
Que faire ? Là est la question...

Oleg Stanek
Universit du Qu bec Rimouski

Introduction

Qui a donc envie de se « développer » ? Le commun des mortels veut s'enrichir, souhaite avoir un emploi intéressant, stable et bien rémunéré, deux ou trois voitures devant une grande et belle maison, la tondeuse dernier cri (pour faire pâlir d'envie le voisin...), souhaits qui ne relèvent pas du développement mais de la réussite personnelle. Qui plus est, sur le plan individuel, ces rêves ne sont ni complexes ni irréalisables. Mais leur frustration conduit à un autre rêve, collectif, projetant dans le futur ce qui nous est refusé *hic et nunc* : celui du « développement » ouvrant tout grand les portes du désir.

Si notre rapport avec l'objet « développement » demeure obscur et ambigu, la question posée par les rédacteurs de la revue puise à la source de ces mêmes incertitudes. En apparence naïve, s'adressant aux âmes bien pensantes, elle comporte quelques *a priori* et ambiguïtés qu'il convient de signaler avant de tenter d'y répondre. En effet, les non-dits qu'elle implique pourraient nous égarer dans des discussions stériles. Tout d'abord, elle suggère que le développement des régions doit être envisagé (ou refusé) sous la forme d'un « impératif catégorique » imposant l'exécution des obligations prescrites par une sorte de droit transcendant. Ensuite, elle sous-entend l'existence d'un sujet interpellé par ce commandement qui, une fois l'appel entendu, devrait retrousser ses manches et « développer » les régions. Finalement, la question présuppose que les finalités et la nature de ce « développement » sont données d'avance comme tâche finie et déterminée qui s'impose spontanément à tous et fait consensus. Or rien de cela ne semble évident. Ainsi, par exemple, un régionaliste ardent pourrait répondre : « Non, il ne faut pas développer les régions, les régions doivent se développer elles-mêmes. »

Il n'est bien entendu ni possible ni souhaitable de faire ici l'exégèse de la « vraie nature » du développement. Rappelons simplement l'existence de la forme pronominale du verbe, dont l'emploi conduirait à une question différente : « Les régions se développent-elles ? » Celle-ci suggère, en contraste avec la première, que le développement est un processus qui n'est pas guidé par un maître d'œuvre transcendant mais qui correspond à la réalisation d'un potentiel propre à la région, traduisant soit un « destin naturel » des régions, soit un projet social et économique, etc. Bien qu'en apparence moins ambiguë, cette nouvelle façon d'aborder le problème invite également à trancher entre le bien et le mal (S'agit-il d'un « bon » ou d'un « mauvais » développement ?). Malgré cela, une telle formulation nous rappelle que les régions se sont développées dans le passé et continuent de le faire indépendamment de la volonté d'un développeur en chef. Si nous convenons d'appeler « développement régional » le processus de transformation des collectivités territoriales et de leur environnement tout en laissant aux acteurs impliqués la responsabilité de porter un jugement sur ses effets¹, nous constatons qu'une partie importante de la dynamique développementale ne résulte ni d'un « impératif catégorique », ni d'un projet global défini par un meneur de jeu, mais tout simplement des décisions prises au jour le jour par des individus ou certains groupes, dans un contexte lui-même changeant, sans aucune visée de « Développement » avec un *D* majuscule. Ainsi, plusieurs processus qui ont façonné les régions actuelles ne résultaient pas d'un projet concerté mais découlaient des effets cumulatifs des adaptations à des situations nouvelles, provoquées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région, et auxquelles divers acteurs étaient contraints « par les circonstances ».

Si nous convenons d'appeler « développement régional » le processus de transformation des collectivités territoriales et de leur environnement tout en laissant aux acteurs impliqués la responsabilité de porter un jugement sur ses effets, nous constatons qu'une partie importante de la dynamique développementale ne résulte ni d'un « impératif catégorique », ni d'un projet global défini par un meneur de jeu, mais tout simplement des décisions prises au jour le jour par des individus ou certains groupes, dans un contexte lui-même changeant, sans aucune visée de « Développement » avec un *D* majuscule.

