

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Le Québec et ses régions : évolution, comparaisons et expériences étrangères (partie 3)

Du développement des régions à celui des territoires

Dans le [premier volet](#) de ce *Point de vue économique*, il a été question de l'action des gouvernements fédéral et provincial dans les régions du Québec de la fin des années 1950 à aujourd'hui. Dans la [deuxième partie](#), plusieurs indicateurs ont été retenus pour illustrer l'évolution des régions durant cette période de temps et les changements qui se sont opérés. Ce troisième et dernier segment de l'analyse répond à la question suivante : comment se pose actuellement la question du développement régional? C'est par le prisme des spécialistes en la matière et par les actions gouvernementales d'ici et d'ailleurs que des réponses seront données.

On peut dire que, de façon générale, les politiques de développement régional en vigueur actuellement un peu partout sur la planète visent à mettre en valeur le potentiel de l'ensemble des territoires et la viabilité des milieux ruraux. À la fin du siècle dernier, les objectifs tournaient davantage autour de la réduction des écarts sociaux et économiques, comme l'ont démontré les volets 1 et 2 de ce *Point de vue économique*. La comparaison entre les méthodes employées par les différents gouvernements permet d'observer une grande similarité entre les approches utilisées. Les instruments financiers et les stratégies de développement industriel sont les principaux moyens auxquels ils ont eu recours jusqu'à présent. En se projetant vers l'avenir, on constate que les changements sont loin d'être terminés puisque les technologies numériques, les changements climatiques et le déclin démographique sont autant de nouvelles raisons d'agir en développement régional et qu'elles commanderont des actions différentes de celles qui existaient jusqu'à tout récemment.

L'évolution du contexte depuis les années 1960

Depuis le début des années 1960, on a vu les économies des pays industrialisés faire de plus en plus de place aux entreprises de services, du savoir et de la création¹. Tout le secteur de la fabrication a perdu du terrain, de même que les industries primaires (exploitation et mise en valeur des ressources naturelles [forêt, mines, chasse, pêche, agriculture, etc.]). Ce sont autant d'occasions de développement et de transformation qui sont disparues des régions. Cependant, l'arrivée des technologies numériques change la donne et celles-ci sont porteuses de promesses, et ce, peu importe la localisation des entreprises.

Entre temps, on a observé une progression de l'urbanisation qui ne semble pas en voie de s'éteindre. Le phénomène a été

observé tant au Québec que dans le reste du Canada. Du côté américain, on prévoit qu'entre les années 2010 et 2050, plus de 70 % de la création d'emplois se produira dans 11 grandes régions métropolitaines². Bref, rien qui pourrait encourager les milieux ruraux. Selon Marc-Urbain Proulx³, dans un [ouvrage](#) publié en 2019, on verra le même phénomène se produire au Québec. L'idée est la suivante : plusieurs centres urbains ont aussi ce potentiel d'agir comme bougie d'allumage en vue du développement des régions.

Doit-on s'étonner? Pas vraiment. Le phénomène est normal. Les industries de services, du savoir et de la création profitent des

¹ Pour plus d'information sur les industries créatives, voir [Les industries créatives : nouveau moteur de l'économie post-confinement?](#), Desjardins, Études économiques, *Perspective*, 7 mai 2020, 6 p.

² America 2050 Research Seminar, [New Strategies for Regional Economic Development](#), Discussion Papers and Summary, 29 au 31 mars 2009, p. 24.

³ Professeur au Département des sciences économiques et administratives à l'Université du Québec à Chicoutimi et responsable du Centre de recherche sur le développement territorial.

effets de synergie de la concentration et des interactions dans un même creuset : le milieu urbain. Les preuves de ce phénomène d'agglomération abondent aux États-Unis puisque 1 % des comtés⁴ (31 sur plus de 3 000) y assure le tiers (32,3 %) du PIB⁵. Fait à noter, ces comtés se situent au cœur ou à proximité des grandes agglomérations urbaines. À certains égards, l'urbanisation contrecarre la volonté des autorités d'occuper le territoire. Cependant, il faut reconnaître qu'il s'agit d'un mécanisme d'adaptation des forces du marché : les gens se déplacent là où l'on offre du travail.

Au fil des décennies, les différentes initiatives des autorités administratives ont suscité des espoirs, porté leurs fruits et subi des revers. C'est ce qu'expose la prochaine section.

