
Les régions du Québec ou le Québec-région : pour sortir de l'approche centre – périphérie !

Juan-Luis Klein
Universit du Qu bec Montr al

Introduction

Pourquoi faut-il développer les régions du Québec ? Cette question n'est pas nouvelle. Cela fait près de quarante ans que le Québec expérimente des stratégies de développement régional, depuis le BAEQ (Bureau d'aménagement de l'est du Québec) jusqu'aux CLD (centres locaux de développement) en passant par les pôles de développement, les sommets régionaux et l'État partenaire. Et ce, sans oublier les travaux des chercheurs et équipes qui ont mené des examens critiques nombreux de l'action gouvernementale¹. Or, la question continue à être posée. Est-ce l'équivalent d'un constat d'échec ? Et s'il fallait changer la perspective ? Ou carrément changer la question ? C'est que, aussi bien les programmes gouvernementaux de développement régional que les travaux critiques à leur égard placent – avec des nuances et des différences d'orientation – les inégalités entre Montréal et le reste de la province au centre de l'analyse des inégalités territoriales de développement du Québec. C'est l'effet de l'approche centre – périphérie. Mais cette approche est-elle pertinente pour comprendre les problèmes de développement sur le territoire et agir sur eux ? Dans ce texte, nous essaierons de montrer qu'elle est insuffisante aujourd'hui, qu'il faut changer la perspective et poser le problème en d'autres termes.

Nous le ferons en prenant le biais économique, que nous savons limité, mais qui nous semble correspondre à la compréhension que les acteurs gouvernementaux et locaux ont de la problématique du développement. Nous proposerons de changer l'échelle de référence et de voir le Québec comme une région. Et il va sans dire que nous ne parlerons que du Québec du sud, du Québec urbain. L'analyse de l'ensemble du territoire du Québec, le territoire provincial (ou national), qui est bien plus vaste et complexe que le Québec

du sud, et qui évidemment ne peut pas être réduit à une région, exige une autre approche et déborde de nos objectifs.

L'insuffisance actuelle de l'approche centre – périphérie

Plusieurs raisons justifient un changement d'approche, voire d'échelle dans l'analyse de la question du développement régional au Québec. Disons au départ que l'approche centre – périphérie, qui a traditionnellement inspiré l'analyse du développement des régions québécoises, peut être envisagée dans deux perspectives, l'une que nous appellerons *économico-politique* et l'autre, que nous appellerons *politico-territoriale*. La perspective économique-politique est basée sur l'analyse des échanges économiques inégaux entre des acteurs localisés dans des espaces différents et soutient que les inégalités régionales résultent du transfert de plus-value généré par l'inégalité des échanges. C'est en fait une réponse inspirée du marxisme – développée entre autres par Samir Amin dans les années 1970 – à l'analyse ricardienne des avantages comparatifs pour expliquer les différences de développement entre les États.

La perspective économique-politique est basée sur l'analyse des échanges économiques inégaux entre des acteurs localisés dans des espaces différents et soutient que les inégalités régionales résultent du transfert de plus-value généré par l'inégalité des échanges.

Quant à la perspective politico-territoriale, elle est inspirée des analyses de l'économiste Gunnar Myrdal

et postule que la concentration du pouvoir économique et décisionnel dans les agglomérations centrales d'un pays amorce un cercle vicieux qui accroît cette concentration aux dépens des régions périphériques. Cette thèse constitue une option aux grandes thèses fondatrices de la planification régionale telles la théorie des places centrales, élaborée entre autres par Walter Christaller, selon laquelle une bonne distribution hiérarchisée des centres urbains est garante de l'équité dans l'accès des citoyens d'un État aux biens et aux services, et la théorie des pôles de croissance formulée par François Perroux, à partir de laquelle il a été soutenu par divers auteurs que le développement d'un territoire national pouvait être atteint par l'intermédiaire de la concentration des investissements dans les principales agglomérations urbaines.

La perspective politico-territoriale est inspirée des analyses de l'économiste Gunnar Myrdal et postule que la concentration du pouvoir économique et décisionnel dans les agglomérations centrales d'un pays amorce un cercle vicieux qui accroît cette concentration aux dépens des régions périphériques.

