

SYNTHÈSE ET COMPARAISON DES POLITIQUES  
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL  
AUX ÉTATS-UNIS ET EN EUROPE



**Recherche et rédaction :** Louis Bellemare  
Conseiller  
Direction des politiques  
et de l'entrepreneurship

**Consultation :** Pierre Riopel  
Conseiller  
Direction des politiques  
et de l'entrepreneurship

Michel-Marie Bellemare  
Conseiller  
Direction des politiques  
de développement  
régional

Anne Martineau  
Conseillère  
Direction des politiques  
et de l'entrepreneurship

**Sous la direction de :** Jacques Hamel  
Direction des politiques  
de développement  
régional

Xavier Fonteneau  
Direction des politiques  
de développement  
régional

Marc Leduc  
Direction des politiques  
et de l'entrepreneurship

Pour tout renseignement concernant le  
contenu de cette publication:

Direction des politiques de développement régional  
710, place D'Youville, 7<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 4Y4  
Téléphone: (418) 691-5698 poste 4055  
Télécopieur: (418) 643-0326

MDEIE-Internet  
<http://www.mdeie.gouv.qc.ca>  
[info@mdeie.gouv.qc.ca](mailto:info@mdeie.gouv.qc.ca)

ISBN 2-550-47154-7 (Pdf)

©Gouvernement du Québec, 2006

## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	3
INTRODUCTION .....	11
Objectifs du document .....	11
Contexte .....	11
<b>1</b> ORIENTATION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL .....	13
1.1 Qu'est-ce qu'une politique de développement économique régional ? .....	13
1.2 Rôle des politiques de développement économique régional.....	13
1.3 Bilan des politiques de développement économique régional.....	14
1.4 Tendances nouvelles en matière de développement économique régional.....	15
<b>2</b> COMPARAISON DES POLITIQUES PAR PAYS .....	17
2.1 Faits saillants .....	17
2.2 Les États-Unis .....	18
2.3 L' Europe .....	19
2.4 Les principaux instruments du développement économique régional .....	20
<b>3</b> COMPARAISON DES POLITIQUES PAR THÈME .....	25
3.1 Vers le concept de la région innovante .....	25
3.2 Les différents niveaux d'intervention .....	27
3.3 L'emploi.....	28
3.4 L'entreprise.....	29
3.5 Le secteur .....	30
RÉFÉRENCES .....	33



## COMPARAISON DES POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONALE

### SOMMAIRE

#### 1 ORIENTATION DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

##### 1.1 POURQUOI INTERVENIR POUR DÉVELOPPER LES RÉGIONS

Les gouvernements ont une longue histoire d'intervention en matière de développement économique régional.

Ils interviennent, entre autres, pour diminuer les coûts sociaux reliés à une sous-utilisation ou une mauvaise utilisation des ressources humaines et physiques.

De tout temps, les gouvernements ont fait la promotion des régions dans le but de limiter les disparités, de mieux équilibrer le développement économique et de répartir la richesse. Plusieurs moyens ont été utilisés, comme la péréquation et les paiements de transferts, les programmes d'aide destinés à certains secteurs industriels, et l'élaboration de politiques spécifiques pour le développement local.

On s'entend pour dire que l'absence d'intervention engendrerait des coûts sociaux importants, entre autres, des coûts d'inefficience reliés à la sous-utilisation du capital territorial des régions et des coûts reliés à la mésadaptation de la main-d'œuvre dans un contexte de renouvellement de la structure industrielle régionale.

#### 1.2 BILAN DES POLITIQUES

Les résultats de ces politiques restent toutefois assez inégaux.

Souvent des investissements ont été effectués sans que l'on tienne compte des caractéristiques des régions ou sans que l'on respecte leur autonomie.

Or, les résultats des politiques d'aide aux régions sont plutôt inégaux jusqu'à maintenant. Les gouvernements se sont surtout attardés à venir en aide aux régions les plus défavorisées, sans obtenir toutefois les succès escomptés. Selon l'OCDE, les raisons qui expliquent cette situation sont les suivantes :

- L'attribution d'assistances financières massives aux régions les plus pauvres a créé des distorsions dans les marchés et une culture de dépendance.
- La création de pôles de développement économique artificiels, insuffisamment fondés sur les avantages concurrentiels des régions, a conduit à la mise sur pied de projets coûteux, accompagnés de mesures fiscales incitatives sans conséquence.
- Des technopoles ont été lancées sans présenter de relations avec leur région.
- Certaines tentatives pour maintenir en vie des secteurs industriels en déclin afin de protéger l'emploi local ont été sans succès, alors que tout indique qu'à terme ces secteurs étaient condamnés.



### 1.3 NOUVELLES TENDANCES

Les nouveaux modèles de développement régional sont dits endogènes et visent à donner plus d'autonomie aux régions.

Le rôle des gouvernements centraux est de créer un environnement favorable au développement des régions. Il est de mettre en valeur le capital territorial des régions et d'optimiser leur potentiel de développement.

Devant ces constats, les gouvernements ont décidé d'adopter une approche différente. En effet, ils se tournent de plus en plus vers des interventions de type endogène, laissant ainsi une plus grande autonomie aux décideurs des régions.

Les nouvelles approches visent à créer un environnement propice aux initiatives locales afin d'accroître la capacité des collectivités en difficulté à s'adapter aux nouvelles règles du jeu de la croissance.

Pour l'OCDE illustre les nouveaux modèles de développement régional s'appuient sur les principes suivants :

- Les politiques de développement régional s'adressent à toutes les régions, pas uniquement aux régions les plus défavorisées.
- L'objectif consiste à aider les régions à se développer au maximum par la valorisation de leurs atouts.

- Les régions les plus pauvres peuvent continuer à bénéficier d'une forme de péréquation financière, dans la mesure où cette aide contribue à la création ou au maintien d'un environnement favorable au développement des entreprises.
- Les politiques des gouvernements nationaux doivent être compatibles avec les politiques élaborées localement.

## 2 COMPARAISON DES POLITIQUES PAR PAYS

### 2.1 CONSTATS GÉNÉRAUX

La question des régions ressources ou en difficulté se retrouve dans tous les pays du monde.

Plusieurs pays connaissent des situations semblables à celle du Québec, surtout les pays nordiques dont le territoire est vaste et la population de faible densité.

Dans tous les pays étudiés, que ce soit les États-Unis ou certains pays d'Europe, on constate un très haut niveau d'intervention des gouvernements en matière de développement régional.

Sur le plan structurel, les caractéristiques de la démographie sont les mêmes pour la plupart des pays qui ont été étudiés. Il existe une migration de la population des régions vers les grands centres urbains. On observe aussi de grandes similarités chez l'ensemble des pays nordiques, en ce qui a trait aux caractéristiques territoriales et à la nature des politiques mises en oeuvre. Par exemple, les pays scandinaves ressemblent au Québec en ce qui a trait à l'étendue et des territoires, aux caractéristiques, à la densité et à la répartition territoriale de la population,

ainsi qu'à la nature des interventions préconisées. Les politiques américaines sont beaucoup moins centralisatrices que les politiques européennes. Elles sont généralement l'affaire des gouvernements locaux et semblent se rapprocher davantage du modèle de développement endogène. À l'inverse, les politiques européennes se rapprochent du modèle de développement exogène, une situation qui peut à la fois s'expliquer par l'existence de systèmes de péréquation et par une culture centralisatrice plus prononcée en Europe qu'aux États-Unis.

## 2.2 CADRES INSTITUTIONNELS

**Aux États-Unis, un cadre institutionnel décentralisé mais des États très interventionnistes.**

Aux États-Unis, ce sont surtout les États qui aident au développement économique régional, et ce, par une panoplie de mesures fiscales.

**En Europe, un cadre institutionnel très centralisé et des pays très interventionnistes**

En Europe, les politiques sont très centralisées. À l'échelle de la Communauté européenne, les interventions sont effectuées par l'intermédiaire des fonds structurels.

### *Aux États-Unis*


C'est au niveau des États que l'on retrouve le plus grand nombre de mesures visant à venir en aide aux régions en difficulté. Cette aide prend surtout la forme d'une imposante panoplie de mesures fiscales visant à attirer des investissements et des entreprises dans des zones désignées.

Le gouvernement fédéral américain, pour sa part, intervient par l'intermédiaire de deux organismes: l'Economic Development Administration, qui est rattachée au ministère du Commerce et le Department of Housing and Urban Development (DHUD). Le premier supervise huit programmes de développement économique. Deux d'entre eux apportent du financement à des organismes locaux et un troisième vise la diversification économique. L'autre organisation intervient au moyen de programmes qui s'adressent directement aux communautés locales. L'aide est offerte sous la forme d'incitatifs fiscaux, de subventions et de mesures d'appui au réinvestissement et à la modernisation.

### *En Europe*

À l'échelle de la Communauté européenne, les pays sont considérés eux-mêmes comme des régions et même des sous-régions. La Communauté européenne (CE) possède sa propre politique de développement du territoire, laquelle consiste en la gestion de quatre fonds structurels: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

On note des changements significatifs depuis plusieurs années dans la manière de gérer ces fonds. Les États et les régions ont de plus en plus la responsabilité principale de leur gestion et en assurent une meilleure maîtrise.



