

Nouveaux Cahiers du socialisme



Remettre à l'endroit le développement des régions

Guy Chiasson

Numéro 22, automne 2019

Valleyfield, mémoires et résistances

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/91541ac>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Collectif d'analyse politique

ISSN

1918-4662 (imprimé)

1918-4670 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Chiasson, G. (2019). Remettre à l'endroit le développement des régions. *Nouveaux Cahiers du socialisme*, (22), 144–148.

Remettre à l'endroit le développement des régions

Guy Chiasson

Professeur à l'Université du Québec en Outaouais et au Centre de recherche sur le développement territorial

Le déclin est-il irréversible ?

Depuis longtemps et sous plusieurs aspects, le débat sur l'avenir des régions est empreint de confusion un peu partout dans le monde, y compris au Québec. Il y a un discours qu'on pourrait qualifier de fataliste, selon lequel l'avenir des régions est déterminé par la proximité des grandes villes. On parle d'une tendance universelle, marquée, entre autres, par la concentration des activités à haute valeur ajoutée dans les grandes villes, ainsi que par le déclin de vieilles régions industrielles et périphériques¹. Certaines régions peuvent survivre, à condition qu'elles se spécialisent en devenant davantage intégrées à l'économie « globale ». Devant cela, la perspective consiste plus ou moins à « gérer le déclin », sans égard aux régions comme telles, et encore moins, aux besoins et aspirations des populations et des communautés directement concernées. Dans notre histoire récente, ce débat sur les régions a été relancé plusieurs fois. Nous voulons ici argumenter en faveur d'une *approche régionale aux problèmes des régions*, afin de faire face à d'importants défis qui se présentent souvent comme de grandes menaces.

1 Mario Polèse, « Les nouvelles dynamiques régionales de l'économie québécoise: cinq tendances », *Recherches sociographiques*, vol. 50, n° 1, 2009, p. 12.

Un développement régional pour qui et par qui ?

Dès les années 1960 et 1970, dans le sillon de la Révolution tranquille, l'État québécois avait affirmé une volonté ferme de prendre en charge le développement des régions périphériques et de planifier un développement plus équilibré à travers les régions², ce qui voulait dire concrètement de ne pas abandonner des régions considérées comme caduques et dépassées du point de vue d'une certaine rationalité économique. Cette volonté s'est exprimée par de grands projets centralisés et ambitieux, mais qui ne tenaient pas assez compte de la réalité des régions. On pense notamment à l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), qui visait la relance du développement du Bas-Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Îles de la Madeleine. Plus tard, on a assisté à des expériences davantage soucieuses de se connecter aux régions, sous l'égide de l'Office de planification du développement du Québec (OPDQ). Le bilan de ces expériences a permis d'explorer de nouvelles pratiques, impliquant un partage de responsabilité entre l'État et les acteurs des régions³. C'est ainsi que sont apparus les conseils régionaux de développement (CRD), créés comme relais de la Politique en matière de développement régional. Sous l'égide de ces CRD se sont développées des tables de concertation regroupant des acteurs de la société civile et des élu-e-s locaux, et permettant l'élaboration de programmes conçus pour soutenir des activités régionales. Dans ce cadre, les élu-e-s devaient se projeter à une échelle régionale, plutôt que strictement locale, et sur des questions débordant le champ d'action traditionnel des municipalités. Ils devaient également s'intégrer à une gouvernance hybride en concertation avec des représentants et représentantes de la société civile.

La municipalisation du développement

À partir des années 2000, des réformes administratives ont transformé les CRD en conférences régionales des élus (CRÉ)⁴. Tel que l'indique le nouveau nom de ces institutions, le palier régional était désormais confié aux élu-e-s locaux. En réalité, le modèle hybride de gouvernance sur lequel reposait une partie de l'originalité du développement régional était abandonné au profit des élu-e-s municipaux. Plus tard, sous le gouvernement libéral de Philippe Couillard, à partir de 2014, cette municipalisation du développement a été encore plus accentuée avec l'abolition, purement et

2 Benoît Lévesque, « Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ? », *Les Cahiers du CRISES*, Collection Études théoriques n° ET0405, 2004, <<https://crises.uqam.ca/wp-content/uploads/2018/10/ET0405.pdf>>.