► Des progrès et des déceptions

- On l'a mentionné dans les volets 1 et 2 du *Point de vue économique* publiés au printemps dernier, les actions gouvernementales depuis les années 1960 sont parvenues à aplanir les disparités entre les régions québécoises. Cependant, toutes les inégalités ne sont pas disparues. On peut faire la même observation ailleurs au Canada où le travail de réduction des différences régionales a contribué à ramener le bien-être des populations à des niveaux plus comparables. Quelques régions demeurent cependant en marge de la prospérité générale (l'île du Cap Breton, le nord de l'Ontario et le nord-est du Nouveau-Brunswick, par exemple). On peut supposer, d'une certaine manière, que les limites des approches utilisées ont été atteintes.
- Le Japon a aussi adopté des actions en matière de développement régional et on y a observé des diminutions dans les disparités au fil du temps. Les méthodes employées étaient guidées par un accent sur les infrastructures et le capital humain à la grandeur du pays⁶. De son côté, dans ses *Perspectives régionales 2019*, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) note que la bataille visant à réduire les inégalités de façon significative entre les régions dans certains pays membres de l'organisation n'est pas véritablement gagnée. Voilà pourquoi l'OCDE plaide toujours pour le maintien de politiques pouvant dynamiser les régions désavantagées. Du côté des États-Unis, on constate qu'il y a des zones qui semblent afficher un certain retard par rapport à d'autres. Elles se concentrent

au centre du pays, soit à distance des régions côtières et des mégalo-poles⁷. Quant aux villes de 50 000 habitants et plus, la sous-performance se situe dans le nord-est, autour des Grands Lacs et dans les Appalaches. Cependant, à l'exception de Philadelphie et de Détroit, les grandes villes ont mieux résisté, alors que leurs emplois manufacturiers ont été remplacés par des emplois dans les services.

- Le passage du temps permet de faire quelques observations et de prendre du recul face aux actions qui ont été entreprises. Si certaines se sont avérées efficaces, toutes ne l'ont pas été. Par ailleurs, l'évolution du contexte économique et le resserrement des finances publiques ont amené quelques critiques et suscité des questionnements.

► Des remises en question

- La décennie 1960 a suscité beaucoup d'enthousiasme et de grands espoirs en matière de développement régional. Le temps passant, les limites des mesures adoptées ont fait s'estomper l'ardeur et l'engouement initiaux. Un certain désenchantement est apparu par rapport aux programmes adoptés à l'époque. De son côté, l'OCDE a observé que malgré le fait que des sommes colossales avaient été investies dans les infrastructures, tous les problèmes n'avaient pas été résolus.
- Au Québec, il n'y a pas d'unanimité sur l'efficacité des programmes. À titre d'exemple, voici quatre façons de voir l'aide apportée aux régions par les administrations publiques. On constate que la question du développement régional peut prendre toutes les directions. Dans un [ouvrage](#) publié sous la direction de Marie-Claude Prémont et de Marc-Urbain Proulx en 2019, on note que malgré bien des efforts, trois problèmes importants n'ont toujours pas été résolus : l'intégration du transport dans les questions d'aménagement, l'urbanisation rampante dans l'agriculture et les guerres de clocher entre les territoires urbains et ruraux. Un deuxième groupe, les chercheurs Joannis, Martin et St-Cerny⁸ posent la question de l'aide aux régions sous forme de dilemme : faut-il viser l'essor des lieux ou le développement des individus? D'autres observateurs et organismes sont plus affirmatifs et croient que les efforts doivent porter sur l'atténuation des disparités entre les territoires ruraux et les villes plutôt qu'entre les régions⁹.

⁴ Aux États-Unis, un comté, en anglais *county*, est une forme de gouvernement local, une division territoriale plus petite qu'un État mais, plus grande qu'une ville ou une municipalité, dans un État ou un territoire. Source : Wikipédia.

⁵ Andre TARTAR et Reade PICKERT, *A Third of America's Economy is Concentrated in Just 31 Counties*, Bloomberg, 16 décembre 2019.

⁶ World Bank Group, *Case Study on Territorial Development in Japan*, 2017, 32 p.

⁷ America 2050 Research Seminar, *Op. Cit.*, 36 p.

⁸ Marcelin JOANIS, Fernand MARTIN et Suzie ST-CERNY, *Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec?*, rapport de projet, Montréal, 2004, 2004RP-05, 105 p. (version révisée).

⁹ Au Canada, la nécessité de se préoccuper du sort des communautés rurales a notamment été plaidée par un rapport de 2008 du Comité sénatorial permanent de l'Agriculture et des forêts intitulé : *Au-delà l'exode : mettre un terme à la pauvreté rurale*, 448 p.

TABLEAU 1
Quelques exemples de vision à moyen et à long terme du développement régional

ENTITÉ, ÉTAT OU PROVINCE	QUELQUES EXEMPLES
Union européenne	<i>Politique régionale</i> (plus de 10 ans).
Japon	<i>National Spatial Strategy (National Plan)</i> (plus de 10 ans).
Australie (gouvernement fédéral)	<i>Regions 2030</i> (plus de 10 ans).
Canada (gouvernement fédéral)	<i>Programme de développement des collectivités</i> (depuis 1986).
Ontario	<i>Programme pour le développement régional.</i>
Québec	<i>Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (2018-2022).</i>

