, no. 1.

Bolton, R. (1992). « Place Prosperity vs People Prosperity Revisited: An Old Issue with a New Angle », *Urban Studies*, vol. 29, no. 2, pp. 185-203.

Borts, G. et J.S. Stein (1964). *Economic Growth In a Free Market*, New York: Columbia University Press.

Bouchard, L.-M. (1996), *Coup d'œil sur l'étranger: politiques régionales et territoriales. Cahier no 1, Les États-Unis*, Secrétariat au développement des régions, Direction des politiques et ententes gouvernementales, Gouvernement du Québec, avril 1996.

Boyer, M., M. Dagenais et F. Martin (1981). « Identification de grappes industrielles pour la génération de projets d'investissement », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. IX, no. 1.

Breton, A. (1974). *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago: Aldin Publishing Co.

Breton, R. (1981). « Regionalism in Canada », dans *Regionalism and Supranationalism*, D.M. Cameron (éd.), IRPP et Policy Studies Institute.

Brewis, T.N. (1978a). « Regional Development in Canada: An Historical Perspective » dans *Regional Economic Policy: The Canadian Experience*, Lithwick (éd.), Toronto: McGraw Hill Ryerson.

Brewis, T.N. (1978b). « Regional Economic Planning at the Provincial Level » dans *Regional Economic Policy: The Canadian Experience*, Lithwick (éd.), Toronto: McGraw Hill Ryerson.

Bulletin FMI (2002). « S'inspirer du passé pour façonner l'histoire », 23 septembre 2002, pp. 282-283.

Carade, N. (1994). « La métropolisation ou la ville retrouvée? », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2i, pp. 251-266.

Catin, M. et P. Djondang (1992). *Commerce international et économies régionales*, Paris : Économica.

Coffey, W.J. et M. Polèse (1993). « Le déclin de l'empire montréalais : regard sur l'économie d'une métropole en mutation », *Recherches sociographiques*, vol. XXXIV, no. 3, pp. 417-437.

Coffey, W.J. et R. Runte (1986). *Le développement local : l'avenir des communautés culturelles isolées et des petites régions économiques*, Pointe-de-l'Église : Presses de l'Université Sainte-Anne.

Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud (2003), *Mieux se déplacer entre Montréal et la Rive-Sud* (Commission Nicolet ou Rapport Nicolet), Gouvernement du Québec.

Cooke, P. (2001). « From Technopoles to Regional Innovation Systems : The Evolution of Localized Technology Development Policy », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXIV, no. 1, pp. 21-40.

Coulombe, S. (2000). « New Evidence of Convergence Across Canadian Provinces : The Role of Urbanisation », *Regional Science*, vol. 34, pp. 713-727.

Coulombe, S. et F.C. Lee (1998). « Évolution à long terme de la convergence régionale au Canada », *L'Actualité économique*, vol. 74, no. 1, pp. 15-27.

Coulombe, S. et J.-F. Tremblay (2001). « Human Capital and Regional Convergence in Canada », *Journal of Economic Studies*, vol. 28, no. 3, pp. 154-180.

Courchene, T.J. (1995). « Globalization : The Regional/International Interface », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XVIII, no. 1, pp. 9-20.

Deshais, L., A. Joyal et P.-A. Julien (1992). « Le recours au milieu par les PME québécoises exportatrices », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XV, no. 2, pp. 239-254.

Dionne, H. (1989). « Le développement autonome du territoire local », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, no. 1.

Dionne, J. (1975). *Les politiques canadiennes et québécoises de développement régional de 1960 à 1974 : essai de synthèse*, Université du Québec à Montréal.

Economist, The (1995). « Citizens of the World », 29 juillet 1995, p. 18.

Filion, D. (1991). « Local Economic Development As a Response to Economic Transition », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. IX, no. 3.

Florida, R. et W.M. Cohen (1999) « Engine or Infrastructure? The University Role in Economic Development », dans *Industrializing Knowledge*, L.M Branscomb, F. Kadama et R. Florida (éd.), Cambridge: MIT Press.

Fogerty, M.S. et A.K. Sinha (1999). « Why Other Regions Can't Generalize from Route 128 and Silicon Valley : University Industry Relationship and Regional Innovation Systems », dans *Industrializing Knowledge*, L.M Branscomb, F. Kadama et R. Florida (éd.), Cambridge: MIT Press.

Gendron, F. (1983). *Le choix des régions : document de consultation sur le développement des régions*, Montréal : Office de planification et de développement du Québec.

Glaeser, E.I., J.H. Scheinkmen et A. Shleifer (1995). « Economic Growth in a Cross-Section of Cities », *Journal of Monetary Economics*, vol. 36, pp. 117-143.

