



Collection **MARITIMES**

MONOGRAPHIES

Donald J. Savoie

Repenser la politique canadienne de développement régional

Un point de vue de l'Atlantique



INSTITUT CANADIEN DE RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
THE CANADIAN INSTITUTE FOR RESEARCH ON REGIONAL DEVELOPMENT

**Repenser
la politique
canadienne
de développement
régional**

Collection **MARITIMES**

MONOGRAPHIES

Donald J. Savoie

**Repenser
la politique
canadienne
de développement
régional**

Un point de vue de l'Atlantique



INSTITUT CANADIEN DE RECHERCHE SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL
THE CANADIAN INSTITUTE FOR RESEARCH ON REGIONAL DEVELOPMENT

Graphisme : Raymond Thériault
assisté de Josette Thériault

© Institut canadien de recherche sur le développement régional/
The Canadian Institute for Research on Regional Development

ISBN : 0-88659-049-3

Dépôt légal : 2^e trimestre 1997
Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

*L*e thème

Il y a dix ans, le premier ministre du Canada me demandait de rédiger, après consultation avec des concitoyens de tous les milieux, un mémoire sur le rôle, le mandat, la politique et les programmes d'une nouvelle agence de développement économique du Canada atlantique. Je rencontrai alors plus de 100 représentants des divers gouvernements, du monde des affaires, des groupes de développement économique et des universités. Intitulé *Constitution de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, mon rapport fut rendu public par le gouvernement fédéral. On peut en obtenir copie sur demande à l'Institut canadien de recherche sur le développement régional, à l'Université de Moncton.

Le Canada atlantique a bien changé depuis la création de l'APECA. Certes, l'agence a contribué à ces changements mais elle n'a pas échappé à la controverse. Elle a été contestée, et le demeure, depuis des horizons divers et à plusieurs titres. J'entends ici livrer mes propres réflexions sur les initiatives passées du gouvernement fédéral en matière de développement régional, passer en revue les problèmes actuels de l'APECA et indiquer quelle voie, à mon avis, devrait dorénavant emprunter le gouvernement fédéral. On ne trouvera donc, dans le présent document, ni données nouvelles ni résultats de recherche récents. J'y utilise des travaux que j'ai déjà réalisés et puise dans ma propre expérience dans le domaine du développement régional au Canada. J'espère, pourtant, que ce texte amorcera un débat public sur ce qui demeure un problème majeur pour le Canada atlantique et pour le gouvernement canadien.

L'auteur

Donald J. Savoie est titulaire de la chaire Clément-Cormier en développement économique à l'Université de Moncton. Nanti d'une longue expérience des milieux académiques et gouvernementaux, il a été consultant auprès de plusieurs ministères et départements des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'auprès du secteur privé, de l'OCDE, de la Banque mondiale et des Nations Unies. Il a également servi dans de multiples comités exécutifs, consultatifs et éditoriaux. Il fut nommé au Comité consultatif de l'Ordre du Canada (1995-1998), membre du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique (1992-1994), membre du Comité directeur de la prospérité (1991-1992), membre du Comité consultatif sur le commerce extérieur (1991-1993), membre du Conseil économique du Canada (1990-1992), membre du Comité de rédaction de *Governance*, (1995-), *l'Administration publique du Canada* (1985-1994), et *Optimum* (1991-).

Le Dr. Savoie est l'auteur de vingt-deux ouvrages et de plus de 100 articles sur le développement économique et sur l'administration publique. Au nombre de ses livres plus connus, on relève *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, *La lutte pour le développement*, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* et *The Politics of Public Spending in Canada*. Pour ce dernier titre, l'auteur se mérita en 1992 le premier Prix Smiley que venait de créer l'Association de science politique du Canada pour récompenser le meilleur ouvrage publié dans le domaine des études consacrées au gouvernement et aux politiques au Canada. Il fut également récipiendaire, en 1994, du prix Mosher décerné aux États-Unis pour le meilleur article consacré à l'administration publique.

Choisi ancien élève de l'année à l'Université de Moncton en 1991, le Dr. Savoie fut élu membre de la Société royale du Canada – Académie nationale du Canada – en 1992, a reçu un doctorat honorifique de l'Université Ste-Anne en 1993 et a été fait officier de l'Ordre du Canada la même année.

