

Le développement régional à l'heure du développement local : « le temps des incertitudes »

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

Le développement régional est une pratique relativement récente, née dans les pays occidentaux à la faveur de la relance économique qui a succédé à la grande crise des années 1930. L'idée centrale était la correction, par des interventions gouvernementales appropriées, des effets spatiaux d'une croissance économique qui, si elle était encourageante au point de vue tant de l'économie nationale que des conditions de vie de tous les citoyens, se diffusait inégalement dans les diverses entités socio-spatiales. De fait, malgré des analyses divergentes des causes de cet inégal développement, il s'est établi un large consensus sur la nécessité de mettre en place des politiques de développement régional comportant des interventions sur l'aménagement du territoire et visant la réduction des disparités régionales.

Dans cet article, nous allons tenter de faire état de ce « temps des incertitudes », lié à des interrogations qui sont en partie suscitées par la montée d'une nouvelle perspective, celle du développement local. D'abord, nous ferons un rappel des principales approches de développement régional expérimentées au Canada et au Québec, pour montrer comment elles n'ont pas donné les résultats escomptés; les pratiques alternatives en ont tiré une certaine crédibilité, notamment celles qui en appellent à la notion floue de développement local pour se définir. Dans un second temps, après l'avoir examiné sous l'angle de sa mise en pratique, nous analyserons le développement régional au point de vue des théories. Nous nous intéresserons essentiellement à la science régionale, en essayant de montrer ses limites et les critiques qui lui ont été faites; celles-ci, en partie dirigées contre une science régionale « bien pensante », ne sont elles-mêmes pas exemptes de faiblesses. Le constat que, de tous côtés, on chercherait en vain un éclairage théorique

réconfortant éclaire le choix de notre sous-titre, «le temps des incertitudes».

Le développement régional à l'épreuve de la pratique

Pendant longtemps, développement régional a été synonyme de réduction des disparités régionales; celles-ci pouvaient, grâce au raffinement des appareils statistiques nationaux, être mesurées à partir d'une série d'indicateurs socio-économiques relatifs aux caractéristiques individuelles, qui permettaient d'établir des taux de scolarisation, d'emploi, de revenu, etc. Il était entendu que l'objectif du développement régional devait être l'«égalisation des chances» individuelles, de sorte que tout citoyen, peu importe son lieu de résidence dans l'espace national, puisse accéder à la scolarisation, au travail et au niveau de vie autorisés par la richesse collective.

Au Québec, la lutte contre les disparités régionales est apparue avec les grandes expériences de planification du développement des régions périphériques, au début des années 1960. Il s'agit d'une histoire maintenant bien connue, et nous n'en rappellerons ici que les points saillants, pour illustrer notre interprétation de cette histoire, qui est celle de l'essoufflement des théories autant que des pratiques de développement régional (on peut même se demander si les unes et les autres ont encore une réalité aujourd'hui). C'est avec la loi ARDA, votée par le Parlement fédéral et autorisant la signature d'ententes fédérales-provinciales, qu'est née l'expérience de développement régional la plus importante et la plus significative au Québec. Il s'agit aussi de la première expérience étatique de planification de l'aménagement régional; elle a donné lieu aux études du BAEQ (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec) et à la confection d'un plan de développement de l'Est du Québec. Évidemment, on connaît la suite; la mise en oeuvre du plan ne fut pas à la hauteur des attentes qu'il avait suscitées. Par ailleurs, l'expérience a engendré un nombre incalculable d'études, de recherches, de thèses et de publications vouées à l'analyse de ce qui était considéré à la fois comme un échec et comme un succès, dans la mesure où la déception avait provoqué une prise de conscience parmi les citoyens des régions marginales visées, et ainsi donné lieu à diverses tentatives puisant à d'autres sources d'inspiration: le modèle de développement auto-centré, et ce qu'on appelle aujourd'hui le développement local.

Après un quart de siècle d'expérimentation de divers programmes de développement régional, l'heure des bilans a sonné. Il me semble évident que la période actuelle signe la fin d'un impossible rêve, le rêve technocratique de réduction des disparités régionales. Malgré les mil-

liards de dollars dépensés au titre du développement régional au Canada, et malgré la création de diverses instances administratives allant du ministère de l'Expansion économique (ou industrielle) régionale à des organismes gouvernementaux comme l'Office de planification et de développement du Québec, ces fameuses disparités régionales ne semblent pas vouloir se résorber. D'ailleurs, l'OPDQ (1987) partage maintenant ce point de vue (voir aussi GRIDEQ, 1987):

Dans une étude récente¹ portant sur l'évaluation des politiques et programmes fédéraux de développement régional, on concluait que malgré les efforts déployés depuis 20 ans, les inégalités de développement entre les régions canadiennes n'avaient presque pas changé. La politique canadienne visait au départ à assurer la prestation de services comparables partout au Canada, à mieux répartir les revenus et les emplois parmi les régions, en somme à réduire les disparités socio-économiques. Les mesures utilisées furent de favoriser les transferts fiscaux vers les provinces et les transferts aux individus sous forme de prestations. Ces mesures, avec le recul, sont jugées inefficaces et insuffisantes parce qu'elles s'attaquent aux effets des disparités plutôt qu'aux causes, parce qu'elles sont souvent de courtes durées alors qu'elles devraient porter sur de longues périodes et qu'elles augmentent artificiellement le niveau des revenus.