Dans chacun des pays d'Europe, on retrouve généralement des politiques qui lui sont propres et lui permettent de favoriser le développement régional.

### 2.3 PRINCIPAUX INSTRUMENTS DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Les principaux instruments utilisés en développement des régions sont la fiscalité, les paiements de transferts et l'aide sectorielle.

L'aide sectorielle vise de plus en plus les secteurs de la fabrication et des services, en raison notamment de la concurrence de pays comme la Chine.

Il existe trois grands outils utilisés par les gouvernements pour aider au développement régional. Il s'agit de la fiscalité, des paiements de transferts et de l'aide sectorielle. La fiscalité semble être de loin l'instrument le plus utilisé. Il existe une vaste gamme de mesures fiscales dans différents États américains ou pays d'Europe. La plupart de ces mesures visent à accorder des abattements fiscaux ou des déductions aux entreprises dans le but de stimuler l'investissement dans des zones désignées.

L'autre outil est celui des paiements de transferts, les formes les plus répandues de tels paiements étant les subventions et la péréquation. La péréquation est particulièrement utilisée en Europe, surtout en Allemagne, en Finlande et en Suisse.

L'aide sectorielle vise deux objectifs.

- Elle a pour but de renforcer la compétitivité d'une région en misant sur des secteurs de pointe ou en croissance, comme ceux des technologies de l'information, de la santé ou des transports.
- Ensuite, elle permet de protéger des secteurs industriels importants dans certaines régions. Ce sont souvent des secteurs de ressources naturelles comme ceux des mines, de la forêt et de l'agriculture. On y retrouve toutefois des problématiques reliées aux secteurs de la fabrication, comme ceux du textile, de l'industrie de la métallurgie et de la pétrochimie, ainsi qu'à certains secteurs des services comme par exemple celui du tourisme.

### 3 COMPARAISON DES POLITIQUES PAR THÈME

**Le rapprochement des acteurs du développement régional est essentiel à la dynamisation d'une région.**

Dans le cas d'une région innovante, l'entreprise joue un rôle central et s'approvisionne en ressources présentes dans son environnement immédiat et son environnement global.

Dans une région innovante, l'innovation est liée à l'acquisition et à la transmission de la connaissance.

Les gouvernements ont mis en place des programmes visant à accroître la recherche et le développement, le transfert technologique, la concertation régionale, la diffusion des connaissances, l'appropriation et l'adoption des technologies, ainsi que la veille technologique.

### 3.1 La région innovante

La forme la plus complète de ce que pourrait être un développement de type endogène est ce que l'on pourrait appeler la « région innovante ».

La complexité du développement régional implique la nécessité d'une vision globale et oblige à considérer l'espace économique d'une région comme étant un réseau complexe d'entreprises, d'institutions et de personnes reliées entre elles par des liens de différentes natures, marchands et non marchands, formels et non formels. Ce rapprochement des acteurs du développement régional constitue une condition à la dynamisation et au développement d'une région.

La région innovante comme modèle de développement endogène implique que l'entreprise joue un rôle central en matière de développement et qu'elle s'approvisionne en ressources présentes dans son environnement immédiat et son environnement global.

On considère que les facteurs internes de croissance de l'entreprises seront utilisés de façon plus efficace s'ils sont reliés à des ressources faisant partie de:

- l'environnement immédiat de l'entreprise que sont les réseaux d'entreprises, les universités et les centres de recherche, les sociétés de financement et de capital de risque, ainsi que les organismes gouvernementaux ou à but non lucratif ;

- son environnement global, constitué d'une base scientifique de recherche, d'un environnement législatif réglementaire et fiscal, d'un réseau de ressources humaines et de formation, ainsi que d'une culture scientifique et technique.

Ce modèle de développement a donné lieu à un ensemble d'initiatives provenant des gouvernements. On peut les regrouper selon quatre grands thèmes :

- la recherche et le développement ;
- la concertation régionale ;
- la diffusion des connaissances, ainsi que l'appropriation et l'adoption des technologies ;
- la veille technologique.

Plusieurs de ces initiatives proviennent de la Commission européenne. Ce sont les Regional Innovation and Technology (RIS) et les Regional Innovation and Technology Transfer Strategies (RITTS). D'autre part, plusieurs pays, comme la France, l'Italie, l'Allemagne et le Japon, ont mis en place des réseaux structurés de diffusion technologique.

### 3.2 Les différents types d'interventions

**Définir un vison intégrée du développement régional.**

Les stratégies de développement régional doivent se fonder sur une vison intégrant l'emploi, l'entreprise, l'industrie



La nécessité de considérer de façon globale le développement économique régional nous amène à considérer chacun des aspects économiques du développement.

l'emploi, l'entreprise, l'industrie et la région. Pour chacune de ces cibles, des programmes spécifiques peuvent être élaborés dans le cadre d'une stratégie régionale.

Quatre grandes cibles permettent de regrouper l'ensemble des interventions gouvernementales :

Mesures			
L'emploi	L'entreprise	L'industrie	L'économie régionale
Programmes de liaison en emplois Programmes de formation Programmes d'adaptation de la main-d'œuvre et de transition	Soutien à l'entreprise Aide financière Marketing Aide au développement de nouveaux produits	Développement sectoriel Aide directe à l'industrie Centres de recherche et transferts technologiques Développement de grappes industrielles Représentation sectorielle	Développement d'un système d'innovation (ex. : université) Fiscalité régionale Gouvernance Infrastructures : transports et télécommunications Développement d'un système d'innovation régional (concept des régions apprenantes)



## INTRODUCTION

### Objectifs du document

Ce document a comme principal objectif de situer l'intervention du gouvernement du Québec en matière de **développement économique régional**. Il donne un bref aperçu des politiques qui ont été mises en oeuvre par les gouvernements des autres pays. Il indique quelles sont les tendances nouvelles en matière de développement économique régional et fait état des politiques ou programmes qui ont eu du succès.

### Contexte

L'intervention des gouvernements en matière de développement économique des régions n'est pas nouvelle et les motifs d'intervention semblent avoir été très différents au cours des différentes époques. Ce sont souvent des guerres, le besoin de ressources naturelles, la souveraineté des différents pays, l'environnement météorologique, l'évolution technologique, des raisons d'ordre sociales, culturelles et même religieuses qui expliquent pourquoi certaines régions sont actuellement mieux développées que d'autres. Les raisons économiques restent au centre de la préoccupation des gouvernements et on observe aussi que plusieurs décisions politiques reliées entre autres à la fiscalité, aux subventions, à la réglementation et à l'environnement ont eu une incidence importante sur le développement régional.

La question du développement économique régional est sensible et touche directement la population à travers sa culture, son appartenance à un lieu ou à un territoire, son évolution et la vision qu'elle se donne de l'avenir. Sur cette question, les débats idéologiques ont toujours eu lieu : certains, par exemple, affirmant que le développement actuel des régions n'est autre chose que le résultat de décisions gouvernementales passées, sans considérations de caractéristiques ou des avantages régionaux pour le développement économique. D'autres, au contraire, s'appuieront uniquement sur des éléments déterministes pour en expliquer les différences régionales.

Considérant ce qui précède, on peut affirmer que la problématique du développement économique régional reste une question complexe, touchant à peu près à toutes les sphères de la société, et, au plus haut point, à l'ensemble des nations. Aborder la question du développement des régions, c'est susciter des réflexions sur le type de société que nous désirons construire et dans laquelle nous désirons vivre.

Le présent texte se veut une contribution modeste à ce débat.



# 1 ORIENTATION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

## 1.1 Qu'est-ce qu'une politique de développement économique régional ?

Selon l'OCDE: «*Il s'agit d'un ensemble de mesures qui peuvent être menées par les gouvernements afin de promouvoir le développement de tout le territoire, dans le but de limiter les disparités et d'encourager une distribution de la population et des activités économiques qui sont plus équilibrées.*»

On répertorie quatre grands types de politiques d'intervention vis-à-vis le développement régional<sup>1</sup>:

- 1-Les politiques centrales (nationales, européennes, etc.), qui visent à venir en aide aux régions défavorisées par l'intermédiaire de fonds pour des projets d'infrastructures ou de restructuration industrielles.
- 2-Les politiques nationales de paiement de transfert, souvent dans une perspective d'équité sociale, pour assurer un standard minimum de bien-être à l'ensemble des habitants du territoire national. Ces politiques ont souvent un impact plus important sur certaines régions en raison du tissu socioéconomique défavorable.
- 3-Des politiques «a-spatiales» nationales ou européennes, dont les politiques sectorielles, mais qui ont un impact sur le développement des régions. Ces politiques peuvent aider au développement régional dans la mesure où on retrouve dans

certaines régions, une concentration plus importante de certaines industries, comme les industries du textile ou d'exploitation des matières premières.

- 4-Les politiques dites de développement local qui, par l'intermédiaire de fonds centraux, cherchent à stimuler ou concerter les acteurs locaux, notamment en soutenant des groupes ou organismes locaux de développement.

## 1.2 Rôle des politiques de développement économique régional


L'économie mondiale s'accroît à un rythme soutenu, mais cette croissance ne s'est pas répartie uniformément entre les pays, régions et localités. Il existe ainsi des disparités régionales fort importantes même à l'intérieur des territoires les plus développés<sup>2</sup>.

