
Pourquoi et comment mettre en valeur tous les territoires du Québec ?

Guy Massicotte
Université du Québec

Introduction

Pour quelles raisons faudrait-il que le Québec développe l'ensemble de son territoire ? Il existerait de bonnes raisons pour le faire : un projet identitaire ne devrait-il pas inclure la richesse et la diversité de tout le Québec ? Un projet économique ne devrait-il pas s'appuyer sur tous les potentiels ? Un projet politique, enfin, est-il viable sans l'inclusion de tous les citoyens, de toutes les régions ?

Cela apparaît aller de soi, mais l'observation des stratégies mises en œuvre par les décideurs, dans tous les secteurs d'activité, mène plutôt à constater un désintérêt croissant à l'endroit de pans entiers du territoire québécois, malgré les apparences d'un discours manipulateur qui, sous des accents volontaristes, ne fait qu'inhiber encore un peu plus les capacités d'action et de mobilisation des milieux concernés.

C'est pourquoi, après avoir essayé de comprendre le problème du développement des territoires au Québec, il faudra conclure que, plus que jamais, le poids de ce développement reposera sur les communautés elles-mêmes et sur les stratégies qu'elles devront définir et mettre en œuvre pour relever le défi d'un développement intégral et authentique.

Nous poserons tout d'abord la question des écarts de développement en indiquant comment le problème devrait plutôt être posé en termes de sous-développement du potentiel. Nous ferons ensuite un peu d'histoire pour voir comment se pose, dans le Québec d'aujourd'hui, la question du territoire. Après avoir indiqué ce que pourrait être un projet québécois intégrant tous les dynamismes territoriaux, nous concluons que le seul enjeu pour lequel il existe des solutions à portée de main est celui du développement des territoires par les citoyens qui les habitent.

La question des écarts de développement

Il y a toujours eu des disparités spatiales, des écarts de développement entre les territoires. Au Québec même, on peut circonscrire au moins trois grandes catégories de disparités : les écarts entre les quartiers, à l'intérieur des villes ; les poches de sous-développement dans les régions gagnantes du Québec ; les disparités entre les régions de la couronne et celles du centre.

Certes, la source des inégalités est aussi de nature sociale et, dans certains cas, on peut penser que la spatialisation des inégalités est d'abord et avant tout la conséquence des différenciations sociales, les riches et les pauvres ayant tendance à habiter ensemble tout en s'excluant mutuellement. Mais ce processus n'est pas le seul en cause. Tout d'abord, la territorialisation n'est pas exclusivement passive ; elle contribue à son tour à renforcer les inégalités, et surtout à les pérenniser d'une génération à l'autre. Les chances qu'un individu ayant eu des parents pauvres le soit à son tour sont accrues, et elles le sont encore davantage si cet individu a grandi dans un quartier défavorisé. À l'échelle d'un territoire comme le Québec, les liens entre les différenciations sociales et la territorialisation des écarts de développement sont moins nets, sans être pour autant inexistantes. La division des tâches qui s'inscrit dans l'espace revêt souvent un caractère social. Il ne manque pas de décideurs et d'experts pour prôner une division des tâches, où les fonctions nobles et généreusement rétribuées se retrouvent dans les grandes villes, et les fonctions ancillaires et peu valorisées dans les régions excentrées. N'emploie-t-on pas sans vergogne l'expression « régions-ressources », comme s'il allait de soi que les uns n'existent que pour fournir aux autres les ressources dont ils ont besoin pour se développer ?

Certes, la source des inégalités est aussi de nature sociale et, dans certains cas, on peut penser que la spatialisation des inégalités est d'abord et avant tout la conséquence des différenciations sociales, les riches et les pauvres ayant tendance à habiter ensemble tout en s'excluant mutuellement. Mais ce processus n'est pas le seul en cause.

Il faut donc prendre acte que les disparités territoriales sont mêlées à des disparités sociales, tantôt le social étant prédominant, comme c'est sans doute le cas des quartiers urbains, tantôt le territorial étant relayé par le social, comme on le voit avec les régions de la couronne québécoise, à l'ère de la mondialisation.

