

*ACTES DU COLLOQUE ÉTUDIANT – CAPP 2018***Les politiques de développement régional au Québec.**  
Une analyse temporelle en trois concepts-clés*Catherine Cloutier-Lampron\**

**RÉSUMÉ.** Cette étude s'intéresse aux politiques de développement régional au Québec des trente dernières années, et aux idées mises de l'avant dans celles-ci afin de répondre aux défis démographiques, économiques et sociaux qui touchent la majorité des régions de la province. Deux questions de recherche sont posées : Quels ont été les critères privilégiés dans la formulation des politiques de développement régional? Voit-on un changement de paradigme dans la conception de ces politiques? L'utilisation d'une grille d'analyse, afin d'étudier l'ensemble des politiques de façon indépendante puis en lien les unes par rapport aux autres de manière chronologique, permet de faire ressortir trois concepts-clés : les relations entre l'État et les régions, l'interlocuteur de référence et les moyens retenus. L'analyse de ceux-ci mène à la conclusion que les critères privilégiés dans les politiques sont sensiblement les mêmes d'une publication à l'autre, et qu'il n'est pas possible de conclure à un changement de paradigme dans la conception des politiques de développement régional.

**MOTS CLÉS.** Développement régional, Politiques publiques, Régions, Québec.

---

\* L'auteure est titulaire d'un baccalauréat spécialisé en science politique et d'une maîtrise en affaires publiques et internationales de l'Université de Montréal. Après près de dix ans dans le milieu professionnel, notamment au sein du Groupe Juste pour rire et en agence de relations publiques, Catherine C. Lampron est présentement doctorante en aménagement du territoire et développement régional à l'Université Laval.  
Courriel : [catherine.cloutier-lampron.1@ulaval.ca](mailto:catherine.cloutier-lampron.1@ulaval.ca)

---

**Regards politiques** – Vol. 2 No 1 (Automne 2018)  
ISSN 2560-7707 (Imprimé)/ISSN 2560-7715 (En ligne)  
© Les Auteurs.e.s des contributions publiées en ces pages  
Distribué en libre accès sous licence Creative Commons



## Introduction

Une visite dans les régions plus éloignées du Québec permet rapidement de constater que les territoires se dévitalisent. Démographiquement, il est projeté que plusieurs régions se dirigent vers une décroissance de leur population totale (Institut de la Statistique du Québec, 2014 : 40). Il est possible de pointer du doigt l'exode des jeunes, qui font notamment face à un manque d'emplois accrocheurs (Bisson, 1995 : 195), les problèmes économiques créés par la chute de grandes industries – particulièrement celles exploitant les ressources naturelles –, l'éloignement géographique des grands marchés, le vieillissement de la population, le manque de ressources humaines et d'infrastructures, ou encore le faible taux de nouveaux arrivants s'installant dans les régions hors de la métropole à leur arrivée.

Le gouvernement québécois a tenté plusieurs approches distinctes depuis la Seconde Guerre mondiale afin d'aborder les problèmes de développement des régions. Ces approches ont conduit, depuis 1983, à l'énoncé de politiques portant sur le développement régional. De façon générale, on retrouve les approches de type *top-down* ou descendantes, où l'État intervient directement dans les régions, et celles de type *bottom-up*, qu'on dit aussi du développement local ou endogène, lorsque les interventions sont centrées sur le capital humain local (Joanis, Martin et St-Cerny, 2004 : 36).

Si l'on considère que la mise en place de politiques publiques implique un choix de valeurs et une priorité accordée à certains principes au détriment d'autres par le gouvernement en place (Bherer et Lemieux, 2002 : 448), quels ont donc été les critères privilégiés dans la formulation des politiques de développement régional? Voit-on un changement de paradigme dans la conception de ces politiques? C'est à ces deux questions que cette étude tentera de répondre, par l'utilisation d'une grille d'analyse permettant d'étudier l'ensemble des politiques de développement régional de façon indépendante, puis en lien les unes par rapport aux autres, de manière chronologique. Ultimement, cette recherche aidera à situer les différents acteurs dans la toile du développement régional et à comprendre, du moins en partie, les rouages de ces politiques.

Pour référence, le *développement régional* est ici défini comme «l'ensemble des mesures prises par les milieux régionaux avec le partenariat

de l'État, en vue de l'amélioration des conditions économiques, sociales et culturelles, et ce, dans le respect du milieu de vie» (Québec, 1992 : 7).

### **Revue de littérature**

Historiquement, les interventions du gouvernement québécois en matière de développement régional se déroulent sur trois phases : la période associée à Maurice Duplessis (1935-1959), la Révolution tranquille (1960-1980) et la période contemporaine (1980-2018).