Le rôle des politiques économiques en matière de développement régional vise à mieux équilibrer le développement économique entre les différentes régions d'un territoire donné. Elles visent à éliminer certains coûts sociaux liés à la non-intervention :

- 1-Un coût relié à l'absence d'investissements dans des régions qui offriraient un capital territorial suffisamment intéressant et une rentabilité des projets supérieure à ce que d'autres régions peuvent offrir.
- 2-Le niveau des disparités entre les régions (et non nécessairement l'existence de ces disparités comme telles) qui pose des problèmes sur le

1 Classement de politiques établi par le groupe CIRANO de l'Université de Montréal.

2 Note : Modèle néoclassique de convergence régionale de Solow. La théorie économique prévoit que les disparités économiques des régions d'un pays auront tendance à s'atténuer à la condition qu'il existe une parfaite mobilité des facteurs de production. Selon ce modèle, les régions les plus pauvres finiraient par rattraper les plus riches et les disparités socioéconomiques entre les régions disparaîtraient.



plan de l'efficacité économique et des coûts sociaux. Ces disparités peuvent engendrer les coûts suivants :

- des impacts sociaux et politiques susceptibles d'engendrer des crises régionales, une sous-exploitation des ressources des régions, et de l'inefficacité économique;
- une concentration excessive et non planifiée amenant des poches de pauvreté dans les régions centrales qui reçoivent des populations provenant des régions, ce qui peut provoquer un déplacement des problèmes sociaux d'un endroit vers un autre;
- un contexte de mésadaptation de la main-d'œuvre traditionnellement employée dans des secteurs industriels en décroissance, où le maintien de couches de pauvreté et l'absence de mobilité de la main-d'œuvre peut contribuer à de l'inefficacité sur le plan économique et au gaspillage, entre autres, en ce qui a trait aux populations les plus jeunes et à la création de déficit intergénérationnel.

#### Les différents modèles de développement

##### *Le développement exogène<sup>3,4</sup>*

Le développement exogène est caractérisé par une intervention externe ou extérieure à la région étudiée. Il peut s'agir d'une subvention provenant d'un gouvernement central (subvention directe ou mesure fiscale) ou d'un

investissement direct provenant d'une entreprise. Les politiques économiques qui s'appuient sur ce type de développement sont souvent appelées « d'intervention par le haut ».

##### *Le développement endogène*

Ce type de développement est issu des initiatives locales. Les différences territoriales s'expliquent par la capacité entrepreneuriale et d'adaptation d'une région. La croissance est suscitée, non pas par des facteurs externes aux pôles de croissance, mais par une mobilisation des ressources intérieures de la région. Les politiques économiques qui s'appuient sur ce type de développement sont souvent appelées « d'intervention par le bas ». Des éléments importants comme la formation, la recherche et le développement, le développement des infrastructures de soutien et l'aide à la commercialisation caractérisent ce type de développement.

### 1.3 Bilan des politiques de développement économique régional

Traditionnellement, les politiques de développement régional se sont concentrées sur les régions les plus défavorisées. Les constats de résultats à cet égard se sont avérés plutôt décevants et l'évaluation schématique que l'on peut faire est la suivante :

- L'attribution massive d'assistances financières aux régions les plus pauvres aura conduit à créer des

3 Les théories de développement régional et la contribution des ressources au démarrage des petites localités en voie de dépeuplement, le cas du Bas-Saint-Laurent, Canadian Journal of Regional Science, Majella Simard.

4 Note : Ce type de développements a été mis en lumière par les travaux de l'économiste français François Perroux, qui explique comment les effets de la croissance économique se propagent dans l'espace. Selon Perroux, la dynamique de développement des régions centrales (c'est-à-dire une région qui comporte un pôle de croissance comme une grande entreprise ou un centre d'activité industrielle) s'étend graduellement aux régions les plus proches pour atteindre par la suite celles qui sont les plus éloignées. Cette propagation des grands pôles de croissance dans l'espace reste très inégale selon les régions. Ainsi, la concentration des moyens de production dans quelques grands pôles de croissance contribuerait à exclure des villages, des villes, voire des régions entières, de l'effort de production de la richesse collective.

- distorsions dans les marchés et une culture de dépendance et, finalement, aura nui, dans de nombreux cas, aux chances de développement des régions intéressées.

La création artificielle de pôles économiques de développement, insuffisamment fondés sur les avantages concurrentiels des régions, a conduit au développement de projets coûteux, accompagnés de mesures fiscales incitatives sans conséquence.

- Lancement de technopoles présentant peu de relations avec la région et qui n'ont guère réussi.
- Tentatives de maintenir en vie des secteurs industriels en déclin, afin de protéger l'emploi local, alors que tout indique qu'à terme ces secteurs étaient condamnés et que ces efforts n'ont finalement mené qu'à des dépenses inutiles et importantes.

#### 1.4 Tendances nouvelles en matière de développement économique régional

Les stratégies modernes de développement économique régional s'appuient de plus en plus sur le développement de type endogène.

Elles visent « à créer un environnement propice aux initiatives locales afin d'accroître la capacité des collectivités en difficulté à s'adapter aux nouvelles règles du jeu de la croissance au niveau macroéconomique ou à trouver d'autres formes de développement, qui, par des modes d'organisation ou de production inédits, intégreront des préoccupations d'ordre social,

culturel et environnemental par des considérations purement économiques »<sup>5</sup>.


Ce type de développement reposerait essentiellement sur trois postulats : le développement est un processus global ; les micro-initiatives participent au développement global ; les ressources humaines constituent la force motrice du développement.

Les nouvelles approches du développement régional défendent une vue d'ensemble visant à éliminer les disparités existantes aussi bien à l'intérieur des grandes agglomérations qu'entre les régions elles-mêmes. L'approche de développement économique régional devient une approche de développement territorial, considérant à la fois les poches de sous-développement des grands centres urbains et les régions éloignées en difficulté.

L'approche par le bas accorde un rôle déterminant à la petite et moyenne entreprise. Par leur dynamisme, ces dernières représentent l'outil par excellence de diversification économique et permettent souvent de meilleures possibilités d'alliances « entreprises à entreprises ou entreprises à institutions » que les très grandes entreprises. Dans plusieurs cas, les pôles de croissance ne sont pas constitués de grandes entreprises, mais de groupes de plusieurs petites entreprises dynamiques situées dans un même lieu (districts industriels)<sup>6</sup> et qui retirent des bénéfices reliés à leur regroupement dans un même lieu.

5 Canadian Journal of Regional Studies. Les théories de développement régional et la contribution des ressources au démarrage des petites localités en voie de dépeuplement, Majella Simard, Les théories du développement endogène.

6 Le développement régional en réseau au service de l'entreprise, ONUDI.



L'OCDE illustre le nouveau paradigme du développement régional au moyen des cinq principes suivants :

- Les politiques de développement régional ne s'adressent plus aux seules régions les plus défavorisées mais aussi à toutes les régions : les riches comme les plus pauvres.
- L'objectif visé n'est plus d'attirer des investissements dans des régions en difficulté par l'attribution d'aides financières, fiscales ou en nature aux entreprises, mais de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour que toutes les régions soient en mesure de se développer au maximum. Cet objectif est atteint par la valorisation des atouts de la région.
- Les régions les plus pauvres peuvent continuer à bénéficier d'une forme de péréquation financière. Toutefois, l'objectif n'est pas de maintenir artificiellement les mêmes infrastructures dans toutes les régions mais de maintenir un environnement favorable au développement des entreprises, ce développement étant lui-même fonction de la spécificité des régions.
- Les investissements peuvent aussi être de nature intangible, par exemple l'aide apportée à la diffusion des connaissances (éducation, formation, etc.) et les technologies de l'information, toutes mesures visant à assurer la cohésion sociale, par exemple.
- Sur le plan de la gouvernance, veiller à ce que la politique de développement territorial développée à l'échelle nationale soit compatible avec les politiques élaborées localement et, deuxièmement, reconnaître la nécessité d'inciter les acteurs locaux, soit le secteur privé, les partenaires sociaux, le milieu associatif et la société civile dans son ensemble à appuyer les autorités locales dans la prise de décision.

## 2 COMPARAISON DES POLITIQUES PAR PAYS

### 2.1 Faits saillants

Cette section propose un bref résumé des politiques étrangères en matière de développement économique des régions qui connaissent des difficultés économiques. Les États-Unis et l'Europe sont étudiés ici.

Voici quels sont les faits saillants à retenir

*Sur le plan structurel*

- Les mouvements de fond en matière de démographie sont les mêmes dans la plupart des pays qui ont été étudiés : une migration des populations des régions éloignées ou régions ressources vers les grands centres urbains, accompagnée d'un effet de débordement des populations vers les banlieues. Ce phénomène semble s'être généralisé à travers le monde.
- Il existe des similarités importantes entre le Québec et certains pays, étant donné leur situation géographique et leur climat. Par exemple, les pays scandinaves se comparent au Québec en ce qui a trait au nombre d'habitants, ainsi qu'à la densité et à la répartition territoriale de leur population.

*Sur le plan des politiques*

- Il existe des différences importantes entre les politiques américaines et européennes en matière de développement régional. Les politiques américaines sont beaucoup moins centralisées.