Table des matières

Préface	13
Au commencement	15
Les différences	19
Pour l'avenir : le rôle du gouvernement en matière de développement économique	27
Que faire ?	39
Le rôle du gouvernement fédéral en matière de développement régional	47
Et maintenant ?	57

Préface

« S'il y a une leçon à tirer des problèmes posés par le développement régional au cours des trente dernières années au Canada, c'est sûrement qu'il n'y a pas de panacée. » Telle était la phrase qui ouvrait, en 1987, le rapport que je soumettais au premier ministre du Canada à propos de la création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA). Dix ans plus tard, je reprends la même entrée en matière. Nous sommes peut-être un peu plus sages que jadis, mais il n'existe toujours pas de panacée.

Ce document entend réfléchir sur l'œuvre de l'APECA et proposer quelques suggestions quant aux futures initiatives de développement économique au Canada atlantique. J'y passe d'abord en revue les conclusions et recommandations du rapport intitulé *Constitution de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, les réactions du gouvernement et les modalités de constitution de l'agence. Je décris ensuite les principales forces qui détermineront l'avenir économique de la région et je reviens sur les initiatives fédérales en matière de développement économique régional. Au terme de ce parcours, je plaide pour que des changements importants soient apportés aux politiques actuelles de développement économique.

Au commencement

Pourquoi l'APECA fut-elle créée? Bon nombre d'observateurs estiment que le gouvernement Mulroney créa l'agence, à l'été de 1987, dans le but de renforcer sa position électorale dans la région atlantique, en vue du scrutin de l'année suivante. Je ne suis pas naïf au point de croire que la politique partisane n'a joué aucun rôle dans cette création. Je sais, par contre, que ni le premier ministre, ni son personnel, n'ont soulevé en ma présence de questions politiques ou n'ont tenté d'influer sur le contenu de mon rapport. Comme nous le verrons, cependant, le gouvernement n'a pas accepté toutes mes recommandations et l'APECA est née, et demeure, fort différente de ce que j'avais proposé. Je n'ai pas assisté, est-il besoin d'ajouter, aux discussions qui ont mené, dans les cercles gouvernementaux, aux décisions concernant sa structure, son budget et ses orientations.

Chose certaine, les gouvernements ont toujours accordé, depuis que les premières mesures en furent adoptées au début des années 1960, une grande attention aux politiques de développement régional. Cela tient au fait que ce développement est, par définition, circonscrit localement et d'intérêt hautement politique. Les membres du Parlement, particulièrement ceux qui viennent de régions moins développées, interprètent largement leur rôle comme étant celui de renforcer la base économique et les perspectives d'emploi de leur circonscription. On peut d'ailleurs ajouter, sans grand risque de se tromper, que tout progrès à cet égard les laisse perpétuellement insatisfaits. Un député de l'Atlantique, par exemple, préférera rendre public un programme de création d'emplois dans sa circonscription que débattre des subtilités de la politique étrangère, de la fiscalité ou des relations fédérales-provinciales. En bref, la politique, tout comme l'histoire, a son importance.

Cela dit, je demeure convaincu que la partisanerie et les aléas de la politique locale n'ont pas été, en l'occurrence, les seules forces déterminantes. Le premier ministre Mulroney était très attaché au

Canada atlantique, qu'il connaissait du reste fort bien. Il y avait fait ses études et sa première victoire électorale avait été remportée dans une circonscription de la Nouvelle-Écosse. Je ne doute pas un instant qu'il ait vraiment eu à cœur d'aider au développement économique de cette partie du pays.

En outre, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui avait succédé en 1982 à celui de l'Expansion économique régionale (MEER), était généralement considéré comme un échec total¹. Ce jugement n'était nulle part plus catégorique que dans la région de l'Atlantique, où l'on estimait que le MEIR se préoccupait essentiellement du Canada central et se désintéressait de la situation économique des provinces atlantiques. En septembre 1986, les premiers ministres dirent à Mulroney, de passage dans la région, que le MEIR faisait carrément partie des problèmes du Canada atlantique. Comment ce ministère pouvait-il contribuer à amenuiser les disparités régionales, expliquèrent-ils, alors qu'il offrait une aide financière plus généreuse aux sociétés désireuses de s'installer dans le sud de l'Ontario qu'à celles qui choisissaient, par exemple, la Nouvelle-Écosse² ? Mieux valait faire disparaître un ministère qui, tout compte fait, n'aboutissait qu'à augmenter l'écart qui séparait la région de l'Atlantique du reste du pays.