Si nous confrontons ces deux perspectives à la situation territoriale du Québec, nous sommes obligés de constater qu'elles ne conviennent pas au Québec d'aujourd'hui. Il est clair que les disparités socio-territoriales du Québec ne découlent pas des échanges interrégionaux infraquébécois. Ces échanges existent, bien sûr. Ils sont essentiellement unidirectionnels et créent des inégalités². Mais ils se combinent à des échanges internationaux à travers lesquels les entreprises établissent des liens avec d'autres régions du Canada et de l'Amérique du Nord et en tirent profit. En ce qui concerne par ailleurs la dynamique politico-territoriale, il faut la placer dans le contexte canadien et non seulement québécois. Certes, le Québec dispose d'instances et de structures politiques autonomes. Cela n'en fait pas un État-nation pour autant, et ce malgré une certaine « illusion d'indépendance » qui amène plusieurs acteurs et auteurs à ignorer l'effet canadien dans l'analyse du développement régional du Québec. Il ne fait pas de doute que la distribution territoriale des investissements et des dépenses du gouvernement

du Québec joue dans la concentration des services et des activités et des populations, mais ce facteur joue à toutes les échelles, y compris l'échelle locale, au profit essentiellement des centres urbains. Au plan des grandes tendances interrégionales, l'effet cumulatif de la concentration des institutions économiques et politiques se traduit depuis quelques dizaines d'années par la croissance de Toronto et de l'ouest du Canada, aux dépens de l'ensemble du Québec, y compris de Montréal. Ces deux arguments suffiraient pour revoir la pertinence de l'approche centre – périphérie ou encore pour repenser son application. Mais à cela il faut ajouter que les nombreux phénomènes socio-territoriaux qui constituent la mondialisation ont largement changé le contexte des rapports interrégionaux des acteurs économiques.

Il est clair que les disparités socio-territoriales du Québec ne découlent pas des échanges interrégionaux infraquébécois. Ces échanges existent, bien sûr. Ils sont essentiellement unidirectionnels et créent des inégalités. Mais ils se combinent à des échanges internationaux à travers lesquels les entreprises établissent des liens avec d'autres régions du Canada et de l'Amérique du Nord et en tirent profit.

Deux dynamiques qui cohabitent : la dualisation territoriale et la dualisation sociale

Entendons-nous, nous ne sommes pas en train de dire qu'il ne faut pas intervenir pour atteindre une plus grande équité dans la répartition des ressources et dans l'offre de services à travers le territoire du Québec et pour mettre en place les conditions nécessaires à l'épanouissement de toutes les collectivités qui constituent la société québécoise. Un regard rapide à la situation de ces collectivités à travers le territoire montre combien une telle intervention est nécessaire. Les jeunes continuent à quitter les espaces ruraux pour la ville et surtout pour les principales agglomérations métropolitaines, ce qui compromet la viabilité des milieux ruraux. L'éloignement se juxtapose à la rareté des services, surtout les services spécialisés. Les problèmes de chômage se concentrent dans les zones spé-

cialisées dans les activités traditionnelles. Et plusieurs espaces se caractérisent par le fait qu'une part importante des revenus de leurs habitants provient des programmes de sécurité sociale³.

Bien sûr, ces caractéristiques se trouvent autant en région que dans la métropole ou dans sa zone d'influence. Le chômage, le recours à l'assistance sociale, les problèmes sociaux affectent d'une façon marquée certains quartiers de la métropole et ce, même si dans certaines activités de haut niveau technologique, il y a pénurie de main-d'oeuvre. C'est le cas notamment dans l'est de Montréal et dans le sud-ouest, c'est-à-dire dans les anciens espaces industriels associés à l'industrialisation de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e, ainsi qu'à la croissance industrielle de l'après-guerre. Mais nous convenons que Montréal compte sur plus de ressources susceptibles d'être mobilisées pour apporter une réponse à ces problèmes, à moyen terme, que les milieux ruraux dits « éloignés », par exemple. La question ici réside dans les stratégies de mobilisation de ces ressources, mais nous n'aborderons pas ici ce problème faute d'espace⁴.

Ce qu'il faut comprendre est que ces problèmes sociaux graves et intenses coexistent avec une dynamique de reconversion technologique qui fait de l'économie québécoise une économie dynamique et globalement en croissance. Depuis le début des années 1990, le taux de chômage a diminué de façon considérable, les exportations ont augmenté de façon significative et les activités de haute technologie telles la biopharmaceutique, les télécommunications, l'aéronautique, l'informatique et le multimédia ont connu une très forte croissance⁵. Ces secteurs correspondent à ce qu'on appelle l'économie du savoir et, donc, il n'est pas surprenant que les entreprises qui s'y rattachent consacrent des efforts importants à la recherche et à l'innovation technologique. Mais d'autres secteurs, plus traditionnels, sont aussi en reconversion et affichent des résultats surprenants en matière de compétitivité et de création d'emploi. Pensons par exemple au cas du secteur agricole avec les activités bioalimentaires dans la Montérégie, à celui du secteur de Drummondville, où il y a pénurie de main-d'oeuvre, aux activités qui se développent le long de l'autoroute 73 en Beauce et à bien d'autres cas rapportés par plusieurs études qui ont montré que la nouvelle économie ne se limite pas aux activités de haut niveau technologique et aux grands centres métropolitains⁶.