Elles sont généralement l'affaire des gouvernements locaux et semblent se rapprocher davantage du modèle de développement endogène. Les politiques européennes sont beaucoup plus centralisées et se rapprochent du modèle de développement exogène.

- Les motifs d'intervention doivent être pris en considération dans l'élaboration d'une politique de développement régional et peuvent être très différents selon les cas. Ces politiques peuvent être motivées par l'affaiblissement conjoncturel de certains secteurs industriels. Dans d'autres cas, les problèmes sont endémiques et d'ordre structurel.
- Le cadre institutionnel joue un rôle important et constitue un élément clé d'une politique de développement économique régional. Par ailleurs, il peut influencer fortement l'efficacité des mesures mises en place. Un simple remaniement du cadre institutionnel, soit par une nouvelle répartition des pouvoirs, soit par l'amélioration de la fonction de coordination, peut représenter une politique de développement économique régional en soi<sup>7</sup>.
- Il n'existe pas de système de péréquation au États-Unis, contrairement à ce que l'on retrouve dans de nombreux pays en Europe et au Canada. La péréquation représente un moyen important utilisé par les gouvernements pour redistribuer la richesse entre les régions.

7 Note : Certains États américains, que l'on pourrait qualifier de régions des États-Unis, sont à eux seuls plusieurs fois plus importants que certains pays. Par exemple, le Texas, considéré comme une région des États-Unis, avec une population de 22,5 millions d'habitants, est quatre fois plus important que la Norvège ou la Finlande, qui possèdent leur propre gouvernement national et dont les populations comptent respectivement 4,5 millions et 5,2 millions d'habitants. Dans un tel contexte, il devient difficile de comparer des politiques de développement régional de pays dont les populations sont si différentes. Le système politique américain est, par essence même, très décentralisé et reste difficilement comparable à celui d'un pays comme la Suisse, par exemple. Les critères utilisés pour comparer les régions entre elles et les pays entre eux restent donc très subjectifs.

8 Effective Rural Governance. What is it ? Does it matter ? Nancy Stark, Director, Rural Governance Initiative.

## 2.2 Les États-Unis

### *Le gouvernement fédéral américain*

On peut affirmer qu'aux États-Unis, le développement économique régional est l'affaire des intervenants régionaux. Au cours des 20 dernières années, le développement économique actif a été laissé aux gouvernements des États, tandis que le gouvernement fédéral a fait porter ses efforts sur des questions plus générales de compétitivité.<sup>9</sup>

Le rôle du gouvernement fédéral américain s'apparente au développement par le bas. Il en est un d'accompagnateur. Il favorise la formulation de stratégies de développement par les collectivités elles-mêmes. Le gouvernement fédéral remplit ce mandat par l'intermédiaire de deux organisations.

### *L'EDA*

L'Economic Development Administration (EDA) est un organisme rattaché au ministère du Commerce fédéral. Sa mission est de « favoriser la création et la rétention d'emplois, de stimuler la croissance industrielle et commerciale dans les espaces ruraux ou urbains des États-Unis qui sont déprimés ».<sup>10</sup>

Cet organisme travaille en partenariat avec les autres paliers de gouvernement, les organisations privées et publiques à but non lucratif, les conseils régionaux de gouvernements et les tribus amérindiennes. Il supervise huit programmes de développement économique, dont trois programmes qui subventionnent les

organismes de développement pour leurs dépenses administratives et leur apportent un soutien technique et financier, et un programme qui vise la diversification des activités économiques à la suite de la reconversion des activités militaires et de défense ou des ajustements structurels à la nouvelle économie.

### *DHUD*

L'U.S. Department of Housing and Urban Development (DHUD) intervient par ses programmes dans le domaine du développement économique régional. Ces programmes s'adressent aux communautés locales.<sup>11</sup> L'aide peut être offerte sous la forme d'incitatifs fiscaux, de subventions ou de partenariats avec des entreprises qui s'installent dans certaines collectivités. Elle vise aussi à assister certaines villes dans le réinvestissement et la modernisation d'usines ou de manufactures.

Plus d'une centaine de communautés différentes peuvent bénéficier des programmes de ce ministère.

### *Les États américains*

C'est surtout au palier des États américains que l'on retrouve le plus grand nombre de mesures visant à venir en aide aux régions en difficultés. Le gouvernement fédéral américain assume surtout comme responsabilités directes celles ayant trait aux affaires internationales, la défense nationale, la politique monétaire et certains programmes d'assistance sociale tels que la santé (Medicare), la stabilisation du revenu.

9 Perspectives comparatives du développement régional, mars 1998. Agence de promotion économique du Canada Atlantique, p. 51, sec. 2.11.

10 Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec?, page 49, Cyrano

11 <http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/index.cfm>.

Les États américains restent responsables du développement économique et de la l'application des stratégies qui y sont reliées. L'essentiel des mesures fiscales visant à favoriser le développement des régions ressources émane des budgets des États américains (cf. section 2.4, principaux instruments du développement régional). La notion de gouvernance efficace<sup>12</sup>, qui implique un partage optimal des responsabilités entre les gouvernements centraux et les instances régionales, représente un élément clé du système américain. L'intervention fédérale se limiterait ainsi à appuyer financièrement les programmes élaborés par les États américains eux-mêmes, laissant la responsabilité première de l'élaboration des programmes aux acteurs régionaux.

Il n'existe pas, en raison du partage actuel des responsabilités entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, de véritable politique de développement régional ou de développement des ressources définie par le gouvernement fédéral américain. L'absence d'un système de péréquation aux États-Unis, comme ceux que l'on en retrouve au Canada, en Allemagne, en Suisse et dans plusieurs autres pays européens, peut expliquer une augmentation de l'étendue des moyens fiscaux à la disposition des gouvernements locaux ainsi que de leur assiette fiscale<sup>13</sup>.

## 2.3 L' Europe<sup>14</sup>

### Le cadre institutionnel européen

#### *L'Union européenne*

À l'échelle même de l'Union européenne, il existe une politique de développement régional visant à réduire l'écart de développement des diverses régions. Depuis quelques années, des changements significatifs ont été apportés à la manière de gérer les fonds structurels. Les États et les régions ont maintenant la responsabilité principale de la gestion et du contrôle des fonds attribués par l'Union européenne. Cette dernière n'intervient que pour vérifier l'efficacité des systèmes de contrôle mis en place. On estime que 70 % des ressources totales sont gérées par les régions, confirmant ainsi l'approche de développement par le bas décrite plus haut dans le document.

La politique européenne consiste en la gestion des quatre fonds structurels suivants :


- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- le Fonds social européen (PSE) ;
- l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Le premier fonds est le seul qui s'intéresse directement à la problématique du développement régional. Les autres fonds contribuent

<sup>12</sup> Effective Rural Governance. What is it ? Does it matter ? Nancy Stark, Director Rural Governance Initiative.

<sup>13</sup> Local government finance issues in the United States, Dr. Robert L. Bish, Professor Emeritus, University of Victoria.

<sup>14</sup> Quel avenir pour les politiques de développement régional au Québec ? Marcellin Joanis, Fernand Martin et Suzie St-Cerny, Rapport de projet, juin 2004, sections 4.3 et 4.4, pages 48-56, © Cyrano (document protégé par le droit d'auteur).



indirectement au développement des régions par une aide sectorielle, entre autres dans les domaines de la pêche et de l'agriculture. D'autres politiques européennes contribuent indirectement aussi à la politique régionale : les politiques agricoles, les politiques de recherche et de développement, la politique de concurrence, etc.

Ces fonds structurels se concentrent sur trois objectifs, deux territoriaux et un d'ordre thématique :

- Promouvoir le rattrapage des régions en retard sur le plan du développement en les dotant des équipements de base et y favoriser les investissements dans les entreprises, afin de permettre le décollage des activités économiques.
- Soutenir la reconversion économique et sociale dans les zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche.
- Moderniser les systèmes de formation et promouvoir l'emploi.

#### *Chez les pays membres de l'Union européenne*

Les politiques de développement économique régional des pays membres de l'Union européenne confirment une nouvelle approche de développement, qui vise à favoriser l'intervention des acteurs locaux. En voici quelques exemples.

- En Norvège, depuis le début des années 1980, les politiques régionales nationales consistent surtout en des projets amorcées par des acteurs locaux et régionaux, plutôt que par l'attribution

de subventions industrielles par des organismes centraux.

- En Finlande, les nouvelles approches de développement territorial touchent particulièrement la mise en réseau des villages, l'accessibilité et l'utilisation des NTIC, ainsi que le développement de nouvelles activités d'entreprises.
- En Écosse, la création d'un fonds de développement territorial, en 1996, montre la volonté d'adopter une approche de développement territorial. L'objectif de ce fonds est de favoriser des partenariats locaux et d'aider au financement d'initiatives locales. Le gouvernement écossais accorde aussi plus d'autonomie aux autorités locales en matière de développement économique par la création de réseaux d'entreprises.
- En Italie, vers la fin des années 1990, de vastes réformes visant l'accroissement de l'autonomie locale ont été mises en œuvre. En vue d'encourager le développement local, les fonctions liées à l'industrie ont été transférées aux régions, qui ont été chargées de la gestion des systèmes d'incitatifs, tandis que l'administration centrale a conservé les fonctions liées à l'orientation générale des politiques industrielles.

