

---

## CHAPITRE 10

### **L'avenir des régions périphériques du Québec et de l'Atlantique**

Au cours de cette étude, nous avons examiné les tendances fondamentales de la dynamique spatiale de l'économie canadienne et leur impact sur le développement des régions définies comme « périphériques », en accordant une attention particulière à onze régions du Québec et de l'Atlantique. Le portrait tracé est préoccupant. La plupart des régions périphériques verront diminuer leur population, et toutes feront face à des défis importants. Nous allons maintenant tenter de résumer ces derniers, puis de dégager de notre examen des conclusions utiles à la prise de décision. Nous nous garderons cependant de faire des propositions détaillées de politiques : cela dépasserait les objectifs de cette étude.

#### **10.1 Les régions périphériques : non pas la disparition, mais un nouvel équilibre**

Il faut se garder de tirer des conclusions erronées des chapitres qui précèdent. Leurs résultats pourraient inciter certains observateurs à croire que la plupart des régions périphériques canadiennes sont vouées à disparaître. Sur le plan politique, la conclusion qui s'ensuivrait est évidente : le développement des régions périphériques est une cause perdue d'avance, un gaspillage de nos précieuses taxes. Les fonds engloutis dans le développement régional sont de l'assistance sociale déguisée. Pourquoi ne pas laisser les forces du marché faire leur travail et abandonner à leur sort ces régions condamnées à l'extinction : on pourrait les transformer plus tard en parcs ou en réserves naturelles. Les derniers partants souffleront la bougie et fermeront les portes de l'église.

Ce verdict serait bien malheureux. Non seulement il ne découle pas fatalement des chapitres précédents, mais il n'est d'aucune utilité pour la décision. L'humilité commande de ne pas projeter de visions d'apocalypse. Il convient de ne pas surestimer notre savoir et de bien mesurer notre ignorance, afin de discerner entre le faisable et l'impossible. Nous *savons* que la population diminuera vraisemblablement dans la plupart des régions périphériques, effet prévisible de la transition démographique conjuguée aux tendances de l'évolution de l'emploi. Le déclin sera parfois dramatique, frappant des populations dont le sort est entièrement lié à l'exploitation d'une ressource unique et menacée. Cependant, sauf dans ces cas extrêmes, nous *ignorons* l'issue du processus et ne saurions dire à quel moment les communautés périphériques finiront par atteindre un nouvel équilibre entre emploi et démographie. La plupart des régions survivront. Il ne fait aucun doute dans notre esprit que des localités aussi évidemment périphériques que St. Anthony (Terre-Neuve) et Gaspé existeront encore dans cinquante ou cent ans (et plus), serait-ce avec une population et des emplois moins nombreux. Il est également possible de prédire que les emplois sur lesquels reposera l'économie future contiendront une plus grande part de savoir et seront plus rémunérateurs.

Le déclin démographique n'implique pas la fin du développement. L'évolution touche à la fois la population et les économies. Ce processus à long terme est présenté de façon schématique à la figure 10.1. La courbe la plus basse, qui représente l'emploi des activités riches en savoir, progresse avec le temps car a) toutes les industries incorporent désormais plus de savoir, même dans le secteur primaire; b) de nouveaux biens incorporant du savoir et une valeur ajoutée élevée feront leur apparition et seront susceptibles d'être produits de façon rentable dans des localités éloignées. Nous avons souvent dit, en particulier au chapitre 7, que les régions périphériques ne manquent pas de talents pour créer des innovations et des inventions. Les entrepreneurs ne cessent de trouver de nouveaux usages aux ressources existantes<sup>1</sup>. Mais, nous l'avons répété aussi, le nouvel équilibre impliquera des populations et des emplois moins nombreux. Combien, impossible de le prédire. Ainsi, l'amélioration de la productivité continue de faire diminuer le nombre d'emplois dans certaines industries (comme la fusion de l'aluminium), mais il est douteux qu'elle réduise l'emploi à néant. Les emplois subsistants liés à la base exportatrice seront très rémunérateurs et soutiendront les emplois nécessaires à la consommation locale.

Les nombreuses raisons pour lesquelles les gens demeureront dans les régions périphériques pour y vivre et y travailler ont été évoquées souvent au cours de ce travail.

- a) L'exploitation et parfois la transformation des ressources locales se poursuivront, mais emploieront moins de monde. Le poisson et les fruits de mer frais vont continuer d'attirer les consommateurs, le bois de servir à divers usages, l'hydroélectricité de n'avoir pas de substitut sérieux, et la proximité des sources d'énergie d'être rentable pour les industries qui en consomment beaucoup. Le transport des marchandises ne va pas cesser.
- b) Dans certaines régions, de nouvelles ressources seront découvertes et exploitées. Les gisements sous-marins de gaz naturel et de pétrole de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ont récemment illustré ce fait.
- c) La conservation, la régénération et la protection des ressources naturelles nécessitent la présence proche de gardes forestiers, gardes-chasse, sylviculteurs, agents de reboisement. Il faut aussi garder les côtes, veiller sur la sécurité de la navigation.
- d) Les infrastructures locales — ports, aéroports, installations électriques etc. — ont besoin d'entretien. Les divers ports en eau profonde de la « périphérie » serviront encore au transbordement du blé, du minerai de fer etc.
- e) La grandeur et la beauté des paysages, les curiosités de la nature, les expériences inhabituelles attireront toujours les gens en général et les touristes en particulier, qu'il s'agisse d'observation des baleines, d'excursions, de chasse et de pêche, de randonnées de ski ou de motoneige, entre autres activités. Les infrastructures nécessaires doivent être entretenues.
- f) Les services publics aux populations locales demeureront une nécessité : administration publique, services de police, d'éducation et de santé. La santé prendra de l'importance avec le vieillissement de la population. Le déclin démographique obligera à repenser la prestation des services publics dans les régions peu densément peuplées.
- g) Au nord du Saint-Laurent, en particulier dans le nord de l'Abitibi et de la région du Saguenay et sur la Côte-Nord, la vitalité démographique des populations autochtones pourra compenser le déclin des populations non autochtones et assurer la poursuite de la croissance démographique. S'ensuivront de nouveaux

défis au chapitre de l'organisation des communautés et des services publics, ainsi que du développement économique local.

- h) Les communautés capables de compenser les coûts inhérents à la distance en offrant aux entreprises une main-d'œuvre fidèle et peu coûteuse continueront d'attirer les employeurs sensibles à ces avantages. Les centres d'appel et l'industrie du textile en sont des exemples actuels.
- i) Comme nous l'avons signalé, l'innovation à tous les niveaux continuera d'entraîner la création de nouveaux produits et l'invention de nouveaux usages pour les ressources existantes, et la production de ces innovations dans les régions périphériques pourra se révéler rentable. Beaucoup de ces produits restent à découvrir.
- j) Dans la plupart des régions, il y aura toujours des gens qui *voudront* continuer de vivre où ils sont, et consentiront à fournir les efforts et à assumer les coûts nécessaires au bon fonctionnement des entreprises et des collectivités locales. Toute communauté a ses héros. La vitalité de la classe d'affaires francophone du Nouveau-Brunswick doit manifestement beaucoup à la détermination collective et au sens de l'engagement de la communauté acadienne<sup>2</sup>.