Ce qu'on constate en fait, c'est le repositionnement des divers espaces économiques qui constituent le Québec dans l'espace de production et de consommation nord-américain. Cette situation n'est que le reflet des grandes restructurations que traverse la société occidentale, dont il faut absolument tenir compte pour poser adéquatement le problème du développement régional. Ces restructurations concernent l'émergence d'une « nouvelle économie » dite du savoir, la structuration territoriale de cette économie en forme d'archipel, les bouleversements spatiaux qu'entraînent les nouvelles technologies de communication et les processus d'exclusion concomitants à l'adaptation des structures productives locales à la nouvelle économie ; cette économie basée sur la combinaison des innovations technologiques et les innovations sociales qui reposent sur les connaissances.

La perspective centre – périphérie, fondée sur des rapports interrégionaux de domination à l'intérieur du Québec, n'apparaît plus suffisante pour expliquer les nouvelles caractéristiques d'un mode de développement où la dualisation territoriale propre à la logique centre – périphérie se combine à une dualisation sociale qui s'exprime par un processus territorial combiné de croissance et d'exclusion. Les inégalités territoriales demeurent et s'accroissent, nous nous empressons de le souligner, mais elles s'expriment différemment.

Dans la plupart des régions, et de surcroît dans l'ensemble métropolitain montréalais, la croissance et la décroissance, la richesse et la pauvreté cohabitent. Certains secteurs tirent profit des avantages que procure la mondialisation alors que d'autres en ressentent les effets négatifs et déclinent. La perspective centre – périphérie, fondée sur des rapports interrégionaux de domination à l'intérieur du Québec, n'apparaît donc plus suffisante pour expliquer les nouvelles caractéristiques d'un mode de développement où la dualisation territoriale propre à la logique centre – périphérie se combine à une dualisation sociale qui s'exprime par un processus territorial combiné de croissance et d'ex-

clusion. Les inégalités territoriales demeurent et s'accroissent, nous nous empressons de le souligner, mais elles s'expriment différemment⁷.

Des rapports centre – périphérie à la métropolisation dans la société d'archipel

Dans le contexte de la mondialisation et de l'économie d'archipel, voire de la société d'archipel⁸, la clé de l'analyse des problèmes liés à l'inégalité sociale et économique des territoires, et surtout des collectivités qui les habitent, est la métropolisation⁹. La mondialisation implique un changement dans la configuration des espaces de développement économique. Au sein des grands blocs continentaux tels l'ALENA et l'Union européenne, les activités productives, les organisations socio-économiques et les institutions politiques créent de nouveaux découpages régionaux et de nouvelles modalités d'action régionale. Les territoires de la mondialisation prennent une configuration réticulaire où les métropoles sont les nœuds d'un réseau spatial urbain auquel s'articulent des espaces productifs qui débordent sur le rural. Ce réseau constitue l'armature territoriale de la mondialisation. Notre perception des tensions à l'œuvre dans le territoire québécois doit tenir compte de ce changement. Ce dont il s'agit, c'est de voir comment les différentes collectivités qui constituent le Québec actuel peuvent s'articuler à un processus de métropolisation déjà largement amorcé. Et il ne faut pas négliger le fait qu'au Québec, la population est urbaine même dans les espaces considérés comme ruraux à cause du lieu de travail de la population dite rurale, lequel lieu de travail est situé en ville.

Les territoires de la métropolisation se structurent en réseaux informationnels et en nœuds productifs à des échelles urbano-régionales. Pourrait-on imaginer une stratégie de développement informée par le processus de métropolisation en cours, construite sur la base du réseautage des différents centres urbains de façon à densifier leurs échanges et à les rendre plus multidirectionnels ? Pour y parvenir, il faudrait d'une part mettre à jour notre conception de ce qu'est le développement, et d'autre part modifier notre conception du Québec économique. C'est que, s'il est vrai que le Québec constitue sur le plan culturel une société nationale, sur le plan économique, il s'apparente davantage à une de ces nouvelles économies

régionales où des initiatives locales de développement convergent grâce à des modalités territoriales de gouvernance.

