

## Conjonctions et oppositions : sur quelques rapports entre les théories et les politiques de développement régional

Serge Côté

GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski  
300, Allée des Ursulines, Rimouski, Québec G5L 3A1

Le champ des études en développement régional a commencé son institutionnalisation vers le milieu des années 1950, avec l'apparition de lieux de publication et de programmes universitaires spécialisés<sup>1</sup>. Depuis ce temps, les chercheurs et scientifiques du domaine ont pu compter sur un bagage théorique en expansion constante<sup>2</sup>. Du côté des politiques de développement régional, on observe une succession de programmes aux caractéristiques diverses (Weaver, 1981). On pourrait penser qu'à mesure que les connaissances sur le développement régional progressent, les moyens de formuler des politiques adéquates et efficaces deviennent de plus en plus puissants. Tel n'est pas nécessairement le cas, car on ne constate d'évolution linéaire et indéfiniment cumulative ni des connaissances ni des moyens d'action<sup>3</sup> dans le domaine du développement régional.

On constate plutôt que les théories et les politiques sont marquées de reformulations, se succèdent parfois dans la rupture et la contradiction (Allain et Côté, 1984), et qu'il y a à l'occasion de remarquables changements de paradigmes scientifiques (Foster-Carter, 1976; Fried-

<sup>1</sup>Voir Friedmann et Weaver, 1979, 1-4, et Gore, 1984, 1-6. Au Québec, la recherche en développement régional prend son expansion une dizaine d'années plus tard. Voir Lafontaine, 1984, 5.

<sup>2</sup>L'intégration de ce corpus pose cependant des difficultés importantes. Voir Hilhorst, 1969, 21-35.

<sup>3</sup>Il ne se passe pas d'année sans que l'on entende dire que «les politiques de développement régional sont à la dérive» (Brodhead, 1987, 12).

mann et Weaver, 1979)<sup>4</sup> ou d'orientations politiques (Quesnel, 1986; Aydalot, 1984).

### Variabilité des théories et politiques

Ces grands changements se produisent peu souvent; pourtant, les théories subissent toutes sortes de transformations moins spectaculaires. Par exemple, elles sont sujettes à des modes en ce sens qu'elles font des emprunts aux grands courants qui se diffusent un peu partout dans le monde. C'est ainsi que, dans la première moitié des années 1960, les idées du père Lebreton sur la participation et l'animation de la population rurale se sont retrouvées dans des expériences aussi différentes que celles du BAEQ, au Québec (Dionne et autres, 1983), et de la mise en place des centres d'expansion rurale au Sénégal (Dia, 1985). Vers le milieu des années 1980, à peu près tous les théoriciens adaptent leur discours et y font une place au thème du désengagement de l'État (Stöhr, 1984).

Les théories et les politiques de développement régional subissent aussi des transformations du fait qu'on les transpose dans des contextes différents de ceux dans lesquels elles ont été élaborées (Young, 1980). Par exemple, on a noté presque universellement que les mécanismes de diffusion de la croissance ou d'induction de nouvelles activités économiques ne donnaient pas tous les résultats escomptés dans les pays du Tiers Monde. On a attribué cette situation à des facteurs comme la désarticulation et l'hyperconcentration (Slater, 1975) de la structure spatiale héritée du colonialisme, ou encore au dualisme fondamental des économies sous-développées (Freysinet, 1977).

De même, l'utilisation, dans les pays avancés, de schémas explicatifs forgés pour rendre compte de la situation des pays du Tiers Monde a nécessité des adaptations substantielles: on s'est vite rendu compte que le modèle d'un capitalisme périphérique soumis aux impératifs du capitalisme central (Amin, 1973) ne pouvait être plaqué sans modifications sur les relations interrégionales prenant place au sein des pays développés (Lipietz, 1977).

### Des politiques qui changent sous la pression des circonstances

La variabilité du corpus des idées qui sont à la base des théories et politiques de développement régional étant admise, on peut se demander si ces théories et ces politiques s'influencent les unes les autres dans leur évolution. Une première considération s'impose: les programmes et orientations de développement régional sont souvent

<sup>4</sup>En particulier le chapitre 7, «Towards a Paradigm Shift in Regional Planning», 163-185.

adoptés et abandonnés par les gouvernements à la suite de pressions politiques et de jeux d'influence divers. Dans l'élaboration de ces choix, les arguments d'ordre théorique, qui se modèlent sur une prise en considération exclusive de la connaissance scientifique disponible, ne jouent pas nécessairement un rôle prépondérant.