Sources : voir l'Annexe à la page 10 et Desjardins, Études économiques

- Enfin un dernier et quatrième groupe soulève beaucoup de questions face à l'effet de certaines politiques et il a déjà son idée sur les avantages consentis aux régions : on estime qu'ils auraient un effet dissuasif sur les efforts régionaux, qu'ils fausseraient l'efficacité du marché et qu'ils ne sont pas suffisants pour provoquer des changements. Ces critiques ont été formulées dans la foulée du désengagement de l'État dans les années 1980 (en raison de la crise économique majeure de 1981-1982, de la précarité des finances publiques et d'un douloureux épisode de stagflation, notamment). Il y a néanmoins un certain consensus chez les auteurs québécois, qui avancent que l'on est passé, vers 1980, d'un développement régional exogène impulsé par Ottawa et Québec vers un développement territorial endogène provenant de la base¹⁰. De son côté, l'OCDE croit qu'il faut passer d'une approche reposant sur les subventions et les transferts en faveur de régions désignées à une mise plutôt sur l'amélioration du potentiel de croissance et de développement de toutes les régions.

S'il l'on voulait résumer, on pourrait dire que les programmes et les politiques des années 1960 et 1970 ne font pas l'unanimité. En dépit du fait que certaines disparités régionales subsistent, les moyens d'hier ne sont plus appropriés aujourd'hui. Les résultats n'ont pas tous été à la hauteur des attentes et le rôle de l'État en matière de développement régional a changé. S'ajoute à cela que l'importance croissante des industries de services, du savoir et de la création commande de nouveaux outils. Dans la mesure où ces secteurs se concentrent dans les villes, le regard doit également porter sur les écarts entre les milieux urbains et ruraux.

¹⁰ Marie-Claude PRÉMONT et Marc-Urbain PROULX, *La politique territoriale au Québec – 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 385.

Le développement régional aujourd'hui

- ▶ Se donner une vision
 - La préoccupation pour le développement régional peut être enchâssée dans la constitution. C'est le cas notamment de la France (subsidiarité État-régions) pour les gouvernements fédéraux du Canada (péréquation du gouvernement fédéral) et de l'Allemagne (réduction des disparités régionales). Certains choisissent également de procéder par la législation et votent des lois pour assurer une certaine durabilité de leurs programmes. C'est aussi ce qu'ont fait le gouvernement canadien et celui de la Colombie-Britannique en adoptant des législations créant des agences ou des fonds voués au développement régional. Certains États élaborent des politiques et des stratégies qui sont établies pour plusieurs années. Le tableau 1 permet de donner quelques exemples.
 - Il arrive souvent que le point de départ d'une stratégie envers les régions soit une vision du développement à long terme. Ce n'est toutefois pas systématiquement le cas. Le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Massachusetts, le Texas et l'État de New York n'ont pas élaboré une telle vision, mais ils ont tout de même le souci du sort des régions.
- ▶ Faire appel à toutes les parties prenantes
 - Au fil du temps, un peu partout dans les pays de l'OCDE, on a observé une « passation des pouvoirs » des instances nationales et provinciales vers les autorités locales. Le sort des régions repose désormais davantage sur les forces du milieu. Il y a donc une décentralisation des actions. Dans certains cas, on exige une participation financière locale (en Ontario, en Alberta et aux États-Unis, par exemple). Dans d'autres, on compte sur des comités locaux et régionaux pour procéder au choix des projets (ex. : gouvernements fédéraux du Canada et de l'Australie). La consultation de nombreuses études et documents permet de constater que le partage des

TABLEAU 2
Partage des responsabilités sur le développement régional entre les instances des niveaux national, régional et local

ENTITÉ, ÉTAT OU PROVINCE	PARTAGE DES RESPONSABILITÉS
Québec Canada (gouvernement fédéral)	Décennies 1960 et 1970 : l'action est mue par les gouvernements fédéral et provincial. Depuis le début des années 1980 : il y a une décentralisation des actions en matière de développement régional. Le développement régional est davantage perçu comme devant émaner d'abord des milieux eux-mêmes.
Union européenne	Dans sa planification pour les années 2021-2027, l'Union européenne compte confier davantage d'autonomie aux pouvoirs locaux.
États-Unis (gouvernement fédéral) Australie (gouvernement fédéral) Royaume-Uni Ontario Alberta Colombie-Britannique État de New York État du Massachusetts État du Texas	Le gouvernement central intervient peu de façon directe. Il apporte un soutien financier et technique à la prise en charge locale principalement par la constitution de comités comprenant des représentants des parties prenantes.
France Japon	La répartition des responsabilités entre le centre et les régions penche davantage en faveur du centre. Il y a tout de même des mécanismes de responsabilisation des intervenants locaux et régionaux.

Sources : voir l'Annexe à la page 10 et Desjardins, Études économiques

responsabilités n'est pas le même partout. À la lecture du tableau 2, on note que le transfert des responsabilités du niveau national vers les instances locales semble répandu. Toutefois, la France et le Japon semblent conserver une approche plus centralisée.