Gouvernement du Québec (2001). *Budget 2001-2002. La force des régions. Un maillon essentiel de notre économie. Stratégie de développement des régions ressources.*

Green, C. et J.M. Cousineau (1976), *Chômage et programme d'assurance chômage*, Conseil économique du Canada, Ottawa : Approvisionnement et Services Canada.

Grubel H., D. Maki et S. Sax (1975), « Real and Insurance-Induced Unemployment in Canada », *The Canadian Journal of Economics*, vol. 8, no. 2, pp. 174-191.

Higgins, B., F. Martin et A. Raynauld (1970). *Les orientations du développement économique régional dans la Province de Québec*, Ottawa : Ministère de l'Expansion économique régionale.

Hirshman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*, New Heaven et London: Yale University Press.

Institute for Competitiveness and Prosperity (2002). *A View of Ontario: Ontario's Clusters of Innovation*, Working Paper no. 1, avril 2002.

Isard, W., E. Schooler et T. Vietoriz (1959). *Industrial Complex Analysis and Regional Development*. Cambridge: MIT Press.

Jean, B. (1989). « Le développement régional à l'heure du développement local : le temps des incertitudes », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, no. 1, pp. 9-24.

Joyal, A. (1984). « L'effort des entreprises communautaires dans les petites régions du Québec », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. VII, no. 1.

Julien, P.A. (1984). « Petites régions, crise et entrepreneuriat », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. VII, no. 1.

Julien, P.A. (1987). « La PME et le développement micro-régional », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. X, no. 2, p. 133 et suivantes.

Keyfitz, N. (1964). « Population Problems », dans Rioux, M. et Y. Martin (éd.), *French Canadian Society*, Toronto: McClelland and Stewart.

Klein, J.-L., B. Lévesque et C. Tardif (2001). *Le développement régional aux États-Unis et en Europe : Neuf études de cas*, Cahier de recherche R-01-2002, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale, décembre 2001, 56 pages.

Krugman, P.R. (1995). *Development Geography and Economic Theory*, Ohlin Lectures 6, Cambridge: MIT Press.

Lacas, J.-D., M. Polèse et R. Shearmur (2001). *L'avenir économique des régions périphériques : revue exploratoire de la littérature avec une attention particulière sur l'impact de l'économie du savoir et l'expérience de pays nordiques*, INRS Urbanisation, Culture et Société et Institut canadien de recherche sur le développement régional.

Lacroix, R. et F. Martin (1988). « Government and the Decentralization of R&D », *Research Policy*, vol. 17, pp. 363-373.

Lafontaine, D. (1989). « Les études régionales québécoises », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, no. 1.

Lamarche, R.H. (1995). « Local Development: A Selected Review of the Literature », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XVIII, no. 2, p. 235-254.

Lapierre, Y. (1999). *La mise en œuvre de la politique de développement régional: étude de cas*, mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal.

Litchtenberg, R.M. (1960). *One-Tenth of a Nation*, Cambridge: Harvard University Press.

Lipsey, R.D. et K. Carlaw (1996). « A Structuralist View of Innovation Policy », dans P. Howth (éd.), *The Implication of Knowledge-Based Growth for Micro-Economic Policies*, Calgary: University of Calgary Press, pp. 255-332.

Malecki, F.J. (1980). « Dimension of R&D Locations in the United States », *Research Policy*, vol. 9, pp. 2-22.

Martin, F. (1964). « The Information Effect of Economic Planning », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. XXX, no. 3.

Martin, F. (1986). « Entrepreneuriat et développement local », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. IX, no. 1.

Martin, F. (1992a). « Libre-échange et économies locales », dans Catin et Djondang (1992), *Commerce international et économies régionales*, Paris : Économica.

Martin, F. (1992b). « Local and Regional Impacts of a FTA : Canada, US, Mexico », dans Bertin, G. et A. Raynauld, *L'intégration économique en Europe et en Amérique du Nord*, Paris : Éditions Clément Juglar, pp. 23-52.

Martin, F. (1998). « Montréal : les forces économiques en jeu, vingt ans plus tard », *L'actualité économique*, vol. 74, no. 1, pp. 129-153.

Martin, F. (1994). « Determining the Size of Museum Subsidies », *Journal of Cultural Economics*, vol. 18, pp. 255-270.

Martin, F. (2002). « Un schéma de croissance pour la Rive-Sud », étude commandée par la Commission Nicolet, disponible sur le site Internet www.mobilite-mtl-rsud.gouv.qc.ca/publications/, consulté en juin 2003.

Martin, F. et al. (1979). *Comparaison interrégionale de la diffusion des innovations au Canada*, Ottawa : Conseil économique du Canada.

Martin, F. et A. Raynauld (1971). « Les choix urbains et régionaux dans le Québec des années 70 », dans Migué, J.L., *Le Québec d'aujourd'hui.*, Montréal : HMH Hurtubise.