Ce n'était pas là le seul problème du MEIR. Le Conseil du Trésor découvrit que ce ministère allait dépasser de 350 millions de dollars l'enveloppe budgétaire qui lui était impartie au titre de subventions et contributions pour l'exercice 1986-1987. Qui plus est, son ministre titulaire, Michel Côté, dut démissionner pour cause de conflit d'intérêt³.

Comment suis-je intervenu dans ce dossier ? À la toute fin du mois d'août 1986, le premier ministre Hatfield m'invitait à un lunch à Fredericton. Arrivé tout juste de Toronto, où il avait rencontré le ministre provincial de l'Industrie, il me raconta que celui-ci lui avait fortement conseillé de lire ce que j'avais écrit sur le développement régional. « Lorsqu'un ministre ontarien m'invite à lire un ouvrage sur un tel sujet, me dit Hatfield, j'ai toutes les raisons de m'inquiéter. Que raconte votre livre ? » Puis il me demanda si j'estimais que le MEIR faisait du bon travail dans la région de l'Atlantique.

1. Voir Donald J. Savoie, *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, chapitre 5.

2. *Ibid.*, chapitre 6.

3. *Ibid.*

« Absolument pas », répondis-je. « Alors, que devrions-nous faire ? » J'expliquai que la dernière chose dont nous avions besoin était un surcroît de programmes et d'argent. Ni les uns ni l'autre ne faisaient défaut, expliquai-je ; la solution consistait à les rendre plus efficaces, à mettre l'accent sur l'entrepreneursip local, à procéder à la révision des politiques et des programmes fédéraux discriminatoires à notre endroit et à aider les petites entreprises au chapitre du marketing et de la recherche et développement (R&D). Plutôt que des programmes élaborés par la bureaucratie, il nous fallait, avant tout, une agence délibérément axée sur « l'action ». Nous devrions donc, cela étant, nous montrer particulièrement novateurs quant à sa structure bureaucratique et administrative.

Hatfield accepta l'essentiel de mon analyse et me demanda de lui soumettre un court mémoire à ce sujet. Il en remit copie à monsieur Mulroney la semaine suivante, lorsque ce dernier présida un conseil de ses ministres à Fredericton. Quelques semaines plus tard, Mulroney rencontra de nouveau les premiers ministres des Maritimes et leur déclara que j'allais, à sa demande, rédiger un rapport sur la création de l'APECA et, ce faisant, mener des consultations avec eux et avec d'autres citoyens du Canada atlantique.

Les différences

Mon rapport s'articulait autour du thème suivant : « Pour que le développement économique du Canada atlantique soit solide et durable, il doit, pour l'essentiel, émaner des habitants même de cette région. » « Les Canadiens de l'Atlantique devront eux-mêmes », écrivais-je, « fournir l'énergie, les compétences et la créativité qui leur permettront d'inventer et d'organiser l'activité économique qui assurera leur prospérité⁴. »

Voilà pourquoi je soutenais dès 1987 que nous devons nous défaire, à l'endroit du développement économique, d'un syndrome beaucoup trop répandu dans la région, celui du « culte du cargo ». Sur quoi je racontais l'histoire suivante : Au cours de la Seconde Guerre mondiale, les indigènes d'une petite île perdue du Pacifique assistèrent à l'arrivée de troupes américaines. Les militaires défrichèrent et nivelèrent un grand rectangle dans la jungle, installèrent des feux sur le pourtour et voilà que, ô miracle, on vit bientôt descendre du ciel un grand oiseau de métal, chargé d'objets divers et de cadeaux. Cet événement extraordinaire donna naissance à ce que les anthropologues devaient appeler le « culte du cargo ». Les Américains repartis, les indigènes déboisèrent eux aussi certaines parties de l'île, y allumèrent des feux et, périodiquement, allèrent y attendre patiemment la venue d'un nouvel oiseau d'acier.