La première phase (1935-1959), ou ère de la ruralité (Joanis, Martin et St-Cerny, 2004 : 29), se démarque par une gestion conjointe du territoire partagée entre le clergé, les élites locales et les municipalités : « C'est au gré de l'agencement de ces trois forces locales et des pressions qu'elles pouvaient exercer auprès des gouvernements que les diverses localités du Québec se dotaient en services et en infrastructures » (Klein, 1995 : 136). L'exploitation des ressources naturelles par la grande entreprise dicte le développement d'une municipalité et de la région environnante. La dichotomie entre les centres et le reste du territoire se cristallise ; alors que les centres offrent les emplois manufacturiers et tertiaires, les régions périphériques ont, elles, plutôt des emplois liés essentiellement à l'exploitation des ressources et aux industries de première transformation. Ce faisant, ces régions périphériques voient leur population diminuer au profit des centres urbains (Klein, 1995 : 136). La combinaison de cette « logique économique du laisser-faire et de la logique politique clientéliste » (Klein, 1995 : 136) qui caractérise l'avant-Révolution tranquille au Québec engendre de profondes inégalités économiques et sociales entre les régions, inégalités que le gouvernement tentera de réparer dans les décennies suivantes.

La deuxième phase correspond à la Révolution tranquille. On y retrouve l'application de la théorie des pôles de croissance, car le gouvernement centre « les interventions sur quelques points géographiques ou secteurs d'activités, qui auraient des effets d'entraînement importants sur d'autres secteurs, villes ou régions, [afin de] maximiser l'impact économique des projets » (Joanis, Martin et St-Cerny, 2004 : 30). Un exemple concret de cette approche se retrouve dans la publication du rapport Higgins-Raynauld-Martin, qui proposait de centrer les efforts de développement pour l'ensemble du Québec uniquement sur la région de Montréal : « Cette région

est le seul foyer autonome de dynamisme dans la province de Québec» (Higgins, Raynauld, Martin, 1970 : 5). Un autre exemple se retrouve dans l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec ; ce dernier a marqué les esprits pour avoir suggéré la fermeture d'une centaine de municipalités dans le Bas-St-Laurent et en Gaspésie. Le rôle joué par la population, qui s'est opposée vigoureusement à cette opération de relocalisation à travers le mouvement *Opération Dignité*, a mené le gouvernement à « adopter une vision du développement régional qui passe par le renforcement des dynamismes régionaux et le soutien aux initiatives locales de développement » (Jean, 2012 : 661).

C'est dans ce contexte que sont créées les premières régions administratives (1966) et les municipalités régionales de comté (1979). La mise en place de ces nouveaux interlocuteurs permet d'entrevoir un changement de perspective, de l'approche descendante vers celle du développement endogène. La récession économique qui touche le Québec au début des années 1980, notamment, force ce changement. C'est « la démonstration que l'intervention régulatrice de l'État ne suffit plus à répondre en même temps et dans le même cadre aux besoins de l'entreprise et aux demandes de la société » (Klein, 1995 : 135).

La troisième et dernière phase débute avec les années 1980. Elle est considérée comme celle du développement local. Cette phase est également caractérisée par la publication de politiques de développement régional au Québec ; il est même intéressant de noter que tous les gouvernements en place dans cette période ont présenté au moins une politique de développement régional en cours de mandat, démontrant l'intérêt notoire de la question pour la province. La seule exception est celle du gouvernement libéral minoritaire de Jean Charest, entre mars 2007 et décembre 2008, vingt-deux mois étant probablement un délai plutôt court pour développer une politique complète.

## **Méthodologie**

La méthodologie retenue pour ce travail a pour objectif d'analyser l'étape du cycle des politiques publiques (mise à l'agenda, formulation, adoption, implantation et évaluation) qui concerne la formulation. C'est à cette étape que les valeurs du gouvernement sur un sujet donné sont mises à jour : « (...) l'État, par ses institutions et ses acteurs, s'implique dans cette

activité de création d'idées, de monde imaginé, en formulant des politiques publiques » (Richard Frève, 2010 : 129).

Les données visées par l'analyse proviennent des textes officiels qui présentent les politiques de développement régional du gouvernement du Québec. L'échantillon est constitué de toutes les politiques de développement régional du gouvernement québécois entre 1983 et 2018, au nombre de dix, incluant les plans d'action et les stratégies. Le document de 1995, *Décentralisation : un choix de société*, a été exclu de l'analyse, car il est considéré comme un outil de réflexion sur l'avenir de la société québécoise, et non comme une politique.

La méthodologie retenue pour recueillir les données sur les politiques de développement régional comporte trois étapes, réalisées manuellement. La première étape implique la lecture initiale des textes politiques afin de déterminer les concepts-clés utilisés aux fins de l'analyse. Ces concepts constituent, de fait, les valeurs mises de l'avant lors de la formulation des politiques de développement régional au Québec. Les trois concepts-clés retenus dans cette analyse sont : la relation État-régions, qui définit le type de relation entre l'État et les régions en matière de développement régional ; l'interlocuteur, qui identifie l'instance qui assume la responsabilité du développement régional ; et les moyens retenus par les gouvernements pour répondre aux défis posés par le développement régional.