Le dernier point nous inspire un commentaire. La liberté de se déplacer et de choisir un lieu de vie fait partie des valeurs fondamentales d'une société libre. Au Canada, les gouvernements ne peuvent contraindre les citoyens à habiter ici ou là. Les gens sont libres de quitter leur région (et beaucoup le font) ou d'y rester, d'autres de venir s'y installer. Personne ne s'attend, en arrivant dans une petite localité ou dans une région où la population est disséminée, à trouver là tous les services publics d'une grande ville. On sait qu'il faudra se déplacer pour trouver par exemple un hôpital spécialisé ou une institution d'enseignement supérieur. La desserte de populations dispersées suppose des coûts qui dans la pratique limitent, lorsqu'ils deviennent exorbitants, la liberté de choix. Il n'est pas dans notre propos de discuter des normes qui devraient encadrer le financement et la prestation des services publics. Mais nous tenons à rappeler, tout en reconnaissant les contraintes liées à la prestation des services publics, que les Canadiens peuvent décider où vivre en choisissant entre de nombreuses possibilités. Il est impossible aux gouvernements de vider une région, mis à part des situations excep-

tionnelles comme les catastrophes naturelles, les conflits armés et les menaces à la santé publique.

Des affirmations comme « fermons telle région » ou « pourquoi ne pas la transformer en parc ? » sont donc politiquement inutiles et fondamentalement irresponsables. Certes, on peut s'attendre à la fermeture de localités agricoles éloignées, de ports isolés et de communautés minières dont la ressource est épuisée. C'est souvent le milieu lui-même qui en arrivera à la conclusion douloureuse que la communauté n'est plus viable et ne peut plus assumer les services indispensables à une qualité de vie minimale. Mais on est loin de l'abandon de régions entières ou de villes et localités bien établies. Dans la plupart des régions périphériques, les populations se concentreront de plus en plus aux abords des centres régionaux de services, dont la taille pourra même augmenter. En somme, les régions étudiées ici ont un avenir. Elles ne vont pas simplement s'éteindre à petit feu. Des activités économiques rentables vont continuer d'y voir le jour et les gens d'y habiter. Mais elles vivront des transitions difficiles. Souvent, elles feront face à un déclin démographique prolongé avant d'atteindre un nouvel équilibre, dont les éléments demeurent imprévisibles.

Les gouvernements devront donc inventer des stratégies pour leur faciliter ce passage et le rendre aussi économiquement efficace et socialement acceptable que possible. Dans cette étude, nous avons voulu mettre l'accent sur la création d'emplois plutôt que sur les mesures de soutien du revenu (dont les paiements de transfert font partie). Si l'on envisage la création d'emplois pour atténuer les pertes attendues, il faut concevoir des politiques aptes au moins à réduire les obstacles ne relevant pas du marché qui empêchent les communautés de s'adapter facilement à l'évolution de la technologie et de la demande. Pour cela, il importe de comprendre mieux les facteurs qui nuisent à la création d'emplois dans les régions périphériques du Québec et de l'Atlantique.

## **10.2 Une transition inégalement difficile : identification des obstacles**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il n'est pas inutile de rappeler la distinction entre tendances lourdes — influences auxquelles toutes les régions périphériques sont soumises — et facteurs particuliers expliquant la réussite ou l'échec plus marqués de certaines. Les ten-

dances lourdes sont manifestes. La part des régions périphériques dans l'emploi et la population de l'ensemble du Canada ne cessera de diminuer dans l'avenir prévisible. Le déplacement graduel de la population et de l'emploi vers les grandes métropoles et les localisations centrales va se poursuivre. Pour autant que l'on puisse voir, ce mouvement est irréversible, et aucune politique ne pourrait l'infléchir. Il est dicté par l'évolution de la demande et de la technologie. L'avènement de l'économie du savoir et des nouvelles technologies de l'information ne changent pas la tendance. L'évidence de ces constats devrait maintenant sauter aux yeux. Les interventions des gouvernements, en particulier les mesures destinées à réduire les inégalités de revenu, peuvent ralentir l'ajustement, mais non contrer les tendances observées. C'est pourquoi il ne sert à rien d'imputer aux autorités la concentration de l'emploi dans les grandes régions métropolitaines et les régions avoisinantes, et de leur demander de renverser le mouvement<sup>3</sup>.

Malgré tout, nous avons remarqué des différences importantes entre les régions périphériques, notamment entre les onze que nous avons étudiées de plus près. Certains facteurs, parmi lesquels figurent les politiques des gouvernements, influencent la capacité d'ajustement des régions, en particulier leur aptitude future à attirer des emplois. Nous avons analysé certains d'entre eux au cours des chapitres précédents. Nous essaierons maintenant de résumer nos conclusions à l'aide de l'information à la fois qualitative et quantitative dont nous disposons. L'analyse qualitative s'inspire presque entièrement de nos visites sur le terrain et de nos rencontres avec les entrepreneurs, les fonctionnaires et les divers acteurs des régions<sup>4</sup>.

### **Quatre facteurs pour résumer les obstacles au développement régional**

Pour faire la synthèse de nos résultats, nous avons défini quatre grands facteurs qui influencent la capacité relative d'une région d'attirer des emplois et dont l'effet, lorsqu'il est négatif, peut compromettre la création d'emplois. Comme d'habitude, nous traitons principalement de l'emploi du secteur privé, plus précisément de l'emploi susceptible de renforcer la base exportatrice de la région.

Les onze régions sont classées à la figure 10.2 en fonction de ces quatre facteurs (ou obstacles) et d'un score composé. Les régions ont été placées pour chaque facteur sur une échelle de +2 à -2, soit une possibilité de 5 points. Cette évaluation, il faut y insis-

ter, contient une part de subjectivité, car elle repose sur des jugements et intuitions personnels. Les régions sont rangées selon leur position *relative* estimée, les unes par rapport aux autres, et non à Montréal, par exemple. Rappelons qu'elles sont toutes « périphériques » au sens défini dans cette étude. En principe, un score composé supérieur à zéro devrait correspondre à un potentiel estimé de création d'emplois futurs supérieur à la moyenne; le score pourrait même être interprété (avec précaution) comme le signe éventuel d'une croissance de l'emploi proche de la moyenne nationale, voire plus forte. Enfin, ces estimations reposent sur la situation *existante*, non sur ce qui pourrait être. C'est pourquoi les facteurs pour lesquels les scores sont faibles peuvent être considérés comme des obstacles au développement. Nous verrons que certains sont plus difficiles à modifier que d'autres.

### **Distance et coûts de transport**

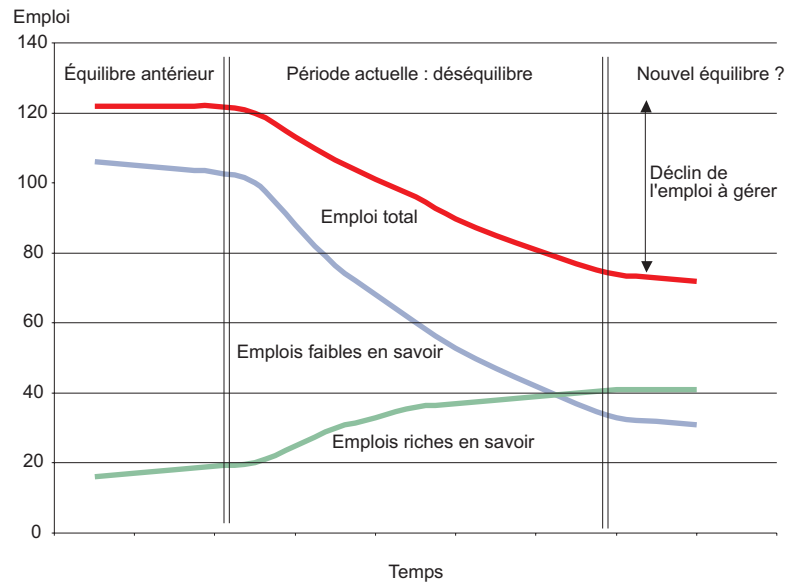
Par définition, les onze régions sont toutes éloignées des marchés importants. Autrement, elles n'auraient pas été classées comme périphériques. Mais certaines sont plus périphériques que les autres, pour reprendre un thème du chapitre 6. Nous avons abondamment parlé de l'impact de la distance sur les coûts de transport et par conséquent sur la localisation des entreprises, ainsi que de la persistance de cet effet : nous n'y reviendrons pas. Comme nous l'avons vu, le poids de ce facteur est plus lourd à porter pour certaines régions. Nous avons accordé le score négatif maximum (− 2) à l'ouest de Terre-Neuve et à la Côte-Nord, bien que la Basse-Côte-Nord soit manifestement plus périphérique que la Haute-Côte-Nord (dont la principale ville est Baie-Comeau). L'Abitibi-Témiscamingue et la Gaspésie obtiennent également un score inférieur à zéro, mais moins faible (− 1). Cette estimation recouvre aussi des différences intrarégionales non négligeables, notamment entre les Îles-de-la-Madeleine (qui devraient recevoir − 2 si elles étaient prises isolément) et la péninsule de la Gaspésie.

