

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Le Québec et ses régions : évolution, comparaisons et expériences étrangères (partie I)

Les actions gouvernementales de la fin des années 1950 à aujourd'hui

Dans le contexte actuel de la pandémie de COVID-19, nombreux sont ceux qui ont pointé du doigt les effets de la mondialisation et qui ont remis en cause le phénomène lui-même. À la tête de bien des États, on a tenu des discours sur l'autonomie en réponse aux difficultés survenues dans l'approvisionnement en matériel médical et de protection, en médicaments et, dans certains cas, en aliments. Dans la foulée, on a vu se multiplier les campagnes d'achat local partout sur la planète, mettant ainsi en évidence les savoir-faire nationaux et régionaux.

À l'heure de solliciter les forces de l'économie québécoise où qu'elles soient sur son territoire, les Études économiques du Mouvement Desjardins ont estimé qu'il était important de jeter un regard sur la dynamique des régions au Québec. Ce *Point de vue économique* est le premier de trois volets d'une réflexion sur l'évolution des régions au Québec. Il portera sur les actions gouvernementales qui ont soutenu le développement régional depuis la fin des années 1950. Il présentera les premiers résultats d'une étude comparative. D'autres constats seront présentés dans le deuxième point de vue et le troisième ouvrira sur les expériences de développement régional vécues ailleurs au Canada et dans le monde.

Un point de départ

Dans les années 1950 et 1960, les gouvernements du Québec et du Canada ont réalisé l'ampleur des inégalités socio-économiques importantes qui distinguaient certaines régions du Québec entre elles. Au fil des décennies, les gouvernements ont mis en œuvre une variété de politiques et de programmes s'inspirant de différentes approches du développement régional. Il est difficile de déterminer si toutes ces mesures ont été fructueuses, mais on ne peut douter que la mise en place des infrastructures de transport et le déploiement des services gouvernementaux à la grandeur du territoire ont permis de mettre en valeur le potentiel des régions. De fait, les disparités interrégionales en ce qui a trait à la production par habitant et au marché de l'emploi se sont grandement atténuées au cours des 60 dernières années. Cependant, cette convergence des économies régionales s'est effectuée au prix d'une concentration de plus en plus grande de la population québécoise dans la grande zone métropolitaine. Après plus d'un demi-siècle d'intérêt et d'efforts pour le développement des régions, cette analyse présente les premiers résultats et quels sont les progrès qui ont été réalisés.

Une volonté qui ne date pas d'hier

Après la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements québécois et fédéral se sont donné des politiques et des programmes qui, sous diverses formes, visaient à développer l'économie des régions et à améliorer le bien-être de leurs populations. Ces mesures s'inscrivaient dans un contexte où, au fil des décennies, l'économie s'est mondialisée, la société québécoise est passée du baby-boom à un vieillissement démographique rapide, le niveau d'éducation a progressé de façon très importante, l'entrepreneuriat québécois a fait de plus en plus sentir sa présence et les enjeux environnementaux ont pris beaucoup d'importance.

La notion de région

Qu'est-ce qu'une région? Pour plusieurs analystes, l'appellation de « régions », au pluriel, désigne des territoires où l'économie dépend, en bonne partie, de ressources primaires telles que l'agriculture, la forêt, les mines, les pêches, l'énergie et le tourisme. Pour d'autres, le terme est compris comme référant à tout ce qui ne fait pas partie du grand Montréal et du grand Québec, étant entendu que ces deux agglomérations urbaines se distinguent, entre autres éléments, par :

François Dupuis, vice-président et économiste en chef • Mathieu D'Anjou, économiste en chef adjoint • Joëlle Noreau, économiste principale

Desjardins, Études économiques : 418-835-2450 ou 1 866-835-8444, poste 5562450 • desjardins.economie@desjardins.com • desjardins.com/economie

NOTE AUX LECTEURS: Pour respecter l'usage recommandé par l'Office québécois de la langue française, nous employons dans les textes et les tableaux les symboles k, M et G pour désigner respectivement les milliers, les millions et les milliards. MISE EN GARDE: Ce document s'appuie sur des informations publiques, obtenues de sources jugées fiables. Le Mouvement des caisses Desjardins ne garantit d'aucune manière que ces informations sont exactes ou complètes. Ce document est communiqué à titre informatif uniquement et ne constitue pas une offre ou une sollicitation d'achat ou de vente. En aucun cas, il ne peut être considéré comme un engagement du Mouvement des caisses Desjardins et celui-ci n'est pas responsable des conséquences d'une quelconque décision prise à partir des renseignements contenus dans le présent document. Les prix et les taux présentés sont indicatifs seulement parce qu'ils peuvent varier en tout temps, en fonction des conditions de marchés. Les rendements passés ne garantissent pas les performances futures, et les Études économiques du Mouvement des caisses Desjardins n'assument aucune prestation de conseil en matière d'investissement. Les opinions et les prévisions figurant dans le document sont, sauf indication contraire, celles des auteurs et ne représentent pas la position officielle du Mouvement des caisses Desjardins. Copyright © 2020, Mouvement des caisses Desjardins. Tous droits réservés.

- ▶ l'importance de leur population
- ▶ la présence de nombreux sièges sociaux et de la haute direction de ministères et d'organismes publics
- ▶ la diversification de la structure économique, incluant des institutions de haut savoir et des services spécialisés offerts aux entreprises et aux personnes
- ▶ le développement des infrastructures matérielles

Cependant, les régions de Montréal et de la Capitale-Nationale peuvent aussi être vues comme ayant des difficultés et des atouts qui leur sont propres. Depuis 1960, on a cherché à innover pour stimuler le développement de leurs économies.