De fait, dans les régions en difficulté, les taux de chômage sont, en gros, restés le double de ceux des régions centrales; et il en est de même pour plusieurs autres indicateurs qui ne manifestent pas d'amélioration sensible. Une conclusion peut alors s'imposer, à savoir que ces budgets et ces investissements n'ont produit aucun résultat tangible et qu'il vaudrait mieux les consacrer à d'autres mandats des gouvernements. Une telle attitude est séduisante dans la conjoncture actuelle, où l'on assiste au rétrécissement du caractère interventionniste des États et à l'abandon de la régulation socio-économique au dynamisme des forces du marché. Selon certains observateurs, c'est ce qu'indique l'évolution de la gestion politique (le démantèlement de certains ministères voués spécifiquement au développement régional). Pour d'autres, il ne faudrait pas se laisser impressionner par les sommes dépensées au Canada au titre du développement régional car, rapportées aux budgets totaux des gouvernements, elles n'en représentent qu'une proportion modeste, de l'ordre de 3 % durant les meilleures années. Aussi, malgré le discours étatique et les programmes annoncés à grands renforts de publicité, on est en droit de penser que le développement régional, entendu au sens de lutte contre les disparités régionales, n'a jamais été l'objet d'une véritable préoccupation de la part des gouvernements

¹Il s'agit d'une étude commanditée par la Conférence annuelle des premiers ministres du Canada et rendue publique lors de sa réunion de février 1986 à Toronto.

fédéraux et provinciaux; les mesures prises exprimeraient tout au plus une velléité d'intervention, visant à faire taire les hérauts de la revendication régionaliste et à légitimer l'ordre social institué, tâche essentielle de tout appareil étatique.

À notre avis, un tel diagnostic est dangereux car il faut plutôt s'interroger sur ce que serait la situation actuelle si ces programmes n'avaient pas été mis en oeuvre. Même si les sommes investies sont marginales par rapport aux budgets globaux des gouvernements, à l'échelle des régions, elles sont importantes. Elles auront permis de doter plusieurs régions en difficulté d'un ensemble d'infrastructures — routes, écoles, hôpitaux — qui ont sensiblement amélioré la qualité de vie des citoyens. L'existence est devenue tellement plus agréable dans ces régions que malgré le ralentissement de la croissance économique, grâce à l'universalité de programmes sociaux comme l'assurance-chômage, on a assisté à une baisse sensible de l'exode traditionnel vers les grands centres urbains et même à une légère croissance de la population dans plusieurs municipalités rurales. L'universalité des programmes alimente d'ailleurs un débat intéressant: selon une certaine vision des choses, ils coûtent cher, font obstacle à la reprise (en freinant la mobilité de la main-d'oeuvre) et compromettent la sortie de la crise économique que l'on attend de tous côtés.

Ce point de vue caractérise justement un large courant de pensée, présent parmi les savoirs qui ont été développés pour répondre à la préoccupation étatique en faveur du développement régional, soit la théorie du développement polarisé. En effet, affirme Savoie (1986), au dire même de nos meilleurs spécialistes des sciences régionales, la seule véritable théorie du développement régional, fondement de la plupart des programmes expérimentés au Canada, est celle qui prône la création de pôles de développement régional. Son postulat est simple et repose sur une lecture empirique de la propagation spatiale du développement, lequel opérerait par la constitution de centres urbains dynamiques rediffusant l'activité économique et la croissance dans leur aire d'influence.

L'échec des programmes de développement régional, aujourd'hui reconnu par ceux-là même qui les ont mis en oeuvre, devrait permettre de poser un certain nombre de questions sur la validité de cette approche théorique. C'est probablement un truisme de dire que le développement n'est pas nécessairement transférable; aussi, l'identification des facteurs qui ont suscité le développement à un endroit ne permet pas de définir les éléments d'un programme qui pourrait être appliqué ailleurs, dans un lieu où l'on juge qu'un tel développement serait également souhaitable. On le sait bien, le développement, dans son essence même, induit des disparités socio-spatiales et le développement de certaines régions est à la mesure du sous-développement de

certaines autres. Malheureusement, le schéma classique du développement économique de Rostow, s'il constitue une analyse incontestable basée sur l'observation du processus de développement, ne semble pas pouvoir être appliqué partout, en particulier dans les régions qui apparaissent comme relativement marginalisées dans le processus de croissance économique.