Dans la plupart des régions, en particulier celles qui ont les scores les plus bas, la distance continuera de faire obstacle à la création d'emplois. Étant donné les tendances lourdes auxquelles celle-ci obéit, la croissance nette de l'emploi sera très probablement plus lente en région que dans le reste du pays, à cause de la distance. Les gouvernements n'ont pas de pouvoir sur la distance, ni les lois d'effet sur la géographie. Si on exclut l'hypothèse de subventions

massives au transport, les politiques ne peuvent guère modifier les coûts de transport relatifs. De toute façon, ces subventions sont passées de mode, en partie parce que l'expérience a montré leur inefficacité et leurs effets souvent pervers<sup>5</sup>. Dans l'ensemble, les coûts de transport au Canada semblent refléter les forces du marché, surtout dans le camionnage, où règne une saine concurrence. Mais c'est une mince consolation pour les régions éloignées et peu peuplées, qui doivent supporter des coûts de transport unitaires plus élevés, outre les coûts directs liés à la distance<sup>6</sup>. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons accordé ici le score le plus bas à l'ouest de Terre-Neuve et à la Côte-Nord.

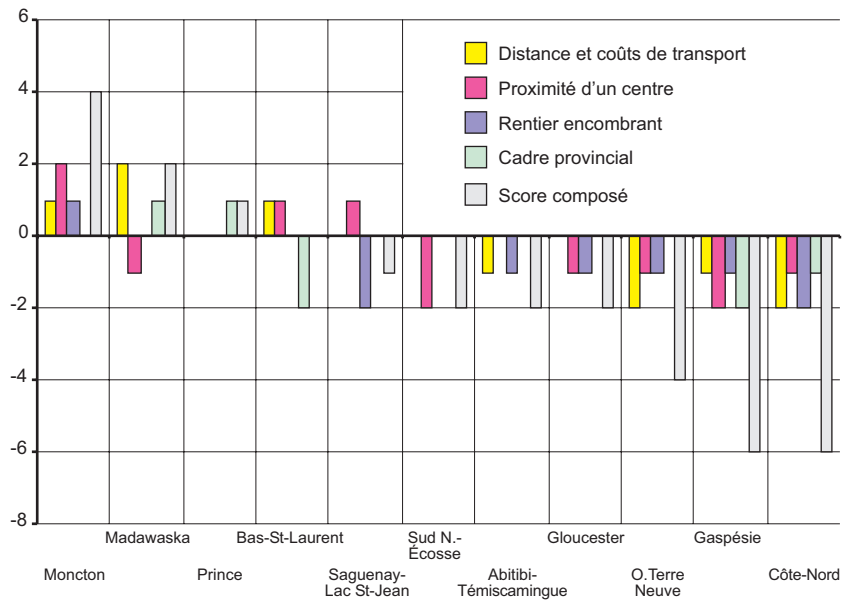
Il est beaucoup moins sûr que les tarifs actuels du transport aérien reflètent fidèlement les forces du marché. Depuis l'achat de Canadien par Air Canada, les prix auraient beaucoup augmenté sur les lignes peu fréquentées de l'est du Canada, plus précisément les lignes maintenant desservies par Air Nova (filiale d'Air Canada). Nous n'avons pas de données là-dessus et ce domaine n'est pas le nôtre. Mais nous avons remarqué qu'il n'existe aucune concurrence sur de nombreux itinéraires, et avons nous-mêmes dû payer des prix difficiles à justifier a priori. Actuellement, les communautés que nous avons visitées se sentent de toute évidence victimes de discrimination à cet égard. Les tarifs aériens élevés nuisent encore plus gravement aux économies insulaires, où le tourisme et l'exportation de denrées périssables (homard et autres produits de la mer notamment) dépendent beaucoup du transport aérien. Faire en sorte que les tarifs aériens soient l'authentique reflet des forces du marché et soient perçus comme tels est un objectif politiquement valable.

Quant au transport par terre, encore prédominant dans la plupart des régions (et parfois allié au transport par traversier), il fait dans chaque communauté l'objet de griefs et de projets. Il serait hors de propos de décrire tous ces rêves. Il n'est pas douteux que la construction à Tadoussac d'un pont (ou autre lien permanent) sur la rivière Saguenay améliorerait le transit avec la Côte-Nord. Le parachèvement de l'autoroute à quatre voies sur la Transcanadienne entre Rivière-du-Loup et Edmunston aiderait le Bas-Saint-Laurent à tirer pleinement avantage de sa situation dans le corridor Halifax-Montréal. Le prolongement de la route 138 à l'est de Natashquan est une entreprise d'envergure qui briserait sûrement l'isolement de la Basse-Côte-Nord et de la péninsule nord de Terre-Neuve, et rentabiliserait sans doute le développement de certaines activités<sup>7</sup>. Mais dans tous les cas, même si les infrastructures de transport béné-

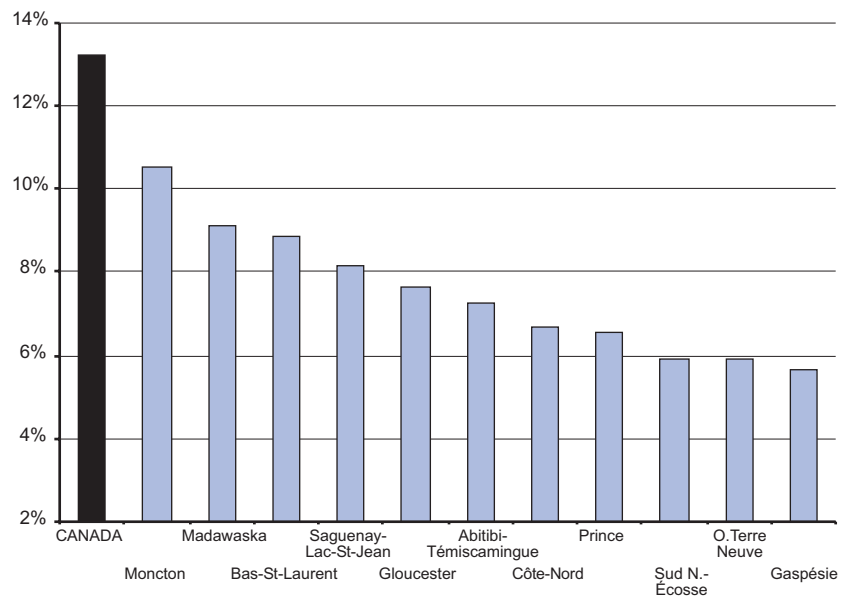


Note : Il existe dans tous les secteurs des emplois riches et des emplois faibles en savoir.