Pourrait-on imaginer une stratégie de développement informée par le processus de métropolisation en cours, construite sur la base du réseautage des différents centres urbains de façon à densifier leurs échanges et à les rendre plus multidirectionnels ?

Plusieurs auteurs tels K. Ohmae utilisent la notion d'économie régionale pour illustrer l'insuffisance des concepts d'économie nationale et d'État-nation pour apprécier le développement économique, dans la mesure où certaines régions telles la Catalogne en Espagne, le littoral chinois, ou la Californie aux États-Unis, empruntent des trajectoires spécifiques qui les distinguent des États où elles s'insèrent. Il s'agit ici de régions qui ont plusieurs millions d'habitants et qui comptent sur des institutions économiques, sociales et politiques capables de définir et de mettre en œuvre des stratégies territoriales de développement qui influencent le comportement des facteurs économiques¹⁰.

Le Québec compte sur ce genre d'institutions. Bien sûr, nous pensons au gouvernement du Québec comme tel, aux institutions publiques traditionnelles créées par le gouvernement du Québec pour fins d'investissement telles la Société générale de financement ou la Caisse de dépôt et de placement, et aux entreprises publiques créées pour mettre en valeur les ressources naturelles, telle Hydro-Québec. Nous pensons aussi au Mouvement Desjardins. Mais nous pouvons penser aussi à des institutions nouvelles telles les fonds mis au point par les organisations syndicales, telles le Fonds de solidarité (FTQ) ou le Fond-action (CSN). Nous pouvons aussi penser à une attitude nouvelle qui se développe progressivement dans les organisations sociales, syndicales ou communautaires, qui les amène à s'impliquer de façon convergente dans le développement économique et à s'engager dans des initiatives locales de développement. À titre d'exemple, citons le développement dans les organisations syndicales d'une sorte de conscience territoriale, induite par le besoin de modifier le rapport des forces

face aux entreprises et à préserver des emplois¹¹. Il y a en fait au Québec suffisamment de ressources institutionnelles et financières susceptibles d'être mobilisées pour le développement des collectivités québécoises.

Le Québec comme cadre d'une politique de développement régional réticulaire et flexible

Le défi pour le Québec est de mobiliser ses organisations pour s'affirmer dans un univers découpé à l'échelle mondiale en mettant à contribution l'initiative locale. Pour cela, il faut élaborer une stratégie inclusive et non exclusive, active et volontariste, qui rallie des acteurs montréalais et non montréalais, qui profite des forces du marché mais qui les oriente en vue de mieux insérer le Québec dans la sphère de la métropolisation. Les espaces locaux constituent des niches productives, certaines associées directement à la mondialisation, branchées aux réseaux mondialisés, et d'autres davantage enracinées dans des réseaux restreints et non pas directement associées à la mondialisation. Ces niches devraient être mises en réseau à l'échelle québécoise.

Les inégalités les plus importantes aujourd'hui, auxquelles il faut apporter une solution à la fois sociale et territoriale, sont celles qui séparent l'univers de possibilités qu'ouvre l'inclusion dans des réseaux informationnels mondialisés et la frustration d'importants pourcentages de la population qui n'y ont pas accès et ce, autant en milieu urbain qu'en milieu rural.

Dans cette perspective, les inégalités sociales et territoriales doivent être réinterprétées. Les inégalités les plus importantes aujourd'hui, auxquelles il faut apporter une solution à la fois sociale et territoriale, sont celles qui séparent l'univers de possibilités qu'ouvre l'inclusion dans des réseaux informationnels mondialisés et la frustration d'importants pourcentages de la population qui n'y ont pas accès et ce, autant en milieu urbain qu'en milieu rural. Dans ce contexte, les rapports *ville – région* ou *région centrale – région périphérique*, dont les effets inégalitaires persistent et handicapent les territoires périphériques, nous en con-

venons, prennent moins d'importance que le hiatus qui s'établit entre l'inclusion et l'exclusion, entre le branchement et le débranchement.