3 Juan Luis Klein, « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec ». *Lien social et Politiques—RIAC*, n° 33, 1995, p. 133-141.

4 Jean-François Simard et Yvon Leclerc, « Les Centres locaux de développement 1998-2008. Une gouvernance en mutation : entre participation citoyenne et imputabilité municipale », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, n° 3, 2008, p. 615-636.

simplement, des CRÉ et du palier régional de gouvernance⁵. Parallèlement, le gouvernement imposait des compressions budgétaires de 300 millions de dollars au monde municipal. À la suite de cette réforme, les responsabilités de développement ainsi qu'une partie des moyens ont été transférées au palier des municipalités régionales de comtés (MRC) poussant ainsi d'un cran de plus l'emprise municipale sur le développement régional⁶. D'apparence administrative, cette réforme s'est retrouvée en fait à changer la donne. En déplaçant la dynamique vers des acteurs municipaux, on s'est retrouvé *de facto* dans un certain état de déséquilibre, vu les moyens asymétriques (recettes fiscales et autres revenus) dont disposent les grandes municipalités et les MRC situées dans les zones métropolitaines. Pour les MRC des régions plus périphériques, la disparition des institutions régionales a représenté une perte importante. Cela explique sans doute que les réformes de Couillard ont suscité plus de remous dans ces régions périphériques.

L'importance d'une approche régionale

Selon différentes recherches⁷, le développement d'institutions à l'échelle régionale peut constituer un moyen d'accroître la capacité d'action. Ces institutions peuvent découler des politiques des États ou du moins s'inscrire dans une logique de partenariat avec l'État, comme ce fut le cas pour les anciens CRD et CRÉ. Elles peuvent également, et c'est souvent le cas, provenir de l'initiative des acteurs du territoire. Selon Markey⁸, un nouveau régionalisme émerge « comme une réponse réactive et proactive à la restructuration économique et politique. De façon réactive, les régions rurales mettent en place des approches de collaboration qui aident à atténuer la perte d'intervention des gouvernements supérieurs et industriels ». Selon cette hypothèse, les institutions régionales québécoises, tels les CRD et les CRÉ constituaient des lieux à partir desquels les acteurs des territoires pouvaient faire face aux défis de la mondialisation. Aujourd'hui donc se pose le défi de reconstruire des institutions régionales, ce qui pourrait impliquer la définition de nouveaux modèles de gouvernance, incluant non seulement les élu-e-s, mais aussi les organismes de la société civile impliqués dans l'élaboration de modèles de développement urbain, et ce, au-delà de « consultations » périodiques où on demande poliment l'opinion de ces organismes, sans leur donner de réel pouvoir sur le processus décisionnel. Cela suggère un défi supplémentaire qui est celui d'aller à contre-courant de

5 Marie-Josée Fortin et Marie-Joëlle Brassard, « Un paysage institutionnel en recomposition : au-delà des structures, quelles perspectives pour la gouvernance territoriale ? », *Organisations et territoires*, vol. 24, n° 3, 2015, p. 43-52.

6 Guy Chiasson, Yann Fournis et Anne Mévellec, « Fermer la parenthèse régionale : retour au municipal ! », *Économie et Solidarité*, vol. 44, n° 1-2, 2014, p. 64-83.

7 Ash Amin, « An institutionalist perspective on regional economic development », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n° 2, 1999, p. 365-378.

8 Sean Markey, Sarah-Patricia Breen, Kelly Vodden et Jan Daniels, « Evidence of place : becoming a region in rural Canada », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, 2015, p. 876 (ma traduction).

l'évolution récente du modèle régional québécois afin d'intégrer significativement diverses catégories d'acteurs, pas seulement ceux qui disposent du pouvoir formel de décider, dans la construction de nouveaux forums de concertation régionale.