Ces observations n'ont certes pas pour but de minimiser le rôle de la pointe la plus visible de l'iceberg du développement – quoique pas toujours déterminante dans les tourbillons du changement –, qui comprend l'action consciente et réfléchie des acteurs sociaux. La vie et le développement des régions comportent en effet cette dimension réflexive essentielle quoique non exclusive ; elle embrasse les interventions, les conflits, les alliances et les coopérations entre divers acteurs « compétents » et conscients des objectifs de leur action. Les régions ne sont pas des magmas inorganisés d'individus agissant chacun à sa guise et sécrétant l'intérêt général uniquement sous forme de forces impersonnelles : les capacités d'auto-organisation, des instances publiques et parapubliques, les réseaux tant formels qu'informels les structurent, impriment des tendances, traduisent les vellétés de gouvernance et orientent l'action tant individuelle que collective. Mais fût-il prince, nul individu ne peut prétendre à lui seul maîtriser l'ensemble des interactions qu'on nomme le « développement » et de le frapper du sceau exclusif de sa volonté.

Une simplification encore plus drastique de la question serait celle d'octroyer le rôle de maître d'œuvre de l'aventure régionale au gouvernement. Faut-il que le gouvernement intervienne en faveur des régions ? C'est une question à laquelle il n'est pas nécessaire-

ment facile de répondre, mais qui a déjà été souvent et âprement discutée. Il est évident que toute action du gouvernement affecte les régions d'une manière ou d'une autre et que la discrimination positive en faveur des régions a toujours reçu un accueil ambigu. Sous une forme très élaborée, on retrouve déjà cette interrogation, par exemple, dans le rapport Higgins, Martin, Raynauld : « Est-il préférable que les gouvernements stimulent le développement (national) en intervenant prioritairement dans les grands centres urbains (pôles de développement) ou dans les régions périphériques ? » Cette formulation présente l'avantage d'être (presque) opératoire, ne laissant dans l'ombre que les critères qui fondent le jugement sur ce qui est « préférable ». Elle ne conteste pas l'opportunité du développement régional mais le place dans une perspective fonctionnelle, sinon fonctionnaliste. L'existence des régions serait définie relativement à un tout – disons national – et justifiée par un bilan positif de leur apport à l'évolution de l'ensemble. Développer une région signifie, dans cette perspective, actualiser son « potentiel » en fonction des besoins des autres – en autant qu'un tel potentiel existe. Le meilleur révélateur de ce « potentiel » serait la réponse régionale aux stimulations provenant de l'extérieur (du pôle de développement en dernière analyse). Il n'est pas dans notre intention de refaire ici le débat qui a entouré les stratégies de développement polarisé. Soulignons seulement que, dans ce cadre, la réponse à la question posée au début deviendrait relativement aisée, à condition que les prémisses sur lesquelles reposaient ces stratégies soient vérifiées, à savoir que le territoire national serait doué d'une cohérence et d'une intégration spatiales dominées par le pôle. Or, dans la plupart des cas, cette cohérence était absente, les régions étant à divers niveaux très extraverties relativement au pôle censé les satelliser.

Pourquoi développer les régions ?

Si l'on excepte l'appel à la solidarité nationale ou à la valeur patrimoniale des régions, les arguments habituellement avancés en faveur de l'intervention des pouvoirs publics dans le développement des régions sont de deux ordres. Le premier met en avant-plan les conséquences négatives d'une concentration excessive de la population et des activités économiques dans l'espace national. Le centre devient progressivement moins attractif pour nombre des activités en raison de l'importance des déséconomies externes qui s'accumu-

lent à partir d'un certain seuil. Mais aussi, l'ensemble de l'économie nationale en subit les contrecoups. Les pays à structure spatiale très déséquilibrée ne sont-ils pas sujets à une stagflation plus prononcée que les autres² ? L'exemple de l'Allemagne, avec son taux de chômage bas et l'inflation quasi nulle, a ainsi souvent été opposé à celui de la France.

Les conséquences négatives d'une concentration excessive de la population et des activités économiques dans l'espace national constitue l'un des arguments habituellement avancés en faveur de l'intervention des pouvoirs publics dans le développement des régions. Les pays à structure spatiale très déséquilibrée ne sont-ils pas sujets à une stagflation plus prononcée que les autres ?