Notre politique industrielle régionale a pris les allures d'un tel culte. Dans les régions où l'on a voulu promouvoir la croissance économique, on a construit des parcs industriels et offert des subventions en espèces. Puis on s'est assis en attendant patiemment qu'apparaisse le grand oiseau de l'industrie. Personne ne savait d'où il apparaîtrait. Rare a été sa venue et, le cas échéant, bien court son séjour. Cette manière de concevoir le développement industriel régional relève, par son approche parfaitement mécanique, de la

4. Donald J. Savoie, *Constitution de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, Moncton, Institut canadien de recherche sur le développement régional, 1987, Sommaire.

pensée magique. Exception faite des fonctionnaires qui construisent la piste d'atterrissage, la population régionale, tout comme les indigènes, est cantonnée dans un rôle passif. Si l'oiseau argenté se pose, cette population fournira la main-d'œuvre mais les organisateurs et les promoteurs économiques seront toujours de l'extérieur. En bref, déclarais-je alors, « le moteur du développement économique est exogène. »

J'insistais ensuite sur l'urgence de « mettre l'accent [...] sur le développement du secteur privé de la région⁵. » Je recommandais, en outre, que « les politiques et les programmes actuels du gouvernement fédéral soient réévalués quant à leur impact sur l'économie de la région atlantique⁶. » D'où une autre recommandation : que « l'APECA [...] ait directement accès aux grandes instances de décision à Ottawa, nommément au Cabinet et à ses comités⁷. »

Le gouvernement fédéral adopta la thématique fondamentale du rapport et attacha, dès lors, une très grande importance au développement de l'entrepreneurship dans la région de l'Atlantique. Mais des différences importantes demeurent entre ce que je recommandais alors et l'APECA sortie des officines gouvernementales.

Certaines de mes recommandations étaient fort précises, notamment les suivantes⁸ :

- ▶ Le gouvernement devrait mettre au rancart ses programmes incitatifs destinés au secteur privé. Tout montage financier requis afin d'inciter une entreprise à s'établir dans la région devrait faire l'objet d'un traitement « ad hoc ».
- ▶ Tous les incitatifs destinés aux petites entreprises et à ceux qui se lancent en affaires dans la région devraient être administrés par les gouvernements provinciaux ou par leur intermédiaire.
- ▶ À l'instar du Programme enregistré d'épargne-logement, qui permettait de soustraire à l'impôt les économies destinées à l'achat d'une maison, un programme devrait exister qui permette d'en faire autant aux entrepreneurs désireux de créer une entreprise dans les provinces atlantiques. Le contribuable constituerait ainsi son propre capital de risque.

5. Ibid.

6. Ibid., p. 41.

7. Ibid., p. 64.

8. Voir Savoie, *Constitution de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*.

- ▶ Citant Peter Drucker, j'affirmais que le développement économique est d'abord fonction du « développement des cerveaux – c'est-à-dire du rythme auquel un pays forme des gens instruits, capables d'imagination et de vision, dotés de connaissances théoriques et pratiques. » Priorité devrait donc être accordée à la formation et au développement des ressources humaines.
- ▶ Bon nombre de programmes et de politiques du gouvernement fédéral entraînent, ou semblent entraîner, des effets négatifs sur l'économie de la région atlantique. La nouvelle agence devrait pouvoir procéder à leur examen (*e. g.*, les politiques relatives à la R&D) afin d'en déterminer les effets réels⁹. Elle devrait donc être explicitement mandatée pour promouvoir les intérêts de la région auprès des instances fédérales qui établissent ces programmes et ces politiques.
- ▶ Quant aux niveaux de financement, je recommandais l'établissement d'un fonds d'investissement pour le Canada atlantique doté d'un budget de 250 millions de dollars. Le rapport notait : « En période de restriction budgétaire, 250 millions de dollars est évidemment une grosse somme. Cependant [...] le fonds constituerait un *investissement* dans l'avenir de la région de l'Atlantique et devrait donc être *administré* comme tel. [...] Il n'est pas nécessaire que [le Fonds] soit constitué d'argent neuf. À eux seuls, l'élimination du Programme d'investissement destiné au secteur privé [et] la réduction des frais administratifs du MEIR [...] feraient économiser au gouvernement fédéral plus de 250 millions de dollars¹⁰. »
- ▶ Je recommandais que l'agence soit parfaitement distincte des organismes et ministères fédéraux. Quant à sa structure, je précisais : « Il faudrait définir un modèle organisationnel à la frontière entre le ministère et la société d'État. » Sur quoi je donnais en exemple celui d'Investissement Canada.
- ▶ Je recommandais que « le directeur de l'agence [soit] nommé pour *au moins* cinq ans, ce dont il devrait être fait clairement mention dans le décret de nomination. »