Martin, F. et R. Martin (1996). *Harmonisation des données métropolitaines Canada – États-Unis avec référence à la région métropolitaine de Montréal*, mimeo, Ville de Montréal.

Matthews, R. (1978). « Economic Viability vs Social Viability in Regional Development » dans Glenday, D., H. Guindon et A. Turowetz, *Modernization and the Canadian State*, Toronto: Macmillan.

Meyer, S.P. et A. Hetch (1996). « University Growth Poles in Canada: An Empirical Assessment », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XIV, no. 3.

Mishan, E. (1976). *Cost-Benefit Analysis*, New York: Proeger.

Montréal International (2002). *La région métropolitaine de Montréal : une région innovante et compétitive*, 18 novembre 2002.

Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, New York: Harper Torchbooks.

Newstatesman (2003). *Special Supplement*, vol. 3, mars 2003.

Nicolet : voir Commission de consultation sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud (2003).

Nish, C. (1970). *Quebec in the Duplessis Era, 1935-1959*, Toronto: The Copp Clark Publishing Company.

Office de planification et de développement du Québec (1988). *Le Québec à l'heure de l'entreprise régionale: plan d'action en matière de développement régional*, Gouvernement du Québec.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (1985). *Perspectives de l'emploi – Septembre*, Paris.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (2001). *Examens territoriaux de l'OCDE : Italie*, Paris.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (2002). *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*, Paris.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (2002b). *Territorial Review on Mexico, Policy Brief*, Paris.

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) (2002c). *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Paris.

Parizeau, J. (1980). « L'intervention de l'État dans l'économie », dans Boisvenu, G., L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes*, Montréal : Boréal Express.

Parti libéral du Québec (2003). *Faire confiance aux régions : priorités d'actions politiques pour des emplois et des services en région. Document de travail*. Disponible sur le site Internet http://www.plq.org/tousDocuments/LES_REGIONS_PLQ.pdf, consulté en juin 2003.

Picotte, Y. (1992). *Développer les régions du Québec*, Secrétariat aux affaires régionales, Gouvernement du Québec.

Polèse, M. (1994). *Économie urbaine et régionale : logique spatiale des mutations économiques*, Bibliothèque de science régionale, Paris : Economica.

Polèse, M. (1996). « Impact régional de la mondialisation de l'économie canadienne : question et éléments d'analyse », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, no. 1.

Polèse, M. (1998). « Montréal dans le système-monde : ville internationale ou métropole nord-américaine », dans Manzagol, C., *Montréal 2001: visages et défis d'une métropole*, Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Polèse, M. (1999). « From Regional Development to Local Development: On the Life, Death and Rebirth of Regional Science As a Policy Relevant Science », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXII, no. 3, pp. 299-314.

Polèse, M. et W.J. Coffey (1982). *Les politiques de développement local : éléments de définition*, Études et documents no. 34, Montréal : INRS Urbanisation.

Polèse, M. et R. Shearmur (2002). *La périphérie face à l'économie du savoir : la dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*, INRS Urbanisation, Culture et Société et Institut canadien de recherche sur le développement régional.

Polèse, M. et R. Shearmur. (2002b). « R.I.P.-H.M.R. : à propos du concept de pôle de développement et des stratégies de développement économique des régions québécoises », communication présentée au colloque annuel de l'Association de science régionale de langue française, INRS.

Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

Porter, M. (2001). *San Diego: Clusters of Innovation*, Washington: Council on Competitiveness.

Proulx, M.-U. (1997). « La politique régionale au Québec », *L'Action nationale*, vol. LXXXVI, no. 2, pp.78-79.

Proulx, M.-U. (2002). *L'économie des territoire au Québec*, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Proulx, P.P. (1985). « Redéploiement industriel et développement régional: une perspective canadienne », dans *Redéploiement industriel et planification régionale*, Montréal : Éditions Boisvert et Hamel.

Revue d'économie régionale et urbaine (1987), numéro spécial, no. 3.

Revue canadienne des sciences régionales (RCSR). Numéros spéciaux : 1984 (vol. VII, no. 1), 1989 (vol. XII, no. 1), 1990 (vol. XIII), 1992 (vol. XV, no. 1) et 2001 (vol. XXIV).

Richardson, H.W. (1973). *Regional Growth Theory*, London: Macmillan Press.

Robert, J.C. (1980). « La révolution tranquille », dans Boisvenu, G., L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes*, Montréal : Boréal Express.

Romer, P. (1986). « Increasing Returns and Long Run Growth », *Journal of Political Economy*, vol. 98, pp. S71-S102.

Rosenberg, M.W. (1993). « Has Regional Policy Failed Canada or Has Regional Science Failed Regional Policy? », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. XVI, no. 1.

Savey, M. et P. Veltz (1993). *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, Paris : Éditions de l'Aube.