Certaines analyses de l'action du gouvernement fédéral en matière de développement régional amènent à penser que les gouvernements, dans ce domaine, fonctionnent par essais et erreurs, par tâtonnements. Depuis un quart de siècle, la politique fédérale a favorisé tour à tour l'aide aux zones rurales en difficulté, le développement des régions par une stratégie de pôles de croissance, la mise en place d'infrastructures accompagnée de mesures d'ajustement de la main-d'oeuvre, le soutien à des projets particuliers procurant beaucoup de «visibilité», sans que les interventions s'insèrent nécessairement dans une stratégie d'ensemble du développement (voir Lithwick, 1987; Savoie et Raynaud, 1986; Matthews, 1983). Le passage de l'une de ces politiques à une autre ne s'est pas fait à la suite d'une évaluation serrée des résultats de chacune d'elles, mais plutôt pour répondre à des impératifs comme un changement de personnel politique découlant d'une élection, ou la formulation de revendications pressantes de la part des provinces, qui voulaient jouer un plus grand rôle comme agents de planification et d'exécution des programmes, ou encore l'exercice de pressions à l'intérieur même de l'appareil administratif fédéral, de la part de ministères sectoriels qui éprouvaient un malaise par rapport à l'action d'un ministère comme celui de l'Expansion économique (ou industrielle) régionale.

Du côté des politiques du gouvernement québécois, on remarque aussi l'essai et l'abandon successifs de politiques différentes: approche combinant la planification et la participation dans les années 1960 (Gagnon et Martin, 1973), philosophie des pôles de croissance pendant une partie des années 1970 et enfin, pour les années 1980, valorisation des initiatives issues du milieu lui-même et concertation des agents au niveau local et régional<sup>5</sup>. Cette dernière politique apparaît comme dictée davantage par les nouvelles réalités du financement d'un État aux recettes amputées par la crise que par tout autre facteur. Il est tout probable que cette nouvelle politique sera elle aussi, à moyen terme, remplacée par une autre dont il est difficile pour l'instant de prévoir les caractéristiques.

<sup>5</sup>Le gouvernement du Parti Québécois a produit en 1983 un document d'orientation intitulé *Le Choix des régions* (Gendron, 1983). Le gouvernement libéral élu en 1985 applique une philosophie d'intervention qui ne se distingue pas substantiellement de la précédente. Voir «Les conférences socio-économiques régionales: les étapes d'organisation et le rôle des intervenants impliqués», dans le bulletin *L'OPDQ vous informe*, août 1987.

Les politiques de développement régional semblent donc commandées par les contraintes liées à la gestion de l'État, par les exigences de la machine administrative et par les intérêts du personnel politique en place, plus que par le fruit de la réflexion théorique. C'est clairement la conclusion à laquelle en arrive Charles Gore dans son ouvrage sur les politiques de développement régional dans les pays du Tiers Monde (Gore, 1984, 237-266). On peut penser qu'elle vaut en bonne partie pour les pays développés.

### Une production théorique à la remorque de l'État

Que l'élaboration des politiques de développement régional ne repose pas toujours de façon décisive sur des connaissances scientifiques éprouvées ne signifie pas que les théories du développement régional n'influencent pas du tout la formulation des programmes gouvernementaux d'intervention. Dans plusieurs cas, la mise au point d'une politique — celle des pôles de croissance en serait un bon exemple — s'appuie sur une théorie existante. Ce fait, toutefois, n'empêche pas que son expérimentation et son remplacement éventuel par une autre politique de développement puissent être conditionnés par des nécessités essentiellement politiques.

Quand une politique est abandonnée, c'est aussi la théorie sous-jacente qui est répudiée, du moins temporairement. Ce rejet se produit la plupart du temps pour des motifs avant tout utilitaires : cela dénote une certaine dépendance de la théorie du développement régional par rapport aux attentes de l'un de ses principaux consommateurs, l'État.

Cette dépendance atteint son maximum lorsqu'une politique de développement régional est lancée sans que les connaissances aient atteint un degré d'élaboration permettant de lui fournir des fondements théoriques adéquats.

C'est le cas de la politique de planification décentralisée que la France a mise en pratique à partir du début des années 1980. Aux yeux de certains universitaires, dont Jean-Claude Perrin, si prometteuse que fût cette politique, elle n'avait pas de bases théoriques solides (Perrin, 1985, 85). Dans un tel cas, les chercheurs ne sont que trop tentés d'offrir leurs services et leurs expertises pour mettre au point la théorie susceptible de justifier scientifiquement les interventions qui seront planifiées en vertu de la nouvelle politique. On trouve là un exemple d'activité théorique venant à la remorque d'une politique de développement, à la remorque d'une demande de l'État.

Dans le contexte canadien et québécois, l'engouement pour le développement soutenu par les forces du milieu a commencé (Germain et Hamel, 1985) et continuera à susciter pendant un certain temps encore des recherches sur les dynamismes locaux et les ressorts de

développement du milieu. Il s'agit bien, là aussi, d'une réponse à une demande de l'État.