9. Ibid., p. 58-59.

10. Ibid.

- ▶ L'agence ne devrait pas devenir gestionnaire de programmes. Elle devrait plutôt en « confier l'exécution aux ministères et organismes fédéraux et provinciaux existants. [...] L'agence devrait absolument pouvoir compter sur d'importants moyens de recherche, d'analyse et d'évaluation. » J'ajoutais qu'elle devrait également coordonner les initiatives, publiques et privées, de promotion économique de la région atlantique.
- ▶ « L'agence devrait faire tout en son pouvoir pour réduire au minimum ses dépenses administratives et éviter d'alourdir ses structures bureaucratiques. Ses bureaux ne devraient pas disposer de *plus de* 100 années-personnes. Elle devrait pouvoir obtenir les ressources et retenir les services d'experts nécessaires dans des situations particulières, mais de manière strictement ponctuelle. Son directeur devrait être autorisé, vu leur nombre limité, à doter les postes comme bon lui semble¹¹. » Je recommandais également la création, auprès de l'agence, d'un conseil consultatif formé de Canadiens éminents.
- ▶ J'invitais instamment le gouvernement fédéral à « songer à déclarer que l'agence sera en place pour dix ans et que ses travaux feront l'objet d'une évaluation périodique¹². »

Le 6 juin 1987, le premier ministre Mulroney se rendit à St. John's (Terre-Neuve) pour y annoncer la création de l'APECA. « Nous démarrons, déclara-t-il hardiment, avec des fonds nouveaux, une mission nouvelle et de nouvelles possibilités », ajoutant que « l'Agence réussira là où les autres [avaient] échoué¹³. »

S'il retenait plusieurs de mes recommandations, le premier ministre en écartait aussi des plus importantes. Certes l'agence allait être située dans la région atlantique (à Moncton, au Nouveau-Brunswick) ; elle serait dirigée par un sous-ministre ; on lui adjoindrait un conseil consultatif formé d'éminents citoyens de la région ; elle serait plus autonome qu'un simple ministère, mais n'aurait pas le statut d'une société d'État ; elle serait responsable des programmes de développement régional existants – Ententes de développement économique et régional (EDER) et les coordonnateurs fédéraux du développement économique (CFDE) ; elle viserait d'abord

11. Ibid., p. 68.

12. Ibid.

13. Voir, entre autres, « PM Launches New Agency for Atlantic Canada », *Sunday Herald*, Halifax, 7 juin 1987, p. 1.

au développement de l'entrepreneurship ; elle se voyait confier trois mandats additionnels : défendre les intérêts de la région auprès des décideurs fédéraux, promouvoir la coopération inter-provinciale par le biais des EDER, coordonner les initiatives des autres ministères fédéraux, des quatre provinces et du secteur privé.

Mais, comme noté précédemment, des différences importantes subsistaient entre mes recommandations et les décisions du gouvernement. C'est ainsi que le financement était plus considérable que proposé. Le premier ministre annonça que l'APECA disposerait, sur cinq ans, de 1,05 milliard de dollars d'« argent neuf ». On refusait donc de dégager les fonds en amenuisant les programmes de développement régional au Canada atlantique et dans d'autres régions. On transférait plutôt à l'APECA les programmes existants et leur financement, ce qui assurait à l'agence 1 milliard de dollars de plus, toujours sur cinq ans.