Peu importe les catégorisations, les défis et les enjeux qui confrontent les régions ne se posent pas dans les mêmes termes ni avec la même acuité selon que l'on s'intéresse, par exemple, aux régions de la Capitale-Nationale, de l'Outaouais, de l'Abitibi, de la Côte-Nord, de la Gaspésie ou de Montréal. Il est donc possible de poser la question du développement régional comme s'appliquant à l'ensemble du territoire québécois et pas seulement en périphérie des grands centres. C'est l'approche retenue dans ce *Point de vue économique*.

Au Québec, les données et les études disponibles sont généralement présentées selon le découpage des régions administratives décrété par le gouvernement du Québec. À son origine, en 1966, celui-ci présentait 10 entités administratives, mais deux révisions ultérieures ont porté ce nombre à 17¹. La [cartographie](#) des 17 régions administratives actuelles permet d'avoir un bon aperçu du portait actuel.

Malgré cette augmentation notable du nombre de régions administratives, un découpage encore plus fin serait souhaitable pour bien rendre compte de l'existence de territoires plus restreints ayant des profils économiques propres. Des données par municipalité régionale de comté (MRC) pourraient fournir une meilleure correspondance avec les contours économiques des territoires. Toutefois, les données par MRC sont moins diversifiées en variables économiques que celles des régions administratives. De plus, les MRC ayant été créées en 1979, les données les concernant ne permettent pas de compter sur des séries chronologiques débutant avant cette date. Pour ces raisons, les données produites par région administrative seront retenues.

¹ En 1986, le nombre a été porté à 16 par la subdivision de la grande région métropolitaine en 5 régions distinctes, soit Montréal, Laval, Montérégie, Laurentides et Lanaudière, et le fractionnement en 2 régions distinctes du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, d'une part, et de Québec et de Chaudière-Appalaches, d'autre part. Un autre changement est survenu en 1997 avec la création de la région du Centre-du-Québec qui était jusque-là rattachée à la région Mauricie-Bois-Francs.

Inversement, il est aussi possible de considérer que les 17 régions administratives représentent un morcellement trop poussé. Aussi, certaines publications agrègent celles-ci en grands ensembles relativement homogènes sous les angles géographique, économique et démographique. Les terminologies varient d'un document à l'autre, mais les 17 régions administratives sont généralement réparties en trois zones distinctes. Les trois catégories retenues pour le présent exercice sont les suivantes : métropolitaine, intermédiaire et périphérique (tableau 1 à la page 3).

Les politiques et les programmes de développement régional

Au fil du temps, l'action gouvernementale, fédérale et provinciale, a poursuivi principalement trois objectifs : diminuer les disparités régionales, mettre en valeur les potentiels régionaux et occuper le territoire. L'encadré 1 permet de détailler davantage ces trois finalités. Pour ce faire, les gouvernements ont mis en œuvre des stratégies, des programmes et des mesures qui peuvent être regroupés en deux grandes familles : génériques

ENCADRÉ 1

Les buts poursuivis par les gouvernements

- ▶ Réduire les disparités socio-économiques
 - Les gouvernements se sont employés à réduire les disparités socio-économiques entre les régions. Cet objectif s'est imposé après la Deuxième Guerre mondiale alors que le développement des échanges et des communications a permis de réaliser que de grands écarts de revenus et de richesse s'étaient creusés.
- ▶ Mettre en valeur les potentiels régionaux
 - Plusieurs des moyens envisagés par les gouvernements ont visé à mettre en valeur le potentiel des régions en incitant les entreprises à s'y établir, à s'y développer et, dans certaines situations, à s'y maintenir. Dans la plupart des cas, il s'agissait de potentiels économiques (extraction et transformation) reliés aux ressources minières, forestières, agricoles, énergétiques et touristiques.
- ▶ Occuper le territoire
 - Au cours des dernières décennies, les gouvernements québécois (lutte contre la dévitalisation, entre autres) et fédéral (présence dans l'Arctique, notamment) ont aussi cherché à assurer une occupation minimale du territoire.

Sources diverses et Desjardins, Études économiques

TABLEAU 1
Le regroupement des régions administratives en grandes zones

| ZONES | RÉGIONS ADMINISTRATIVES | TRAITS DISTINCTIFS |
|----------------|--|--|
| Métropolitaine | Montréal Laval Laurentides Lanaudière Montérégie | Au sud du Québec Liaisons routières, maritimes, aériennes et ferroviaires développées Proximité de l'Ontario et des États-Unis Population nombreuse et dense Économie diversifiée Services spécialisés aux entreprises et aux personnes |
| Intermédiaire | Capitale-Nationale Mauricie Estrie Chaudière-Appalaches Centre-du-Québec Saguenay-Lac-Saint-Jean Outaouais | Cohabitation des territoires urbains et ruraux Densité démographique moyenne Forte présence du secteur manufacturier Accès aux grands axes de transport routier, ferroviaire et maritime |
| Périphérique | Bas-Saint-Laurent Abiti-Témiscamingue Côte-Nord Nord-du-Québec Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | À la frange ouest, nord et est du Québec Population limitée Occupation clairsemée du territoire Économie axée sur l'exploitation des ressources naturelles |

Sources diverses et Desjardins, Études économiques

et spécifiques. Génériques, s'ils s'appliquent à l'ensemble du territoire québécois, ou spécifiques, s'ils sont destinés à des régions ou des sous-régions particulières.