**Figure 10.1 — Évolution de l'emploi, pour l'ensemble et selon la richesse en savoir**



**Figure 10.2 — Projection du potentiel de création d'emplois : classement subjectif des onze régions périphériques en fonction de quatre facteurs**



**Figure 10.3 — Classement des onze régions périphériques en fonction de leur pourcentage de diplômés d'université (population de 15 ans et plus, 1996)**

ficient d'améliorations importantes, la distance demeurera un obstacle de taille. Dans ces conditions, la seule voie de la rentabilité est d'équilibrer les coûts de la distance par d'autres avantages.

### **Proximité d'un centre urbain et économies d'agglomération**

Le principal facteur qui compense le coût de la distance est la taille urbaine et les économies d'agglomération ainsi que les effets positifs sur la productivité et les coûts qui y sont liés. Ces mécanismes ont été expliqués en détail dans les chapitres précédents. Nous avons insisté, au chapitre 3, sur l'importance des économies d'agglomération pour les activités riches en savoir, plus précisément sur le rôle que joue la proximité d'une grande métropole dotée d'un éventail étendu d'industries, services et institutions et d'un bassin abondant de main-d'œuvre instruite. De nouveau, nos onze régions périphériques sont, par définition, désavantagées pour ce facteur, qui est l'un des critères de leur classification comme périphériques. Chicoutimi et Moncton sont les seules régions urbaines de plus de 100 000 habitants, et toutes les autres en comptent moins de 50 000.

Il est donc compréhensible que les trois régions dont le score est positif pour ce facteur soient le Saguenay-Lac-Saint-Jean, le Bas-Saint-Laurent et Moncton, et que cette dernière se situe à +2, étant donné ses fonctions de plaque tournante et de centre régional de services. Ces trois régions ont une université régionale et des institutions publiques diverses. L'Abitibi-Témiscamingue reçoit un score de 0 malgré la petite taille de ses centres urbains, parce que le plus peuplé (Rouyn-Noranda) bénéficie de la présence d'une université régionale<sup>8</sup>. Prince obtient également 0, en raison de la proximité de Moncton et de Charlottetown. Toutes les autres régions ont un score négatif, de -2 dans le cas du sud de la Nouvelle-Écosse, région strictement rurale, et dans le cas de la Gaspésie, dépourvue de centre urbain de taille moyenne. La capacité des gouvernements d'influencer ce facteur est probablement encore plus limitée que pour la distance. La hiérarchie urbaine du Canada, dans l'est surtout, est aujourd'hui établie. Les grandes vagues de colonisation et de croissance urbaine sont chose du passé. Le rang *relatif* des villes n'est guère susceptible de changer à l'avenir. La région urbaine de Montréal restera toujours environ trente fois plus peuplée que Chicoutimi, et celle de Toronto quarante fois plus que Moncton. Ce désavantage relatif ne s'atténuera pas.

Nous savons que l'importance de la population instruite et la taille urbaine sont fortement corrélées (voir le chapitre 3). C'est pourquoi les onze régions ont été classées ici en fonction de la part des diplômés d'université dans leur main-d'œuvre (figure 10.3). Toutes se situent à cet égard sous la moyenne canadienne, ce qui confirme leur caractère « périphérique » et l'inconvénient que représente l'absence de grande ville. Comme on pouvait s'y attendre, les trois régions dont le score était positif pour la taille urbaine (figure 10.2) comptent les plus fortes proportions de diplômés, Moncton en tête, et les trois régions les plus rurales ont les plus faibles, la Gaspésie occupant la dernière place. Deux cas nécessitent des précisions. La faible proportion de diplômés du comté de Prince n'est pas tout à fait surprenante, dans la mesure où il s'agit d'une région très rurale. Mais elle étonne si on se rappelle que Prince a réussi à attirer des industries productrices de biens à valeur ajoutée moyenne et élevée (chapitres 3 et 4) et à conserver, en conséquence, un taux de croissance de l'emploi proche de la moyenne nationale (chapitre 6). Sa réussite n'est visiblement pas due à la présence d'un grand centre urbain ni d'une main-d'œuvre abondante jouissant d'un haut niveau d'instruction. On peut penser que les produits à valeur ajoutée moyenne et élevée qui y sont fabriqués comportent un apport technologique de niveau moyen ainsi que des opérations d'assemblage, sensibles aux coûts et au roulement de la main-d'œuvre.

Le deuxième rang du Madawaska est un peu inattendu. Son caractère largement urbain livre une partie de l'explication. Le deuxième campus en importance de l'Université de Moncton se trouve à Edmunston. Mais on ne saurait apporter d'explication complète sans citer la bonne performance globale de l'économie du comté, qui attire les travailleurs instruits grâce à une demande de main-d'œuvre forte et soutenue. Ce processus partiellement circulaire expliquerait également que la région de Moncton compte une plus forte proportion de diplômés d'université que le Bas-Saint-Laurent et le Saguenay-Lac-Saint-Jean. Les marchés du travail en croissance attirent la main-d'œuvre qualifiée. Ce résultat est encourageant, car il signifie que les petites villes *peuvent* attirer les travailleurs instruits *si* elles réunissent les conditions nécessaires. Les politiques destinées à attirer et à retenir ces derniers ne sont donc pas vouées à l'échec, et c'est une nouvelle particulièrement bonne à l'ère de l'économie du savoir. Nous avons répété (et souvent entendu dire sur le terrain) que la main-d'œuvre instruite est *la* variable clef de l'économie du savoir.

Il ne faut donc pas s'étonner que presque toutes les communautés caressent un projet de centre de recherche, université, collège ou autre institution d'enseignement et de recherche. C'est carrément un moyen d'attirer et de retenir les travailleurs qualifiés. Mais les gouvernements n'ont pas une grande marge de manœuvre pour implanter les équipements d'enseignement et de recherche. Ceux-ci sont forcément limités en nombre et il est impossible d'en mettre partout. Les institutions d'enseignement doivent être proches des populations qu'elles desservent. Les plus hautes, c'est-à-dire les universités et les centres de recherche, sont nécessairement très sensibles aux économies d'échelle et d'agglomération. Dans la plupart des cas, pour des considérations d'efficacité et de performance, les gouvernements sont portés à les établir dans un grand centre urbain ou à proximité, à moins que la vocation même des institutions — recherche minière ou océanographique par exemple — exige leur présence ailleurs. Les forces qui poussent les activités riches en savoir à la concentration devraient être devenues parfaitement évidentes.

La principale conclusion à retenir ici n'est pas que les gouvernements ne peuvent pas implanter des universités et des centres de recherche à gauche et à droite, mais que la présence de ces institutions n'est pas en elle-même et par elle-même une condition suffisante, ni même nécessaire, pour assurer le dynamisme d'une économie locale. Son effet stimulant restera limité si d'autres conditions ne sont pas réunies. La performance économique du Bas-Saint-Laurent est en-deçà du niveau que laisserait espérer la présence d'une université régionale et de centres de recherche et de formation, ainsi qu'une proportion élevée de diplômés d'université (outre une localisation relativement bonne). À un moindre degré, le même constat pourrait s'appliquer au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Il faut croire que d'autres facteurs nuisent à l'épanouissement de son potentiel de création d'emplois : cela nous amène à l'obstacle suivant.