- Par ailleurs, cette division des responsabilités n'empêche nullement l'arrivée de grandes entreprises avec le soutien des administrations provinciales ou nationales.
- ▶ Développer tous les territoires
 - La passation graduelle des pouvoirs (transférer les responsabilités) du niveau national au local a rendu la notion de région plus élastique. Le développement des régions inclut également les zones industrielles et les centres-villes à la recherche d'un nouveau souffle. On remarque que même les appellations changent : on parle désormais davantage de territoires que de régions. À de nombreux endroits dans le monde (Chine, Corée du Sud, Irlande, Écosse, Catalogne, etc.), les gouvernements se sont employés à la restauration de zones industrielles ou commerciales décrépités par des projets misant sur le virage vert, la qualité de la vie urbaine, la technologie et l'éducation supérieure¹¹.

- C'est dans cet esprit de changement des approches et des appellations que s'inscrit la [Stratégie québécoise pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires](#) puisqu'elle ne cible aucune région en particulier, mais vise au contraire à appuyer le développement de tous les territoires du Québec. Au Canada (gouvernement fédéral), l'idée de couvrir tous les territoires sous sa juridiction est aussi présente par le biais de six agences de développement régional. Au Québec comme ailleurs dans le monde, il est possible d'identifier deux catégories d'actions pour regrouper les politiques et les programmes de développement régional, selon qu'ils visent les milieux urbains ou ruraux.

Une brève revue des actions de chaque type est présentée dans les paragraphes qui suivent.

- Miser sur les villes
- ✓ Selon certains chercheurs, les agglomérations urbaines ont un rôle moteur dans le développement. Dans cette optique, il faut renforcer les villes, encourager la mobilité et, ce faisant, accepter certaines disparités régionales. Cette approche, dite des pôles de croissance, n'est pas nouvelle. Elle semble avoir retrouvé la faveur des experts et des autorités gouvernementales au cours des dernières décennies. C'est ainsi que l'on a vu l'Union européenne (UE) renforcer la dimension urbaine de sa politique régionale pour les années 2021 à 2027.

¹¹ America 2050 Research Seminar, *Op. Cit.*, p. 14-19.

TABLEAU 3
Les actions qui misent sur les villes

ENTITÉ, ÉTAT OU PROVINCE	TYPE D'ACTION PRIVILÉGIÉE
Union européenne	Dans la planification 2021-2017 : on a augmenté la part de son Fonds européen de développement régional (FEDER) consacré au développement urbain.
Australie (gouvernement fédéral)	Mise explicitement sur les villes comme pôles de développement.
Ontario États-Unis (gouvernement fédéral) France	Des programmes d'aide financière pour les projets de revitalisation des centres-villes ont été accordés afin d'améliorer le bien-être de la population et de consolider le rôle des villes comme force motrice du développement territorial.
Royaume-Uni	Des pouvoirs accrus ont été dévolus à certaines villes et à leur région environnante.
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	L'organisme reconnaît le rôle stratégique des agglomérations urbaines dans le développement de l'économie, mais fait des mises en garde : - attention aux inégalités de revenu entre travailleurs du savoir et ceux qui sont moins qualifiés et à la pression des salaires élevés sur le logement, notamment.
Japon Royaume-Uni	Conscients des dangers d'une trop grande concentration d'activités et de population dans leurs capitales respectives : - le Japon cherche à favoriser la complémentarité et la hiérarchisation des villes, de même que la déconcentration de certaines fonctions et services; - le Royaume-Uni vise aussi la complémentarité de ses principaux centres urbains plutôt que de laisser Londres accaparer l'essentiel du développement.

Sources : voir l'Annexe à la page 10 et Desjardins, Études économiques

- ✓ Le tableau 3 permet de situer les actions qui tablent sur les villes dans certains pays de l'OCDE. C'est ainsi que l'Australie mise explicitement sur les villes comme pôles de développement. Du côté de l'Ontario, des États-Unis et de la France, on a développé des programmes d'aide financière pour des projets de revitalisation des centres-villes. L'idée étant d'améliorer le bien-être de la population et de consolider le rôle des villes comme force motrice du développement territorial. Des programmes de cet ordre ont déjà vu le jour au Québec dans le passé. Au Royaume-Uni, des pouvoirs accrus ont été dévolus à certaines villes et à leur région environnante. Encore là, le Québec a adopté en 2017 trois lois permettant de redéfinir les relations entre le gouvernement du Québec et les [municipalités](#) et les statuts des villes de Montréal et de Québec. L'OCDE, de son côté, reconnaît le rôle stratégique des villes dans le développement. Toutefois, elle met en garde contre les inégalités de revenu très importantes qui pourraient résulter de la cohabitation des travailleurs du savoir et de la création avec une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée qui œuvre dans d'autres secteurs d'activité. On pourrait voir apparaître des tensions dans les zones urbaines les plus prospères qui pourraient résulter d'une hausse rapide du coût de la vie, notamment du prix du logement.
- ✓ Conscient des problèmes résultant d'une trop grande concentration d'activités et de population à Tokyo, le Japon met en œuvre une stratégie misant sur la

complémentarité et la hiérarchisation des villes de même que sur la déconcentration de certaines fonctions et services. Le Royaume-Uni cherche également à favoriser la complémentarité de ses principaux centres urbains plutôt que de laisser Londres accaparer l'essentiel du développement.