La période actuelle est donc un temps des incertitudes²: après la dissolution des espoirs mis dans les grands programmes étatiques de développement régional et devant la difficulté d'instituer des pratiques alternatives, il importe de s'interroger sur les interventions en faveur du développement régional et sur les théories sous-jacentes. Par ailleurs, face à l'échec de ces théories et des modèles d'intervention qu'elles ont suscités, on attend encore des résultats concrets des nouvelles approches plus ou moins contestataires — développement ascendant, ou « bottom-up » —, qui doivent réussir là où les approches « top-down » ont lamentablement échoué; globalement, toutes les théories qui se cristallisent de nos jours autour de la notion de développement local alimentent certains espoirs.

Le développement régional à l'épreuve des théories

Le développement régional n'est pas seulement une pratique; des savoirs se sont constitués et visent justement cette pratique ou cette réalité comme objet de connaissance. Comme on l'a vu plus haut, les pratiques de développement régional, surtout dans l'expérience canadienne, ont pris appui sur des présupposés théoriques. Nous pouvons maintenant faire le tour des approches théoriques, d'abord celle des sciences régionales, et dans un second temps celles qui se définissent elles-mêmes comme des théories critiques ou alternatives.

Sur les sciences régionales

Les sciences régionales se sont constituées au moment même où les gouvernements occidentaux prenaient conscience des disparités régionales de développement de leur espace national; d'une certaine manière, on peut soutenir que le développement de ce nouveau savoir a été à la mesure de cette nouvelle demande sociale. La science régionale, dont la

²L'expression est du célèbre économiste John K. Galbraith (1977). Elle décrit les ambiguïtés de la science économique contemporaine, qui propose des solutions opposées pour les mêmes maux ou constate les effets différents de la même recette, appliquée dans des sociétés ou des endroits distincts; aussi, malgré sa méthodologie, qui se rapproche de celle des sciences dites « exactes », on a l'impression que l'économie est une science aussi inexacte que les autres sciences sociales.

naissance repose sur l'oeuvre de Walter Isard (1956, 1960), prend appui sur deux disciplines, la géographie et la science économique; il s'agit donc d'un mélange de géographie économique et d'économie régionale. Au cours de sa première phase de constitution, durant les années 1950, elle sera orientée vers la mise au point de modèles macro-économiques de mesure des échanges régionaux et puisera l'essentiel de sa méthodologie dans les sciences économiques. Devant répondre à des problèmes concrets de planification et d'aménagement régional, elle s'institutionnalisera au plan universitaire par un élargissement des études urbaines; en Angleterre, on verra ainsi des départements d'« urban planning » devenir départements d'« urban and regional planning ».

Les bases théoriques de la science régionale se retrouvent dans les théories de la localisation des activités économiques, qui prennent appui sur les travaux relatifs à la diffusion spatiale du développement accomplis par les Allemands Christaller, Lösch, Predöhl et von Thünen. En français, on note la remarquable contribution de l'économiste François Perroux. Dans l'ensemble, on trouve une constante dans le discours de la science régionale : la théorie des « pôles de développement », selon laquelle le développement économique se diffuse à partir de centres urbains qui exercent des effets d'entraînement sur leurs aires spatiales d'influence; de là se développent un certain nombre de variantes, dont celle du développement sectoriel, car lorsque le développement se diffuse le petit centre urbain doit se spécialiser dans une activité économique principale pour laquelle il possède des avantages comparatifs au sein de la dynamique interrégionale.

Si on peut distinguer un certain nombre de périodes dans le développement de cette discipline (Funk, 1975, 180; et Kuklinski, 1975), qui correspondent en gros à l'élaboration de modèles macro-économiques interrégionaux, de modèles micro-économiques des systèmes régionaux et de modèles de prise de décision dans le processus de planification, dans l'ensemble, il nous semble qu'il s'agit d'un savoir proche de la science appliquée, qui a été fort soucieux de répondre aux demandes de pouvoirs publics désireux d'intervenir dans la dynamique d'un développement régional différencié et inégal.

Comme tout nouveau savoir, les sciences régionales se sont périodiquement remises en question. Pour sa part, Antoni Kuklinski, économiste polonais que l'on peut associer au développement même de la discipline³, a identifié dans un écrit récent un certain nombre de problèmes qui empêchent, selon lui, la consolidation des sciences régionales comme discipline scientifique pleinement reconnue. Il signale le

³En raison des travaux qu'il a réalisés dans le cadre d'un important programme de recherche sur le développement régional chapeauté par l'UNRISD (United Nations Research Institute on Social Development) et de sa participation à l'UNCRD de Nagoya au Japon (United Nations Center for Regional Development).

manque d'intérêt des sciences régionales pour les questions concrètes, au profit de recherches à caractère trop généraliste. Si cette observation nous semble, personnellement, contraire à la pratique de la science régionale, l'échec des sciences régionales dans les pays en voie de développement nous semble tout à fait évident, de même que les déficiences de l'approche individualiste, qui laisse les facteurs sociaux dans l'ombre lorsqu'il s'agit d'expliquer l'évolution des économies régionales, et le manque d'attitude critique au sein de la discipline, qui fait qu'il n'y a pas de véritable évaluation des diverses contributions par les pairs.