### **Le « rentier encombrant » et l'emploi saisonnier**

Le « syndrome du rentier encombrant » renvoie aux effets de la forte dépendance d'une économie locale à l'égard d'une ou deux industries très capitalisées, dont les hauts salaires fixent les conditions sur le marché du travail de la région (voir le chapitre 7). Nous savons que cette situation peut avoir des effets dévastateurs pour la diversité industrielle et l'entrepreneuriat local. Ailleurs, nous l'avons constaté aussi, c'est plutôt la prédominance (moins drama-

tique) des emplois saisonniers, associée aux règles de l'assurance-emploi, qui fait indirectement obstacle à la diversification, en nuisant au recrutement des entreprises tournées vers des activités moins traditionnelles. Dans l'analyse qui suit, les scores sont établis surtout en fonction du syndrome du rentier encombrant.

Comme on pouvait s'y attendre, les deux régions affectées le plus négativement par ce syndrome (score de -2) sont le Saguenay-Lac-Saint-Jean et la Côte-Nord. Dans les deux cas, c'est dû à la prédominance de l'industrie de l'aluminium, à laquelle s'ajoute par moments une grosse usine papetière. C'est à Baie-Comeau, rappelons-le, que le niveau moyen des salaires était le plus élevé au sein des régions urbaines de notre échantillon, Montréal comprise : cela n'est pas de nature à stimuler l'apparition de nouvelles entreprises. L'Abitibi-Témiscamingue, l'ouest de Terre-Neuve, la Gaspésie et Gloucester reçoivent également un score négatif, de -1, parce qu'on y trouve ici et là des fonderies, des mines et de grosses usines de pâtes et papiers. Moncton obtient +1 à cause de son économie diversifiée. Quant aux effets de l'emploi saisonnier, ce sont les communautés côtières situées le plus au nord, où la saison de la pêche est plus courte, qui les ressentent le plus durement. Nous avons donc réduit d'un autre point le score de l'ouest de Terre-Neuve<sup>9</sup>. Les autres régions ont un score neutre (0).

Sans reprendre l'analyse des chapitres précédents, il est utile de rappeler que l'insuccès des efforts de diversification de l'assise industrielle du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Côte-Nord (chapitre 4) explique largement la faible croissance de l'emploi dans ces régions. Cette situation est sans doute due avant tout au syndrome du rentier encombrant. Ces régions sont et demeureront vraisemblablement des localisations à coûts de main-d'œuvre élevés et cet élément, ajouté aux coûts de la distance, est un véritable repoussoir pour les nouvelles entreprises de tous les secteurs où les coûts de transport et de main-d'œuvre sont un facteur important. Le sort des communautés est incertain. Elles sont piégées. Tant que leur grande usine marche bien (pour le bonheur de ses employés), la plupart des autres secteurs de la base « exportatrice » (ceux qui font entrer de l'argent dans la région) stagnent à cause de l'effet de ses hauts salaires. Et lorsqu'elle ferme, l'emploi dégringole, car aucun autre secteur ne peut absorber la main-d'œuvre mise à pied.

Il est difficile d'imaginer comment les pouvoirs publics peuvent intervenir en pareil cas, autrement qu'en versant des prestations d'assurance-emploi et en multipliant les habituelles exhortations de

dernière minute aux entreprises pour qu'elles reviennent sur leur décision. Subventionner les entreprises non rentables n'est pas une solution. Les ultimes tentatives de restructuration et de refinancement ne font que remettre le problème à plus tard, sans le régler à la source. Ce qu'il faut, c'est créer les conditions nécessaires pour que d'autres secteurs se développent *pendant* que les grosses usines marchent encore. C'est plus facile à dire qu'à faire, comme le rappelle la triste histoire des villes monoindustrielles. La solution passe par un changement de mentalité dans les communautés, en particulier de la part des syndicats qui représentent les travailleurs des grandes usines. Pour assurer la diversification de l'économie locale et la survie de leur communauté, ceux-ci doivent *soutenir* activement le changement technologique et l'amélioration de la productivité, au prix, généralement, de pertes d'emplois douloureuses. Avec de la collaboration, il y a moyen, en principe, de planifier les changements. À long terme, l'ensemble de la communauté en tirera profit car a) la chute de l'emploi sera graduelle et non subite; b) l'usine restera rentable beaucoup plus longtemps; c) à mesure que l'emploi décroîtra, l'impact du « rentier encombrant » sur le marché du travail local s'estompera.

Cette solution n'est que partielle, force est de le reconnaître, car elle laisse persister l'effet des salaires élevés, même si l'impact du syndrome devient moins sensible à mesure que diminue le nombre de travailleurs employés dans les usines à hauts salaires. Il n'est pas réaliste d'espérer que les travailleurs et les syndicats accepteront des salaires plus faibles. Mais si la communauté ne trouve pas le moyen, avec le concours des travailleurs et des syndicats, d'annuler l'effet des hauts salaires, il ne lui sera guère possible d'échapper à leurs conséquences négatives. Les gens auront besoin pour cela d'une bonne dose de solidarité et d'imagination. Répétons-le, ils doivent réussir de quelque façon à offrir un avantage susceptible de compenser le gonflement des coûts par la distance pour être à même de créer des emplois dans de nouveaux secteurs. Les choix sont limités. Les régions n'ont pas comme les pays le pouvoir de dévaluer la monnaie pour rétablir leur compétitivité et ne peuvent comme les provinces se servir des lois, du travail ou autres, pour affermir leurs avantages comparatifs. Cela nous amène au quatrième obstacle.

### **Le cadre provincial**

L'impact de la situation d'une région dans sa province et relativement aux provinces voisines a été amplement décrit au chapitre 9.

En résumé, la région est désavantagée face à ses concurrentes si a) elle est relativement petite au sein d'une grande province et située à une certaine distance de la capitale provinciale, donc mal placée pour influencer les lois et accéder rapidement aux autorités; b) sa situation économique diffère beaucoup de celle qui prédomine dans le reste de la province, de sorte que les lois adoptées ne conviennent pas à ses besoins; c) elle est voisine d'une province où les lois sur le travail et les autres dispositions qui influencent les coûts des entreprises sont plus avantageuses pour ces dernières.

Comme nous l'avons vu, les régions de l'est du Québec sont désavantagées pour ce facteur, en particulier celles qui sont proches de la frontière du Nouveau-Brunswick. Le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie obtiennent donc le score le plus bas (- 2). La Côte-Nord reçoit aussi un score négatif, de - 1, à cause de l'effet de la frontière du Labrador sur les communautés de la Basse-Côte-Nord<sup>10</sup>. La présence de la frontière du Québec favorise au contraire les régions du Nouveau-Brunswick qui en sont proches, le Madawaska surtout (+ 1), tandis que la taille de l'Île-du-Prince-Édouard a un effet bénéfique pour le comté du Prince (+ 1). Les autres régions ne tirent pas d'avantage particulier du cadre provincial (score de 0), mais nous sous-estimons peut-être ici légèrement l'avantage que procure aux deux autres régions du Nouveau-Brunswick le fait d'être situées dans une province assez petite. Les gens que nous avons rencontrés sur place ont constamment souligné cet avantage. Fredericton, la capitale, n'est jamais loin, et chaque région, même petite au regard de certains critères, étend son activité dans un grand rayon à l'échelle du Nouveau-Brunswick. Deux premiers ministres récents sont diplômés de l'Université de Moncton, ce qui n'a pu qu'exercer un impact positif sur l'accès de la région au pouvoir politique<sup>11</sup>.