Écart de développement, sous-développement du potentiel

En soi, du reste, le problème ne réside pas tant dans le fait que ces disparités existent objectivement que dans le fait qu'elles soient ressenties comme des problèmes par les citoyens. Et, encore là, le problème n'est pas si simple qu'il peut paraître à première vue. Selon l'échelle territoriale à laquelle on se situe, en effet, on pourra s'alarmer des écarts qui existent dans le territoire auquel on s'identifie, ou s'inquiéter que le territoire auquel on s'identifie souffre de retard par rapport à d'autres territoires.

Le problème ne réside pas tant dans le fait que les disparités existent objectivement que dans le fait qu'elles soient ressenties comme des problèmes par les citoyens.

Si l'on considère le Québec comme un ensemble territorial, ces deux perspectives coexistent. Il est devenu courant de se comparer aux autres et, notamment, depuis quelques décennies, de se comparer à l'Ontario. En outre, depuis que la mondialisation est devenue un élément de contexte déterminant pour de nombreux décideurs, la capacité du Québec d'assumer la concurrence qui en découlerait constitue un enjeu majeur de développement. Le corollaire en est que les disparités qui existent à l'intérieur du Québec ne sont plus perçues comme un problème, sauf peut-être par les politiciens, à la veille des échéances électorales. Assez

curieusement, cette façon de voir se répercute à d'autres échelles territoriales, et celui qui blâme les autorités politiques québécoises de sacrifier les régions au positionnement global du Québec s'accommodera assez bien des disparités qui existent à l'intérieur de sa propre région, entre quelques pôles urbains et le reste du territoire.

Et si le problème était mal posé ?

La mesure des écarts n'est certes pas inutile, si elle se limite à prendre conscience des particularités et à comprendre des spécificités. Mais elle devient extrêmement nocive quand elle sert à définir et à justifier des stratégies de développement. L'imitation de l'autre, bien sûr, ne peut servir de projet de société. Mais il y a plus grave : concentrer son attention et ses ressources sur tel ou tel écart sans prendre en compte la globalité d'une situation entraîne des distorsions qui peuvent devenir assez débilantes. On en vient à ne plus se percevoir que par rapport aux autres, voire à quelques facettes de l'autre, facettes que dans une conjoncture donnée, des acteurs sont parvenus à imposer à l'attention des décideurs et du public comme les critères déterminants du développement. Taux de chômage, taux de décrochage scolaire, nombre de branchements à Internet, impôt des particuliers, tout et n'importe quoi devient matière à perception de soi et source de priorité politique.

Cette façon de voir amène à occulter la véritable question : « Que voulons-nous être, dans quelle société voulons-nous vivre ? » Et elle en occulte une autre, tout aussi importante : « Pouvons-nous nous développer sans exploiter tout notre potentiel ? »

Concentrer son attention et ses ressources sur tel ou tel écart sans prendre en compte la globalité d'une situation entraîne des distorsions qui peuvent devenir assez débilantes. On en vient à ne plus se percevoir que par rapport aux autres, voire à quelques facettes de l'autre, facettes que dans une conjoncture donnée, des acteurs sont parvenus à imposer à l'attention des décideurs et du public comme les critères déterminants du développement.

Ainsi perçu, ce problème se pose à l'échelle de tout le Québec, par rapport à l'ensemble de son territoire, comme il se pose à l'échelle de chacun des territoires qui le compose.

Un peu d'histoire

L'histoire du Québec, depuis le début du XVII^e siècle, a été une histoire d'expansion territoriale. C'est même, en partie, l'expansion de la colonisation française à l'échelle du continent qui explique la faiblesse de la Nouvelle-France et qui explique, en partie aussi, les guerres coloniales et la Conquête. Mais cette expansion a continué après la Conquête, sous la forme de la colonisation de la périphérie et de l'émigration dans l'Ouest canadien et aux États-Unis. Bien sûr, il y a eu des cycles, des périodes d'expansion plus rapide et des périodes de stabilisation, mais du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e, les Québécois ont occupé leur territoire habitable et ont même ouvert des exploitations dans les zones nordiques, harnachant des rivières, construisant des barrages et aménageant des villes minières. Ils ont su à la fois, selon des rapports qui ne sont pas toujours faciles à élucider, exploiter le potentiel du modèle agricole et paroissial et celui de l'exploitation et de la transformation des ressources naturelles. Encore même, dans les années 1960, à l'époque du déploiement des grands services publics, il ne serait venu à l'idée de personne que ces nouvelles structures que l'on mettait en place ne couvrent pas l'ensemble du territoire : hôpitaux, CLSC, commissions scolaires, cégeps, universités en région, MRC, etc. Comme le développement industriel de l'après-guerre entraînait des disparités spatiales de plus en plus marquées, le gouvernement fédéral s'engageait dans le développement régional, et le gouvernement du Québec emboîtait le pas, avec la création du BAEQ (Bureau d'aménagement de l'est du Québec). On peut porter des jugements sévères sur ces expériences de développement plus ou moins pilotées du centre, mais elles attestent tout au moins d'une volonté nationale de développement régional.