À notre avis, s'il ne faut pas mésestimer les problèmes identifiés par le professeur Kuklinski, les difficultés actuelles des sciences régionales tiennent surtout aux liens entre la science régionale et le pouvoir politique, au fait que la discipline reprenne à son compte une certaine manière de voir les problèmes régionaux et de les solutionner qui a été celle des gouvernements occidentaux durant les deux ou trois dernières décennies. Ainsi, les sciences régionales, en se posant comme savoir capable de répondre aux nouvelles demandes sociales liées à la planification étatique du développement régional, ont pu bénéficier d'importants contrats de recherche.

Originellement destinés à lutter contre la pauvreté des campagnes puis contre les disparités régionales, les programmes ont été progressivement détournés de cette préoccupation première pour le milieu rural et la ferme familiale, et axés sur l'urbanisation et l'industrialisation (...) Cette réorientation a été fortement influencée par les postulats et principes des sciences régionales naissantes. Leur approche, fondée sur l'analyse de la localisation des activités, accordait un rôle clef à la mobilité du capital, qui devait contribuer à diriger les flux de main-d'oeuvre vers les régions en expansion, prônait le recours aux incitatifs gouvernementaux pour encourager l'industrie privée à s'établir dans les centres en croissance, et plaçait les villes au coeur de toute stratégie de croissance, de création d'emplois et de développement (Lapping et Fuller, 1985, notre traduction)⁴.

Autrement dit, ce qui est en cause ici, c'est une orientation particulière des sciences régionales, leur vision même du développement régional, qui passerait nécessairement par l'industrie, par la ville, par

⁴Originally designed to address the problems of rural poverty and subsequently regional disparity, programs shifted away from an initial commitment to rural community and family farm to a concentration on urbanization and industrialization (...) Underlying these initiatives was a heavy reliance upon the assumptions and principles of the newly emerging field of regional science. Key to this perspective of locational analysis was the centrality of capital mobility, which would stimulate labor flows to areas of growth and expansion, the encouragement of private industrial location to growth centers through public sector incentives, and a commitment to cities as the functionally strategic focus for growth, job creation, and development.

tout ce qui a fait le succès des actuels centres urbains développés; mais on ne se demande pas si ce développement ne serait pas, d'une certaine manière, la conséquence d'un sous-développement qui se fait ailleurs, dans les régions à problèmes pour lesquelles, justement, l'intervention des sciences régionales est sollicitée. Ainsi, il n'y aurait pas de place dans cette science régionale pour penser un développement régional qui serait le fait de régions rurales désireuses de se développer à partir de leur spécificité, pas de place pour penser un véritable développement rural dans le cadre de sociétés globales industrielles et urbaines.

En faisant référence à d'autres auteurs (Matthews, 1977), Lapping et Fuller poussent encore plus loin leur critique du fonctionnement de la science régionale dans ses tentatives pour résoudre les problèmes de développement des régions en difficulté au Canada, en parlant d'une sorte de pratique scientifique «technocratique», où la validation des modèles et des théories ne passe plus par la critique épistémologique et encore moins par l'acceptation des populations rurales concernées.

L'importance accordée aux critères économiques et aux objectifs quantitatifs culmina dans la démarche technocratique. (...) Les politiques s'inspiraient largement des théories produites dans les milieux intellectuels et universitaires canadiens. L'abandon de la tradition de l'économie politique, seule particularité sans doute des sciences sociales canadiennes, permit l'avènement d'une classe de conseillers politiques issus de l'université, les technocrates du développement, baptisés «éconocrates» par Self (1976). La tendance fut accentuée par la progression de «l'économie subventionnée». La légitimité ne venait pas du peuple, mais des bureaucraties et institutions qui avaient autorité sur les régions rurales du Canada. On faisait bon marché de la participation des citoyens au développement rural (Lapping et Fuller, 1985, notre traduction)⁵.

Si on considère l'expérience québécoise, ce sont les populations bénéficiant d'importants programmes de développement régional qui formuleront les contestations les plus vives de ces approches de déve-

⁵«A preoccupation with economic criteria and quantitative objectives of development was confirmed through a technocratic approach and programming. (...) Much of the theoretical support for policy had its roots in Canadian academic and intellectual life. With the abandonment of the tradition of political economy, perhaps the singular contribution of Canadian social science, came the development of a class of scholar/policy advisers — the development technocrats, or, to use Self's (1976) term, «Econocrats». The manifestation was further nurtured by the evolving «grants economy». Legitimization was not seen as deriving from the people but from the bureaucracies and institutions in place which assumed the authority for rural Canada. Citizen participation in rural development was given short shrift.»

loppement impulsées par la jeune science régionale. Comme l'ont constaté des équipes de chercheurs proches de ces milieux⁶, la recherche d'alternatives aux modèles de développement régional mis en place est d'abord passée par le rejet des modèles qui, aux yeux des ruraux, étaient basés sur le développement urbain et ne pouvaient donc être transférés aux régions rurales.