Ce facteur est évidemment chargé d'implications politiques et d'évaluations subjectives, mais son impact est évident, bien que ses effets ne soient pas faciles à quantifier avec précision sans autre information. Pour analyser rigoureusement l'effet de la frontière entre le Québec et le Nouveau-Brunswick, par exemple, il faudrait étudier en détail les différences entre les lois des deux provinces en ce qui concerne le salaire minimum, les conditions de travail, les décrets régissant certaines industries, la réglementation et les incitatifs fiscaux qui influencent les coûts des entreprises, ainsi que l'effet de ces différences sur le comportement effectif de ces dernières<sup>12</sup>. À ce stade, nous ne pouvons que tirer certaines déductions de nos données et de nos rencontres avec les gens d'affaires locaux. Peut-

être le cadre provincial explique-t-il la performance décevante du Bas-Saint-Laurent, en dépit de sa localisation relativement avantageuse et de ses deux centres urbains de taille moyenne.

Il n'est pas facile de tirer les conclusions politiques de cette analyse. Nous ne pouvons refaire les frontières provinciales, ni demander aux provinces (en l'occurrence le Québec) de changer leurs lois sur le travail et autres politiques conçues pour tout leur territoire, afin de les adapter à des régions représentant une petite fraction de leur population. Au Québec, par exemple, les réalités montréalaises et québécoises vont continuer d'inspirer les règles qui s'appliquent à l'ensemble de la province : c'est compréhensible. Mais l'expérience du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard nous apprend qu'il importe d'adapter les politiques, provinciales ou fédérales, aux besoins locaux. Les communautés devraient-elles avoir leur mot à dire sur la manière dont certaines politiques s'appliquent chez elles ? Certaines normes provinciales ou fédérales pourraient-elle, en certains endroits, être administrées avec plus de flexibilité ? Si les régions sont obligées de s'ajuster et de s'adapter, le système doit être assez souple pour le leur permettre. Les gouvernements n'ont pas autorité sur la géographie, mais ils peuvent faire des politiques qui correspondent mieux aux différences régionales et aux situations locales. On peut avoir à repenser les pouvoirs des communautés locales (ceux des MRC par exemple) : est-il envisageable de leur donner la possibilité de demander à Québec, Fredericton, Halifax, Charlottetown, St. John's ou Ottawa d'appliquer différemment certaines mesures sur leur territoire ? Nous n'avons pas la réponse à cette question, mais elle mérite un débat.

### **10.3 Synthèse : repenser les priorités du développement régional et local**

Même si elle a négligé bien des détails et recèle une part de subjectivité, l'analyse de ces quatre facteurs nous a permis de mieux comprendre pourquoi certaines régions se sont développées moins bien que d'autres depuis trente ans. Ni le succès ni la réussite ne dépendent d'un seul facteur : ils reposent toujours sur un ensemble particulier de conditions. Cela ne facilite pas la recherche de solutions. La Gaspésie obtient pour tous les facteurs un score négatif qui éclaire les raisons de sa performance si faible, souvent même inférieure à celle de l'ouest de Terre-Neuve. Cette région a) est éloignée des grands marchés et située au bout de la route : c'est un cul-de-sac

pour les transporteurs; b) elle n'a pas de grand centre urbain et, en conséquence, son bassin de main-d'œuvre instruite est limité; c) elle n'est pas, dans l'ensemble, une localisation à faibles coûts de main-d'œuvre, à cause de la marque laissée (dans certaines communautés tout au moins) par de grosses entreprises à hauts salaires; d) elle est prisonnière de normes provinciales qui la désavantagent dans la concurrence avec la province voisine. Ce mélange explosif ne peut être désamorcé par une ou deux mesures politiques ou quelques sommes d'argent dépensées. Les subventions aux industries sont des mesures temporaires qui ne changent pas la réalité concrète : faire des affaires en Gaspésie coûte cher.

À l'autre extrême, la réussite de certaines régions repose également sur un ensemble particulier de facteurs. Le comté de Prince a) jouit d'une localisation moins excentrique puisqu'il est à une heure de route environ des axes de transport Halifax-Montréal et Moncton-Boston; b) sans avoir de grand centre urbain, il est proche de Moncton et de Charlottetown; c) sa base industrielle est diversifiée et n'est pas dominée par un employeur offrant des hauts salaires; d) il est situé dans une petite province à l'attitude souple; grâce à cette flexibilité et au facteur précédent, le comté a pu maintenir les coûts d'entreprise, en particulier les coûts du travail, à un niveau inférieur à celui des autres régions. Ces deux facteurs semblent avoir été particulièrement névralgiques et démontrent l'importance de la flexibilité et de l'adaptabilité régionales. Les régions doivent pouvoir compenser les coûts de la distance (Prince est vraiment périphérique) par quelque autre avantage de coût durable. Certes, certaines industries du comté ont bénéficié d'avantages fiscaux (ou d'autres subventions), mais ces mesures ne sont efficaces qu'à long terme et conjuguées à d'autres avantages de coûts. En fin de compte, dans le comté de Prince comme en Gaspésie, ce sont les facteurs fondamentaux qui vont déterminer le développement à long terme de la région et sa capacité de créer de l'emploi.

### **Dépasser les initiatives traditionnelles de développement régional et local**

Certains seront surpris que nous n'ayons pas rangé le financement, des petites entreprises en particulier, parmi les grands obstacles à la création d'emplois. Sur le terrain, les gens d'affaires ont évidemment soulevé ce point. Il est naturel aux entrepreneurs de se préoccuper du financement. À Montréal ou à Summerside, rares sont

ceux qui aiment leur gérant de banque, et la plupart ne se croient pas estimés à leur juste valeur. Lequel d'entre eux ne préférerait pas bénéficier de meilleures conditions de financement ? Pourtant, rien ne témoigne d'un mauvais fonctionnement du système financier et de l'impossibilité de trouver de l'appui pour des projets potentiellement rentables. L'un des attributs d'un bon entrepreneur est sa capacité de discerner ces derniers et de les faire accepter par une banque ou une autre institution financière.

D'après les renseignements obtenus sur le terrain, les entrepreneurs locaux ne manquent pas d'institutions de financement. Outre les banques et les institutions financières privées, le gouvernement fédéral et les provinces ont mis en place un éventail impressionnant d'institutions pour conseiller, soutenir et financer les entreprises locales<sup>13</sup>. Dans l'ensemble, ces programmes semblent fonctionner plutôt efficacement, bien que les points de vue ne soient pas unanimes à cet égard. Depuis quelques décennies, beaucoup d'efforts ont visé à implanter et à rationaliser des institutions et des programmes de promotion du développement régional et local et de l'innovation. En pratique, ils sont devenus les phares de la stratégie de développement régional du Canada et des provinces. Le Canada apparaît même comme un leader dans ce domaine<sup>14</sup>. Ces institutions, dont le nom varie d'une province à l'autre, sont des instruments politiques inestimables et doivent demeurer<sup>15</sup>. Le dynamisme dont les entrepreneurs locaux font preuve dans toutes les régions (et que nous avons souligné tout au long de ce rapport) est probablement la meilleure preuve de leur utilité. Cela ne signifie pas qu'il soit impossible de faire mieux, notamment pour améliorer la flexibilité (nous y reviendrons). Comme nous l'avons vu au chapitre 7, la collecte et la diffusion de l'information continuent de faire problème, surtout dans les régions les plus éloignées. Plus de concertation entre le palier fédéral et le palier provincial ne nuirait pas non plus. Il paraît ridicule par exemple qu'il existe deux réseaux parallèles d'organismes de développement local au Québec (les sociétés d'aide au développement des collectivités et les centres locaux de développement), l'un fédéral, l'autre provincial. Par contre, la concurrence entre les deux niveaux de gouvernement n'est peut-être pas mauvaise. Idéalement, c'est la communauté qui devrait choisir. Les leaders locaux devraient pouvoir unifier les deux réseaux s'ils le souhaitent.