- Soutenir la ruralité
- ✓ Le milieu rural est une appellation qui embrasse large. L'OCDE estime qu'il représente 75 % du territoire qui regroupe 25 % de la population. On a observé que la mécanisation du travail a fait diminuer l'emploi (agricole, minier, forestier, etc.) et a forcé la diversification des activités économiques dans les localités souvent situées en périphérie des grands centres. Le tableau 4 à la page 6 permet de faire un bref survol des actions destinées à soutenir la ruralité et les milieux dévitalisés. Dans l'UE, la politique agricole commune constitue un puissant levier de soutien au monde rural. Au Japon, le pays a adopté une politique formelle de soutien à la ruralité. En France entre 2016 et 2018, 485 contrats pour le développement rural ont été signés pour revitaliser certaines zones.
- ✓ Au Canada, dès 1985, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Programme de développement des collectivités (PDC). En Ontario, le Programme de développement économique des collectivités rurales ([DECOR](#)) propose une aide financière à frais partagés dans le but de créer

TABLEAU 4
Les actions pour soutenir la ruralité

ENTITÉ, ÉTAT OU PROVINCE	TYPE D'ACTION PRIVILÉGIÉE
Union européenne	La Politique agricole commune constitue un puissant levier de soutien au monde rural.
Japon	Le pays a adopté une politique formelle de soutien à la ruralité (relever le défi démographique notamment, assurer une économie rurale, prospère et soutenable et préserver le patrimoine).
France	Entre 2016 et 2018, 485 contrats pour le développement rural ont été signés pour revitaliser certaines zones rurales (accent sur les technologies numériques et la transition énergétique).
Canada	En 1985, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Programme de développement des collectivités (PDC) (développement et adaptation des régions rurales et éloignées aux prises avec de graves difficultés économiques).
Ontario	Le Programme de développement économique des collectivités rurales (DECOR) propose une aide financière à frais partagés dans le but de créer des collectivités rurales fortes.
Québec	2001 : on a adopté la Politique nationale de la ruralité qui a ensuite été renouvelée en 2007. L'idée était de favoriser la prise en charge locale du développement. Remplacement ensuite par la <i>Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (2018-2022)</i> .

Sources : voir l'Annexe à la page 10 et Desjardins, Études économiques

des collectivités rurales fortes. Au Québec, on a adopté en 2001 la Politique nationale de la ruralité qui a ensuite été renouvelée en 2007. L'idée était de favoriser la prise en charge locale du développement. Elle a été remplacée ensuite par la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (2018-2022)*.

► Affronter les défis actuels

- L'arrivée de la COVID-19 et les mesures pour en contrer la propagation ont remis en cause l'idée de la mondialisation chez nombre d'observateurs. On a constaté que les forces nationales, régionales et locales avaient peut-être été mésestimées ces dernières années. L'expérience du confinement quasi généralisé, où les difficultés d'approvisionnement à l'étranger se sont multipliées, laisse à penser que l'on pourrait recourir davantage aux entreprises locales. Cependant, l'arrivée de la pandémie ne devrait pas faire oublier d'autres défis d'importance. Parmi eux, l'OCDE indique notamment la révolution technologique, les changements climatiques et la démographie, qui entraînent des mouvements de population¹².
- L'automatisation grandissante, l'application des technologies numériques et l'intelligence artificielle changeront la nature des emplois et des fonctions occupées par les humains. Selon l'OCDE, entre 4,0 % et 39,0 % des emplois sont jugés « à risque » selon les

régions. Tout comme la mécanisation des opérations agricoles, minières et forestières a changé les milieux rural et urbain, il faut s'attendre à ce que la révolution technologique les refaçonne à son tour. À la lumière de l'appréciation que l'on peut faire aujourd'hui, on pressent que les effets seront perceptibles particulièrement dans les zones en dehors des grandes agglomérations urbaines, notamment là où l'on rencontre une concentration d'activités manufacturières. A priori, on a tendance à penser en termes négatifs, en imaginant essentiellement la mise à pied de travailleurs alors que ces changements pourraient s'avérer créateurs d'emplois.

- Au chapitre de la démographie et des mouvements de population, les perspectives laissent songeur. On estime que 57 % des pays de l'OCDE observeront une baisse de leur population, ce qui posera éventuellement un problème d'assiette fiscale, particulièrement dans les grands centres.
- La solution se trouve-t-elle dans des politiques migratoires efficaces qui réussiraient à mitiger les effets du vieillissement démographique? À titre d'exemple, le Programme DECOR du gouvernement de l'Ontario fournit un exemple de l'adaptation des programmes de développement régional aux enjeux démographiques. Une aide financière est accordée à l'intention des collectivités qui ont des projets visant l'attraction et la rétention des travailleurs immigrants et les jeunes. Pour sa part, l'UE tiendra compte de l'accueil et de l'intégration des immigrants dans l'évaluation des demandes d'aide financière qui lui seront présentées dans les années à venir.