Dans la mesure où c'est une science régionale relativement triomphaliste qui a inspiré les politiques étatiques depuis vingt ans, l'échec des programmes gouvernementaux porte un dur coup à ses assises théoriques. Elle qui avait des réponses toutes faites se remet en question; il suffit de lire les derniers travaux de John Friedmann, Clyde Weaver et Walter Stöhr, de même que l'entrevue récente de Walter Isard dans la *Revue internationale des sciences sociales* (Benko, 1987), pour s'en convaincre. Mais malgré ses difficultés de mise en oeuvre, la théorie des pôles de croissance est loin d'avoir été reléguée au musée des idées. Il me semble qu'elle revient en force ces dernières années, avec les travaux de Jean-Claude Perrin sur le concept de techno-pôles.

Aussi, entre le discours des ruraux des régions marginalisées et celui des spécialistes des sciences régionales, il y a un fossé infranchissable. Leur incompréhension mutuelle tient pour partie au fait que la science régionale propose des solutions qui s'appuient principalement sur la rationalité économique, et qui reviennent à la mode avec l'actuelle philosophie politique. Par exemple, face à l'échec des grands programmes de développement régional au Canada depuis vingt-cinq ans, prévoyant une reprise économique, Artibise (1989) propose de concentrer les ressources de l'État sur le développement d'un réseau de villes moyennes dynamiques. Cela ne veut pas dire qu'il ne se soucie pas des régions rurales en difficulté. Pour lui, ce sont justement les ressources fiscales nouvelles générées par le dynamisme urbain qui vont permettre aux gouvernements de maintenir ou de créer des programmes spéciaux en faveur des régions défavorisées. Mais, on le voit bien, il n'a pas compris que c'est justement ce que refusent les citoyens des régions en difficulté: être traités comme des «assistés». Ces programmes les maintiennent dans la dépendance et entretiennent une attitude fataliste, une mentalité d'assistés peu favorable à l'émergence d'une forme de développement qui les amènerait à mettre leurs talents en valeur et à se réaliser pour le bien de l'ensemble de leur communauté... ce qui est la fin même de tout processus de développement.

⁶Je pense ici au premier colloque du GRIDEQ, où ce point de vue a été largement établi; de fait, le colloque s'intitulait «La problématique du développement en milieu rural» (GRIDEQ, 1975).

Sur les théories critiques

Si on assiste à un essoufflement des théories du développement spatialisé sur lesquelles se sont érigées les sciences régionales, on peut pratiquement en dire autant des théories critiques, alternatives ou prétendues telles. Plus soucieuses d'expliquer le sous-développement dont souffrent plusieurs régions des pays occidentaux avancés que le développement régional comme tel, ces théories ont été élaborées dans le sillage d'une science humaine du développement régional prenant appui sur le marxisme et sa version tiers-mondiste. La diffusion de ces analyses critiques est aussi liée, pour le Québec, à l'émergence d'un certain nombre d'équipes de recherche universitaire, souvent installées dans des régions en difficulté. Nous pensons ici au GRIDEQ, de l'Université du Québec à Rimouski, au GRIR, de l'Université du Québec à Chicoutimi, au Groupe de recherche sur la Mauricie, de l'Université du Québec à Trois-Rivières, et à des groupes comme le GREDIN, de l'Université Laval. Ces équipes, marquées par les théories tiers-mondistes, sont en outre influencées par certains travaux historiques sur la formation des sociétés régionales, notamment ceux de Normand Séguin (1977) sur le Saguenay.

Ce courant de recherche résulte du mariage entre une demande sociale et un renouveau théorique. La première émane d'un mouvement régionaliste issu non des élites traditionnelles, mais de certaines couches populaires marginalisées et résistant avec bruit à cette marginalisation, qui signifie aussi la fermeture d'établissements humains nouvellement ouverts au peuplement. Le renouveau théorique est venu de l'analyse de la dynamique du capitalisme à l'échelle mondiale, sous l'impulsion des travaux de Samir Amin, d'André Gunder-Frank et de ceux qu'on appelle les « désarolloïstes » latino-américains, comme Celso Furtado, Rodolpho Stavenhagen, Fernando Cardoso et autres, pratiquement tous issus de l'école de pensée de la CÉPAL, la Commission économique pour l'Amérique latine de l'Unesco, et des travaux que Raul Prebisch y conduisit durant les années 1950.