Mais le perfectionnement des organisations de développement local n'est pas le principal objectif à réaliser. Le gouvernement fédéral et les provinces ont probablement poussé aussi loin que

possible à ce stade le développement de ces organisations vouées à soutenir, conseiller et financer les entrepreneurs locaux. Nous le répétons, ces initiatives doivent se poursuivre et faire l'objet de constantes améliorations. Mais les défis qui se posent aux décideurs sont désormais ailleurs. Ce ne sont pas les entrepreneurs qui manquent, mais de nouvelles entreprises *rentables* capables de créer les emplois nécessaires pour compenser les futures pertes d'emplois. Il faut donc examiner de nouveau les obstacles qui rendent difficile la mise sur pied de ces entreprises rentables, et spécifiquement les *coûts comparatifs*, qui incluent implicitement les différences de savoir-faire et de productivité. Même les entrepreneurs les plus dynamiques échoueront s'ils ne jouissent pas d'avantages de coût et de savoir-faire susceptibles de compenser les inconvénients causés par la distance et un bassin de main-d'œuvre peu nombreux. Les outils doivent être adaptés aux situations et aux réalités locales et permettre aux communautés de s'attaquer, lorsque la chose est possible, aux facteurs qui nuisent au développement local.

### **Faciliter la transition vers l'économie du savoir**

Revenons à la figure 10.1. L'objectif des communautés consiste à élever la courbe inférieure (celle des activités riches en savoir) le plus vite et le plus haut possible, en espérant que son mouvement va compenser la chute de la courbe supérieure (celle des activités plus traditionnelles) le plus rapidement possible. C'est plus facile à dire qu'à faire. Dans bien des cas, les stratégies devront tenir compte du déclin démographique. Le changement le plus délicat, surtout dans les communautés les plus éloignées, concerne les mentalités et la signification du développement économique. La diminution de la population ne doit pas être assimilée au déclin économique ou à une perte de bien-être. Il n'est pas inutile de rappeler que même les plus grandes villes du Canada finiront par faire face au déclin démographique. Les régions périphériques ne font que le vivre plus tôt. Historiquement, la transition démographique résulte du développement économique, elle n'en est pas l'opposé. Toutes les sociétés industrialisées entrent dans une nouvelle étape de l'évolution démographique qui les obligera à transformer leurs manières de penser.

Face à cette réalité, quel est le meilleur moyen de préparer la transition pour qu'elle assure un niveau de bien-être acceptable à tous les Canadiens, y compris ceux qui décident de vivre dans une communauté périphérique ? Une grande part du fardeau va retomber

sur les gouvernements, qui l'assumeront par des programmes sociaux (soutien du revenu, paiements de transfert<sup>16</sup>, ainsi que services de santé, d'éducation et autres). Ces politiques ne sont pas de notre ressort. Nous nous intéressons au développement économique, plus spécifiquement à la création de nouveaux emplois et à leur localisation (courbe inférieure de la figure 10.1). Comme nous l'avons vu, les communautés périphériques du Canada ont des défis à relever, et certaines plus que d'autres. Les obstacles à la création d'emplois riches en savoir sont nombreux, sinon insurmontables, et il n'y aura pas de miracles. Qu'avons-nous appris au cours de notre examen, et quelles sont les possibilités d'action politique ?

- Puisque l'importance de la taille urbaine, de la localisation et de la géographie ne diminuera pas, il faut accepter d'adapter les stratégies aux caractéristiques des régions. Les politiques taillées sur un seul modèle assorties de critères d'évaluation uniformes vont fatalement nuire aux communautés les plus petites et les plus périphériques. Un centre urbain comme Halifax, qui possède une grande partie des attributs d'une grande région métropolitaine, est bien différent des communautés de la péninsule nord de Terre-Neuve ou de la Gaspésie. Ce constat peu original vise seulement à souligner, vu la persistance de l'obstacle de la distance (auquel les nouvelles technologies de l'information ne changeront rien), qu'il importe de reconnaître les différences et d'en tenir compte concrètement.
- Dans le contexte du Canada atlantique, que notre système de classification définit comme entièrement périphérique, Halifax apparaît comme une agglomération d'envergure respectable. Étant donné l'impact de la taille urbaine et de la centralité, souligné tout au long de notre analyse, cette agglomération pourrait jouer un rôle économique important au sein de la région<sup>17</sup>.
- Les organisations de développement local et les fonctionnaires chargés d'administrer les programmes fédéraux et provinciaux devraient avoir autant de marge de manœuvre que possible pour l'application de ces programmes, compte tenu de leur devoir de rendre des comptes et d'agir avec transparence. Cela pourrait impliquer parfois l'acceptation de risques financiers plus considérables. On devrait aussi leur donner la possibilité de dépasser les types d'interventions traditionnels dans leur travail de promotion d'entreprises, si les priorités locales l'exigent.
- Mis à part la taille urbaine et la localisation, contre lesquelles on ne peut à peu près rien, nous avons vu que les conditions parti-

culières de certaines communautés font augmenter les coûts d'entreprise. On se rappelle l'effet pernicieux des salaires élevés d'une grande industrie dominant une économie locale (syndrome du rentier encombrant) et, pour l'est du Québec, l'effet des frontières (la proximité d'une province à la réglementation plus avantageuse pour les entreprises). Pour vaincre ces obstacles, il faut commencer par les reconnaître. Si la fonction principale des organisations de développement local est de *promouvoir* les communautés, il est peu probable qu'elles s'attaqueront à ce genre de problème. Concilier le diagnostic et l'intervention est l'une des tâches les plus délicates de l'action politique.

- Dans le contexte de la transition démographique, afin de respecter les besoins des communautés, il peut être bon d'inviter celles qui font face au déclin de leur population à définir des stratégies explicites touchant la prestation et le maintien des services publics, à faire des choix et à établir des priorités, sans perdre de vue l'objectif du développement économique. Si elles ne proposent pas elles-mêmes des stratégies, les décisions seront prises dans les capitales (provinciales et fédérale).
- L'éducation et le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée sont au cœur de toute stratégie destinée à faciliter la transition vers l'économie du savoir. Nous l'avons répété, l'émigration des jeunes et des populations instruites continue de favoriser les grands centres urbains. Il est déraisonnable d'espérer renverser cette tendance par des politiques, mais non de concevoir un ensemble d'incitatifs (fédéraux et provinciaux) propres à augmenter l'attrait des communautés périphériques pour les étudiants susceptibles de s'établir dans certaines *régions cibles*, par exemple :
  1. Le remboursement des frais de scolarité ou des dettes d'études des diplômés d'université.
  2. L'octroi de bourses aux étudiants de deuxième et troisième cycle et aux stagiaires post-doctoraux.
  3. Des exemptions d'impôt pour les étudiants d'institutions post-secondaires.
  4. Des chaires de recherche pour les institutions, notamment dans le domaine de la recherche industrielle.

*En combinaison avec ces mesures*, on pourrait consacrer plus d'efforts au développement :

  5. De centres de transfert et d'application des connaissances, au niveau collégial surtout (collèges communautaires et cégeps).

Ces incitatifs pourraient venir s'ajouter aux mesures fédérales et provinciales déjà mises en œuvre et faire partie d'une panoplie plus diversifiée d'instruments utilisés par les fonctionnaires responsables et les organisations de développement local, qu'elles soient financées par un gouvernement provincial ou par le gouvernement fédéral.

- Certaines politiques de transport et de communication des deux niveaux de gouvernement pourraient être réexaminées et adaptées à la réalité de l'économie du savoir. Nous avons souligné l'importance croissante des contacts interpersonnels directs. Cela étant, il conviendrait de jeter un nouveau regard sur la réglementation du transport aérien au Canada. Il n'est pas sûr que le service actuellement offert dans les régions périphériques reflète bien les forces du marché. Une révision de la réglementation applicable aux technologies de l'information pourrait être menée dans le même esprit.