¹² OCDE, *Perspectives régionales 2019*, Mettre à profit les mégatendances dans les régions, les villes et les zones rurales. Résumé, 2019, 4 p.

TABLEAU 5
Les incitations fiscales

ENTITÉ, ÉTAT OU PROVINCE	QUELQUES EXEMPLES
États-Unis et pays européens (gouvernement fédéral)	On a recours à une vaste gamme de mesures fiscales.
Royaume-Uni	Le pays offre des incitations fiscales et des allègements réglementaires pour les entreprises actives dans certains territoires ciblés.
Australie (gouvernement fédéral)	Des allègements fiscaux sont consentis aux individus vivant dans l'arrière-pays.
Québec	Il existe des crédits d'impôt remboursables. Une partie est explicitement destinée à la Gaspésie, à certaines zones côtières et aux secteurs des ressources. Certains crédits sont également offerts au secteur manufacturier de toutes les régions centrales et aux régions ressources. Depuis le milieu de la décennie 2010, une restructuration de l'aide fiscale vise davantage un accroissement de la productivité et de l'innovation (Recherche-Développement, nouvelle économie, économie numérique, industries culturelles) que le soutien à certaines régions ou territoires particuliers.

Sources : voir l'Annexe à la page 10 et Desjardins, Études économiques

- En ce qui a trait aux changements climatiques, les administrations régionales et locales sont déjà engagées dans la lutte. Toutefois, ces efforts ne sont pas suffisants et l'aide des gouvernements centraux sera nécessaire. De son côté, l'UE est déjà branchée sur les objectifs de transition énergétique. Le Japon, lui, dispose d'une stratégie spatiale nationale, qui fait une bonne part à la prise en compte des conséquences des événements climatiques et des cataclysmes. Le pays se distingue par son orientation vers la préparation adéquate aux défis à venir, plutôt que la remédiation aux problèmes actuels.

Somme toute, les États conservent une préoccupation pour le développement régional, mais les buts poursuivis et les méthodes employées ont changé au fil du temps. De nos jours, on parle davantage de mise en valeur des potentiels de développement que de réduction des inégalités. La notion de région a évolué et a pris un caractère moins limitatif. La responsabilité du développement est de plus en plus du ressort de celles-ci et des localités, bien que les gouvernements centraux demeurent présents. Par ailleurs, le développement n'est plus seulement le fait des régions désavantagées. Enfin, les nouveaux défis de la révolution technologique, de la démographie et des changements climatiques s'ajoutent désormais à l'agenda.

Les principaux moyens utilisés

La revue des principaux moyens utilisés par les États pour œuvrer au développement des régions permet de les classer en catégories. Quatre ont été retenues dans le cadre de cette analyse. Outre l'aide dédiée en priorité aux régions, il existe, dans les pays développés, une panoplie diversifiée d'instruments qui agissent sur le développement régional et il est impossible de les répertorier tous. Bien des actions peuvent avoir une influence sur l'organisation, l'occupation et le développement des territoires et sur le bien-être des populations. Dans le cas présent, l'accent

sera mis sur celles qui sont spécifiquement destinées à stimuler le développement régional ou à réduire les disparités régionales.

- ▶ La péréquation est une de ces catégories. De façon très grossière, on peut parler ici d'un mode de redistribution des ressources budgétaires. Le Canada (gouvernement fédéral) n'en a pas l'apanage puisque l'UE, la Finlande et la Suisse disposent aussi de mécanismes de répartition apparentés. Au Canada, il faut cependant ajouter des transferts supplémentaires pour la santé. Dans certains États européens, il existe une péréquation à un deuxième niveau : des États qui redistribuent à leurs régions, comme c'est le cas de l'Allemagne envers ses 16 Länder.
- ▶ Les incitations fiscales sont un deuxième groupe d'actions. La plupart de ces mesures accordent des déductions ou des abattements fiscaux aux entreprises dans le but de stimuler l'investissement dans les zones désignées. Le tableau 5 permet d'apprécier une certaine diversité dans les approches selon que l'on soit aux États-Unis, en Europe, en Australie ou au Québec.
- ▶ Au Canada (gouvernement fédéral), les incitations fiscales en vue du développement régional sont moins abondantes qu'elles ne l'ont été dans le passé. Elles subsistent au Québec sous forme de crédits d'impôt remboursables. Bien qu'une partie de ces crédits soient explicitement destinés à la Gaspésie, à certaines zones côtières et aux secteurs des ressources, ils sont également offerts au secteur manufacturier dans toutes les régions centrales et les régions ressources. La restructuration de l'aide fiscale, qui a été entreprise au milieu des années 2010, témoigne d'une nouvelle orientation du Québec en faveur d'une approche plus axée sur la productivité et l'innovation que sur le soutien à certaines régions ou territoires particuliers. De fait, l'aide fiscale à l'innovation (R-D, nouvelle économie,