Les défis

L'approche volontariste des années 1960 au Québec a tenté d'infléchir un tant soit peu la tendance à la centralisation du développement sur certains territoires et à la marginalisation d'autres. Ce volontarisme a progressivement fait place à une approche partenariale où les élu-e-s locaux et les représentants et représentantes de la société civile ont pu participer à une gouvernance hybride des régions. Sous l'égide du gouvernement libéral cependant, on est revenu à une approche centrée sur les élu-e-s et les institutions municipales alors que de nombreuses recherches ont démontré l'importance de sortir du cadre strict de l'échelle municipale pour inclure des participants et participantes d'autres secteurs. Aujourd'hui, le défi pour les acteurs des régions québécoises est donc de réinventer des institutions capables de recoudre des liens porteurs avec la société civile pour ainsi se redonner une capacité d'action face aux tendances toujours menaçantes d'une économie mondialisée qui polarise les populations, les communautés et les territoires⁹.

La région de l'Outaouais, grande perdante des choix politiques de Québec

Le développement des régions est actuellement handicapé par des structures imposées par le gouvernement québécois, ce qui ne permet pas à certaines régions d'articuler des propositions adéquates pour lutter contre leur marginalisation et contre une tendance à les laisser derrière, pour diverses considérations politiques et économique. Les conséquences de cette situation ne sont pas seulement administratives ou théoriques, comme le démontre une étude de l'IRIS¹⁰ de 2018 sur la région de l'Outaouais dont voici des extraits.

- 9 Lors de la dernière campagne électorale (2018), le Parti québécois (PQ) et Québec solidaire ont affirmé la nécessité de remettre en place des organismes de développement régional consistants et bien financés, et ce, dans le but de redonner plus de pouvoir aux régions. Le chef du PQ de l'époque, Jean-François Lisée, a déclaré : « Les sommes de développement régional, on va vous les donner et on va couper les cordons. Vous n'aurez plus de tutelle de Québec » (Radio-Canada, 2 septembre 2018). Québec solidaire pour sa part s'est engagé à « remettre sur pied de nouvelles structures locales, les conseils régionaux de développement, ayant pour mission de redynamiser le tissu socioéconomique de la région en prenant en compte le contexte régional. Des membres des conseils municipaux, des citoyennes et citoyens ainsi que des acteurs de la société civile siègeront au sein de ces organismes » (Québec solidaire, *Développement économique régional. Pour donner des moyens et de l'autonomie aux régions*, 25 septembre 2018).
- 10 Bertrand Shepperd, « Effets du retard de financement public sur les systèmes de santé et d'éducation postsecondaire en Outaouais », Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), août 2018, < https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Outaouais_web.pdf >.

Beaucoup de monde, peu de ressources

- La région de l'Outaouais couvre une superficie de 30 471 km² et se divise en cinq municipalités régionales de comté (MRC) : Papineau, Gatineau, Les-Collines-de-l'Outaouais, La-Vallée-de-la-Gatineau et Pontiac. Sa population a connu une augmentation de plus de 20 % en 15 ans.
- L'Outaouais est la région où le PIB par habitant est le plus faible au Québec, après celle de Lanaudière. Le revenu disponible par habitant y était de 25 610 dollars, soit près de 1250 dollars sous la moyenne québécoise.
- On remarque que pour l'ensemble des dépenses de programmes en 2015 - 2016, l'Outaouais reçoit moins de financement que des régions comparables, soit 75,4 % en Outaouais en regard de la moyenne québécoise. De plus, alors que l'Outaouais représente 4,7 % de la population du Québec, les dépenses par programme pour 2015-2016 dans cette région représentaient 3,5 % de l'ensemble total des dépenses du gouvernement québécois pour les programmes en santé et les organismes communautaires.

Des services publics néfastes

- Les systèmes de santé et services sociaux et d'éducation professionnelle et postsecondaire connaissent un sous-financement par rapport aux régions administratives semblables. Cela se répercute principalement par une détérioration des actifs du système de santé et services sociaux en Outaouais, un manque d'accessibilité aux services de première ligne et une pénurie d'infirmières et de médecins spécialistes.
- L'offre de programmes d'éducation professionnelle et postsecondaire est plus limitée en Outaouais que dans les régions comparables. Pour avoir des effectifs étudiants similaires aux régions administratives comparables et pour soutenir la croissance de la population, l'offre de programmes professionnels et postsecondaires devrait permettre l'insertion de 12 000 étudiantes et étudiants supplémentaires. Cela implique des dépenses publiques estimées à 141 millions de dollars annuellement.