Le deuxième argument est beaucoup plus récent et a été surtout utilisé dans le cadre européen, notamment dans les programmes LEADER. Les régions, de par leur diversité culturelle, constitueraient une sorte de réservoir de sociodiversité (par analogie à la biodiversité) représentant un potentiel qu'il faudrait conserver pour le futur. S'il est vrai que les germes du développement pourraient rester à l'état de spores pour un avenir plus ou moins incertain, les promoteurs de cette approche croyaient cependant que la spécificité culturelle et l'identité territoriale pourraient se muer en carburant efficace du développement économique à court terme. L'exemple des districts industriels à l'italienne que l'on découvrait ou redécouvrait alors un peu partout ne montrait-il pas l'efficacité de l'usage « moderne » des virtualités des cultures traditionnelles ? Cette attitude a été réconfortée par la croyance en la mort imminente du fordisme, en l'éclatement des grandes entreprises « rigides » qui devaient se transformer en nébuleuses de petites unités agglomérées. La désintégration horizontale était à l'ordre du jour et la spécialisation flexible était devenue un concept clé ayant connu une diffusion rapide. Il a été introduit par Piore et Sabel dans un ouvrage intitulé significativement *La seconde révolution industrielle*, qui augurait une nouvelle ère du capitalisme moderne. Or, si le « *small* » est redevenu « *beautiful* », cela ne rime-t-il pas merveilleusement avec région ? La grande entreprise s'effondrant, les grandes agglomérations ne

sont-elles pas devenues désuètes à leur tour et les régions, ou au moins certaines parmi elles, appelées à prendre la relève³ ?

Il est vrai que ce courant d'optimisme n'a pas duré. La plupart des grandes entreprises ont su s'adapter à la nouvelle configuration des marchés plus capricieux, opposant à la spécialisation flexible l'automation flexible et tirant partie de leurs capacités financières et commerciales considérables. On a aussi pris rapidement conscience que les métropoles disposaient, en plus des stocks d'externalités traditionnelles « industrialisantes », d'un tissu varié de districts industriels⁴. Loin de se décomposer, les métropoles parvenaient à accaparer les bénéfices résultant du nouveau contexte économique, la « réagglomération » des structures productives se faisant largement à leur profit. Après une décennie d'essoufflement, la métropolisation s'est remise à progresser.

Ainsi, bien que plusieurs régions aient su s'insérer dans la nouvelle économie mondiale et aient connu le miracle du district marshallien (ou plutôt à la Becattini) hautement performant, l'observation à plus long terme a mis en évidence que les districts avaient également une durée de vie parfois limitée, que ce qui faisait leur force dans certaines circonstances, par exemple leur homogénéité socioculturelle, pouvait aussi provoquer leur déclin dans d'autres.

Que faire ? Là est la question...

Si la question « Faut-il développer les régions ? » était posée un demi-siècle avant aujourd'hui, elle serait nettement moins problématique dans la mesure où elle serait comprise d'abord comme un appel à la mise en valeur des ressources naturelles. Or, bien que dans le discours, notamment du gouvernement, l'emploi du terme « région-ressource » persiste avec une étrange obstination, il convient de rappeler que dans ces régions, rarement plus de 15 % de la main-d'œuvre est aujourd'hui occupée à l'extraction et à la première transformation des ressources naturelles. C'est dire que 85 % des personnes actives exercent d'autres activités, dont la vaste majorité relève du secteur tertiaire. Au cours du XX^e siècle, la structure occupationnelle des régions périphériques a en quelque sorte pivoté autour du secteur secondaire. À sa fin, le poids du tertiaire y est devenu à peu près équivalent à ce qu'était celui du primaire au début. Il est clair qu'il

serait absurde, dans ces nouvelles conditions, de confondre le « développement » des régions avec la seule mise en valeur de leurs ressources naturelles bien que, soulignons-le, celle-ci y conserve toujours une importance stratégique non négligeable⁵. Mais si le défi du développement des régions concerne désormais principalement les ressources non naturelles, la vraie question n'est pas « Faut-il développer les régions ? » mais plutôt « Que faut-il développer, quelles activités doit-on promouvoir, dans chaque région en particulier ? » En effet, alors qu'au début du XX^e siècle, la recette était similaire pour l'ensemble des « régions-ressources », les régions actuelles n'ont pas de vocation globale et commune de cet ordre, qui découlerait de leur périphéricité. Leur « potentiel » existant a été construit, c'est le résultat d'un processus historique de sédimentation spécifique à chaque territoire. Leur base économique potentielle est dès lors une résultante à la fois de leur passé et de leurs stratégies et capacités actuelles à s'insérer dans la division, de plus en plus mondiale, des spécialisations territoriales.

Tandis que la spécialisation des régions périphériques était tributaire, dans le passé, des avantages absolus dispensés par la divine providence, elles doivent compter maintenant, pour conserver et développer de nouvelles activités, sur des avantages absolus qu'elles ont produits elles-mêmes.