En guise de conclusion

Pourquoi faut-il développer les régions du Québec, nous demandait-on ? Et si nous répondions qu'il faut changer d'échelle et voir le Québec comme une région ? À l'ère de la mondialisation et de la métropolisation, l'échelle régionale pertinente à la mise en œuvre du développement est celle où les instances politiques, les organisations sociales et les entreprises peuvent mettre en œuvre des stratégies territoriales efficaces. C'est l'échelle qui permet aux initiatives locales de mobiliser des ressources suffisantes pour influencer les forces du marché, plus fortes aujourd'hui à cause de l'adhésion des gouvernements aux concepts néolibéraux. C'est l'échelle la plus proche des acteurs qui permet la prise de décisions, mais des décisions qui ont un effet, qui ne sont pas de simples vœux. La seule échelle qui permet cela au Québec est l'échelle québécoise elle-même.

Une telle perspective n'élimine pas l'échelle locale. C'est à l'échelle locale, à celle des MRC par exemple, que les petites et moyennes villes en interrelation avec les communautés rurales pourraient servir de tremplin à des initiatives permettant de mettre en valeur les actifs locaux qui constituent un capital socioterritorial précieux pour développer des initiatives locales, dont la base réside dans les ressources humaines et dans les identités locales. Ces initiatives permettraient de créer des liens entre les secteurs les plus performants et les autres secteurs qui, même s'ils sont considérés comme plus traditionnels, sont nécessaires dans une stratégie de développement gagnante. Mais c'est par la mobilisation des ressources disponibles à l'échelle québécoise que ces initiatives pourraient réussir et atteindre leurs objectifs. Cela me semble d'ailleurs être la seule façon de dépasser les fractures entre Montréal et le reste de la province et de combler le hiatus entre l'inclusion et l'exclusion. ■

Notes et références

¹ Pour une synthèse, voir P. HAMEL et J.-L. KLEIN (1996). « Le développement régional au Québec : enjeu de pouvoir et discours politique », dans M.-U. Proulx (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 293-311.

-
- ² Comme le montrent S. CÔTÉ et R. LAVERTU (1991). *Régions et interrelations économiques au Québec*, Québec, OPDQ, Dossiers de développement régional.
- ³ Ces caractéristiques peuvent être documentées à partir des indicateurs et documents cartographiques de l'*Atlas du Québec et de ses régions* (www.atlasduquebec.qc.ca).
- ⁴ Pour une analyse de cette question, voir J.-L. KLEIN, J.-M. FONTAN et D.-G. TREMBLAY (2001). « Les mouvements sociaux dans le développement local à Montréal : deux cas de reconversion industrielle », *Géographie Économie Société*, Paris, Alternatives économiques, vol. 3, n° 2, p. 247-280.
- ⁵ Bien sûr, nous ne tenons pas compte ici des effets de la récession amorcée à l'automne 2001.
- ⁶ Comme le montre bien M.-U. PROULX (1996), dans une carte synthèse des grands axes de croissance et d'innovation au Québec. Voir M.-U. PROULX (1996). « Les relations économiques et politiques entre Montréal et les régions », dans *Les défis et les options de la relance de Montréal*, L.-N. Tellier (dir.), Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 171.
- ⁷ Pour une synthèse des effets territoriaux de la mondialisation, voir J.-L. KLEIN (1999). « Mondialisation et État-nation : la restructuration territoriale du système-monde », dans *L'Éducation géographique. Conscience territoriale et formation du citoyen*, J.-L. Klein et S. Laurin (dir.), Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 55-92.
- ⁸ Concernant le concept d'économie d'archipel, voir P. VELTZ (1996). *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, Presses universitaires de France. Concernant le concept de société archipel, voir J. VIARD (1994). *La société archipel ou les territoires du village global*, Paris, Éditions de l'Aube.
- ⁹ Concernant le concept de métropolisation et son application au développement des collectivités locales, voir J.-M. FONTAN, J.-L. KLEIN et D.-G. TREMBLAY (1999) (dir.). *Entre la métropolisation et le village global*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec ; C. LACOUR et S. PUIS-SANT (1999) (dir.). *La métropolisation : croissance, diversité et fractures*, Paris, Anthropos-Economica ; M. BASSAND (1997). *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques romandes.
- ¹⁰ Le politologue Alain Gagnon s'est inspiré d'ailleurs de ce type de travaux pour suggérer l'application de la notion d'État-région à la situation québécoise à l'occasion du colloque annuel de l'Atlas du Québec et de ses régions tenu dans le cadre de l'ACFAS en mai 2000.
- ¹¹ À ce propos, voir J.-M. FONTAN et J.-L. KLEIN (2000). « Mouvement syndical et mobilisations pour l'emploi », *Politique et Sociétés*, Montréal, Association québécoise des sciences politiques, vol. 19, n° 1, p. 79-102.