TABLEAU 6
Aide financière : fonds à l'échelle sous-nationale

ENTITÉ, ÉTAT OU PROVINCE	QUELQUES EXEMPLES
Union européenne	L'Union dispose de cinq fonds structurels qui sont un de ses principaux instruments en vue de l'intégration des pays membres et de la cohésion des populations régionales entre elles.
États-Unis (gouvernement fédéral)	<i>Planning Assistance Program, Coal Communities Initiatives, Tennessee Valley Authority, etc.</i>
États-Unis (États)	Les sommes consacrées sont très variables : - New York : plusieurs centaines de millions par année; - Texas : sommes plus limitées (East Texas Regional Development Company – distribue des fonds dont une bonne partie provient d'institutions financières privées); - Massachusetts : plus limité (<i>Regional Economic Development Organization Grant Program</i>).
Royaume-Uni	<i>Local Growth Fund</i> (programme d'investissement).
Australie	<i>Regional Jobs and Investment Packages, City Deals.</i>
Canada (provinces)	Les sommes consacrées sont très variables : - au Québec, les fonds de financement du développement régional sont beaucoup plus substantiels que ceux de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

Sources : voir l'Annexe à la page 10 et Desjardins, Études économiques

économie numérique, industries culturelles) est beaucoup plus importante que celle visant le développement régional.

- ▶ L'aide financière constitue une troisième catégorie d'outils. La mise à la disposition de fonds destinés au développement des régions est une mesure utilisée par tous les gouvernements (tableau 6). Pour sa part, l'UE dispose de cinq fonds structurels, ce qui constitue un des principaux instruments en vue de l'intégration des pays membres. Le Royaume-Uni et l'Australie en détiennent également, mais ils sont beaucoup moins généreux que ceux de l'UE. À l'échelon sous-national, on peut observer que, tant aux États-Unis qu'au Canada, il existe une très grande variabilité entre les États et les provinces. Alors que les sommes peuvent atteindre plusieurs centaines de millions de dollars américains dans l'État de New York, elles sont beaucoup plus limitées au Texas et au Massachusetts. On note la même disparité entre les provinces canadiennes alors que les fonds de financement du développement régional du gouvernement du Québec sont plus substantiels que ceux de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.
- ▶ Fait à noter, au Canada et aux États-Unis, l'aide des gouvernements fédéraux semble orientée davantage vers le financement des activités de planification, de coordination et de promotion des instances locales. On peut dire en quelque sorte qu'il s'agit d'une aide financière en appui à la volonté régionale ou territoriale.
- ▶ L'aide au développement industriel regroupe le quatrième groupe de mesures dédiées aux territoires. On l'a déjà noté, depuis les années 1980, l'intervention gouvernementale est moins directe, mais elle demeure. On peut distinguer deux

approches différentes lorsque l'on considère l'aide apportée. On peut parler de formules écosystémique et sectorielle.

- Au cœur de l'approche écosystémique, on retrouve moins d'incitations pour les entreprises individuelles. On cherche davantage à créer un « écosystème ». Une des incarnations réussies est la création des grappes industrielles au début des années 1990. Elles sont toujours actives et elles présentent de nombreux avantages (ex. : grappe automobile en Caroline du Sud, dix grappes structurées dans la région métropolitaine de Montréal). Au fil du temps, on voit une migration progressive de ces grappes vers des « écosystèmes d'innovation » capables de s'adapter aux changements des marchés.
- L'approche sectorielle a notamment pour objectif de soutenir la préservation ou la croissance de secteurs industriels importants pour un territoire donné ainsi que de consolider des avantages comparatifs dont dispose déjà une région. Quelques exemples sont fournis au tableau 7 à la page 9 pour l'UE, les États-Unis et le Québec. Dans la province, on peut penser aux éléments majeurs de la stratégie de développement régional rendue publique en 2017, qui misent sur le secteur des ressources comme le Plan Nord et les stratégies maritime, de l'aluminium et des forêts. Il faut reconnaître que, dans certains cas, les frontières entre les approches systémique et sectorielle sont perméables.

Malgré le fait que les approches et les objectifs en matière de développement régional aient changé de façon notable au cours du dernier demi-siècle, les autorités gouvernementales utilisent toujours sensiblement les mêmes principaux instruments

TABLEAU 7
Le développement industriel par l'approche sectorielle

ENTITÉ, ÉTAT OU PROVINCE	QUELQUES EXEMPLES
Union européenne	<i>Fonds européen agricole pour le développement rural.</i> <i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.</i>
États-Unis (gouvernement fédéral)	Dans le secteur du charbon : <i>Coal Communities Initiatives.</i>
Québec	Dans la stratégie de développement régional rendue publique en 2017 - stratégies misant sur le secteur des ressources : - Plan Nord; - Stratégies maritime, de l'aluminium et des forêts.