Savoie, D.J. (1986). *Regional Economic Development : Canada's Search for Solutions*, Toronto: University of Toronto Press.

Savoie, D.J. (1987). « Politicians and Regional Development », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. X, no. 2.

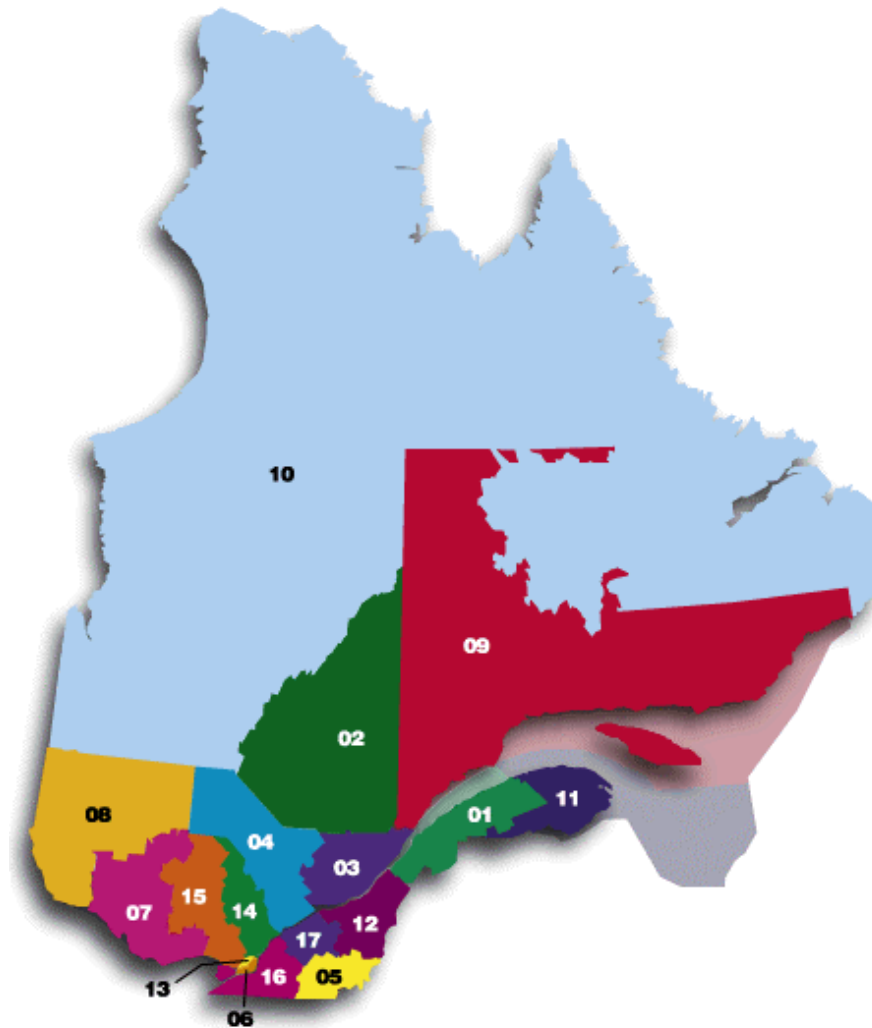
Solow, R.M. (1956). « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 94, pp. 614-623.

Tiebout, C.M. (1956). « A Pure Theory of Local Expenditures », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5 (octobre 1956), pp. 416-424.

Union européenne (2003). Site Internet: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm, consulté en juin 2003.

Winnick, L. (1996). « Place Prosperity vs People Prosperity : Welfare Consideration in Geographic Redistribution of Economic Activity », dans *Essays in Urban and Land Economics in Honor of Leo Grebler*, Real Estate Research Program, U.C.L.A., pp. 273-283.

Annexe: carte des régions administratives du Québec



Régions administratives

- 01 - Bas-Saint-Laurent
- 02 - Saguenay--Lac-Saint-Jean
- 03 - Capitale-Nationale
- 04 - Mauricie
- 05 - Estrie
- 06 - Montréal
- 07 - Outaouais
- 08 - Abitibi-Témiscamingue
- 09 - Côte-Nord
- 10 - Nord-du-Québec
- 11 - Gaspésie--Iles-de-la-Madeleine
- 12 - Chaudière-Appalaches
- 13 - Laval
- 14 - Lanaudière
- 15 - Laurentides
- 16 - Montérégie
- 17 - Centre-du-Québec

Villes principales (population plus élevée)

- Rimouski
- Saguenay
- Québec
- Trois-Rivières
- Sherbrooke
- Montréal
- Gatineau
- Rouyn-Noranda
- Baie-Comeau et Sept-Iles
- Chibougamau
- Gaspé
- Lévis
- Laval
- Joliette
- Saint-Jérôme
- Longueuil
- Drummondville