## **2.4 Les principaux instruments du développement économique régional**

Les principaux instruments de développement régional utilisés par les gouvernements sont la fiscalité, les paiements de transfert et l'aide sectorielle.

## La fiscalité

La fiscalité est l'instrument le plus utilisé. Elle est généralement employée sous la forme d'abattement ou de déduction aux entreprises dans le but de stimuler l'investissement dans des zones désignées.

Aux États-Unis, les États suivants interviennent par la fiscalité dans le but d'aider au développement régional:<sup>15</sup>

- Le Texas accorde aux entreprises qui se situent dans des zones désignées un remboursement de la taxe de vente et de la taxe d'usage des équipements pouvant aller jusqu'à 2 000 \$ US par employé, pendant cinq ans, jusqu'à concurrence de 250 000 \$ par an.
- La Géorgie offre un crédit de taxes pouvant se situer entre 750 \$ et 4 000 \$ par emploi, pour une période de cinq ans, selon l'emplacement des investissements des entreprises.
- L'Illinois offre une exemption de la taxe de vente et d'utilisation, des crédits d'impôt à l'investissement, des crédits d'impôt à la formation, des prêts à taux réduits et autres mesures fiscales aux entreprises qui établissent leurs activités productives dans certaines zones désignées.
- En Indiana, les entreprises situées à l'intérieur d'une « *entreprise zone* » peuvent bénéficier d'une crédit équivalent à 100 % de l'impôt foncier, une exemption de l'impôt sur l'augmentation des recettes, un crédit accordé aux particuliers qui

investissent dans le capital de l'entreprise ainsi que des déductions fiscales pour les employés résidant dans la zone.

- Au Kentucky, dans les comtés où le taux de chômage est supérieur à la moyenne, les entreprises peuvent se prévaloir du Rural Economic Development Act, qui accorde un crédit d'impôt pouvant atteindre 100 % de l'assiette fiscale de l'État et applicable aux coûts des projets.
- Au Michigan, des villes et des comtés désignés par l'État comme « zones de revitalisation » accordent un statut d'entité quasiment non imposable, garanti juridiquement, à toute entreprise établie dans la zone ou qui y déménage. Les taxes suivantes sont abolies : taxes d'affaires, impôts sur le revenu des particuliers, taxe mobilière, taxe foncière locale et taxe d'utilisation.
- Dans le Minnesota, les entreprises dont les installations productrices sont situées à l'intérieur des « entreprise zones » sont admissibles à des crédits d'impôt à l'investissement, de même qu'à une exemption de la taxe de vente et de la taxe d'utilisation.

### *En Europe*

- En Norvège, les taux de la taxe sur la masse salariale varient selon les régions. Cette taxe s'établit à 14,1 % dans les zones centrales, alors qu'elle est de 0 % dans les zones rurales.
- La Finlande permet aux gouvernements locaux d'appliquer un impôt sur le revenu.

<sup>15</sup> Inventaires des politiques industrielles aux États-Unis : portrait d'un paradoxe. Linda Lee, Chaire d'études politiques et économiques américaines, Université de Montréal, août 2005.



## Les paiements de transfert

Les paiements de transferts de gouvernements à gouvernements, dont la péréquation, sont largement utilisés dans le but de mieux équilibrer la richesse et le développement économique entre les différentes régions. La péréquation peut s'appliquer aussi bien entre un gouvernement central et ses provinces qu'entre une province, ou un État, et ses régions.

La péréquation est surtout appliquée en Europe et Canada. Les mécanismes de péréquation sont complexes et dépendent des pouvoirs fiscaux des différents paliers de gouvernement. La capacité d'un gouvernement central d'attribuer des transferts aux gouvernements locaux reste reliée à son pouvoir de taxation et d'imposition.

La Finlande, l'Allemagne, la Suisse et le Canada sont des exemples de pays qui appliquent des systèmes de péréquation dans le but d'équilibrer la richesse entre différentes régions. À l'inverse, l'absence d'un système de péréquation aux États-Unis est compensée par une plus grande délégation du pouvoir de taxation et d'imposition aux gouvernements locaux. La solution de rechange à la péréquation reste donc la cession de points d'impôts ou de points de taxes aux gouvernements locaux.

### L'exemple de la Finlande


En Finlande, par exemple, les gouvernements locaux ont des responsabilités très étendues. C'est sur le plan local, et non à l'échelon central, que sont assurés la plupart des services sociaux, dont

l'éducation (sauf l'enseignement supérieur) et la gestion du patrimoine foncier. La plupart de ces tâches sont imposées par la législation nationale, l'État établissant des normes et des recommandations concernant le niveau de services approprié. En Finlande, les communautés locales ont la latitude de fixer elles-mêmes le taux d'imposition à l'échelle de la commune, en plus de prévoir une péréquation entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres. Cette latitude et l'étendue des responsabilités confiées aux régions font que les disparités régionales restent beaucoup moins importantes que dans d'autres pays, comme on le constate, par exemple, aux États-Unis. Le désavantage d'un tel système est toutefois relié à un fort niveau d'imposition des contribuables.

### L'aide sectorielle

L'aide sectorielle est le troisième grand outil utilisé par les gouvernements dans le but d'aider au développement des régions. Elle vise deux grands objectifs :

- 1-Renforcer la compétitivité d'une région en misant sur des secteurs de pointe ou en croissance, comme ceux des technologies de l'information, du biomédical, de la pharmaceutique ou des transports.
- 2-Protéger des secteurs industriels omniprésents dans certaines régions. Ce sont souvent des secteurs de ressources naturelles, comme ceux des mines, de la forêt, de l'agriculture et de la pêche. Toutefois on y retrouve aussi de plus en plus des domaines



comme le textile, la métallurgie et même la pétrochimie (par exemple, ce qui s'est fait de l'est de Montréal dans les années 1980), ainsi que certaines industries de services, comme le tourisme.

Plusieurs interventions sectorielles des gouvernements ont été mises en place dans le but d'aider au développement régional :

- La Steel Valey Authority a été créée en 1986 par une coalition d'organismes communautaires et d'intervenants locaux dans le but de lutter contre la fermeture d'usines et pour la sauvegarde des emplois de l'industrie de l'acier. Cette initiative a été lancée à une époque où l'industrie de l'acier a été marquée par des fermetures et des pertes d'emplois importantes dans la région de la Vallée Mon en Pensylvanie.
- L'industrie de la bonneterie aux États-Unis, située principalement à Hickory en Caroline du Nord, a réussi à se moderniser grâce à la création d'un centre technologique appelé Hosier Technology Center<sup>16</sup>. Ce centre a été réalisé à l'initiative d'une association industrielle. Il est financé par le gouvernement de la Caroline du Nord et est exploité par un collège communautaire.
- The Wood Product Competitiveness Corporation a été créée à l'initiative du gouvernement de l'Oregon, à la suite d'une perte massive d'emplois dans le secteur de la foresterie. L'analyse effectuée par la WPCC a mis en évidence la dynamique des deux principaux segments de cette industrie : 1) la production de bois primaire,

qui inclut des activités de coupe, la transportation et un premier traitement du bois ; 2) les deuxième et troisième transformations du bois, où l'on retrouve des produits pour les planchers, les cabinets, de même que les portes et fenêtres.

- L'Alaska Village Initiative (AVI) date du début des années 1960. Cette organisation a été créée par le gouvernement de l'État de l'Alaska dans le but de lutter contre la pauvreté. Vers la moitié des années 1980, l'AVI constatait que l'industrie du tourisme en Alaska se développait rapidement, alors que certaines industries traditionnelles, comme la pêche, étaient en déclin. L'AVI s'est donc engagée dans le développement de l'industrie touristique vers la fin des années 1980.

La Commission européenne gère, pour sa part, deux fonds structurels : l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Le gouvernement américain offre aussi certains programmes relatifs au développement sectoriel.

16 <http://www.hosetech.com/>



## 3 COMPARAISON DES POLITIQUES PAR THÈME

### 3.1 Vers le concept de la région innovante

Cette nécessité de définir une vision globale du développement régional nous oblige à considérer l'espace économique d'une région comme étant un réseau complexe d'entreprises, d'institutions et de personnes reliées entre elles par des liens de différentes natures, marchands ou non marchands, formels et informels. Ce rapprochement des principaux acteurs du développement régional constitue en soi une condition de la dynamisation d'une région et de son développement. On pourrait parler alors de région innovante.