Tandis que la spécialisation des régions périphériques était tributaire, dans le passé, des avantages absolus dispensés par la divine providence, elles doivent compter maintenant, pour conserver et développer de nouvelles activités, sur des avantages absolus qu'elles ont produits elles-mêmes. À cet égard, les défis sont devenus similaires à ceux que connaissent les grandes villes, alors que les ressources et les moyens dont elles disposent sont très inégaux. L'un des symptômes de ce déplacement du centre de gravité de la vie sociale et économique est la restructuration du peuplement à l'intérieur des régions. Nous avons en effet assisté, au cours des trois dernières décennies, à une concentration de la population autour des villes principales de chacune. Ce processus s'est fait surtout au détriment des villages fondés à l'occasion de la dernière vague de colonisation des années 1930 et a traduit le déclin du

poids du secteur primaire dans l'économie régionale. Paradoxalement, les recommandations du BAEQ (Bureau d'aménagement de l'est du Québec), voulant « moderniser » la trame du peuplement, se sont ainsi presque entièrement réalisées par un mouvement graduel et insidieux de la population elle-même. Dans plusieurs régions périphériques, que l'on continue de qualifier de rurales, la majorité de la population habite maintenant les agglomérations urbaines.

Le problème central auquel font face les régions périphériques est désormais double : générer ou attirer des activités économiques « non traditionnelles » certes, mais empêcher aussi que ces dernières ne glissent vers un ailleurs plus attrayant. Comme l'a signalé Philippe Aydalot à plusieurs reprises, il n'y a d'avantage stratégique pour les régions que s'il porte sur un facteur ou une ressource immobile. Plusieurs freins classiques à la mobilité (allant de l'enracinement social des promoteurs aux prises de participation, subventions et dégrèvement des taxes) peuvent certes être appliqués avec des succès variables. Mais le seul frein vraiment efficace consiste en la création de milieux qui génèrent des effets variés et positifs sur la performance des entreprises et la qualité de vie des résidents. Leur construction est le rêve que caressent tous les promoteurs du développement. Ce délicat mélange d'aménités culturelles, sociales et économiques est d'autant plus difficile à atteindre qu'il est en grande partie la résultante involontaire des activités de l'ensemble des membres de la collectivité, conditionnées autant par la tradition que l'innovation, par les coutumes et conventions sociales locales comme par la capacité de les faire évoluer le cas échéant. Par ailleurs, si par bonheur on réussit cette alchimie difficile, l'existence de tels milieux (dans le domaine économique, sous forme de districts industriels, réseaux des entreprises et organismes, etc.) constitue non seulement un frein à la mobilité mais aussi un générateur des activités innovatrices et un pôle d'attraction pour d'autres.

Le problème central auquel font face les régions périphériques est désormais double : générer ou attirer des activités économiques « non traditionnelles » certes, mais empêcher aussi que ces dernières ne glissent vers un ailleurs plus attrayant.

Comment créer ces milieux ? La recette est connue certes car ils ont été abondamment étudiés et décrits. Mais comme toute recette du succès ou du bonheur, sa divulgation la prive de tout pouvoir magique. On en connaît les ingrédients indispensables, que l'on met en place un peu partout (technopoles, incubateurs, parcs industriels, réseautage d'institutions privées et publiques, etc.) sans pour autant enclencher automatiquement des processus cumulatifs et durables. Aussi, dans les régions périphériques québécoises actuelles, s'il existe des réussites indéniables et des « miracles économiques » locaux, la plupart des avancées se font en tâtonnant, presque par accident, sans nécessairement constituer des districts ou milieux industrialisants structurés et cohérents. Pour la génération et la localisation des activités nouvelles, la concurrence des grands centres et des autres régions est vive et acharnée. Aussi, chaque réussite dans ce domaine semble empreinte de cette singularité qui caractérise toute création. Or, les implantations d'activités dont le cumul aboutirait à un système dynamique d'activités interdépendantes, ressemblant à un district, sont rares. C'est donc une sorte de veille perpétuelle, une quête incessante de cette « fenêtre locationnelle⁶ » qui permettrait éventuellement à une région, une sous-région ou une ville de s'installer dans une niche en créant un milieu spécifique dont l'avance collective sur la courbe de l'apprentissage garantirait un monopole de fait.