Un aperçu des mesures génériques

► Le déploiement des services en région

- Dans un premier temps, on a procédé au découpage du territoire en régions distinctes. Dès 1966, le Québec comptait dix régions bien définies. Par la suite, on a organisé la présence gouvernementale : des directions territoriales et des centres de services régionaux ont été instaurés par plusieurs ministères et organismes de façon à adapter la planification et la prestation des services aux réalités régionales et locales. Graduellement, le réseau de l'éducation a été déployé : l'Université du Québec et ses composantes ont vu le jour (Montréal, Trois-Rivières, Outaouais, Rimouski, Abitibi-Témiscamingue, Chicoutimi) et le réseau de plus de 40 cégeps s'est établi, donnant ultérieurement naissance aux centres collégiaux de transfert de technologie (37 à ce jour).
- L'expansion du réseau routier a permis de désenclaver les régions les plus éloignées des centres comme Montréal et Québec. Durant la même période, la déréglementation du camionnage a cependant changé les règles du jeu, amenant à la baisse le nombre de liaisons et de transport de marchandises au détriment de celles qui étaient moins lucratives.

► La création de zones industrielles

- Des programmes d'aide à la création de commissariats et de parcs industriels ont été mis sur pied par le gouvernement québécois afin de mieux outiller les municipalités. En 1981, le Québec comptait 179 parcs industriels² répartis dans l'ensemble des régions. Avant ces programmes, le parc industrialo-portuaire de Bécancour avait été construit en vue d'y attirer l'industrie lourde. Plus récemment, des incitations fiscales ont été utilisées pour créer des zones urbaines dédiées à l'industrie du multimédia à Montréal et à Québec.

► La représentation politique

- Au chapitre de la représentation politique, on a vu, au fil du temps, la nomination de ministres responsables de régions. Au tournant des années 2000, le gouvernement s'est aussi doté, pendant des années, d'un ministère des Régions.

► Habilitation des leaders régionaux

- Le gouvernement du Québec a créé des outils pour permettre aux citoyens et aux élus de planifier le développement de leurs régions. Un de ces outils a été la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, en 1979,

² Gouvernement du Québec, *Le virage technologique, Bâtir le Québec – Phase 2, Programme d'action économique 1982-1986*, 1982, p. 192.

qui a eu notamment pour effet de créer les MRC.

À la même époque, on a organisé des sommets socio-économiques dans le but de dégager des lignes d'action et des engagements régionaux. En 1998, on a instauré les centres locaux de développement (mieux connus sous l'appellation CLD) pour soutenir la création et le développement des entreprises à l'échelle des municipalités et des MRC. Plus récemment, des ouvertures ont été faites par le [gouvernement québécois](#), notamment pour un nouveau partage des recettes fiscales en plus de la création du Fonds régions et ruralité (enveloppe de 1,3 G\$) et de la bonification du Programme d'aide à la voirie locale.

► Le financement des projets et la canalisation de l'épargne locale

- Outre la présence du Mouvement Desjardins depuis le début du 20^e siècle sur l'ensemble du territoire québécois pour canaliser l'épargne locale et travailler à l'autonomie des régions, des actions ont été menées par les différents paliers de gouvernement. Ainsi, le gouvernement québécois a accordé des avantages fiscaux aux Sociétés de développement de l'entreprise québécoise (SODEQ), créées en 1976 et destinées au financement des PME et à l'aide à la gestion³. Au début des années 1980, en collaboration avec Desjardins et la Caisse de dépôt et placement, le gouvernement du Québec a sauvé les caisses d'entraide économique de la faillite. Dans les années 1990, on a fait adopter des lois permettant de créer et de doter en capital financier des sociétés Innovatech dont la mission consistait à susciter, à accueillir, à évaluer et, le cas échéant, à contribuer au financement de projets susceptibles de renforcer la capacité d'innovation technologique sur un territoire régional donné. En 2006, on a mis sur pied le programme des Fonds d'intervention économique régional (FIER), des fonds régionaux destinés à faciliter la capitalisation des entreprises. Trois ans plus tard, 30 FIER avaient été créés.
- En plus de ces actions, il faut aussi mentionner la présence des Fonds fiscalisés de Desjardins, de la FTQ et de la CSN qui ont reçu un appui non négligeable par les importants crédits d'impôt accordés aux citoyens qui y ont investi jusqu'à ce jour. Enfin, le gouvernement du Québec a contribué au développement des régions par des programmes d'aide à la mise à niveau de leurs installations et pour riposter à la concurrence étrangère. C'est ainsi que le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, lancé en 1979, devait générer, à terme, des investissements totaux de l'ordre de 2,5 G\$ dans quelque 60 usines dont la plupart étaient établies dans

des municipalités mono-industrielles⁴ (pour un résumé des mesures génériques, voir l'encadré 2 à la page 5).