En soi, cette situation n'a rien de néfaste; elle peut même contribuer à donner un nouvel élan à la recherche. Cependant, il appartient aux chercheurs d'exercer tout le discernement possible pour ne pas se laisser enfermer dans les seuls impératifs de la demande de l'État. Le climat de liberté et d'autonomie indispensable à la conduite de la recherche et de l'activité théorique demeure le meilleur gage de la pertinence des connaissances et des applications que la communauté scientifique est en mesure d'élaborer.

### Quelques mesures propres à garantir l'indépendance de la recherche

Si le développement des connaissances ne peut qu'être favorisé par un exercice sans entrave des activités de recherche et d'élaboration théorique, il importe de définir certaines conditions susceptibles de préserver cette liberté si essentielle. Trois mesures sont examinées ici.

La première consiste à assurer l'indépendance institutionnelle des lieux où s'élaborent les théories et où se dispense la formation en matière de développement régional. Concrètement, cela signifie que les instituts et centres de recherche et les universités et autres maisons d'enseignement ne devraient pas être contraints, en vertu du financement qui leur est offert ou autrement, à ne travailler que sur les questions qui font l'objet d'une demande de l'État. Cette autonomie institutionnelle est largement assurée à l'heure actuelle et il s'agit simplement de la préserver. Cela implique, entre autres, qu'avant même de commencer à décrocher des commandites et des subventions, les organismes puissent compter sur un financement adéquat des dépenses de base qui assurent leur maintien.

Le souci de ne pas séparer l'activité de recherche de ses implications pratiques constitue une deuxième mesure propre à assurer l'épanouissement libre de la recherche. Constatant le danger d'une consommation « utilitaire » de la recherche par le grand bailleur de fonds qu'est l'État et plaider, en conséquence, pour une plus grande indépendance du processus d'élaboration des connaissances, n'équivaut pas à oublier les considérations pratiques. Une façon concrète de maintenir vivant l'intérêt pour les applications pratiques des connaissances serait de procéder à des évaluations serrées lors de l'abandon de politiques particulières de développement<sup>6</sup>. Cela permettrait de revenir sur les fon-

<sup>6</sup>Par exemple, selon D. J. Savoie (1986), l'adoption et l'abandon de la politique des pôles de croissance par le gouvernement fédéral se sont faits sans évaluation sérieuse. Il écrit ainsi, page 149 : « Le gouvernement canadien a adopté le concept des pôles de croissance malgré la quasi-absence d'études sur le sujet, et il a proclamé d'ambitieux objectifs de développement régional (Although virtually no

dements théoriques des politiques et programmes de développement et de juger de leur pertinence à la lumière des faits, examen qu'il n'est malheureusement pas toujours possible de faire au degré souhaitable.

Une troisième mesure favorisant le progrès des connaissances serait de se dégager par rapport à toute option étroite. À propos des théories les plus largement utilisées dans les sciences sociales, Robert D. Sack (1974) parle de «séparatisme spatial». En ne considérant que l'espace comme ressort explicatif des phénomènes de développement, on s'empêche de produire une explication satisfaisante de ces derniers. Tout autre exclusivisme quant aux facteurs explicatifs du développement conduirait aux mêmes résultats décevants.

Ce que l'on a l'habitude de désigner par l'expression «développement régional» renvoie à des processus et à des réalités qui concernent l'ensemble de l'évolution de la société. Même si l'on découpe des pans de la réalité pour mieux les observer, on ne pourra les comprendre et en saisir le fonctionnement qu'à condition de les relier à ce qui se passe dans le reste de la société.

En particulier, cela veut dire que les connaissances en développement régional sont toujours, d'une façon ou d'une autre, raccordées aux théories générales du développement, aux théories générales de la production et de l'échange, aux théories du changement social, aux théories générales du rôle de l'État, etc.

Tout corpus de connaissances assis sur des bases trop étroites risque de mal rendre compte de la réalité, et toute politique aux fondements étriqués risque de donner des résultats inadéquats. Plus que jamais, dans le domaine du développement régional, il convient de réaffirmer que les questions à traiter sont complexes et que les recettes miracles n'existent pas.

Dans le firmament du développement régional, les théories et les politiques connues forment une vaste constellation : elles sont parfois en conjonction, parfois en opposition. Elles composent une carte du ciel qui n'est pas toujours facile à déchiffrer. Et la découverte de nouvelles planètes peut toujours venir complexifier davantage le paysage.

research had been undertaken on the concept, the Canadian government embraced growth poles and announced ambitious regional development objectives); de même on lit (page 135): «Mais au bout d'à peine quelques années, la théorie des pôles de croissance a été mise au rancart d'un bloc. Ce revirement assez inattendu s'appuyait moins sur des faits que sur l'impression qu'il valait mieux trouver quelque chose d'autre, une approche différente (Yet only a few years after its introduction, the growth-pole approach was rejected outright. This rather sudden rejection was based not so much on empirical evidence as on an intuitive belief that something else, a new approach, would be much better)». Voir aussi la page 118.