Nous avons vu que les différences interprovinciales peuvent influencer la compétitivité relative des communautés, surtout dans les régions frontalières. Cela donne lieu à deux autres suggestions.

- Les deux niveaux de gouvernement devraient envisager la possibilité d'appliquer de façon plus souple, en fonction des régions, les politiques et les règlements qui influencent la compétitivité relative de ces dernières. Les gouvernements provinciaux pourraient accepter plus de flexibilité de la part des gouvernements locaux dans certains domaines. Les règlements fédéraux et provinciaux ne doivent pas se transformer en carcan empêchant les régions d'entrer dans la concurrence. Mais la flexibilité ne doit pas non plus devenir le prétexte d'une guerre de subventions entre les communautés.
- Le gouvernement fédéral et les provinces pourraient explorer la possibilité de créer des structures interprovinciales de développement local dans les régions frontalières ou, à tout le moins, d'harmoniser davantage la réglementation des provinces dans le domaine du développement local <sup>18</sup>.

## NOTES

<sup>1</sup> Côté et Proulx (2002) dressent une liste fort utile de nouveaux produits et ressources mis à profit dans les cinq régions périphériques du Québec. Voir aussi le tableau 7.1 (chapitre 7).

<sup>2</sup> Desjardins (2001) décrit l'apparition de cette communauté d'affaires acadienne.

<sup>3</sup> Comprenons-nous bien. Il ne s'agit pas de dire que les politiques des gouvernements n'influencent pas la localisation des activités économiques. Ce serait faux. Au Canada, de grandes politiques comme la Politique nationale, le Pacte de l'automobile et, plus près de nous, l'ALENA ont sans aucun doute eu cet effet. Mais on peut affirmer que les politiques ont peu d'impact sur la tendance lourde qui, dans tous les pays, mène à la concentration de l'activité économique à l'intérieur et aux abords des grands centres urbains. Aucun pays, même dans les anciens régimes d'économie planifiée (URSS, Chine) n'a réussi à modifier le taux d'urbanisation.

<sup>4</sup> Tous les noms sont donnés à l'annexe 5. Pour des informations plus détaillées sur les régions étudiées, voir aussi Desjardins (2001), Johnson (2001a, 2001b, 2001c) et Côté et Proulx (2002).

<sup>5</sup> Les subventions à l'exportation de grandes quantités de matières non traitées peuvent, par exemple, compromettre le développement d'un secteur de la transformation local. Au final, elles favorisent les usines de transformation du centre. Au cours du colloque que nous avons tenu en octobre 2001 avec des experts scandinaves et britanniques, tout le monde s'entendait pour dire que le transport subventionné n'est pas un bon instrument de développement régional. Voir aussi le chapitre 6.

<sup>6</sup> Nous avons expliqué au chapitre 6 la relation entre localisation et coûts de transport unitaires.

<sup>7</sup> Dans ces deux régions éloignées, on nous a dit que certaines tentatives avaient échoué tout simplement à cause des coûts de transport. Par exemple, la culture des moules a été interrompue parce qu'il en coûtait trop cher de les acheminer jusqu'au marché. L'achèvement de l'autoroute Trans-Labrador (reliant Blanc-Sablon, Goose Bay, Labrador City-Wabush puis Baie-Comeau) brisera un peu l'isolement de ces deux régions. Mais les communautés situées à l'est de Blanc-Sablon n'auront toujours pas de route. De plus, le tracé de la route n'est pas direct (passant par Wabush, au nord) et ne sera pas nécessairement asphalté sur tout son parcours, de sorte que l'expédition de marchandises vers les marchés du sud restera coûteuse.

<sup>8</sup> De plus, on s'en souviendra, la région urbaine de l'Abitibi-Témiscamingue obtient de bons résultats pour les deux indicateurs relatifs aux services avancés (chapitre 3, figures 3.7 et 3.8).

<sup>9</sup> Il n'était pas facile d'apprécier avec justesse la relation entre ces deux obstacles à la diversification, qui sont souvent interreliés. Dans le cas de Gloucester et de la Gaspésie, il nous a semblé que le score négatif accordé pour le syndrome du rentier encombrant suffisait à rendre compte de l'impact du travail saisonnier. Le sud de la Nouvelle-Écosse est fortement spécialisé dans la pêche, mais bénéficie d'une saison plus longue.

<sup>10</sup> La distance mise à part, les conditions beaucoup plus favorables qui existent tout près, au Labrador, ont été citées par nos interlocuteurs comme le principale obstacle au développement de la Basse-Côte-Nord. Certains allaient même jusqu'à dire que cette zone aurait avantage à être rattachée à Terre-Neuve et au Labrador.

Comme ailleurs, on se plaignait beaucoup de l'éloignement de Québec (et d'Ottawa).

<sup>11</sup> Ce raisonnement ressemble à celui que fait Savoie (2001) à une autre échelle et pour un autre gouvernement. Selon lui, les problèmes des provinces Maritimes sont en partie dus à leur faible poids politique au niveau fédéral; la situation serait meilleure si le Canada avait un vrai sénat ou une chambre des régions (comme les États-Unis) et que toutes les parties de la fédération y avaient un poids égal, si petites soient-elles. La même argumentation peut être faite pour les petites régions situées dans une grande province.

<sup>12</sup> Une étude plus précise montrerait certainement que toutes les différences ne favorisent pas nécessairement le Nouveau-Brunswick. Par exemple, les incitatifs québécois destinés à la R-D paraissent plus généreux. Toutefois, l'impression qui prédomine est que le Nouveau-Brunswick est souvent une localisation moins coûteuse, en particulier pour la fabrication de produits à valeur ajoutée moyenne ou faible. Mais, encore une fois, ce serait à vérifier.

<sup>13</sup> Pour un examen plus détaillé et une liste des institutions, voir Côté et Proulx (2002). Johnson (2001a, 2001b, 2001c) aborde aussi ce point à propos de l'ouest de Terre-Neuve et du comté de Prince.

<sup>14</sup> OCDE, 2002.

<sup>15</sup> L'importance de ces institutions pour les communautés locales est pleinement apparue à l'un des auteurs au cours d'un récent séjour dans les trois États les plus pauvres du sud du Mexique, dans le cadre d'une mission de la Banque mondiale. Il s'agissait de définir une stratégie de développement local pour ces régions « périphériques ». Très vite, il est devenu clair que l'absence d'organisations de développement local similaires à celles qui existent au Canada était l'un des principaux facteurs qui expliquent la faiblesse de la culture entrepreneuriale dans ces régions mexicaines.

<sup>16</sup> Outre les transferts classiques, certains intervenants ont soulevé la possibilité que des communautés locales soient autorisées à prélever des redevances sur l'exploitation des ressources naturelles de leur territoire. Il s'agit là d'une question délicate, qui équivaut en fin de compte au transfert d'un champ de taxation d'un niveau de gouvernement à un autre. Cette question dépasse largement le mandat défini pour la présente étude.

<sup>17</sup> Cette agglomération n'était pas couverte par notre mandat. Une étude plus approfondie de son rôle au sein du Canada atlantique serait très utile.

<sup>18</sup> Sur ce dernier point, il y a place pour l'optimisme. Les gouvernements du Québec et du Nouveau-Brunswick ont récemment annoncé la création d'un comité bipartite en vue d'unir leurs efforts pour promouvoir le développement économique du nord du Nouveau-Brunswick et de la Gaspésie. *L'Acadie Nouvelle*, 6 mars 2002.