Un aperçu des mesures spécifiques

► L'ouverture et l'occupation des territoires

- L'intérêt des gouvernements pour le développement régional ne date pas d'hier. Au Canada, à la fin du 18^e siècle, la colonisation de l'Ouest répondait à la fois au besoin d'occuper le territoire et à celui de contrer les visées expansionnistes des États-Unis. Au Québec, pour lutter contre l'exode des Québécois vers les filatures de la Nouvelle-Angleterre et l'Ouest, on a ouvert de nouveaux territoires (les Laurentides, les Cantons-de-l'Est, le Lac-Saint-Jean et plus tardivement, l'Abitibi et le Témiscamingue).
- Dans la seconde moitié du 20^e siècle, les ouvertures de territoires ont été davantage liées à des projets précis comme les barrages hydroélectriques (Manicouagan et Baie-James, entre autres) et à des activités minières et forestières. Au cours du dernier demi-siècle, les efforts d'expansion territoriale se sont faits principalement pour le harnachement de grands bassins hydroélectriques de la Baie-James et, plus récemment, dans le cadre du Plan Nord. Ces grands projets sont cependant peu propices à l'enracinement durable d'importants contingents de nouveaux résidents. De plus, les opérations liées à l'extraction et à une première transformation des ressources naturelles sont devenues de plus en plus productives au fil des développements technologiques (mécanisation et automatisation accrues, notamment), de sorte qu'elles génèrent moins d'emplois permanents que dans le [passé](#).
- En plus de s'intéresser à l'ouverture de nouveaux territoires à l'activité économique, le gouvernement s'est aussi engagé dans des actions visant à avoir des effets structurants dans certaines régions ou localités particulières. Après avoir rencontré de la résistance lors de quelques tentatives de fermeture de milieux en déclin dans les années 1960⁵, les gouvernements ont plutôt opté pour le transfert de fonctions administratives (ex. : traitement fiscal à Jonquière et à Shawinigan, Direction générale des pêches maritimes à Gaspé). Plus récemment, le vieillissement de la population, l'exode des jeunes, la perte graduelle de services d'utilité publique et la fermeture de grandes entreprises ont amené les gouvernements à soutenir la ruralité et l'occupation du territoire. Toutefois, tous les programmes mis en place n'ont pas été maintenus.

³ Robert LAROCHE, *Le mythe du développement régional et les SODEQ du Québec – Une étude de cas : La SODEQ Sagamie*, Mémoire, Université du Québec à Chicoutimi, 1984. 170 p.

⁴ Gouvernement du Québec, *op. cit.*, p. 189-190.

⁵ Cette résistance s'est manifestée notamment face aux projets du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec et à la création par le gouvernement fédéral du Parc Forillon.

ENCADRÉ 2

Les mesures génériques

- ▶ Déploiement des services dans les régions
 - Premier temps : découpage du territoire québécois en régions
 - Deuxième temps : organiser une présence gouvernementale
 - Éducation : déploiement de l'Université du Québec, réseau des cégeps (plus de 40) et centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT [37])
 - Réseau routier : « désenclavement » et en même temps : déréglementation du camionnage
 - Déréglementation : amène aussi une baisse du nombre de liaisons et de transport de marchandises (qui sont moins lucratives)
- ▶ La création de zones industrielles
 - Programmes d'aide à la création de commissariats industriels et de parcs industriels
 - Années 1960 : gros « équipements » (ex. : le parc industrialo-portuaire de Bécancour)
 - Effort particulier pour le multimédia
- ▶ La représentation politique
 - Nomination de ministres responsables de régions (représentation politique)
- ▶ Habilitation des leaders régionaux
 - Lois pour permettre l'aménagement du territoire (création des municipalités régionales de comté)
 - Sommets socio-économiques régionaux – but : dégager des lignes d'action et des engagements
 - 1998 : création des centres locaux de développement
 - Reconnaissance accrue du rôle des municipalités : partage de l'assiette fiscale, notamment
- ▶ Le financement des projets et la canalisation de l'épargne régionale
 - Diverses formules pour faciliter l'utilisation de l'épargne locale pour des projets régionaux : Sociétés de développement de l'entreprise québécoise, caisses d'entraide, etc.
 - Innovatech (années 1990), puis financement transféré à Investissement Québec
 - Fonds d'intervention économique régional (FIER). En 2009 : 30 FIER au Québec
 - Fonds fiscalisés (Desjardins, FTQ, CSN)
 - Programmes d'aide à la modernisation des secteurs aux prises avec la vétusté de leurs installations (ex. : pâtes et papiers)

Sources diverses et Desjardins, Études économiques

- ▶ L'exploitation et la transformation des ressources
 - La mise en valeur des ressources naturelles a été à la base du développement des territoires, ici en Amérique du Nord. Il a d'abord été question de pêche,

de chasse, d'exploitation minière et forestière, puis d'agriculture et d'énergie. Pour plusieurs régions, les matières premières ont longtemps été et demeurent des piliers importants de leur économie. Toutefois, ceci a exposé davantage certaines communautés aux

fluctuations de prix des matières premières et au mal hollandais⁶. Toutefois, pour tenter d'atténuer ces effets, les gouvernements ont cherché à augmenter le taux de transformation des ressources. Pour ce faire, ils ont utilisé divers moyens, dont une taxe à l'exportation des produits non transformés de même que des crédits d'impôt pour les biens transformés. Toutefois, il est difficile d'apprécier le succès de ces mesures parce que l'on n'en retrouve pas d'évaluation formelle.