De fait, les disparités régionales au Canada et au Québec étaient telles qu'elles ont suscité un mouvement régionaliste revigoré par ces « exclus du progrès ». Les jeunes universitaires fraîchement débarqués dans ces régions ne demandaient pas mieux que de servir une juste cause et, animés par une vision renouvelée du rôle de l'université dans son milieu, ils se trouvèrent rapidement en équilibre instable entre les exigences de la recherche scientifique et les attirances pour la dissertation idéologique; cet attrait était d'autant plus prégnant que la volonté d'engagement de ces intellectuels pouvait facilement les faire dévier vers un rôle sans doute valorisant au plan personnel mais moins honorable sur le plan scientifique, celui d'idéologues du mouvement

social. On allait même jusqu'à rationaliser cette situation « d'intellectuel organique » des classes populaires en parlant d'un juste équilibre des choses, la bourgeoisie ayant depuis longtemps ses propres intellectuels organiques, avec les professions juridiques à leur service.

Le renouveau des études régionales au Québec tient évidemment au grand succès de ces théories tiers-mondistes, qui alimentent un militantisme anti-impérialiste dirigé contre le monde occidental et les grandes puissances hégémoniques, tenues responsables de tous les maux dont souffrent les pays en voie de développement du Tiers Monde. On peut situer dans cette perspective les théories des relations centre-périphérie, les thèses du développement inégal et de l'échange inégal (ainsi que la variante marxiste basée sur la théorie de la valeur et la variante néo-libérale basée sur la dégradation des termes de l'échange dans le commerce international), et les théories de la dépendance et de la marginalisation issues du « désarolloïisme » sud-américain.

La théorie des relations de domination centre-périphérie met l'accent sur l'hégémonie politique du centre sur les périphéries, laquelle permet aux relations économiques inégales de se maintenir. Les ressources des périphéries (en force de travail et en matières premières) alimentent un développement qui se fait ailleurs, justement au centre; et la périphérie est doublement pénalisée car, pour son approvisionnement en biens et services, elle reste dépendante du centre, qui lui livre des produits coûteux, ne serait-ce qu'à cause des coûts de transport et du fait qu'il s'agit de produits industriels finis ayant une valeur ajoutée plus grande. Le développement des centres apparaît alors comme corrélatif au sous-développement relatif des régions périphériques.

L'inégalité des rapports centre-périphérie a aussi été étudiée dans le cadre des travaux sur l'échange inégal. Selon l'approche marxiste, la valeur des marchandises étant basée sur le travail vivant, et donc sur le ratio travail vivant-travail mort traduit en capital mobile et en capital fixe, les marchandises produites au centre, qui incorporent davantage de travail vivant, s'échangent contre des marchandises des périphéries qui ont une moindre valeur, étant plutôt des matières premières à peine transformées. D'un autre côté, on a beaucoup analysé la détérioration des termes de l'échange, qui résulte de la croissance plus rapide des prix des produits manufacturés (du centre) que de ceux des matières premières (des périphéries). Les nations du Tiers Monde, en contrôlant des appareils comme le système des Nations Unies, ont pu donner beaucoup d'échos à ces thèses et réclamer ce qu'on appelle un « nouvel ordre économique international » pour briser une « division internationale du travail » qui s'était justement fondée sur ces échanges inégaux.

De cette thèse centrale sont issues une série de théories comme celles de la dépendance, de la marginalisation, du capitalisme périphé-

rique et compradore, de même qu'un ensemble de propositions allant de l'import-substitution, du nationalisme économique et du développement auto-centré jusqu'aux idées de coopération régionale et même de déconnexion du système mondial. À la faveur d'un nationalisme militant, ou de rentes de situation liées par exemple au pétrole, plusieurs pays du Tiers Monde ont tenté de s'engager dans ces voies qui supposaient (selon la théorie des industries industrialisantes) une industrialisation visant non seulement l'industrie légère des biens de consommation courants mais aussi une industrie lourde de biens d'équipement. Souvent basée sur l'extraction de la plus-value du secteur agricole, encore largement dominant dans ces pays, cette industrialisation lourde a été partout un échec, notamment dans des pays qui jouissaient, sous ce rapport, de plusieurs facteurs favorables, comme l'Algérie.

Plusieurs travaux sur les régions marginales du Québec ont donc émergé des équipes de recherche mentionnées plus haut. D'une certaine manière, les concepts qu'elles ont mis à la mode ont connu beaucoup de succès, comme en témoigne leur généralisation dans le discours des leaders des mouvements sociaux régionalistes et, plus largement, de la classe politique. Ainsi en est-il d'une notion comme celle de « région périphérique », maintenant passée dans le langage courant. Mais, dans l'ensemble, il faut bien admettre qu'il s'agissait d'une transposition relativement servile et faiblement étayée par des études empiriques de théories d'abord conçues pour expliquer les relations internationales et les relations entre les nations riches du centre et les pays du capitalisme périphérique. Et quand on essayait d'aller plus loin, la réalité ne paraissait pas « à la hauteur »... ou encore se présentait comme une vérité qui n'est pas nécessairement bonne à dire.

L'essoufflement de ce courant critique provient de deux sources : des problèmes liés à la plus ou moins grande capacité d'explication et de prédiction des théories en cause et, deuxièmement, de leur impuissance à générer des politiques économiques capables de susciter le développement attendu. Et la remise en cause actuelle des théories tiers-mondistes (Brunel, 1987) entraîne, de facto, celle des tentatives de transcription réalisées par des équipes de recherche pour comprendre la dynamique des rapports entre les régions à une échelle infra- ou intra-nationale.