La deuxième étape de la méthodologie consiste en une lecture attentive de chaque politique afin de repérer les mots-clés associés à chacun des concepts-clés. Les concepts-clés étant spécifiques les uns par rapport aux autres, il a été facile de respecter un niveau de rigueur où les mots-clés étaient mutuellement exclusifs. Ainsi, les mots-clés associés au concept Relation État-région sont : décentralisation, déconcentration, partenariat, accompagnement et rôle de la population ; les mots-clés associés au concept Interlocuteur sont : régions, MRC, CRÉ et municipalités ; et les mots-clés associés au concept Moyens sont : innovation, créneaux d'excellence, entrepreneuriat et appui financier.

La troisième étape de la méthodologie correspond au traitement des données, comportant d'abord l'élaboration d'une grille d'analyse, puis l'inscription d'un X validant, pour chaque politique, la présence d'un ou de plusieurs mots-clés associés à un concept-clé (Tableau 1). Cette méthodologie permet de répondre aux questions de recherche qui visent

essentiellement, il est utile de le rappeler, à identifier les critères privilégiés dans la formulation des politiques de développement.

### **Données**

L'échantillon de la présente analyse compte donc dix politiques de développement régional, publiées au Québec entre 1983 et 2018.

La première politique de développement régional est publiée en 1983 sous le gouvernement péquiste de René Lévesque. *Le choix des régions* marque le fondement de toutes les politiques subséquentes, et donne le ton pour un développement endogène, caractéristique de la troisième phase du développement régional au Québec : « Dans une économie comme la nôtre, le gouvernement ne peut être le seul, ni même le principal agent de développement. [...] Il faut que chaque Québécois, quelle que soit sa place dans l'économie, accepte de faire sa part pour la prospérité du Québec. Nous devons, comme tous les peuples du monde, compter d'abord sur nous-mêmes pour assurer notre développement » (Québec, 1983 : 58). Concrètement, pourtant, cette politique n'invite pas la population à jouer un rôle précis dans son propre développement régional.

Influencée à la fois par une approche économique et sociale, cette politique mise notamment sur le dynamisme local, l'appui aux secteurs d'excellence régionaux (« Il s'agit, pour les régions, non seulement de conserver leurs avantages comparatifs, mais surtout de les accentuer et de produire ainsi des effets multiplicateurs sur l'économie régionale en termes d'emplois et d'activités » [Québec, 1983 : 112]) et sur le développement des liens interindustriels : « Les objectifs visent à favoriser la sous-traitance, à identifier de nouveaux marchés, à accroître la capacité d'exportation et à assurer la production de nouveaux biens concurrentiels aux produits d'importation » (Québec, 1983 : 113).

Les régions et les municipalités régionales de comté sont les deux niveaux administratifs interpellés par la politique. Elle offre également des appuis financiers à deux instruments préalablement créés : le Fonds de développement régional et le Programme expérimental de création d'emplois communautaires.

Le second document, le *Plan d'action en matière de développement régional : le Québec à l'heure de l'entreprise régionale*, est publié en 1988 par le

gouvernement libéral de Robert Bourassa. Ce plan d'action favorise une approche « basée sur l'affirmation que le développement régional repose essentiellement sur l'initiative des individus et sur leur entrepreneurship [sic] et, par conséquent, sur les dynamismes propres à chaque région » (Québec, 1988 : 13). La population n'y est toujours pas interpellée directement. Le gouvernement se fait partenaire à la fois des régions, des MRC et des municipalités, intervenant distinctement sur les trois niveaux afin de faire correspondre des mesures spécifiques et complémentaires (Québec, 1988 : 14). Le plan d'action de 1988 propose également des investissements gouvernementaux afin de participer au démarrage d'entreprises, au renforcement du potentiel innovateur et au soutien aux régions en difficulté. On y retrouve également un plaidoyer en faveur de la création de créneaux d'excellence en région en matière de recherche et développement. Une recherche dans les documents historiques ne permet malheureusement pas de donner d'exemples de créneaux d'excellence créés à la suite de l'instauration de cette politique.

Le gouvernement de Robert Bourassa présente une nouvelle politique de développement régional en 1992. Mieux connu sous le nom de réforme Picotte, le document *Développer les régions du Québec* renforce la décision du gouvernement provincial de jouer un rôle d'accompagnateur des régions, et par conséquent, de responsabiliser ces dernières : « D'adopter, comme stratégie d'action du gouvernement en matière de développement régional, le principe d'une démarche d'accompagnement du dynamisme des régions qui consiste en un recentrage des activités de l'État sur ses fonctions fondamentales et en une responsabilisation du palier régional, dans un contexte de concertation et de partenariat » (Québec, 1992 : 7). Cette politique favorise notamment l'innovation et l'entrepreneuriat comme outils de développement régional. Elle n'invite toutefois pas la population à jouer un rôle plus accru dans son développement. Des appuis financiers sont inclus dans la politique.