► Les pôles de croissance

- L'activité économique ne se déploie pas de façon homogène et, selon le modèle des pôles de croissance, le développement se propagerait en cercles concentriques. Selon cette conception, les liens entre le pôle central et ceux qui l'entourent sont étroits et plus on s'éloigne du centre, plus l'activité économique perd en intensité. C'est sur cette vision que reposait une étude commandée par le gouvernement fédéral⁷. Le rapport HMR⁸, publié en 1970, visait à consolider et à renforcer Montréal comme pôle de croissance et de développement. Le succès de la métropole devait avoir des effets d'entraînement sur les autres villes québécoises qui, à leur tour, en feraient bénéficier les localités environnantes.
- Cette approche n'a pas été retenue à l'époque, les autorités ont préféré s'intéresser au développement des autres régions du Québec en priorité. Durant cette période, Montréal a décliné, perdant le titre de métropole du Canada au profit de Toronto. Toutefois, le modèle proposé n'ayant pas été implanté, il est alors difficile de dire s'il aurait eu le succès escompté.
- Au début des années 2000, les fusions municipales pourraient avoir eu pour effet de créer des entités municipales disposant de ressources plus importantes et mieux coordonnées, bien que l'on n'ait pas présenté cette opération comme s'inspirant de la démarche des pôles. De ce fait, elles auraient pu agir comme des pôles de croissance et de développement dans leur espace régional. Toutefois, dans le cas de Montréal, le processus de fusion et de défusion partielle qui s'en est suivi et la mise en place de mécanismes de gouvernance lourds ont, selon l'[avis](#) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nui au dynamisme de la métropole.

⁶ En référence aux effets sur l'économie des Pays-Bas de l'exploitation des riches gisements pétroliers de la mer du Nord.

⁷ Benjamin HIGGINS, Fernand MARTIN et André RAYNAULD, *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*, Ottawa, ministère de l'Expansion économique régionale, 1970, 365 p.

⁸ Du nom des auteurs Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynauld.

► Les écosystèmes

- Une autre approche spatiale du développement régional consiste à voir celui-ci comme un écosystème mettant en relation des acteurs ayant tous un rôle important à jouer : producteurs, fournisseurs, main-d'œuvre, pouvoirs publics, organismes de recherche, associations d'affaires, etc.
- L'approche des grappes industrielles⁹, adoptée au tournant des années 1990, est une illustration intéressante. On vise la mise en relation des producteurs, des clients, des fournisseurs, de la main-d'œuvre, des pouvoirs publics des organismes de recherche, des associations d'affaires, etc. Il s'agit, sans contredit, d'une stratégie de développement industriel, mais elle a, sans conteste, une dimension régionale. C'est ainsi que [Montréal](#) et d'autres régions planifient et organisent leur développement économique en fonction de grappes reflétant soit des acquis (aérospatial, services financiers, santé, mode, multimédia, technologies de l'information et des communications, meuble, tourisme), soit des domaines en émergence (transport durable, technologies propres, nouvelles technologies du bois). L'approche a aussi persisté comme fondement du programme des [créneaux et pôles d'excellence ACCORD](#). Lancé en 2002, le programme ACCORD s'appuie sur les forces régionales pour regrouper et mobiliser les gens d'affaires et rechercher l'excellence dans des secteurs clés.

► Les projets structurants

- Par le biais d'Hydro-Québec et de la Société générale de financement, le gouvernement a joué un rôle très actif pour susciter l'implantation ou le maintien en activité d'alumineries ou d'entreprises forestières et papetières dans certaines régions. Toutes les initiatives prises au cours des 60 dernières années ne se sont pas soldées par des succès. De même, certaines opérations de sauvetage ont réussi (Paccar à Sainte-Thérèse [anciennement Kenworth]) alors que d'autres ont échoué (ex. : papetière à Chandler, cartonnerie à Cabano).

► Les mesures incitatives

- Le mode d'action le plus explicite des gouvernements en faveur du développement régional réside dans l'octroi de subventions ou de conditions de financement avantageuses aux entreprises investissant dans certaines localités. Les deux ordres de gouvernement ont eu recours à des taux d'imposition réduits, à des crédits fiscaux et à des subventions pour les investissements effectués dans des régions désignées, notamment dans les années 1960 et 1970. Du côté du gouvernement fédéral, cette approche a été abandonnée au profit d'aide au développement de certains secteurs et d'une approche ciblant le

⁹ Inspirée des travaux de Michael Porter, un économiste de l'Université de Harvard.

développement des provinces prises comme région plutôt que celui des zones plus délimitées à l'intérieur des provinces¹⁰.

- Du côté du gouvernement du Québec, on a créé le Fonds de développement régional (FDR) afin d'appuyer le dynamisme local et pour encourager la concertation entre l'État et les communautés régionales. Le FDR a connu diverses modifications au fil du temps, mais encore aujourd'hui, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation peut appuyer des projets régionaux par le biais du Fonds d'appui au rayonnement des régions ou du Fonds de développement des territoires.
- Toutefois, le Canada et le Québec sont des économies très ouvertes et, à ce titre, de nombreuses ententes commerciales ont été conclues pour faciliter l'expansion et les exportations des entreprises d'ici. La participation du Canada à divers accords économiques et commerciaux, dont le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) devenu l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a rendu difficile, voire illégal, le recours aux subventions directes à l'investissement. La liste des moyens pour soutenir le développement des régions a été raccourcie, mais les gouvernements ont plutôt tablé sur des mesures indirectes comme l'aide à la recherche et à l'innovation et les incitatifs fiscaux à l'emploi ou à l'investissement dans des régions éloignées (pour un résumé des mesures spécifiques, voir l'encadré 3 à la page 8).