Au cours des années 1970 et 1980, plusieurs facteurs se sont conjugués pour fragiliser les régions de la couronne. La remise en question de l'État providence entraînait un affaiblissement de la légitimité de l'intervention publique et une diminution des moyens dont pouvaient disposer les gouvernements. La stabilité, qui allait bientôt être suivie d'un déclin démographique, affaiblissait les régions. Déjà, le développement industriel au centre et les limites de la colonisation et de l'économie des ressources naturelles avaient entraîné, dès les années d'après-guerre, des reflux démographiques vers les centres. Le ralentissement des naissances allait renforcer cette déprise démographique dans nombre de régions. La crise économique plus ou moins larvée qui a caractérisé ces années ne permettait pas non plus de dégager des investissements importants pour des initiatives de développement. Mus à la fois par une idéologie de désengagement et par l'absence de moyens, les gou-

vernements donnèrent dans le partenariat et le développement endogène, s'en remettant à des milieux de plus en plus affaiblis pour élaborer des stratégies et des plans de développement, tout en leur refusant par la suite les appuis nécessaires à leur mise en œuvre. Ce fut l'époque des conférences socio-économiques, des plans stratégiques régionaux et des ententes entre l'État et les régions, époque aussi où cette attitude gouvernementale se doublait d'une confiance presque aveugle envers les petites et moyennes entreprises pour assurer le développement dans l'ensemble du territoire. Et de fait les régions, pendant cette période, tenaient le coup. Combinant les aides de l'État qu'elles parvenaient à obtenir et la volonté des entreprises et des institutions du milieu, misant sur l'exploitation des ressources lorsque c'était possible (la forêt, la modernisation assez spectaculaire de l'agriculture, l'hydroélectricité, la production d'aluminium, l'exploitation minière, etc.), les régions réussissaient à se maintenir, voire à rivaliser avec les grands centres pour actualiser leur potentiel de développement.

La rupture véritable se produit avec la décennie 1990. La démographie poursuit son œuvre et atteint davantage les régions éloignées des grands centres, qui ne profitent guère de l'immigration. Les gouvernements accentuent leur désengagement, motivés par l'impératif de l'équilibre budgétaire et des réductions d'impôt. La nouvelle économie, induite par la métropolisation qui sévit à l'échelle mondiale, avantage le centre du Québec. Mais le phénomène le plus décisif est sans conteste l'attitude des décideurs, qui fantasment sur la concentration, qui ne rêvent plus que de mondialisation et de concurrence avec les grandes métropoles du monde. Le Québec idéal n'est plus le territoire québécois, dans son extension géographique intégrale, peuplé et habité de communautés vivantes, mais bien un Québec imaginaire où les statistiques économiques deviennent l'indicateur exclusif du succès. « Hors de Montréal, point de salut » sert de principe directeur de l'action des entreprises, des gouvernements et des institutions. Seule une certaine rectitude politique occulte cette tendance générale alors que les impératifs électoraux la tempèrent à l'occasion, avec des cataplasmes et de belles paroles davantage que par des moyens énergiques et des gestes décisifs.

Le Québec idéal n'est plus le territoire québécois, dans son extension géographique intégrale, peuplé et habité de communautés vivantes, mais bien un Québec imaginaire où les statistiques économiques deviennent l'indicateur exclusif du succès.

Pour ceux et celles qui fréquentent les cercles du pouvoir, il est devenu assez courant d'entendre le propos que les régions de la couronne québécoise, désignées comme périphériques ou éloignées, se sont développées en fonction des ressources naturelles, et que celles-ci ayant perdu leur valeur économique, il n'y a plus lieu de les maintenir, du reste, les populations elles-mêmes l'ayant bien compris puisqu'elles « votent avec leurs pieds » en migrant massivement vers les grands centres.