Cinq ans après la réforme Picotte, le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard présente sa *Politique de soutien au développement local et régional*, qui annonce la création des Centres locaux de développement (CLD), visant à soutenir de façon technique ou financière les entrepreneurs potentiels ou déjà en activité. Le gouvernement souhaite également enclencher un processus de régionalisation de ses activités « en associant étroitement les milieux locaux et régionaux au processus de décision, à la mise en œuvre ou

à la gestion d'activités relevant de la responsabilité de l'État» (Québec, 1997 : 3). Cette politique mise sur l'entrepreneuriat comme facteur de développement, mais n'offre pas d'opportunité aux populations locales. Par ailleurs, aucun appui financier n'y est mentionné.

La première *Politique nationale sur la ruralité* (PNR I) présentée en 2002 par le gouvernement péquiste de Bernard Landry est publiée en complément à la *Politique de soutien au développement local et régional* de 1997. Elle se veut une approche flexible favorisant les initiatives locales, stimulant et soutenant l'innovation, et misant sur le partenariat entre le gouvernement et les acteurs du milieu. Les communautés sont au premier plan de la politique : « Quel que soit son niveau de développement, chaque communauté rurale dispose d'une dynamique interne et de ressources qui la rendent capable d'améliorer son sort » (Québec, 2001 : 22). Dans la PNR, c'est la MRC qui est le niveau d'intervention privilégié par le gouvernement. On y favorise l'innovation, un rôle accru de la population locale et des appuis financiers sont promis.

Lors du renouvellement de la PNR, en 2006-2007, il est noté que cette politique a connu un bilan positif, « la mesure des pactes ruraux ayant jusqu'à présent entraîné des investissements de 435 M\$ et la création de 5 700 emplois sur le territoire rural du Québec » (Québec, 2006 : 6006).

L'énoncé de politique du gouvernement libéral de Jean Charest publié en 2004, *Devenir maître de son développement*, affirme la décentralisation et la responsabilisation des régions : « Les régions doivent jouir d'une plus grande liberté d'action et compter sur la capacité d'innovation et le dynamisme des citoyens, des organismes, des entreprises et des municipalités » (Québec, 2004 : 19). Cette politique marque l'arrivée dans le processus décisionnel des Conférences régionales des élus (CRÉ) créées l'année précédente, devenant les interlocutrices privilégiées du gouvernement dans les régions. Les CRÉ ont principalement pour mandat « d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement, de favoriser la concertation des partenaires dans la région et de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région » (Québec, 2003 : 26). Le gouvernement du Québec a aboli les CRÉ en 2014, et remis leurs responsabilités entre les mains des MRC.



Dans cette politique, l'innovation, les créneaux d'excellence et l'entrepreneuriat sont visés comme outils de développement. La population n'y est toutefois pas interpellée, et aucun appui financier n'est prévu.

Par la suite, le gouvernement de Jean Charest présente en 2007 la deuxième *Politique nationale sur la ruralité* (PNR II), qui suit des orientations stratégiques sensiblement similaires à la PNR I : « promouvoir le renouvellement et l'intégration des populations, favoriser la mise en valeur des ressources humaines, culturelles et physiques du territoire, assurer la pérennité des communautés rurales, et maintenir un équilibre entre la qualité de vie, le cadre de vie, l'environnement naturel et les activités économiques » (Québec, 2007 : 1). La mise de l'avant des communautés rurales afin de les mettre en charge du développement rural est également inclus, et des montants sont prévus au budget pour les pactes ruraux et les agents de développement rural.

Le même gouvernement présente, en 2011, sa *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*. L'entrepreneuriat y est valorisé et se retrouve à nouveau au centre du plan d'action. Qui plus est, le premier objectif du document invite directement les citoyens à participer et à s'engager pour le développement de leur territoire. Le gouvernement souhaite ici « accentuer les efforts de décentralisation et de délégation » vers les paliers pertinents : les municipalités, les MRC et les CRÉ (Québec, 2011 : 54). Aucun appui financier n'est prévu.

La troisième *Politique nationale sur la ruralité* (PNR III) est lancée par le gouvernement péquiste de Pauline Marois en 2014. L'État québécois entend mettre en œuvre une stratégie fondée sur la « capacité des milieux ruraux à travailler ensemble sur une base intersectorielle » et réunissant « les acteurs de tous les secteurs afin qu'ils se dotent d'une vision partagée de leur développement, qu'ils réfléchissent et agissent de façon concertée et efficace, maximisant ainsi les effets positifs sur le milieu » (Québec, 2014 : 7). Comme pour la PNR II, un montant est prévu pour le renouvellement des pactes ruraux et pour le renforcement du réseau des agents de développement rural.