En somme

Depuis la fin des années 1950, diverses approches et une variété de mesures ont été mises en œuvre par les gouvernements de Québec et d'Ottawa en vue de soutenir le développement des régions, et ce, tant dans la zone périphérique que dans les zones métropolitaine et intermédiaire. Ces mesures ont d'abord consisté à développer les services et les infrastructures, à assurer une voix politique forte aux régions et à aider celles-ci à prendre en charge leur développement. Pour l'essentiel, ces mesures sont toujours en place. Les gouvernements ont aussi cherché par diverses stratégies et moyens à stimuler des implantations industrielles et à assurer la survie des entreprises et des secteurs en difficulté. Plusieurs de ces approches ont été abandonnées après quelques années. D'autres, telles les aides financières, se sont transformées. Les gouvernements sont aussi intervenus de façon ponctuelle dans la mise en œuvre de projets industriels majeurs. Certaines de leurs actions ont été couronnées de succès, d'autres ont connu une mauvaise fortune.

L'évolution socio-économique des régions

Même si elles se limitent à la population, à la production et au chômage, les données disponibles à l'échelle régionale pour

les années 1950 et 1960 à aujourd'hui donnent un bon aperçu de l'évolution socio-économique comparée de chaque zone ou région au cours de cette période.

Ces données sont présentées selon la configuration des régions administratives du gouvernement du Québec. Comme mentionné précédemment, ce découpage présente l'inconvénient d'avoir été modifié depuis sa création initiale en 1966. Pour cette raison et pour assurer de comparer des entités régionales identiques en longue période, les données publiées selon les 17 régions administratives actuelles ont été agrégées selon les 10 d'origine. De même, les données des régions administratives ont été agrégées pour produire des totaux par zones territoriales¹¹. Les appellations des régions ayant changé au fil du temps, la présente étude utilise les noms actuellement en vigueur.

La population

Le tableau 2 illustre le changement de l'importance relative de la population dans les régions administratives et dans les zones territoriales entre 1951 et 2018. On y note une hausse importante et continue de la concentration de la population québécoise dans la zone métropolitaine. En corollaire, il s'est produit une baisse sensible du poids démographique des zones intermédiaire et périphérique.

À l'échelle des régions administratives, certaines divergences par rapport aux tendances de zones sont observables. Ainsi, le déclin démographique relatif du Saguenay–Lac-St-Jean est

TABLEAU 2

Évolution de l'importance relative de la population des zones et des régions

| EN % | 1951 | 1971 | 1994 | 2018 |
|---|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Zone métropolitaine | 50,2 | 56,8 | 58,5 | 61,3 |
| Zone intermédiaire | 40,1 | 35,0 | 33,0 | 32,0 |
| Capitale-Nationale/ Chaudière-Appalaches | 17,8 | 15,6 | 14,2 | 14,0 |
| Mauricie-Bois-Francs | 8,7 | 7,0 | 6,6 | 6,1 |
| Estrie | 4,5 | 3,7 | 3,8 | 3,9 |
| Outaouais | 4,1 | 4,0 | 4,3 | 4,7 |
| Saguenay–Lac-Saint-Jean | 5,0 | 4,7 | 4,1 | 3,3 |
| Zone périphérique | 9,7 | 8,2 | 8,6 | 6,9 |
| Bas-Saint-Laurent/ Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine | 5,3 | 3,9 | 4,4 | 3,5 |
| Abitibi-Témiscamingue | 3,3 | 2,5 | 2,2 | 1,8 |
| Côte-Nord/Nord-du-Québec | 1,1 | 1,8 | 2,0 | 1,6 |
| Total Québec | 100,0 | 100,0 | 100,1* | 100,2* |

* Le total peut ne pas correspondre à 100 en raison des arrondissements.
Sources : Beauséjour et Brulotte (1997), Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

¹⁰ Pierre FRÉCHETTE et collab., *L'économie du Québec*, 2^e édition, Éditions HRW, 1979, p. 376.

¹¹ De façon plus précise, les données régionales ont été agrégées en les pondérant par le chiffre de la population pour arriver, selon le cas, à des données correspondant au découpage des dix régions originales ou à celui en trois zones territoriales.

ENCADRÉ 3**Les mesures spécifiques**

- ▶ L'ouverture et l'occupation des territoires
 - Intérêt pour le développement régional (ex. : gouvernement fédéral, fin 18^e siècle – Ouest canadien)
 - Au Québec, pour contrer l'exode vers les États-Unis et l'Ouest canadien : ouvrir de nouveaux territoires (ex. : Laurentides, Abitibi-Témiscamingue)
 - Seconde moitié du 20^e siècle : ouverture temporaire des territoires pour projets précis (ex. : barrages hydroélectriques, projets miniers et forestiers)
 - Quelques mouvements de « déconcentration » de l'activité administrative (ex. : traitement fiscal à Shawinigan et à Jonquière)
 - Tentatives de soutien à la ruralité et l'occupation dynamique du territoire : programmes abandonnés
- ▶ L'exploitation et la transformation des ressources
 - De la pêche, la chasse et le trappage à la forêt, les mines, l'agriculture et l'énergie, puis vers les marchés extérieurs
 - Matières premières : peu ou pas transformées et mal hollandais (difficile de concurrencer les gros employeurs)
 - Accroître la transformation des matières premières. Moyens divers : taxe à l'exportation pour produits non transformés, crédits fiscaux pour transformer. L'effet des mesures n'a pas été mesuré
- ▶ Les pôles de croissance
 - Théorie des pôles de croissance : l'activité ne se déploie pas de façon homogène
 - Rapport Higgins, Martin, Raynauld : le succès de la métropole devrait avoir des effets d'entraînement sur les autres régions
 - ✓ Approche qui n'a pas été retenue à l'époque. Dans les faits, Montréal a perdu son rôle de métropole. Pas d'implantation du modèle : on ne peut donc pas savoir s'il aurait eu du succès
 - Fusions municipales : ont permis de coordonner l'action, mais la défusion à Montréal n'a pas aidé la métropole d'après l'Organisation de coopération et de développement économiques
- ▶ Les écosystèmes
 - Approche par écosystème : les relations de tous les acteurs créent un réseau, tous les acteurs sont importants
 - Approche des grappes industrielles et programme Accord avec créneaux d'excellence
- ▶ Les projets structurants
 - Promotion, financement ou mise en œuvre de projets majeurs (même sauvegarde d'usines) deux types d'appuis :
 - ✓ L'appui à des établissements industriels majeurs : Hydro-Québec/SGF/CDP. Certains projets ont duré, d'autres non
 - ✓ Les opérations de sauvetage : succès et échecs aussi (Paccar, cartonnerie Cabano...)
- ▶ Les mesures incitatives
 - Deux modes d'action gouvernementaux : octrois/subventions et conditions financières avantageuses
 - Années 1960 et 1970 : taux d'imposition réduits, crédits fiscaux, subventions pour investissements (année 1970 : Fonds de développement régional)
 - Avec les accords commerciaux internationaux, il faut trouver de nouvelles façons d'aider (ex. : soutien à la recherche)