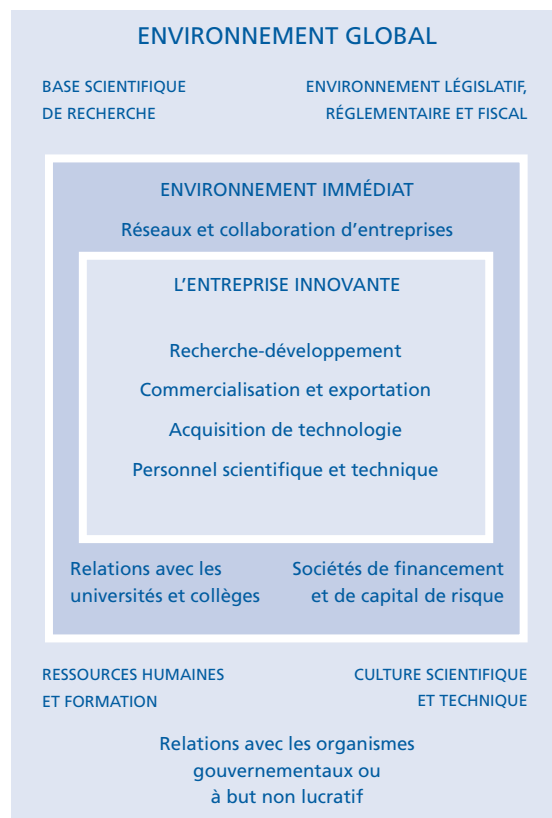
Le concept de région innovante a été illustré au Québec par le Conseil de la science et de la technologie du Québec dans un document intitulé : « Pour des régions innovantes, rapport de conjoncture 2001 ». Le CSTQ s'inspire du modèle d'innovation de l'OCDE (Manuel d'Oslo) pour expliquer la dynamique de croissance des différentes régions.

Selon le Conseil : « Ce modèle place l'entreprise au cœur du système d'innovation. On reconnaît que l'innovation est d'abord l'affaire de l'entrepreneur et que parmi tous les acteurs du système, c'est l'entreprise qui est le moteur de l'innovation. La capacité d'innovation de l'entreprise est conditionnée par des facteurs qui se distribuent selon trois niveaux. »<sup>17</sup>

Il s'agit là d'un modèle de croissance de type endogène tel qu'il est décrit au début du document. L'entreprise joue un rôle central en matière de développement et s'approvisionne au moyen des ressources présentes dans son environnement immédiat et son environnement global.


Le schéma de la page qui suit illustre le modèle d'Oslo et les trois niveaux du système d'innovation.

#### LES TROIS NIVEAUX DU SYSTÈME D'INNOVATION RÉGIONAL



Source : Rapport de conjoncture 2001 : pour des régions innovantes, Conseil de la science et de la technologies du Québec.

17 Le modèle de l'innovation, page 3, Rapport de conjoncture 2001, Pour des régions innovantes, Conseil de la science et de la technologie du Québec.



Le premier niveau fait référence aux facteurs internes de l'entreprise innovante. Il s'agit des ressources qu'elle consacre à la R-D, à l'acquisition de technologies, au personnel scientifique et technique, de même qu'à la commercialisation et à l'exportation de ses produits. Le deuxième niveau renvoie à l'environnement immédiat de l'entreprise. C'est dans cette zone que l'entreprise trouve les ressources supplémentaires pour alimenter sa capacité d'innovation. Les principaux acteurs à ce niveau sont les centres de recherche universitaires, les sociétés de financement, les entreprises concurrentes, les organismes et les laboratoires de recherche gouvernementaux. Le troisième niveau est celui de l'environnement global, dans lequel on retrouve les conditions générales, à caractère économique, social, politique et culturel, qui définissent les climats d'ensemble.

Ce sont les liens et les interactions entre ces trois niveaux qui définissent le système d'innovation national.

#### **Les principales initiatives gouvernementales destinées aux systèmes régionaux d'innovation**

En se fiant au schéma présenté, on peut comprendre que le cœur d'une stratégie en matière de développement d'une région innovante ne se situe non pas uniquement dans les investissements en recherche et développement, mais aussi du côté des ressources consacrées au transfert de la technologie et de la connaissance vers les entreprises régionales, quel qu'en soit la provenance, centres de recherche

locaux ou de l'extérieur de la région.


Le CSTQ, pour sa part, identifie six grands types de politiques qui ont été appliquées à travers le monde dans le but d'instituer des systèmes d'innovation régionaux. Ces politiques visent à :

- 1-Stimuler la concertation entre les acteurs régionaux en les amenant à définir conjointement un cadre d'innovation.
- 2- Apporter une aide à la mise en place de structures de médiation entre les entreprises et l'ensemble des acteurs de l'innovation.
- 3-Favoriser les apprentissages et l'intensification de la circulation du savoir entre les acteurs régionaux et interrégionaux.
- 4-Favoriser l'accès des entreprises locales à une information stratégique.
- 5-Améliorer l'infrastructure technique et industrielle régionale.
- 6-Aider certaines régions ciblées à actualiser leur potentiel de développement dans un secteur industriel donné.

On peut toutefois regrouper ces politiques selon quelques grands thèmes essentiels au développement d'une région innovante.

#### **Concertation régionale**

Deux initiatives émanant de la Commission européenne, les Regional Innovation and Technology (RIS) et les Regional Innovation and Technology Transfer Strategies (RITTS) sont des



programmes qui ont comme but de susciter de la synergie entre les acteurs locaux du développement régional afin d'en définir un cadre. Ces programmes semblent avoir eu du succès dans certaines régions d'Europe, par exemple en Écosse et en Allemagne.

#### Diffusion, appropriation et adoption technologique

- La Commission européenne a par ailleurs lancé, en 1995, un programme appelé « Centre de Relais-Innovation (CRI). Ce programme a pour objectif d'appuyer la mise en place d'organismes-conseils en matière de commerce et de technologies dans diverses régions de la Communauté européenne. Ce programme vise essentiellement à accroître l'appropriation technologique par les entreprises.
- Dans la même lignée, le gouvernement français a mis sur pied le programme de Réseaux de diffusion technologique régionaux. Ce programme vise à doter la France d'un réseau d'organismes régionaux de liaisons voués au développement de la collaboration entre les PME et les centres de recherche. La mission de ces centres du réseau français s'apparente à celle des centres de liaisons et de transfert du Québec.

#### La veille technologique

- Les Trans Regional Innovation Projects (TRIP) et le Regional Technology Transfer (RTT), de la Commission européenne, visent à stimuler l'innovation dans les entreprises en les incitant à s'inspirer des pratiques ayant déjà fait leurs preuves dans d'autres régions.

- Certaines régions d'Italie, comme celle d'Émilie-Romagne, ont créé des organismes de veille dont l'un des rôles consiste à observer les marchés pour y détecter des occasions ou des menaces pour leur développement.
- En Allemagne ou au Japon, la mission d'observation est assumée par des organisations professionnelles.

### 3.2 Les différents niveaux d'intervention

On peut répertorier les formes d'aide des gouvernements selon les différents niveaux d'interventions<sup>18</sup> : le développement de l'emploi; le développement de l'entreprise; le développement sectoriel (le bois d'œuvre, l'agriculture, les pêches et le secteur minier), incluant la diversification industrielle et le développement des infrastructures et de l'économie de la région dans son ensemble. Les interventions gouvernementales peuvent être classées suivant un continuum allant de la plus petite entité, représentée par l'emploi, vers des niveaux plus agrégés, que sont les entreprises, les secteurs industriels et l'économie régionale dans son ensemble. Le schéma qui suit illustre ce continuum avec les types d'interventions gouvernementales qu'on y retrouve.

18 À cet égard, l'Office of Policy Development and Research du ministère de l'Habitation et du Développement urbain du gouvernement fédéral américain a financé quatre vastes études qui reprennent, par thème, les différents types d'interventions en matière de développement régional.



Mesures			
L'emploi	L'entreprise	L'industrie	L'économie régionale
Programmes de liaison en emplois  Programmes de formation  Programmes d'adaptation de la main-d'œuvre et de transition	Soutien à l'entreprise  Aide financière  Marketing  Aide au développement de nouveaux produits	Développement sectoriel  Aide directe à l'industrie  Centres de recherche et transferts technologiques  Développement de grappes industrielles  Représentation sectorielle	Développement d'un système d'innovation (ex. : université)  Fiscalité régionale  Gouvernance  Infrastructures : transports et télécommunications  Développement d'un système d'innovation régional (concept des régions apprenantes)

La représentation des interventions sous cette forme permet d'identifier les lacunes possibles des stratégies. Alors que certaines ne cibleraient que la création d'emplois, d'autres ne se limiteraient qu'à un simple programme de développement des infrastructures. Ce schéma fait comprendre l'importance de définir une vision intégrée et équilibrée du développement régional.

Par exemple, le simple recours à des programmes d'adaptation en emploi risquerait d'apporter peu d'éléments structurants pour le développement d'une région. À l'autre extrême, des programmes qui ne visent que le développement structurel d'une région, à

long terme, risquent de laisser pour compte les populations les plus démunies et d'entretenir la pauvreté et le chômage structurel (ex. : syndrome du rentier encombrant)<sup>19</sup>.

L'aide orientée vers l'entreprise permet d'assurer l'entrepreneurship, de consolider la base industrielle et d'assurer le développement de nouveaux produits et l'innovation.

### 3.3 L'emploi

Types de programmes : *Liaison en emploi* (The Linkage Program)

L'objectif de ces programmes est de contribuer à faire diminuer le chômage en assurant une meilleure

<sup>19</sup> La périphérie face à l'économie du savoir, la dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique, Mario Polèse, Richard Sheamur, Pierre-Marcel Desjardins, Marc Johnson, Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société, Université du Québec.

adéquation entre l'offre et la demande d'emplois dans une même région<sup>20</sup>. Ces programmes visent à mettre en priorité l'embauche de certaines personnes défavorisées socioéconomiquement, dans une région, en échange de certains avantages consentis aux entreprises, abris fiscaux, subventions, etc.