Dans les régions périphériques québécoises actuelles, s'il existe des réussites indéniables et des « miracles économiques » locaux, la plupart des avancées se font en tâtonnant, presque par accident, sans nécessairement constituer des districts ou milieux industrialisants structurés et cohérents.

Conclusion

Remplacer une question ambiguë par une autre qui pose un problème insoluble n'est pas un succès extraordinaire. Il y a toutefois un certain mérite à procéder ainsi. Tout d'abord, si le problème « quoi développer et quelles activités promouvoir » ne possède pas de solution théorique générale et applicable partout (comme d'ailleurs pour tout problème de création), il est quand même résolu pratiquement, à des degrés divers et

d'une manière plus ou moins satisfaisante, dans chaque région et à chaque période historique. En fait, c'est cela qui constitue la colonne vertébrale du processus de développement. Or ce dernier, dans les sociétés capitalistes modernes, a cela de particulier qu'il est illimité, qu'il n'a pas de fin. Si l'on regarde la trajectoire des régions québécoises au dernier siècle, on observe qu'elles ont progressé⁷ à peu près au même rythme que l'ensemble du Québec, même si les écarts relatifs entre les diverses parties du territoire n'ont pas nécessairement diminué. Or le « déficit de développement » demeure tout aussi intense aujourd'hui qu'il l'a été jadis, même si les progrès en termes absolus ont été considérables. C'est que le « développement » constitue une sorte de maladie congénitale et incurable des sociétés modernes ; il n'a pas de limite, tout est constamment à recommencer. C'est aussi un oubli implicite dans la question « Faut-il développer les régions ? », qui suggère que la tâche ait une fin, que les régions pourraient être « développées » une fois pour toutes. Le mot « développer » se conjugue, dans ce contexte, toujours à l'imparfait.

Ce paradoxe relativiste du développement devient particulièrement manifeste lorsqu'on revient dans une région périphérique québécoise après une visite des régions périphériques des pays du sud. On ne peut alors s'empêcher de penser qu'on se trouve dans un des territoires les plus développés et privilégiés du monde. Et, avant que l'on ne réintègre la vie normale des combats quotidiens, cette autre question s'insinue presque irrésistiblement dans notre esprit : « Mais qu'est-ce qu'ils ont donc à chialer tout le temps ? » ■

Notes et références

¹ Toute forme de changement, voire d'action sociale en général, comporte une multitude de conséquences non souhaitées et souvent imprévues par ceux qui l'ont initié et cela même lorsque le but principal est réalisé, ne serait-ce que d'une manière partielle. Ces conséquences peuvent être positives ou négatives selon le point de vue des acteurs concernés : ce qui apparaît comme progrès éminemment souhaitable pour certains a des conséquences fâcheuses voire désastreuses pour d'autres. Moderniser un secteur économique peut ainsi être vu à la fois comme très positif en raison de l'augmentation de la productivité et de la revalorisation des compétences de la main-d'œuvre et comme dramatique à cause du chômage qui s'ensuit, la marginalisation des groupes dont les compétences deviennent obsolètes, etc. Le grand économiste Schumpeter a bien perçu cet aspect de la dynamique du développement des sociétés modernes, en appelant le « vent de destruction créatrice ».

² Ce phénomène est décrit par la courbe de Phillips mettant en évidence la relation entre les niveaux du taux de chômage et de l'inflation.

³ Cette croyance (ou plutôt cet espoir) a été portée par de nombreux travaux, de Philippe Aydalot à la plupart des contributions à l'ouvrage dirigé par Lipietz et Benko, *Les régions qui gagnent* (1992). Paris, PUF. Leur ouvrage plus récent, *La richesse des régions* (2000). Paris, PUF, comporte des jugements beaucoup plus nuancés. Voir aussi *Et les régions qui perdent* (1995). Côté, Klein et Proulx (éd.), Rimouski, GRIDEQ – GRIR.

⁴ Voir notamment les travaux de A. Scott sur Los Angeles.

⁵ Même si l'exploitation des ressources, particulièrement renouvelables, connaît aujourd'hui plusieurs mutations importantes (par exemple, l'aménagement forestier), il est peu vraisemblable qu'on assiste à la croissance du nombre d'emplois : sa stabilisation représente déjà un défi redoutable.

⁶ L'expression est de Michael Storper (1997). *Regional World*, New York, Guilford Press.

⁷ « Progresser » réfère ici à l'évolution d'indicateurs habituels, comme revenu *per capita*, etc.