Dès lors se pose la question visant à savoir si le Québec doit toujours avoir pour objectif d'occuper son territoire et de favoriser dans toutes les régions un développement optimal de ses ressources, et pourquoi. Car la question, en effet, n'est pas de savoir s'il faut permettre aux régions de vivoter, tout en en faisant juste assez pour éviter que se forme un parti des régions. Cette approche correspond au *statu quo*. La question est de savoir s'il faut un plein développement de chacun des territoires du Québec, dans une perspective d'interdépendance, en vue du développement optimal du potentiel de l'ensemble du territoire québécois.

La question est de savoir s'il faut un plein développement de chacun des territoires du Québec, dans une perspective d'interdépendance, en vue du développement optimal du potentiel de l'ensemble du territoire québécois.

La question du territoire dans le Québec d'aujourd'hui

Le problème n'en est pas un d'équité, même si la question d'équité se pose. Un citoyen de la Gaspésie ou de l'Abitibi a-t-il les mêmes droits qu'un citoyen de Montréal ou de Québec ? En fait, dans l'état actuel de la société, il serait bien naïf de poser le problème en ces termes. Il n'y a plus guère de politiciens, d'investisseurs, d'administrateurs du secteur public ou du secteur privé qui pourraient encore se laisser émouvoir par une question éthique lorsqu'il est question de développement régional. Observons donc le problème sous un autre angle, celui, précisément, des intérêts économiques et politiques. Peut-on envisager le territoire du Québec réduit au périmètre Gatineau – Québec – Sherbrooke – Montréal – Outaouais ? Est-ce cette vision du Québec de demain qui motive les classes dirigeantes d'aujourd'hui ? Peut-on envisager ainsi sacrifier, renoncer aux ressources humaines, communautaires et naturelles de toute la couronne québécoise pour se replier sur un Québec

exsangue, qui ne cesserait d'ailleurs de se comprimer sur lui-même pour en être bientôt réduit à la grande agglomération montréalaise ? À moins de vouloir de ce Québec et d'accepter les coûts du désengagement que ne manquera pas d'engendrer la nécessaire période de vidage de ces territoires, il faut envisager un véritable développement territorial du Québec.

Le développement du Québec, toute considération constitutionnelle mise à part, devrait s'appuyer sur un triple projet. Un projet identitaire, nourri de l'apport de l'histoire et de la contribution culturelle de chacune des régions du Québec ; un projet économique, reposant sur la mise en valeur intégrée de tout le potentiel naturel et humain du territoire québécois ; un projet politique, fait de l'engagement démocratique d'une grande majorité de citoyennes et de citoyens en provenance de toutes les régions.

Le développement du Québec, toute considération constitutionnelle mise à part, devrait s'appuyer sur un triple projet. Un projet identitaire, économique et politique.

Il faut cesser, en conséquence, d'opposer le modernisme des grands centres au folklore régional : il y a du folklore, au mauvais sens du terme, au centre et en région, aussi bien que des compétences et de l'inventivité. Il faut cesser aussi de considérer les dépenses publiques d'infrastructure et d'aide au développement comme des investissements au centre et des coûts en périphérie. À tout considérer, les coûts sont aussi élevés au centre qu'en périphérie et les investissements, aussi rentables et aussi risqués. L'impression, par trop répandue, que l'on investit au centre et dépense en périphérie doit être combattue avec la plus grande énergie. Il faut cesser enfin de considérer les citoyens des régions comme des machines à voter, que l'on anime à la veille des scrutins par des miroirs aux alouettes. Les habitants de tout le Québec doivent être considérés comme des citoyens à part entière, capables de contribuer et de soutenir un projet politique de développement culturel, économique et social.

Le Québec ne peut vivre réduit à son centre. Le Québec a besoin du dynamisme, des ressources, de la créativité et de l'engagement de tous ses citoyens, où qu'ils se trouvent au Québec, avec les particularités et l'originalité de leur territoire respectif, dans un agencement dynamique qui permet à chacun de fournir sa contribution selon son potentiel. Mais cela appelle, bien entendu, une volonté politique ferme et un sens aigu de la vision stratégique de la part des décideurs.