Ces programmes :

- donnent une priorité d'accès aux résidents qui auraient autrement de la difficulté à se faire reconnaître par les employeurs ;
- permettent de corriger un biais dans l'embauche de personnes défavorisées socialement (personnes de couleur, de différentes ethnies, sans-abris, etc.) ;
- agissent comme un catalyseur de changement et favorisent l'amélioration des conditions de l'emploi dans une région défavorisée.

*Exemple :*

*First Source – Berkeley, Californie*

*Ce programme, créé en 1986 par l'Office of Economic Development (OED) de la ville de Berkeley en Californie, comprend des objectifs de création d'emplois chez certains groupes cibles, dont les chômeurs, les minorités, les femmes, les jeunes, les personnes souffrant de déficiences, etc. First Source prévoit l'embauche de façon préférentielle des résidents de Berkeley, moyennant certaines subventions ou l'attribution de certains permis à des entreprises.*

### 3.4 L'entreprise


Ces programmes visent à offrir des mesures de soutien au développement des entreprises locales, particulièrement les plus petites entreprises. L'objectif est d'améliorer la compétitivité des entreprises manufacturières en offrant de l'assistance dans des domaines comme le marketing et les technologies et en répertoriant une main-d'œuvre qualifiée.

Les activités clés consistent, entre autres, à obtenir de l'information pour les entreprises, à déterminer leurs besoins et désirs et à établir une relation d'affaires avec les entreprises dans le but de mieux les servir.

Parmi les services rendus aux entreprises, on retrouve :

- l'aide aux entreprises pour trouver de nouveaux sites et développer leur espace ;
- l'intervention, avec les gouvernements locaux, de manière à faciliter l'obtention de permis, et d'autres activités de nature réglementaire ;
- l'offre d'une assistance en matière de gestion, de marketing et de technologie, souvent reliée à la modernisation et à la protection de l'entreprise contre la fermeture ou le déménagement ;
- l'offre de service de financement: que ce soit pour obtenir ce financement ou par le financement direct ;
- le réseautage, incluant les achats regroupés, les programmes communs de formation et autres types de collaboration ;

20 Making Connections : A study of employment Linkage Programs, Frieda Molina, décembre 1998, Center for Community Change.



l'aide au transfert du contrôle de l'entreprise à des successeurs.

Exemple :

*Westside Industrial Retention and Expansion Network (WIRE-Net)<sup>21</sup>*

*WIRE-Net a été créé en 1986 afin de retenir les entreprises manufacturières et les emplois dans la partie ouest de Cleveland. Son objectif est d'offrir des occasions d'emplois aux résidents et de promouvoir la collaboration entre les résidents et les entreprises afin de stabiliser et de renforcer l'économie locale. WIRE-Net est géré par un conseil d'administration composé d'entreprises et de représentants des résidents. Les principaux services offerts sont la recherche de nouveaux sites, le rôle-conseil (principalement auprès de la municipalité de Cleveland) pour le développement d'infrastructures, la modernisation d'entreprises et l'assistance technique, les services d'achat de groupe, la formation en gestion et le service de recrutement de main-d'œuvre pour les entreprises.*

### 3.5 Le secteur

Le concept de stratégie sectorielle a évolué passablement au cours des dernières années, se démarquant de la seule mise en valeur des atouts naturels d'une région au profit d'interventions visant l'organisation spatiale des entreprises, leur regroupement et le développement de filières industrielles complètes.


Sur le plan du développement régional, de telles stratégies visent le développement intégré des secteurs, considérant à la fois les différents stades de transformation de la matière première, ainsi que le renforcement de la chaîne de production, d'amont en aval, des secteurs industriels d'une région.

L'approche nouvelle en matière de développement sectoriel prévoit que les avantages d'une région ne sont plus uniquement reliés à ses avantages naturels, mais à la construction de systèmes complexes érigés en réseaux, constitués d'entreprises et d'institutions, et dont l'organisation spatiale permet d'obtenir une plus grande compétitivité d'ensemble. Ceci signifie qu'il est possible « de construire » des avantages favorisant le renforcement des secteurs industriels d'une région.

Par exemple, en Europe, à la fin des années 1980, le concept de « réseau manufacturier flexible » ou de « district industriel » est apparu et impliquait le regroupement de plusieurs petites entreprises. Ces regroupements permettaient de mieux concurrencer les grandes firmes internationales. Les gouvernements sont donc intervenus afin de créer des zones ou districts industriels de toute pièce et de faire profiter les entreprises du même secteur des avantages reliés au regroupement et à la proximité : partage des coûts d'approvisionnement, services de marketing, services de logistiques, etc.

D'autre part, des efforts ont porté sur les avantages compétitifs créés par les activités de soutien au développement des secteurs. Les

<sup>21</sup> <http://www.wire-net.org/>



gouvernements peuvent contribuer au développement d'activités essentielles à la croissance des secteurs en tablant sur la recherche et le développement, la formation, la commercialisation et le financement, etc.

Sur le plan du développement régional, de telles stratégies visaient le développement intégré des secteurs, en tenant compte à la fois les différents stades de transformation de la matière première, ainsi que le renforcement de la chaîne de production, d'amont en aval, des secteurs industriels d'une région.

Les interventions les plus efficaces dans le cadre d'un programme de développement de stratégies sectorielles sont les suivantes :

- **L'aide à l'appropriation des technologies** par les petites et moyennes entreprises et le soutien en recherche et en développement. La plupart des firmes oeuvrant en région sont de petites entreprises et ont généralement besoin d'accéder à des technologies manufacturières modernes, des technologies de communication et de gestion.
- **La formation de la main-d'œuvre** : L'adoption de nouvelles technologies signifie que la main-d'œuvre devra être formée pour pouvoir utiliser ces technologies. Des interventions sectorielles permettent d'offrir cette formation et contribuent à améliorer la qualité des emplois offerts.

- **L'accent sur le marketing** : Dans un contexte de croissance de la concurrence à l'échelle internationale, de spécialisation des marchés et d'augmentation de la complexité de la mise en marché des produits, les entreprises demandent à avoir de l'aide en marketing.

- **L'expertise nécessaire** Le développement d'une entreprise requiert une expertise importante et des connaissances particulières. Plusieurs entreprises ont besoin d'aide en publicité, en finance, en marketing, en comptabilité, en droit et dans d'autres domaines. Trouver des moyens de connecter les entreprises avec ces types d'expertises reste crucial.

- **Le développement de réseaux** : L'isolement des milieux ruraux nécessite des moyens supplémentaires pour que les entreprises puissent partager de l'information et qu'elles puissent travailler ensemble. Les réseaux contribuent à diminuer les coûts d'assistance technique et de formation, augmentent le flux d'information et permettent d'ajuster plus facilement les politiques publiques aux besoins des entreprises.



- **Élargissement de la portée des programmes d'aide** : Grâce à une portée plus grande, les programmes peuvent être utiles à un plus grand nombre d'entreprises et amortir les coûts des ressources nécessaires. Le fait d'avoir un plus grand nombre de firmes nécessitant les mêmes technologies et les mêmes programmes de formation, et ayant les mêmes besoins en marketing ou en approvisionnement permet de réduire substantiellement les coûts.

Exemple :

*L'industrie de la bonneterie aux États-Unis, située à Hickory en Caroline du Nord, a réussi à se moderniser grâce à la création d'un centre technologique appelé Hosiery Technology Center<sup>22</sup>. Hosiery Technology Center (HTC) a mis sur pied un programme de modernisation et d'adoption de nouvelles technologies. L'accent a été mis sur le développement de programmes de formation dans les collèges communautaires de la région. Les plans de modernisation prévoyaient non seulement l'utilisation d'équipements plus performants mais aussi une révision des processus de production (livraison juste-à-temps) et des pratiques de gestion.*

<sup>22</sup> <http://www.hosetech.com/>

## RÉFÉRENCES

### Liste des documents imprimés

AOYAMA, Kozo. *Regional Employment Development Policies and Programs in the United States*, p. 103, chap. 8.

IIASA WORKSHOP, *Regional Policies for Remote Areas in Norway*, , *European Development : Problems, Changes, Research Needs*, Warszawa, 2001.

INDUSTRIE CANADA. *Disparités régionales au Canada : Diagnostic, tendances et leçons pour la politique économique*, document de travail no 10, 1997.

NORTH AMERICAN POLICY GROUP. *Perspectives comparatives du développement régional*, Agence de Promotion du Canada Atlantique, 1998.

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).

OCDE. *Perspective territoriale de l'OCDE*, Économie territoriale, 2001.

QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION. *L'avantage québécois, Des régions dynamiques et innovantes*, Québec, 2005.

INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE. *L'avenir économique des régions périphériques: revue exploratoire de la documentation avec une attention particulière sur l'impact de l'économie du savoir et l'expérience des pays nordiques*, Développement Économique Canada, 2001.

LES AFFAIRES. *Les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) et les Centres d'aide aux entreprises (CAE), un réseau présent partout au Québec*, Réseau des SADC du Québec, automne 2004.