Sources diverses et Desjardins, Études économiques

nettement plus accentué que celui de la zone intermédiaire puisque son importance dans la population québécoise a baissé, passant de 5,0 % à 3,3 %. L'Outaouais s'écarte également de la tendance de la zone intermédiaire en affichant une certaine progression au cours de la période, soit de 4,1 % à 4,7 %. Des distinctions semblables peuvent être faites à l'intérieur de la zone périphérique, alors que le poids relatif de la population de l'Abitibi-Témiscamingue a chuté de façon importante entre 1951 et 2018 et qu'au contraire, celui de la Côte-Nord et du Nord-du-Québec a crû au net durant la période, malgré un recul au cours du dernier quart de siècle.

La production par habitant

La production par habitant donne un aperçu du dynamisme et de la prospérité relative des régions administratives et des zones territoriales. Le tableau 3 illustre à quel point cet indicateur a évolué dans les régions et les zones comparativement à la moyenne du Québec. On y note une tendance inverse à celle observée au tableau 2 à la page 7 en ce qui a trait à la population. En effet, entre 1951 et 2017, l'écart entre la zone métropolitaine et les deux autres zones s'est sensiblement rétréci. Alors qu'au début de la période, la production par habitant dans la zone métropolitaine était de 18,2 % supérieure à la moyenne québécoise, elle ne la dépassait plus que de 3,8 % en 2017. À l'inverse, la production par habitant a fait un bond spectaculaire dans la zone périphérique en passant de la troisième à la première position, soit de 77,2 % à 108,4 % de la moyenne québécoise.

Des changements majeurs sont également notables à l'échelle des régions. Ainsi, en comparaison de la moyenne québécoise, la production par habitant a bien progressé dans

TABEAU 3
Évolution de l'importance relative du PIB par habitant des zones et des régions

| EN % | 1951 | 1971 | 2001 | 2017 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Zone métropolitaine | 118,2 | 113,3 | 107,1 | 103,8 |
| Zone intermédiaire | 81,6 | 82,5 | 90,5 | 90,6 |
| Capitale-Nationale/ Chaudière-Appalaches | 68,7 | 84,2 | 97,3 | 104,4 |
| Mauricie/Centre-du-Québec | 91,5 | 80,3 | 88,2 | 80,1 |
| Estrie | 96,2 | 86,6 | 90,5 | 80,6 |
| Outaouais | 81,9 | 82,1 | 76,6 | 75,8 |
| Saguenay-Lac-Saint-Jean | 96,7 | 76,9 | 85,1 | 85,2 |
| Zone périphérique | 77,2 | 81,3 | 86,2 | 108,4 |
| Bas-Saint-Laurent/ Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | 43,9 | 58,7 | 70,6 | 79,5 |
| Abitibi-Témiscamingue | 117,1 | 82,1 | 84,0 | 114,2 |
| Côte-Nord/Nord-du-Québec | 118,1 | 129,2 | 122,5 | 162,9 |
| Total Québec | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Sources : Pierre FRÉCHETTE, *op. cit.*, Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

Québec-Chaudière-Appalaches, sur la grande région de la Côte-Nord et du Nord-du-Québec et dans le Bas-St-Laurent et la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. Dans ce dernier cas, à 79,5, l'indicateur demeure toutefois nettement inférieur à la moyenne québécoise. Par ailleurs, la progression de la zone intermédiaire est uniquement attribuable à la région Québec-Chaudière-Appalaches puisque les quatre autres régions de la zone ont vu leur position relative reculer. Enfin, sans doute du fait du cycle des ressources naturelles, l'Abitibi-Témiscamingue est revenue près de son point de départ après avoir connu une chute brutale de sa position relative entre le début et la fin de la période.

Le chômage

Le taux de chômage constitue un autre indicateur permettant d'évaluer dans quelle mesure la santé économique varie d'une zone territoriale et d'une région administrative à l'autre. Comme cet indicateur est sujet à de fortes variations cycliques, même avant le contexte de la pandémie de COVID-19, son importance relative par rapport à la moyenne québécoise, plutôt que sa valeur brute, reflète mieux l'état du marché du travail dans une région ou une zone donnée.