Le gouvernement libéral de Philippe Couillard présente en décembre 2017 sa *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022*. Cette stratégie se démarque des précédentes par la séparation des priorités par région ; ce sont exclusivement ces dernières qui

ont ciblé les interventions appropriées à leur réalité. L'étude des priorités établies par les différentes régions du Québec permet de relever que certains domaines d'intervention reviennent dans la majorité des cas : les questions de développement économique et d'entrepreneuriat, le développement social, l'attractivité de la région, les questions environnementales et les défis liés au transport.

La mise en œuvre de cette stratégie passe principalement par les élus municipaux, puis par les ministères et organismes du gouvernement, « qui placeront les priorités régionales au cœur de leur action » (Québec, 2017 : 103). De façon générale, le gouvernement québécois n'offre aucun moyen d'action concret pour faire face aux défis des régions, et remet toute décision entre les mains des régions. La population n'est pas non plus interpellée dans la stratégie.

Le tableau 1 présente la présence des mots-clés répertoriés dans chacune des politiques de développement régional entre 1983 et 2018.

### **Analyse des données**

L'analyse des données est divisée suivant les trois concepts-clés : les relations État-régions, les interlocuteurs et les moyens retenus.

#### *Les relations État-régions*

S'inscrivant dans l'ère du développement local (1980 à aujourd'hui), toutes les politiques étudiées font état d'une décentralisation, déconcentration, ou d'une démarche de partenariat ou d'accompagnement. L'analyse permet de voir que seulement deux politiques (1997 et 2004) s'inscrivent dans une démarche de déconcentration, alors que cinq font référence à la décentralisation (1983, 1997, 2004, 2014 et 2017). Dans huit politiques, le gouvernement du Québec valorise une démarche partenariale ou d'accompagnement. Quatre politiques appellent à un rôle de la population.

La moitié des politiques faisant référence à une décentralisation du développement régional, il est pertinent de s'attarder à ce concept un instant. L'évolution marquée de l'idée de décentralisation au Québec s'inscrit dans l'application du principe de subsidiarité, reconnaissant que la responsabilité d'une action publique devrait être attribuée à l'entité qualifiée

Figure 1 : Grille d'analyse, politiques de développement régional, 1983-2017

	1983	1988	1992	1997	2002	2004	2007	2011	2014	2017
	PQ	PLQ	PLQ	PQ	PQ	PLQ	PLQ	PLQ	PQ	PLQ
<b>Relations États- Régions</b>	DÉCENTRALISATION	x			x		x			
	DÉCONCENTRATION					x		x		
	PARTENARIAT			x	x	x				x
	ACCOMPAGNEMENT			x	x	x	x		x	
	RÔLE DE LA POPULATION									x
<b>Intercuteur</b>	RÉGIONS	x		x	x					
	MRC	x		x		x	x		x	
	CRÉ						x			
	MUNICIPALITÉS									x
<b>Moyens</b>	INNOVATION			x		x	x			x
	CRÉNEAUX D'EXCELLENCE	x		x		x				
	ENTREPRENEURIAT			x		x	x			
	APPUI FINANCIER	x		x	x	x				x

la plus proche de la population touchée. L'ère pré-1980 était caractérisée par la mise en œuvre de politiques générales par un État québécois central, ce qui a engendré un déséquilibre structurel dans le développement régional (Pilote, 1995 : 19). L'évolution vers le développement local vient de cette reconnaissance, et mise donc notamment sur la décentralisation, ou du moins sur une plus grande responsabilisation des régions, afin de régler ce problème.

La décentralisation s'observe, concrètement, lorsque les unités politiques « conservent le pouvoir de prendre des décisions autonomes, de même que la responsabilité de leur financement » (Bélanger, 2017). Une décentralisation est dite administrative, ou fonctionnelle, lorsque le « gouvernement dote un organisme d'une personnalité juridique distincte et lui confère des responsabilités et des fonctions par lois particulières, tout en maintenant des liens de subordination importants » (Québec, 1995 : 1). La décentralisation est plutôt politique, ou territoriale, lorsque « les dirigeants de l'instance décentralisée sont élus au suffrage universel, lorsque cette dernière est dotée de revenus autonomes et qu'elle exerce ses responsabilités sur un territoire déterminé » (Québec, 1995 : 1).

Ces définitions ne semblent donc pas s'appliquer entièrement à la situation des régions. La *Politique de soutien au développement local et régional* publiée en 1997 a introduit le concept de *déconcentration*, qui pourrait être davantage applicable : « Le gouvernement compte également accélérer la démarche de déconcentration de ses activités sur le territoire en confiant de plus grandes responsabilités à ses gestionnaires en région. » (Québec, 1997 : 3) Plus spécifiquement, la déconcentration ne crée pas « d'instances autonomes et indépendantes. Elle reste le fait d'agents locaux et régionaux du pouvoir central auquel ces derniers restent subordonnés hiérarchiquement. Elle apparaît plutôt comme le résultat d'une action visant à rapprocher l'administration gouvernementale de ses clientèles tout en préservant le contrôle administratif » (Québec, 1995 : 1).