La place nous manque ici pour faire état de l'ensemble des critiques formulées à l'égard de ces courants théoriques; d'ailleurs, il s'agit de débats aujourd'hui assez bien connus. Si on s'en tient à l'expérience québécoise, elle présente quelques bizarreries assez embêtantes pour la transposition intégrale de ces théories; par exemple, on aura noté que souvent les salaires accordés dans les industries extractives des régions périphériques sont notablement plus élevés qu'à Montréal et que, de

manière générale, le coût de la vie est plus élevé dans les régions périphériques que dans les régions centrales, contrairement à ce qui se passe dans d'autres sociétés avancées, en Europe par exemple. Et si les moyennes de revenu personnel disponible sont plus basses dans nos régions périphériques, légitimant des politiques de rattrapage, c'est que la structure économique n'y est pas la même, étant donné la présence plus importante de la petite production marchande (en agriculture, dans la pêche et le travail en forêt) et du travail autonome qui y est associé. Mais, en ce qui concerne le travail salarié (lorsque celui-ci existe, car il y a des taux d'activité bas et des taux de chômage élevés), force est de constater que les rémunérations sont identiques (notamment dans le secteur public, fort important dans les périphéries, au point qu'on parle d'une tertiarisation de leur économie) grâce à l'action syndicale, et parfois plus élevées dans les industries extractives, en raison de divers facteurs (éloignement, nécessité d'attirer une main-d'œuvre relativement qualifiée). Du coup, toutes les théories de l'échange inégal basées sur la théorie marxienne de la valeur sont sujettes à de déchirantes révisions.

D'un autre côté, on sait toute la difficulté de mesurer les échanges économiques interrégionaux ou interindustriels, les flux de biens et services, les entrées et les sorties, de construire le grand tableau à double entrée des échanges interrégionaux. Et dans les tentatives qui vont dans ce sens, on note assez vite que la dépendance économique des régions périphériques n'est pas aussi évidente que celle qui est posée a priori par les diktats de la théorie. S'il est vrai que les matières premières de ce qu'on a justement appelé les « régions-ressources » paraissent susciter un développement dans les régions centrales, par les activités de transformation ou toutes celles qui sont liées à l'existence des sièges sociaux des entreprises, par les activités de recherche-développement et par le tertiaire supérieur (services aux entreprises), les investissements faits dans les régions périphériques, surtout ceux qui passent par l'État grâce aux diverses mesures sociales et à la généralisation de certains équipements publics, sont tout aussi énormes. Dans certains cas, tel celui des régions isolées et très faiblement peuplées comme la Basse-Côte-Nord, les dépenses publiques atteignent des niveaux astronomiques si on les calcule per capita. Évidemment, on constate qu'il y a aussi un prix à payer pour l'occupation de certains territoires sur lesquels se fonde la légitimité territoriale de l'État.

Par ailleurs, ces idées de développement auto-centré et endogène, toutes sympathiques qu'elles soient, n'ont pas produit les résultats escomptés. Si elles ont créé un dynamisme et suscité un entrepreneurship régional prometteur, les expérimentations qui en ont résulté ont le plus souvent été des projets fragiles, qui ont survécu le temps des subventions, et ont donc reposé sur une péréquation issue de la

volonté politique de rendre les disparités régionales tolérables. De même que le discours anti-impérialiste virulent des gouvernants du Tiers Monde a pu occulter leur propre incurie et l'aberration de leurs politiques, le discours régionaliste, en accusant les gouvernements québécois et canadien ou les grands groupes industriels de tous les maux des régions périphériques, a laissé dans l'ombre un manque de dynamisme économique assorti d'une attitude attentiste face aux pouvoirs publics. L'actuelle remise en question de l'héritage colonial comme facteur ultime de sous-développement et de pillage du Tiers Monde ne pouvait manquer de se répercuter sur un certain discours régionaliste qui s'abreuvait à la même rhétorique.

Mais, la crise économique aidant, les années 1980 auront amorcé un bouleversement profond dans les données de la problématique régionale au Québec, et l'émergence de la notion de « développement local » qui est au coeur de cette nouvelle problématique mérite toute notre attention, car elle implique de nouveaux enjeux qui remettent en question toutes les théories et toutes les pratiques de développement régional, et dessinent les contours d'une nouvelle approche de la réalité régionale.

Conclusion

Si le temps actuel nous semble bien « le temps des incertitudes », qu'est-ce qui se dessine à l'horizon ? Sans vouloir jouer les prophètes, nous voyons poindre une nouvelle période historique de gestion du socio-spatial où l'expression de l'intervention politique comme des luttes sociales régionalistes ne sera plus la même. Ce qui se nomme « développement local » pourrait se révéler une importante lame de fond capable de transformer les rivages sur lesquels elle va déferler, bien qu'il s'agisse pour l'instant de tâtonnements, d'une pratique... sans théorie.