Le tableau 4 à la page 10 montre qu'en comparaison de l'ensemble du Québec, la situation du chômage s'est détériorée dans la zone métropolitaine. Le chômage y est en effet passé au-dessus de la moyenne québécoise en 2003 et en 2019. La position relative des régions dans les zones intermédiaires et périphériques s'est améliorée au fil du temps par rapport à la moyenne québécoise. On observe toutefois des variations dans le temps qui peuvent être associées aux différents cycles des ressources.

En somme

Les quelques indicateurs disponibles pour la période de l'après-guerre à aujourd'hui montrent un rétrécissement des écarts économiques entre la zone métropolitaine et les zones intermédiaire et périphérique. Ils révèlent aussi une nette tendance à la concentration démographique dans la zone métropolitaine aux dépens des deux autres zones. Malgré leur évolution contraire, les deux tendances sont cohérentes l'une avec l'autre puisqu'elles dénotent un même phénomène, soit la mobilité des facteurs de production en longue période. En d'autres termes, les perspectives d'emploi n'étant pas suffisamment alléchantes en dehors de la zone métropolitaine, de nombreux résidents des deux autres zones ont choisi de déménager à Montréal ou dans les autres régions de la zone métropolitaine.

Les données témoignent aussi de la volatilité des économies régionales fortement axées sur l'exploitation des ressources minières et forestières.

TABLEAU 4
Évolution du taux de chômage dans les zones et les régions

| | 1955-1964 | | 1978 | | 2003 | | 2019 | |
|---|------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|------------|--------------|
| | % | QC = 100 | % | QC = 100 | % | QC = 100 | % | QC = 100 |
| Zone métropolitaine | 7,5 | 87,2 | 10,0 | 91,7 | 9,4 | 103,3 | 5,3 | 103,9 |
| Zone intermédiaire | nd | nd | nd | nd | 8,2 | 90,1 | 4,1 | 80,4 |
| Capitale-Nationale/ Chaudière-Appalaches | 9,0 | 104,7 | 9,8 | 89,9 | 6,8 | 74,7 | 3,4 | 66,7 |
| Mauricie/Centre-du-Québec | 11,0 | 127,9 | 11,8 | 108,3 | 9,8 | 107,7 | 4,7 | 92,2 |
| Estrie | 9,0 | 104,7 | 8,4 | 77,1 | 7,6 | 83,5 | 4,3 | 84,3 |
| Outaouais | 8,5 | 98,8 | 13,2 | 121,1 | 7,7 | 84,6 | 5,0 | 98,0 |
| Saguenay-Lac-Saint-Jean | 13,7 | 159,3 | 15,4 | 141,3 | 11,7 | 128,6 | 5,5 | 107,8 |
| Zone périphérique | nd | nd | nd | nd | 11,4 | 125,3 | 6,0 | 117,6 |
| Bas-Saint-Laurent/ Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | 15,2 | 176,7 | 18,5 | 169,7 | 12,5 | 137,4 | 7,6 | 149,0 |
| Abitibi-Témiscamingue | 9,1 | 105,8 | 21,1 | 193,6 | 9,9 | 108,8 | 3,9 | 76,5 |
| Côte-Nord/Nord-du-Québec | 12,7 | 147,7 | 12,3 | 112,8 | 13,4 | 147,3 | 4,8 | 94,1 |
| Total Québec | 8,6 | 100,0 | 10,9 | 100,0 | 9,1 | 100,0 | 5,1 | 100,0 |

nd : l'absence de données sur la population régionale pour ces années empêche de produire une donnée agrégée pondérée

Sources : Pierre FRÉCHETTE, *op. cit.*, Institut de la statistique du Québec et Desjardins, Études économiques

D'hier à aujourd'hui

Comme les pages précédentes l'ont montré, le portrait d'ensemble des différentes régions québécoises s'est sensiblement modifié au cours du dernier demi-siècle sous l'effet de tendances de fond comme la concentration accrue de la population dans la grande région métropolitaine et la réduction sensible des inégalités socio-économiques entre les régions les plus prospères et les régions les moins bien nanties.

Il est vraisemblable que certaines de ces tendances se poursuivront à moyen terme étant donné le poids de certains acquis. Mais la situation relative des diverses régions pourrait aussi changer au cours des prochaines années sous l'effet de nouveaux facteurs qui pourront, selon les cas, avantager ou désavantager certaines d'entre elles.

La pandémie actuelle vient bouleverser la dynamique qui existait au début de 2020. On sait d'ores et déjà que la région de Montréal a été davantage touchée et que le redémarrage graduel de l'économie y est décalé en comparaison avec les autres régions du Québec. Cela aura certes une influence pour 2020 et sans doute pour 2021. De plus, dans ce contexte, la question de la densification urbaine est soulevée par plusieurs. On se demande dans quelle mesure le phénomène de concentration observé jusqu'à ce jour se poursuivra. Toutefois, le grand nombre d'inconnues à l'heure actuelle ne permet pas d'esquisser de scénarios crédibles.

Le premier volet de cette étude a permis de faire un tour d'horizon sur les efforts faits par les différents paliers de gouvernement pour réduire les disparités socio-économiques, mettre en valeur les potentiels régionaux et occuper le territoire

de la fin des années 1950 jusqu'à tout récemment. Il a présenté une première analyse des données pour la période. Le second volet permettra de faire le point sur la situation des régions telle qu'elle apparaissait à la fin de la décennie 2010. Cette deuxième analyse pourrait éventuellement constituer un point de départ pour établir des comparaisons avant et après la pandémie de COVID-19.