L'impression, par trop répandue, que l'on investit au centre et dépense en périphérie doit être combattue avec la plus grande énergie. Il faut cesser enfin de considérer les citoyens des régions comme des machines à voter, que l'on anime à la veille des scrutins par des miroirs aux alouettes. Les habitants de tout le Québec doivent être considérés comme des citoyens à part entière, capables de contribuer et de soutenir un projet politique de développement culturel, économique et social.

À cet égard, à vrai dire, il n'y a pas lieu d'être très optimiste. Quelqu'un qui observerait les stratégies des investisseurs, des politiciens, des administrateurs, des universitaires québécois d'aujourd'hui devrait bien en arriver à la conclusion que ces derniers ne sont prêts à soutenir des investissements que lorsqu'ils s'inscrivent dans la foulée de la métropolisation, tout en occupant l'opinion des périphériques avec des promesses de développement inadéquates et qui, de toute façon, ne se réalisent pratiquement jamais.

Ils ne se rendent pas compte qu'ils contribuent ainsi à rétrécir le Québec, à le ratatiner sur lui-même et à l'affaiblir, au lieu de l'enrichir. Très peu, à vrai dire, sont intéressés à un véritable développement, un développement qui serait, pour les régions du Québec, autre chose que le soutien à l'exploitation des ressources et le maintien de la paix sociale et politique. Pire encore, pour un grand nombre de décideurs, les régions sont devenues un faire-valoir, un prétexte, une cause que l'on utilise pour justifier des politiques et des projets dont les seuls véritables bénéficiaires sont des entreprises et des institutions du centre.

Et la question du développement des territoires du Québec

Le fardeau, de ce fait, repose de plus en plus sur les milieux eux-mêmes, des milieux souvent appauvris et de moins en moins capables de relever les défis d'un développement intégral et authentique. En dépit des efforts des gouvernements, et notamment du gouvernement du Québec, pour liquider les institutions politiques fondées sur l'appartenance, il faudra trouver des cadres d'action capables de mobiliser des énergies, et à l'intérieur des structures qui subsisteront, apprendre à se doter d'une vision de développement, se donner en fait un projet identitaire, un projet économique

et un projet politique, à l'échelle de chacun des territoires.

Il faudrait bien sûr que les gouvernements et, d'une façon plus générale, les instances du centre, s'identifient à ces démarches et les appuient dans une perspective d'intégration à un projet québécois plus global, mais il y a peu de chances qu'elles le fassent. Les acteurs du centre, selon leur propre logique, ne perçoivent pas les acteurs de la couronne comme des alliés mais bien davantage comme l'image inverse de ce qui les fascine et les motive, au mieux comme une source de gaspillage et de diversion des ressources qu'il faudrait concentrer encore davantage pour faire face à la concurrence mondiale. Les communautés qui échappent à la métropolisation seront donc de plus en plus seules pour bâtir leur développement. Dans certains cas, elles n'y parviendront pas. Les potentiels sont trop faibles et les contraintes, trop grandes. Il faudra se résoudre à laisser en friche des pans importants du territoire. Mais, ailleurs, en se mobilisant, les forces du milieu parviendront à valoriser leurs ressources et à créer les contre-pouvoirs nécessaires à la neutralisation des politiques débilantes et à la création de nouveaux pôles de développement, capables de se pérenniser.

Le Québec ne peut vivre réduit à son centre. Le Québec a besoin du dynamisme, des ressources, de la créativité et de l'engagement de tous ses citoyens, où qu'ils se trouvent au Québec, avec les particularités et l'originalité de leur territoire respectif, dans un agencement dynamique qui permet à chacun de fournir sa contribution selon son potentiel. Mais cela appelle, bien entendu, une volonté politique ferme et un sens aigu de la vision stratégique de la part des décideurs.

Dans ce travail, les universités et les collèges en région ont une immense responsabilité, dans la mesure où le savoir est une des composantes déterminantes du développement dans le monde d'aujourd'hui. Un savoir, du reste, qui devra se constituer aussi bien par rapport à une vision stratégique de développement que par rapport à des innovations qu'il faudra mettre en œuvre dans toutes les dimensions de la vie culturelle, économique et politique. C'est à ce vaste chantier que sont conviés les intellectuels, les scientifiques et les acteurs du terrain qui croient aux régions. Ils s'y engageront dans le cadre d'alliances stratégiques qui devront se constituer à travers tout le Québec. ■