## Références

- Allain, Greg et Serge Côté. 1984. «L'État et les organismes régionaux de "participation" au Québec et au Nouveau-Brunswick», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine, dir. *Région, régionalisme et développement régional: le cas de l'Est du Québec*. Rimouski, UQAR-GRIDEQ, «Cahiers du GRIDEQ», 14, 171-207.
- Amin, Samir. 1973. *Le Développement inégal*. Paris, Minit.
- Aydalot, Philippe. 1984. «The Reversal of Spatial Trends in French Industry since 1974», dans J.G.Lambooy, éd. *New Spatial Dynamics and Economic Crisis*. Finn Publishers, 41-62.
- Brodhead, Dal. 1987. *Au courant*, Revue du Conseil économique du Canada, 8:1.
- Dia, Mamadou. 1985. *Mémoires d'un militant du Tiers-Monde*. Paris, Publisud.
- Dionne, Hugues et autres. 1983. «Du B.A.E.Q. à nos jours: l'État face à la volonté populaire», dans l'ouvrage collectif *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural*. Rimouski, UQAR-GRIDEQ, «Cahiers du GRIDEQ», 11, chapitre 2, 26-76.
- Foster-Carter, Aidan. 1976. «From Rostow to Gunder-Frank: Conflicting Paradigms in the Analysis of Underdevelopment», *World Development*, 4:3, 167-180.
- Freyssinet, Jacques. 1977. *Le Concept de sous-développement*. Paris, Mouton, 4e édition.
- Friedmann, John et Clyde Weaver. 1979. *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*. Berkeley, University of California Press.
- Gagnon, Gabriel et Luc Martin, dir. 1973. *La Crise du développement: matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*. Montréal, Hurtubise HMH.
- Gendron, François (ministre délégué à l'Aménagement et au Développement régional). 1983. *Le Choix des régions*. Québec.
- Germain, Annick et Pierre Hamel, éd. 1985. *Aménagement et pouvoir local*. Actes du colloque de 1984 de la section «Aménagement et urbanisme» de l'ACFAS. Montréal, «Cahiers de l'ACFAS», 31.
- Gore, Charles. 1984. *Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy*. Londres, Methuen.
- Hilhorst, M. J. 1969. «La théorie du développement régional: un essai de synthèse», dans OCDE. *Aspects multidisciplinaires du développement régional*. Paris.
- Lafontaine, Danielle, dir. 1984. *La Recherche en développement régional à l'Université du Québec*. Rimouski, UQAR-GRIDEQ.
- Lipietz, Alain. 1977. *Le Capital et son espace*. Paris, Maspero.
- Lithwick, N. Harvey. 1987. «Regional Development Policies: Context and Consequences», dans William J. Coffey et Mario Polèse, éd. *Still Living Together: Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development*. Montréal, The Institute for Research on Public Policy, 121-155.
- Matthews, Ralph. 1983. *The Creation of Regional Dependency*. Toronto, University of Toronto Press, chapitre 5, «Federal Regional Development Policy», 99-117.

- Perrin, Jean-Claude. 1985. «Redéploiement industriel et aménagement du territoire : l'expérience française», dans Michel Boisvert et Pierre Hamel, éd. *Redéploiement industriel et planification régionale*. Montréal, Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, 62-89.
- Quesnel, Louise. 1986. «Ruptures et constantes dans les pratiques de l'aménagement au Québec», dans l'ouvrage collectif *Aménagement et développement : vers de nouvelles pratiques ?* Montréal, ACFAS, «Cahiers de l'ACFAS», 38, 189-199.
- Sack, Robert D. 1974. «The Spatial Separatist Theme in Geography», *Economic Geography*, 50, 1-19.
- Savoie, Donald J. 1986. *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*. Toronto, University of Toronto Press
- Savoie, Donald J. et André Raynaud. 1986. *Essais sur le développement régional*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 205-235.
- Slater, David. 1975. «Underdevelopment and Spatial Inequality: Approaches to the Problem of Regional Planning in the Third World», *Progress in Planning*, 4:2.
- Stöhr, Walter B. 1984. «La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional ?», dans Philippe Aydalot, dir. *Crise et espace*. Paris, Economica, 183-206.
- Weaver, Clyde. 1981. *La Théorie du développement et la question régionale : une critique de la planification spatiale et de ses détracteurs*. Aix-en-Provence, Centre d'économie régionale, coll. «Notes de recherche», 16.
- Young, Frank W. 1980. *New Theoretical Resources for Understanding Regional Development*. Guelph, University of Guelph, Comparative Rural and Regional Studies, Occasional Paper 3.