Il y a donc lieu de penser, malgré ce qu'il est possible de voir dans les écrits, que le Québec s'est doté de politiques de déconcentration plutôt que de décentralisation, jusqu'à tout récemment du moins. En effet, l'introduction de la loi 122, votée en 2017, visant à reconnaître les municipalités comme des gouvernements de proximité, serait la première manifestation de la décentralisation véritable du développement régional, en

accordant notamment « de nouveaux pouvoirs aux municipalités en matière de développement local et régional » (Québec, 2017 : 3). Dans les changements apportés, notons la hausse de la limite prévue au pouvoir d'aide aux entreprises (art. 143), la création de Fonds de développement économique (art. 146) ou encore la prise de décisions relatives aux sommes provenant du Fonds de développement des territoires (art. 183).

L'idée d'État-accompagnateur ou partenaire ne se traduit pas par une décentralisation des responsabilités du développement régional aux régions. Il est possible d'avancer qu'un tel type de relation entre l'État et les régions s'inscrit plutôt dans une forme particulière de contrôle, où l'État se fait plus discret, mais demeure dominant (Dufresne, 2006 : 206).

Une des caractéristiques du développement local est le rôle accru donné à la population dans son propre développement. L'analyse permet de conclure que la majorité des politiques (six sur les dix étudiées) n'accorde pas d'attention à ce que les populations locales peuvent apporter à leur développement. À noter que les trois versions de la Politique nationale sur la ruralité interpellent la population locale.

### *Les interlocuteurs*

La grille d'analyse permet de voir le glissement graduel vers le palier local qui s'opère avec les années dans les politiques de développement régional. Dans les deux premières décennies, les régions sont l'interlocuteur de référence pour le gouvernement québécois ; puis, les MRC prennent cette place, particulièrement dans les trois versions de la Politique nationale sur la ruralité. Les CRÉ sont quant à elles brièvement incluses dans deux politiques (2007 et 2011). Le gouvernement de Philippe Couillard conclut en 2017 en remettant la responsabilité du développement régional entre les mains des municipalités, une démarche enclenchée par son prédécesseur libéral en 2011.

Remettre le pouvoir du développement régional dans les mains des municipalités permettrait, en théorie, de combler le déficit démocratique qui caractérise le niveau régional et, dans une moindre mesure, les MRC. Les régions du Québec n'ont pas d'administration ou de gouvernement élu ; cette absence de structure administrative et politique régionale autonome pourrait même avoir été une cause directe du sous-développement régional (Dufresne, 2006 : 204).

*Les moyens retenus*

Les moyens déployés dans les politiques de développement régional servent à répondre à des enjeux de développement économique. L'innovation revient dans six politiques, les créneaux d'excellence et l'entrepreneuriat dans cinq. La majorité des politiques impliquent un appui financier, sous diverses formes, afin d'aider au développement régional. Seulement trois politiques (1997, 2004 et 2011) ne font pas mention de financement. À noter que les politiques de 1992 et 1997, étant davantage axées sur la réorganisation administrative des régions, n'incluent pas de moyens spécifiques afin de relever les défis économiques du développement régional.

Dans la majorité, voire dans toutes les politiques de développement régional, il est peu ou pas question de moyens associés à la culture, aux transports ou à l'éducation ; il peut être argué que ces domaines ont leurs propres ministères, qui produisent des politiques spécifiques. Une analyse de celles-ci serait donc assurément nécessaire afin de compléter le portrait de la situation.

La politique de 1988 présente l'innovation comme « l'introduction de la technologie dans le développement économique » et l'importance de « s'adapter aux technologies existantes et à celles qui se développent dans les centres de recherche » (Québec, 1988 : 31). On retrouve l'innovation comme moyen du développement dans les politiques de 2001, 2004, 2007, 2011 et 2014. Un concept, donc, résolument ancré dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Les investissements dans les créneaux d'excellence débutent, eux, dans la politique de 1983 ; le gouvernement Lévesque désire appuyer « les secteurs d'activités dans lesquels (les régions) bénéficient d'avantages comparatifs, soit en raison de leurs ressources naturelles ou bien parce qu'elles ont su développer des domaines de compétence qui leur sont particuliers » (Québec, 1983 : 112). L'idée est d'investir dans des domaines qui auront des effets multiplicateurs dans les économies régionales dévitalisées. Plusieurs politiques subséquentes confirment l'intérêt des créneaux d'excellence (1988, 2001, 2004, 2011).