Sources : voir l'Annexe à la page 10 et Desjardins, Études économiques

pour mener à bien leurs politiques en ce domaine. On peut regrouper en deux grandes catégories les instruments voués explicitement au développement régional, soit l'aide financière, par le biais de transferts et d'avantages fiscaux, et les stratégies de développement industriel. Ces deux types de stratégies sont utilisés à peu près partout dans les pays industrialisés, mais avec des intensités différentes.

Trois phases successives

L'évolution de la vision du développement régional depuis l'après-guerre jusqu'à aujourd'hui peut être schématisée comme ayant passé par trois phases successives. Ainsi, dans les décennies 1960 et 1970, les gouvernements se reconnaissent la responsabilité de stimuler le développement des régions affligées de disparités criantes par rapport à la moyenne nationale. C'était l'ère du développement régional exogène.

Au tournant des années 1980, les gouvernements ont pris conscience des limites d'une approche volontariste dirigée du haut vers le bas. Ils lui ont préféré l'accompagnement des initiatives prises par les milieux régionaux et locaux.

Plus récemment, un nouveau virage s'est opéré. L'assistance gouvernementale est maintenant offerte à tous les projets locaux offrant un potentiel de prospérité pour l'économie et de mieux-être pour les populations. Le développement vise maintenant des territoires à géométrie variable peu importe où ils se situent plutôt que seulement certaines régions défavorisées aux pourtours bien délimités.

De plus, une conscience renouvelée du rôle moteur des villes a émergé et la problématique du développement régional met maintenant davantage l'accent sur les difficultés des milieux ruraux plutôt que sur les disparités de revenu ou de bien-être entre les régions.

Parmi les moyens développés pour atteindre les résultats désirés, les mesures financières demeurent omniprésentes, mais leur forme et leur intensité varient d'un endroit à l'autre. La plupart des gouvernements mettent aussi en œuvre des stratégies de développement industriel de nature écosystémique ou sectorielle.

Annexe

Bibliographie et sources des tableaux

- America 2050 Research Seminar, *New Strategies for Regional Economic Development*, Discussion Papers and Summary, 29 au 31 mars 2009, 36 p.
- Andre TARTAR et Reade PICKERT, *A Third of America's Economy is Concentrated in Just 31 Counties*, Bloomberg, 16 décembre 2019.
- Bernard VACHON, *La main qui prend est plus gourmande que la main qui donne*, *Le Devoir*, 10 juillet 2017.
- Christian GONZALES, Mike KERLIN, Rachel SCHAFF, et Sarah TUCKER-RAY, *How state and local governments win at attracting companies*, McKinsey & Company, Septembre 2019.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Compétitivité et cohésion : les tendances dans les régions*, Cinquième rapport périodique sur la situation et sur l'évolution socio-économiques des régions de la communauté 1994, 206 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoire, 2018-2022 – Les régions aux commandes*, 2017, 110 p.
- Jean DUPUIS, *Organismes fédéraux de développement économique régional*, Bibliothèque du Parlement, 2014, 11 p.
- Louis BELLEMARE, *Synthèse et comparaison des politiques de développement économique régional aux États-Unis et en Europe*, Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, Gouvernement du Québec, 2006, 36 p.
- Marcelin JOANIS, Fernand MARTIN et Suzie ST-CERNY, *Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec?* Rapport de projet, Montréal, 2004, 2004RP-05 (version révisée), 105 p.
- Marc-Urbain PROULX, *Splendeurs, misères et ressorts des régions – Vers un nouveau cycle du développement régional*, Presses de l'Université du Québec, 2019, 272 p.
- Marie-Claude PRÉMONT et Marc-Urbain PROULX, *La politique territoriale au Québec – 50 ans d'audace, d'hésitations et d'impuissance*, Presses de l'Université du Québec, 2019, 394 p.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *Best Practices in State and Regional Innovation Initiatives: Competing in the 21st Century*, 2013, 257 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives régionales de l'OCDE 2019 - Mettre à profit les mégatendances dans les régions, les villes et les zones rurales* - Résumé en français, 2019, 4 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Regional Outlook 2019 – Australia*, 2 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Regional Outlook 2019 – Canada*, 2 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Regional Outlook 2019 – France*, 2 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Regional Outlook 2019 – Germany*, 2 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Regional Outlook 2019 – Japan*, 2 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Regional Outlook 2019 – United Kingdom*, 2 p.
- Organisation de coopération et de développement économiques, *Regional Outlook 2019 – United States*, 2 p.
- René MORISSETTE, *Incidence du déclin du secteur de la fabrication sur les marchés du travail locaux au Canada*, Statistique Canada, 15 janvier 2020, 32 p.
- Sébastien BREAU, *Nouvelles perspectives en développement régional*, Presses de l'Université du Québec, 2014, 351 p.
- WORLD BANK GROUP, *Case Study on Territorial Development in Japan*, 2017, 32 p.