

# Aperçu de développement régional stratégique

Canada



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

Expansion  
Économique  
Régionale

Regional  
Economic  
Expansion

**PIERRE DE BANÉ**  
MINISTRE

APERÇU DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL STRATÉGIQUE

CANADA

MINISTÈRE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE

## INTRODUCTION

1. Les conséquences particulières découlant du mouvement international des prix, les innovations technologiques et la découverte de nouvelles richesses liées aux ressources ont intensifié le besoin de réexaminer la politique canadienne en matière de développement régional. Cette révision arrive au moment opportun, étant donné les discussions en cours au sujet du cadre constitutionnel du Canada et la nécessité d'une compréhension mutuelle entre nos diverses régions. Le processus utilisé pour renouveler la constitution canadienne, de même que le besoin continu de s'attaquer aux sérieuses disparités régionales, nécessite une compréhension mutuelle des forces qui se reflètent, et qui continueront de se refléter sur les économies régionales du Canada. De cette compréhension peuvent découler des objectifs plus clairement définis et les instruments aidant à réaliser les objectifs de développement régional.

## HISTORIQUE

2. Depuis la création du MEER en 1969, et tout particulièrement depuis la révision de la politique en 1973, qui a donné lieu à la décentralisation du ministère et à la mise en oeuvre des ententes-cadres de développement, on a acquis beaucoup d'expérience en matière de disparités régionales. On peut évaluer le problème des disparités régionales de plusieurs façons en obtenant des résultats différents. Certaines collectivités possédant des industries établies depuis longtemps voient aujourd'hui leurs perspectives diminuer et font face à une adaptation difficile. Par contre, d'autres régions à faible revenu ont aujourd'hui un bon potentiel pour l'avenir. Plusieurs indicateurs révèlent que le Canada a réussi à freiner et même à renverser la tendance à l'égard des disparités régionales dans certaines parties du pays, au cours des dix dernières années. Cependant, ces

mêmes indicateurs démontrent également qu'il y a certaines régions au Canada où la pauvreté a toujours fait partie du mode de vie, où le développement social et économique est sporadique et où il y a peu de possibilités d'emploi pour la population active locale, et tout spécialement pour les jeunes. Les politiques régionales, mises en vigueur au cours de la dernière décennie, ont eu un effet appréciable. Cependant, le sérieux problème des disparités régionales est censé se maintenir au cours des années 80. Dans certaines régions, les perspectives s'avèrent très limitées sans une intervention directe du gouvernement. D'autre part, le potentiel de croissance et de développement dans certaines régions est aujourd'hui plus grand qu'il ne l'a jamais été auparavant.

3. Les nombreuses possibilités offertes aux régions et les obstacles à leur développement révèlent que les stratégies de développement doivent être élaborées en fonction des régions, que les objectifs d'une région donnée peuvent ne pas être les mêmes que ceux d'une autre, que les instruments de politique s'appliquant à une région peuvent ne pas être utiles à une autre et que les processus qui portent fruits, disons dans la région de l'Atlantique et en Gaspésie, peuvent être inappropriés dans la région de l'Ouest, et vice versa. En se fondant sur ces considérations, une stratégie de développement qui ne tient pas compte des problèmes régionaux est inacceptable. De plus, il faut que les objectifs soient clairement définis à l'échelle régionale et qu'on ait recours à une grande variété d'instruments souples de développement.

#### LE DÉFI DES ANNÉES 80

4. Bon nombre des principales tendances économiques qui donneront le ton à la croissance et au déclin, au cours des années 80, se manifestent déjà. Ces tendances sont décrites en détail, région par région, dans les documents d'accompagnement sur le développement économique régional. En voici le résumé :

- a) Le Canada a été une des nations consommant beaucoup d'énergie. Dans les années 80, l'ajustement au coût élevé de l'énergie et une disponibilité à la baisse dans le monde entier sera un facteur important touchant le développement industriel en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. D'autre part, dans l'Ouest et peut-être aussi sur les côtes nord et est, les grands projets énergétiques vont donner lieu à une croissance et à un développement considérables, mais en même temps vont épuiser les capacités économiques régionales. Les effets d'entraînement ou de " liaison " de ces projets et l'expansion économique qui leur est associée peuvent offrir de nombreuses possibilités aux secteurs industriel et manufacturier de l'Ontario et du Québec, ainsi que dans les régions à ressources.
- b) À la suite des révisions apportées à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et de l'apparition d'industries hautement concurrentielles dans les pays en voie de développement, les modèles du système international de l'offre et de la demande changent de façon irréversible. Le Canada doit maintenant faire face à une diminution de son avantage comparatif dans les industries à forte consommation de main-d'oeuvre et en même temps, nous prévoyons des gains dans certaines industries à haute technicité, et de nouveaux marchés pour les produits des ressources renouvelables et non renouvelables. L'Ontario et le Québec, tout particulièrement, auront des problèmes d'ajustement distincts au niveau de leur structure industrielle.