Finalement, favoriser l'entrepreneuriat demeure un moyen populaire, à travers les politiques et les années, de favoriser le développement régional (voir les politiques de 1988, 1997, 2004, 2011 et 2017). L'entrepreneuriat est considéré comme « un antidote à la pauvreté et au chômage » (Joyal, 2012 :

679). « Son essor est tributaire de leaders locaux qui, par leur engagement, facilitent l'émergence de cette culture entrepreneuriale favorisant l'émancipation économique d'une collectivité. » Les recherches scientifiques donnent donc raison aux gouvernements : des actions en faveur de l'entrepreneuriat entraînent une performance économique supérieure des régions (Stuetzer *et al.*, 2018 : 609).

## Discussion

L'analyse des données permet de répondre aux deux questions de recherche énoncées : quels sont les critères privilégiés dans la formulation des politiques de développement régional depuis 1983 ? Et voit-on un changement de paradigme dans la conception de ces politiques ?

Les critères privilégiés par les politiques de développement régional sont sensiblement les mêmes d'une publication à l'autre. Sur le plan des relations entre l'État et les régions, l'État se positionne surtout comme partenaire du développement des régions. En ce qui a trait aux interlocuteurs choisis par le gouvernement, une évolution marquée est observée, passant des régions aux municipalités. Finalement, concernant les moyens retenus, ces derniers sont de façon essentiellement égale l'entrepreneuriat, l'innovation et les créneaux d'excellence.

En réponse à la deuxième question de recherche, il n'est toutefois pas possible de conclure qu'il y a présentement un changement de paradigme dans la conception des politiques de développement régional. L'approche du développement local qui caractérise la période contemporaine n'est visible qu'avec parcimonie : il a été établi que les efforts de décentralisation au cours des trente dernières années étaient en fait plutôt associés à la déconcentration. Toutefois, le changement du palier politique interpellé, lent mais tout de même visible, permet de voir une tendance possible vers un développement plus local. Résultat : des régions aux commandes, et la responsabilité du développement se trouvant maintenant entre les mains des municipalités, qui sont évidemment plus proches de la population.

## Conclusion

Plusieurs auteurs appellent à un repositionnement des politiques de développement régional québécoises. Parmi les arguments avancés, on note «le manque de créativité et d'innovation» (Pilote, 1995 : 19), l'absence de possibilités inexploitées pouvant mener à un renouveau économique ou encore le recours à des mesures aux effets parfois «imprévus et indésirables» (Polèse et Shearmur, 2009 : 91). Aydalot (1985 : 215) pointe également du doigt les politiques mêmes, argumentant que «chaque politique de développement, chaque stratégie d'industrialisation, secrète une forme spécifique d'occupation de l'espace et engendre des problèmes régionaux qui en sont le reflet.»

Lorsque l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a procédé à un examen des politiques rurales de ses pays membres il y a quelques années, la Politique nationale de la ruralité y a été applaudie, constituant «l'une des approches d'appui au développement rural parmi les plus avancées» (OCDE, 2010 : 18). De même, une étude de l'Institut national de santé publique du Québec affirmait que cette politique avait été «un outil exceptionnel qui a donné de l'espoir, de la force et des moyens concrets aux milieux ruraux», et qu'à terme, elle avait eu «un impact dans toutes les sphères de la vie des communautés et de sa population, des compétences personnelles et sociales des individus aux conditions démographiques ou économiques» (Richardson et Simard, 2016 : 3). Malgré tout, le gouvernement de Philippe Couillard a mis fin, en 2014, à la PNR dans la foulée de compressions budgétaires importantes qui ont visé l'essentiel du secteur public au Québec. Une analyse des retombées des politiques de développement régional permettrait de répondre, d'une part, aux critiques des auteurs appelant au repositionnement, et d'autre part, de conclure si le gouvernement Couillard a eu raison de mettre fin à la PNR.

Il a été également mentionné précédemment que la présente analyse, en se limitant seulement aux politiques de développement régional, ne tient pas compte des autres politiques qui affectent les régions du Québec. Par exemple, les nouvelles politiques culturelle ou bioalimentaire ont une incidence sur les populations locales à travers toute la province. Une étude plus large pourrait s'avérer pertinente.

De même, une étude plus en profondeur sera nécessaire dans quelques années afin d'évaluer les répercussions de la loi 122 sur les



municipalités du Québec, notamment afin de voir si la caractérisation des municipalités comme gouvernements de proximité et les nouveaux pouvoirs ainsi accordés aux municipalités, principalement celui de taxation et celui d'exiger des redevances réglementaires, ont mené à des inégalités entre les collectivités locales.

Le développement des régions du Québec demeure un sujet de discussion nécessaire, du fait qu'aucune solution avancée n'a réussi à répondre de manière efficace et durable aux défis soulevés. Avec les années, la situation de certaines régions parmi les plus éloignées des grands centres de la province risque de s'aggraver; les conséquences du déclin démographique risquent d'affecter les populations locales, qui auront toujours à amortir le coût des infrastructures municipales. Il est également essentiel de rappeler que la vitalité économique, sociale et culturelle du Québec dépend d'abord et avant tout de la vitalité économique, sociale et culturelle de toutes ses régions.