Par ailleurs, après quelques décennies de pratique du développement régional et de construction de théories devant fonder la pratique, force est de reconnaître que cette notion reste encore bien équivoque et qu'elle désigne, selon ceux qui s'en servent, des réalités assez différenciées. Pour les uns, le développement régional constitue une réalité bien tangible; il désigne toutes les actions qui tendent à réduire les disparités régionales et surtout le résultat visible, mesurable, de ces actions. Pour d'autres, cette notion renvoie plutôt à une dimension, qu'on peut appeler le régionalisme, qui est celle des luttes sociales pour l'égalité socio-spatiale des chances; le développement régional est alors avant tout un mouvement social. Pour d'autres encore, la notion désigne les interventions gouvernementales en faveur des régions en difficulté; dans ce cadre, le développement régional renvoie à une activité particulière des administrations publiques et sa réalité est con-

stitutive de l'intervention publique dans le développement social et économique. Finalement, pour d'autres, le développement régional est un nouveau savoir ou une nouvelle science en construction qui serait une sorte de science humaine appliquée se basant sur un large ensemble de disciplines scientifiques. Selon que l'on fait référence à l'une ou l'autre de ces notions, on le voit bien, le développement régional peut avoir des significations relativement différentes.

Plusieurs articles du présent numéro abordent cette nouvelle expérience de développement local au Québec et explorent les chemins qu'elle semble vouloir prendre. Pour l'heure, il est intéressant de constater que la notion garde toute sa polyvalence; si, pour les uns, elle se situe au niveau de la gestion étatique du socio-spatial, pour d'autres elle se situe au niveau des acteurs sociaux et de leur nouvelle volonté d'aménager leur avenir, et pour d'autres encore elle rend plutôt compte d'une nouvelle manière de gérer la production, d'une nouvelle économie et de nouveaux entrepreneurs. Il s'agit ici de la richesse propre aux phénomènes instituants, qui disqualifie une pratique scientifique plus à l'aise pour discourir sur les rapports sociaux institués que pour prédire le destin des sociétés à partir des signes d'une nouvelle historicité.

Références

- Artibise, Alan F. J. 1989. *Canadian Regional Development: The Urban Dimension*. Communication présentée au quatrième colloque de l'Association irlandaise des études canadiennes, Galway, Irlande, 10-12 mai.
- Benko, G. B. 1987. « Rétrospective et prospective sur la science régionale: une interview de Walter Isard », *Revue internationale des sciences sociales*, 29:2, 171-178.
- Brunel, Sylvie, dir. 1987. *Tiers Mondes. Controverses et réalités*. Paris, Economica, coll. « Liberté sans frontières ».
- Funk, R. 1975. « Panel Discussion of the Third Advanced Studies, Institute of Regional Science, Kalrushe, 1974 », *Papers of the Regional Science Association*, 34.
- Galbraith, John K. 1977. *Le Temps des incertitudes*. Paris, Gallimard.
- GRIDEQ. 1975. *La Problématique du développement en milieu rural*. Rimouski, UQÀR/GRIDEQ.
- GRIDEQ. 1987. *Le Financement du développement régional. Actes du Colloque de l'OPDQ à l'Université du Québec à Rimouski les 26 et 27 octobre 1987*. Rimouski, UQÀR-GRIDEQ.
- Isard, Walter. 1956. *Location and the Space Economy*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Isard, Walter. 1960. *Methods of Regional Analysis*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Jean, Bruno. 1989. « Le développement à sa place. Aspects de la problématique du développement local au Québec », dans Michel Bassand et Laurent

- Bridel, éd. *La Dynamique locale et sa gestion*. Genève, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, 125-142.
- Kuklinski, Antoni, éd. 1975. *Regional Development and Policy. International perspectives*. Sijthofy, Leyden.
- Kuklinski, Antoni. 1987. «Regional Problem, Regional Science, Regional Studies», dans P. Dutkiewicz et C. Gorzelak, éd. *Local Studies in Poland*. Varsovie, Université de Varsovie, Institut d'économie spatiale.
- Lapping, M. B. et A. M. Fuller. 1985. «Rural Development Policy in Canada: An Interpretation», *Community Development Journal*, 20:2, 114-115.
- Matthews, Ralph. 1977. «Canadian Regional Development Strategy: A Dependency Theory Perspective», *Plan Canada*, 17:2 (juin).
- OPDQ (Office de planification et de développement du Québec). 1987. *Problématique du financement du développement régional. Document préliminaire*. Québec, OPDQ, Direction des études et des politiques régionales, août.
- Savoie, Donald J. 1986. *Regional Development in Canada*. Toronto, University of Toronto Press et Institut canadien de recherche sur le développement régional.
- Séguin, Normand. 1977. *La Conquête du sol au XIXe siècle*. Sillery, Boréal Express.
- Self, P. 1976. *The Econocrats and Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*. Londres, Macmillan.