D'autre part, nous pouvons prévoir que les industries du secteur des ressources, souvent situées à l'extérieur du centre métropolitain, apporteront des possibilités précises d'expansion économique. À ce propos, le MEER a déjà mis au point des politiques et des programmes d'adaptation afin d'aborder certains de ces problèmes. La désignation de Montréal en tant que zone

spéciale afin de renforcer son rôle au titre de centre régional et national d'expansion, ainsi que les initiatives pour aider l'industrie des pâtes et papiers à améliorer sa base technologique, sont des exemples particuliers des efforts déployés.

- c) Des obstacles intérieurs à la croissance sont déjà évidents dans certaines régions. Les nouveaux modèles d'activité, dans les années 80, diminueront la capacité des systèmes d'appui. Dans l'Ouest, les systèmes inadéquats de transport en vrac ont été déterminés comme un obstacle clef à la croissance. Les pénuries d'eau et de main-d'oeuvre peuvent également créer une entrave à la croissance de l'économie de l'Ouest. En Ontario, les tendances démographiques suggèrent que le manque de main-d'oeuvre spécialisée pourrait constituer un obstacle à la croissance. Au Québec, il est nécessaire d'augmenter les investissements et d'activer l'adaptation industrielle. Dans les provinces de l'Atlantique, les incertitudes quant à la mise en valeur des ressources doivent être résolues avant que n'apparaisse une perspective de croissance régionale solide et stable. Dans le contexte canadien, les obstacles à la libre circulation des ressources constituent un problème majeur à la lumière des différences considérables tant dans les capacités axées sur les ressources que dans celles de la transformation des biens des principales régions économiques du pays. Pour l'instant, on se préoccupe d'évaluer jusqu'à quel point les avantages découlant des possibilités de développement dans une région peuvent se concrétiser dans une autre.
- d) Au cours de la dernière décennie, les revenus accrus provenant de la mise en valeur des ressources ont provoqué de grands déséquilibres au niveau de la faculté ou de la capacité contributives des provinces. Dans certaines provinces, une faculté contributive limitée peut restreindre leur possibilité d'amorcer des programmes de développement ou d'y participer. Habi-

tuellement, les écarts interprovinciaux sur le plan de la faculté contributive sont comblés, pour les provinces dont la faculté est en deçà de la moyenne nationale, par des subventions de péréquation accordées par le gouvernement fédéral. En dépit des nombreuses mesures visant à réduire la charge de plus en plus lourde que représentent les paiements de péréquation dans le budget fédéral, ces derniers demeurent une source fiscale importante pour les provinces dont la faculté contributive est sous la moyenne.

- e) Certains programmes fédéraux antérieurs avaient comme objectifs l'équité ou le maintien des revenus. Ces programmes ont contribué à atténuer les disparités régionales. Mais ils ont également eu, à certains endroits, un " effet de dépendance ", ralentissant la croissance régionale, l'établissement de sociétés et la mobilité individuelle. Il est possible que la position fiscale actuelle et prévue du gouvernement fédéral ne permette pas de nouveaux mouvements de caisse importants vers les régions. Le point principal de la politique doit donc insister davantage sur la réalisation des possibilités économiques. Ce changement au niveau des priorités de la politique signifiera qu'il est nécessaire de fixer de nouveaux objectifs. En une époque de sévères restrictions financières au niveau du gouvernement fédéral, il est particulièrement important de viser précisément les objectifs de développement régional.
6. Ces tendances et facteurs économiques ont, dans le passé, et continueront d'avoir, à l'avenir, une incidence différente selon les régions. Au cours des années 80, les problèmes et possibilités de développement régional à travers le Canada seront plus diversifiés qu'au cours de la dernière décennie. Des situations différentes nécessiteront des combinaisons variées et choisies d'instruments de développement. Le moyen utilisé pour favoriser la croissance sociale et économique dans une région donnée doit être proportionnel aux objectifs précis de cette région et de ses habitants.

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE

7. Historiquement, les objectifs de la politique de développement économique régional étaient posés en termes d'accroissement de revenus et d'emploi dans les régions défavorisées du pays. Bien que les conjonctures régionales différentes soient réellement inacceptables et amènent un gaspillage des ressources en main-d'oeuvre, ces objectifs destinés à accroître les revenus et l'emploi n'englobent pas de façon intégrale les préoccupations régionales que devrait viser une stratégie de développement régional. Non seulement une telle stratégie doit-elle être taillée sur mesure, mais aussi elle doit inclure une gamme suffisante de politiques et programmes gouvernementaux pour satisfaire à des objectifs régionaux diversifiés.