## Références

- Aydalot, P. (1985). *Économie régionale et urbaine*. Paris : Economica.
- Bélanger, G. (2017). Celui qui paie les violons choisit la musique : Comment améliorer la fourniture des services de santé publique. Repéré à <http://www.revuegestion.ca/decouvrir/celui-paie-violons-choisit-musique/>
- Bherer, L. & Lemieux, V. (2002). La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec, *Revue canadienne des sciences régionales* 25, p. 447-472.
- Bisson, L. (1995). L'intégration des jeunes : un défi pour les régions. Dans M-U Proulx (Dir). *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec* (p. 189-202). Chicoutimi : Groupe de recherche et d'intervention régionales.
- Dufresne, G. (2006). La quête de la région : le cas du Québec. Dans J-L Klein & C. Tardif. *Entre Réseaux et Systèmes : les nouveaux espaces régionaux* (p. 197-210). Rimouski : GRIDEQ-CRDT-CRISES, Collection Tendances et débats en développement régional.

- Higgins, B., Martin, F. & Raynauld, A. (1970). *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*. Ottawa : Ministère de l'expansion économique régionale.
- Institut de la statistique du Québec (2014). *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*. Québec : Institut de la statistique du Québec.
- Jean, B. (2012). Les territoires ruraux au Québec : vers un modèle de développement territorial durable. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 4 (octobre), p. 649-671.
- Joanis, M., Martin, F. & St-Cerny, S. (2004). *Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec? Rapport de projet*. Montréal : Centre interuniversitaire de recherche et analyse des organisations.
- Joyal, A. (2012). Le développement local au Québec : trois décennies de contributions. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 4 (octobre), p. 673-690.
- Klein, J.L. (1995). De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec. *Lien social et Politiques* 33, p. 133-141.
- Organisation de coopération et de développement économiques. (2010). *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- Pilote, B. (1995). Introduction : Allocution de M. Bernard Pilote lors du premier forum sur la décentralisation. Dans M-U Proulx (Dir.) *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec* (p. 17-23). Chicoutimi : Groupe de recherche et d'intervention régionales.
- Polèse, M. & Shearmur, R. (2009). *Économie urbaine et régionale*, 3<sup>e</sup> édition. Paris : Economica.
- Québec. (1983). *Énoncé de politique : Le choix des régions*. Québec : Cabinet du Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional.
- Québec. (1988). *Québec à l'heure de l'entreprise régionale : Plan d'action en matière de développement régional*. Québec : Office de planification et de développement du Québec.
- Québec. (1992). *Développer les régions du Québec : La nouvelle stratégie gouvernementale en matière de développement régional*. Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat aux affaires régionales.
- Québec. (1995). *Décentralisation : un choix de société*. Québec : Ministère du Conseil exécutif.
- Québec. (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*. Québec : Secrétariat au développement des régions.

- Québec. (2001). *Politique nationale de la ruralité : des communautés rurales innovantes pour une occupation dynamique du territoire québécois*. Québec : Ministère des régions.
- Québec. (2003). *Projet de loi n. 34 (2003, chapitre 29) – Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. (2004). *Devenir maître de son développement : la force des régions*. Québec : Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable du Ministère du Conseil exécutif, en collaboration avec le Ministère du développement économique et régional et de la recherche, et le Ministère des affaires municipales, du sport et du loisir.
- Québec. (2006). *Gazette officielle du Québec, 27 décembre 2006, 138<sup>e</sup> année, no. 52*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. (2007). *Politique nationale de la ruralité 2007-2014 : Une force pour tout le Québec*. Québec : Affaires municipales et régions.
- Québec. (2011). *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*. Québec : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- Québec. (2014). *Politique nationale de la ruralité 2014-2024 : Une approche intersectorielle pour agir ensemble au sein de la MRC !* Québec : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- Québec. (2017). *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. Québec : Éditeur officiel du Québec.
- Québec. (2017). *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2022 : Les régions aux commandes*. Québec : Ministère des Affaires municipales et Occupation du territoire.
- Richard Frève, E. (2010). Le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques. Dans S. Paquin, L. Bernier & G. Lachapelle (Dir). *L'analyse des politiques publiques* (p. 125-162). Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Richardson, M. & P. Simard. (2016). Les effets de la politique nationale de la ruralité du Québec sur la santé des ruraux et des communautés : Rapport de recherche. Québec : Institut national de santé publique du Québec.
- Stuetzer, M., Audretsch, D.B., Obschonka, M., Gosling, S.D., Rentfrow, P.J. & Potter, J. (2018). Entrepreneurship culture, knowledge spillovers and the growth of regions. *Regional Studies* 52 (2), p. 608-618.