QUÉBEC, EMPLOI-QUÉBEC. *Le marché du travail et l'emploi sectoriel en Estrie, 2005-2009, Information sur le marché du travail IMT*.

BENKO, Georges. *Les chemins du développement régional : du global au local*, Archives Futur Antérieur, octobre 1995,.

LEE, Linda. *Inventaire des politiques industrielles aux États-Unis: portrait d'un paradoxe, note et analyses no 6*, Chaire d'études politiques et économiques américaines, Université de Montréal, août 2005.


FINLAND, Jyväskylä. *ICT Clusters in European Cities during the 1990s: Development Pattern and Policy Lessons, Paper for the 43rd-30th European Congress of the Regional Science Association*, août 2003.

ISAKSEN, Arne. *Building Regional Innovation System: Is Endogenous Industrial Development Possible in the Global Economy? Globalisation: A Challenge for Local Industrial Policy*, Canadian Journal of Regional Science, 2001.

COOKE, Phil. *From Technopoles to Regional Innovation Systems : The Evolution of Localised Technology*, Centre for Advanced Studies, University of Wales, Cardiff, Canadian Journal of Regional Science, 2001.

DOLOREUX, David, Richard SHEARMUR et Pierre FILION. *Apprentissage et innovation, implication pour les politiques régionales*, Canadian Journal of Economic Studies, 2001.

MAILLAT, Denis, et Leïla KEBIR. *Conditions-cadres et compétitivité des régions : une relecture*, Institut de recherches économiques et régionales, Université de Neuchâtel, Suisse, 2000.



WOLMAN, Harold L. *National-Urban Relations in Foreign Federal Systems, Lessons for the United States*, Urban policies in a Changing Federal System, 1985.

BISH, Robert, Professor Emeritus, University of Victoria. *Local Government Finance Issues in the United States*, 2002, 16 pages.

SIMARD, Majella. *Les théories du développement régional et la contribution des ressources dans le démarrage des petites localités en voie de dépeuplement : Le cas du Bas-Saint-Laurent*, Université du Québec à Rimouski, Canadian Journal of Regional Studies.

STARK, Nancy. *Effective Rural Governance, What is it? Does it Matter?* Rural Governance Initiative, Rural Policy Research Institute, 31 pages.

MAYER, Neil S. *Saving and Creating Good Jobs: A Study of Industrial Retention and Expansion Programs*, Office of Policy Development and Research, U.S. Department of Housing and Urban Development. Pew Charitable Trusts, Center for Community Change, 1998.

MOLINA, Frieda. *Making Connections, A Study of Employment Linkage Programs*, Office of Policy Development and Research U.S. Department of Housing and Urban Development. Pew Charitable Trusts, Center for Community Change, 1998.

OKAGAKI, Alan, Kris PALMER Neil S. MAYER, *Strengthening Rural Economies: Programs that Target Promising Sectors of a Local Economy*, Office of Policy Development and Research, U.S. Department of Housing and Urban Development. Pew Charitable Trusts, Center for Community Change, 1998.

QUÉBEC, DIRECTION DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE ET DES PROJETS SPÉCIAUX. *Portrait socioéconomique des régions du Québec, L'Économètre, édition 2005*, Ministère du Développement Économique, de l'Innovation et de l'Exportations, 2005, 111 pages.

QUÉBEC, Ministères des Finances. *La force des régions, un maillon essentiel de notre économie, stratégie de développement économique des régions ressources, Budget 2001-2002*.

QUÉBEC, *Tableau de bord du système d'innovation québécois, édition 2005*, Ministère du Développement Économique, de l'Innovation et de l'Exportations, 112 pages.

PARLEMENT EUROPÉEN, Direction générale des études. *La régionalisation en Europe*, série politique régionale, 1999.

QUÉBEC, CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE, *Pour des régions innovantes, rapport de conjoncture 2001*, 263 pages.

OCDE. *Examens territoriaux de l'OCDE, Helsinki, Finlande*, 2003.

OCDE. *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, économie territoriale, 2001.

### Sites WEB consultés

The Economic History and Regional Economic Policy of Canada, <http://www2.sjsu.edu/faculty/watkins/canada.htm>

Conseil des communes et régions d'Europe, <http://www.ccre.org/homepage.htm>

Le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'est du Québec, <http://www3.uqar.quebec.ca/grideq/>

Canadian Journal of Regional Science, <http://www.lib.unb.ca/Texts/CJRS/bin/get.cgi?directory=Spring98/&filename=Simard.htm>

SAN JOSÉ STATE UNIVERSITY, ECONOMICS DEPARTMENT,  
Growth Models,  
<http://www2.sjsu.edu/faculty/watkins/growthmodels.htm>

Neoclassical growth,  
<http://cepa.newschool.edu/het/essays/growth/neoclass/solowcont.htm>

Rethinking Growth Strategies,  
[http://www.epi.org/content.cfm/books\\_rethinking\\_growth](http://www.epi.org/content.cfm/books_rethinking_growth)

Centers for Research &  
Policy Development, Kennedy School Library,  
[http://www.ksg.harvard.edu/library/orgs\\_tanks.htm](http://www.ksg.harvard.edu/library/orgs_tanks.htm)

Atlantic Institute for AIMS,  
Equalization, Interview with James Buchanan, 1986  
Nobel price winner in economics,  
<http://www.aims.ca/equalization.asp?typeID=3&id=359>

Economic Development Programs,  
US Development of Housing and Urban  
Development. Homes and Communities,  
<http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/index.cfm>

Center for Community Change Studies on Local Economic  
Development Strategies,  
<http://www.huduser.org/publications/econdev/commchng.html>

Regional Economic Policy in Case-Studies from Four Counties,  
<http://econpapers.repec.org/paper/col000121/001030.htm>

Research & Consulting — Community Economic Renewal,  
<http://www.rmi.org/sitepages/pid364.php>

European Foundation for the Improvement of Living  
and Working Conditions,  
[http://www.eurofound.eu.int/areas/industrialchange/restructure\\_fr.htm](http://www.eurofound.eu.int/areas/industrialchange/restructure_fr.htm)

Regional Policy Info-Region, Success Stories -  
Profiles of Projects in Europe,  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/projects/stories/index\\_en.cfm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm)

INRA, Programmes « Pour et sur le développement régional »,  
[http://www.inra.fr/l\\_institut/partenariats\\_en\\_france\\_et\\_dans\\_le\\_monde/le\\_monde\\_agricole\\_et\\_rural/typologie\\_des\\_actions/programmes\\_pour\\_et\\_sur\\_le\\_developpement\\_regional](http://www.inra.fr/l_institut/partenariats_en_france_et_dans_le_monde/le_monde_agricole_et_rural/typologie_des_actions/programmes_pour_et_sur_le_developpement_regional)

Smart Growth Online, Case Studies,  
<http://www.smartgrowth.org/library/bytype.asp?typ=2&res=1024>

Home Communities, US Department of Housing  
and Urban Development, Success Stories,  
<http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/rc/goodstories.cfm>

Opportunities and Success Stories, Texas Park Wildlife,  
[http://www.tpwd.state.tx.us/landwater/land/programs/tourism/your\\_business/stories/](http://www.tpwd.state.tx.us/landwater/land/programs/tourism/your_business/stories/)

## ALLEMAGNE

Federal tax equalization system,  
<http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.hp?id=pglksnnw7rrl>,


## FINLANDE

L'encyclopédie libre Wikipédia, Finlande,  
<http://fr.wikipedia.org/wiki/Finlande>

On line Book Shop, OCDE, Helsinki, Finlande,  
<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifier&st1=042003012p1>

## IRLANDE

Best Practices in Local Development, OCDE, Ireland,  
[http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en\\_33873108\\_33873500\\_32053822\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_33873108_33873500_32053822_1_1_1_1,00.html)



Border, Midland & Western, Regional Assembly,  
<http://www.bmwassembly.ie/region/region.htm>

Website of the Department of Community,  
Rural and Gaeltacht Affairs,  
<http://www.pobail.ie/en/>

L'économie irlandaise,  
<http://www.europa-planet.com/irlande/economie.htm>

National Development Plan,  
[http://www.ndp.ie/newndp/displayer?page=home\\_tmp](http://www.ndp.ie/newndp/displayer?page=home_tmp)

Department of the Environment, Heritage &  
Local Government,  
[http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/Overview?  
OpenDocument&Lang](http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPol.nsf/wvNavView/Overview?OpenDocument&Lang)

Southern & Eastern Assembly Web site,  
<http://www.seregassembly.ie/>

Le boom économique de l'Irlande,  
[http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/35/Le\\_boom\\_  
%E9conomique\\_de\\_l'Irlande.html](http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/35/Le_boom_%E9conomique_de_l'Irlande.html)

Étude économique de l'Irlande, OCDE, 2003,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/27/61/2955739.pdf>

## NORVÈGE

The Tax System in Norway : Past Reforms and Future Challenge,  
Economics Department, working paper, no. 244, Paul Van Den  
Noord, May 2000,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/9/46/34575204.pdf>

Ministry of Local Government and regional Development,  
<http://www.odin.dep.no/krd/english/ministry/org/dep/bn.html>

SIVA - The Industrial Development Corporation of Norway,  
<http://www.siva.no/>