8. Les besoins imminents pour les années 80 :

- a) Créer des possibilités d'emploi pour les hommes et les femmes dans toutes les régions. Voilà une chose très appropriée dans les régions caractérisées par un chômage chronique (encore deux fois plus élevé que la moyenne nationale) et une grande pauvreté (le revenu y représente moins de deux tiers de la moyenne nationale). Sur le plan social, il est impossible de déplacer les gens de ces régions vers des emplois. Au contraire, lorsque la chose est faisable, on doit déplacer les emplois vers les personnes.
- b) Surmonter les obstacles à la croissance. On a déjà discuté brièvement des obstacles régionaux. Or les mesures nécessaires s'étendent parfois à la grandeur de la région, traversant les frontières provinciales. Par exemple, les pénuries d'eau dans le sud de la prairie constituent un problème pour lequel les correctifs apportés par le gouvernement fédéral s'étendront à tout le bassin hydrographique.
- c) Faciliter l'ajustement. On a déjà décrit, de façon succincte, les difficultés et les possibilités des industries canadiennes par suite des changements dans le modèle du commerce international. Bien que les poli-



tiques d'ajustement soient souvent de nature sectorielle, dans un grand pays où l'assise industrielle est peu étendue, les problèmes d'ajustement industriel prennent une dimension régionale importante. À titre d'exemple, citons le secteur des textiles, qui est concentré dans la région de Montréal et, dans une moindre mesure, dans les autres régions. Dans un sens plus large, une politique d'ajustement peut inclure une politique de stabilisation, ainsi que des politiques de formation et de mobilité de la main-d'oeuvre.

d) Améliorer les liens interrégionaux.

Il s'agit là d'un besoin critique à l'appui de la diversité régionale. La politique établie à cette fin doit donc favoriser un écoulement plus libre et plus efficace des biens, services et facteurs de production. Ce qui implique un engagement fédéral à l'égard de politiques et programmes nationaux axés sur l'efficacité en matière de transports, de communications et de réglementation. Il faut, par ailleurs, s'opposer à la balkanisation du marché canadien par une diversification industrielle excessive ou insuffisante au sein des provinces et des régions.

9. Ces besoins imminents pour les années 80 - assurer des possibilités d'emploi pour les hommes et les femmes; surmonter les obstacles physiques et institutionnels à la croissance; assurer un fonctionnement efficace et efficient des liens régionaux; aider les résidents d'une région à s'adapter à de nouveaux emplois, aux innovations et à des systèmes plus efficaces - ne s'excluent pourtant pas mutuellement. Sans pour cela protéger indûment l'industrie canadienne, on peut élaborer des stratégies visant à améliorer les liens au sein des régions et entre elles, de façon à accroître la valeur ajoutée canadienne et les emplois connexes découlant et de l'exploitation des ressources locales et des projets d'envergure. La transformation plus poussée des ressources primaires près de l'endroit où elles se trouvent pourrait axer le développement sur les régions caractérisées par

les plus grandes disparités. De même, l'amélioration des liens industriels pourrait faciliter le développement industriel, ou, autrement, atténuer les problèmes d'ajustement industriel au sein de l'économie par la création de possibilités industrielles.

10. Pour être vraiment efficace, la politique fédérale de développement régional doit demeurer ouverte aux divers modèles de croissance, aux obstacles à la croissance, aux possibilités de liens et aux orientations de l'ajustement dans les régions. Les instruments gouvernementaux peuvent faciliter l'ajustement de l'économie, grâce aux initiatives intergouvernementales, aux mesures fédérales directes, à l'encouragement à l'égard des activités axées sur la collectivité et, parfois, à l'utilisation d'une gamme concentrée de dépenses gouvernementales coordonnées.
11. Les nouveaux instruments de programmes, politiques et stratégies doivent s'appuyer sur la constatation que la politique nationale de développement se doit d'être sensibilisée à la région. Les différences au niveau régional, économique et social, de même qu'au niveau de la géographie physique, ont donné lieu à diverses opinions quant aux objectifs et aux principes de développement économique régional. Bien que souvent ces opinions ne s'excluent pas les unes les autres, il faut quand même en reconnaître la gamme dès le début, et le cadre de la politique et des programmes doit être suffisamment étendu et flexible pour satisfaire aux exigences de tous les Canadiens. Ainsi, il importe que les discussions concernant la conception et la mise en oeuvre des politiques et programmes de développement économique régional traduisent les vues et les préoccupations des résidents et des représentants élus de chaque région et agglomération. Les parlementaires ont une connaissance unique des questions et priorités des gens qu'ils représentent. De plus, les députés, quelle que soit leur allégeance, doivent être solidaires du ministre de l'Expansion économique régionale dans sa lutte contre les disparités, et on se doit de les consulter quant aux politiques et programmes qui influent sur le bien-être de leurs commettants.