Le gouvernement décidait en outre que l'APECA élaborerait ses propres programmes plutôt que d'en confier l'exécution aux fonctionnaires des ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux. Peu après sa création, l'APECA modifia un programme incitatif fédéral afin de lui conférer plus de flexibilité et le rebaptisa « Programme Action ». Rendu public le 15 février 1988, cette innovation connut un succès phénoménal. L'intense publicité qui le précéda ne fut sans doute pas étrangère à ce triomphe, mais il faut sans doute y voir d'abord la générosité des subventions disponibles et l'étendue des activités économiques admissibles. En vertu de ce programme, l'APECA pouvait :

- ▶ Accorder subventions et apports financiers à des organismes sans but lucratif, y compris municipalités et autres agences fournissant des services spécialisés aux entrepreneurs et aux PME (petites et moyennes entreprises).
- ▶ Consentir des apports financiers à un nombre accru d'activités liées à la fabrication, à la transformation, à la réparation et à l'entretien, y compris les activités liées à la transformation primaire ou initiale ; consentir de tels apports à des industries du secteur tertiaire déjà éligibles à la contribution applicable aux frais d'intérêt.
- ▶ Étendre l'admissibilité aux projets touristiques de portée intra-provinciale, inter-provinciale et internationale.

- ▶ Accorder des apports financiers en espèces dans les champs d'activité suivants : mise sur pied d'une nouvelle entreprise, propagation d'un nouveau produit, modernisation, expansion ; projets innovateurs, y compris aux entreprises innovatrices qui mettent sous brevet leur produit ou leur méthode ; études et assistance technique, tels le développement de marchés et des plans d'entreprise, les études de faisabilité, la recherche de capital de risque et l'engagement de spécialistes pour appliquer un plan de mise en marché.
- ▶ Établir une échelle des pourcentages maximum d'apport financier par type d'activité : 50 p. cent du coût en capital admissible dans le cas des activités liées à la mise sur pied d'une nouvelle entreprise, la propagation d'un nouveau produit, la modernisation et l'expansion ; 60 p. cent du coût en capital admissible pour les projets innovateurs et pour ceux qui mettent sous brevet leur produit ou leur méthode ; 75 p. cent des coûts admissibles pour le développement du marketing et des plans d'entreprise, les études de faisabilité et la recherche de capital de risque ; 50 p. cent pour l'engagement de spécialistes afin d'appliquer un plan de mise en marché, ce pour une période n'excédant pas une année.
- ▶ Assurer des paiements proportionnels aux candidats admissibles pour des activités admissibles en vertu du programme, de manière à alléger, dans le cas des petites et moyennes entreprises, le fardeau associé au financement provisoire.
- ▶ Hausser le plafond de l'aide gouvernementale à 75 p. cent dans le cas des opérations commerciales et à 100 p. cent pour les opérations non commerciales, et modifier le mode de calcul pour crédit de taxes de manière à ce que soit utilisée la portion de l'aide non remboursable en espèces, qui est présentement de 40 p. cent pour les petites entreprises et de 20 p. cent pour les grandes.
- ▶ Éliminer la politique en vertu de laquelle les sociétés d'État provinciales, leurs filiales à part entière ou sous contrôle effectif, ainsi que les compagnies sous le contrôle effectif d'un gouvernement provincial, ne sont pas admissibles à l'assistance financière du gouvernement fédéral.

Le gouvernement rejeta aussi ma recommandation à l'effet de limiter à 100 le nombre des employés de l'APECA, lequel devait bientôt largement excéder 300. L'agence, en outre, ne put jamais choisir librement son personnel. On accorda la préférence aux fonctionnaires fédéraux que les réorganisations gouvernementales obligeaient à un déplacement, de sorte qu'un grand nombre des nouveaux employés de l'APECA furent d'anciens employés du MEER ou du MEIR. En termes de programmes régionaux de développement, ces transferts assuraient certes une sorte de continuité ; du reste, le programme Action était, en réalité, le prolongement d'un programme existant qu'on avait libéré de restrictions financières et administratives. Cette continuité, cependant, n'était pas sans désavantages. Elle entraînait, à mon avis, un manque de créativité et une sorte d'incapacité à voir les défis et les perspectives économiques sous un nouvel éclairage. Quant au directeur de l'agence, il ne fut pas nommé pour *au moins* cinq ans. Il advint même que le premier d'entre eux, un fonctionnaire de carrière nommé Don McPhail, fut *remplacé* en juin 1989, moins de deux ans après sa nomination.

L'APECA prolongea également les ententes fédérales-provinciales de développement régional qui avaient été inaugurées par le MEER en 1972. Ces ententes ont toujours été renouvelées, quoique sous des appellations diverses (*e. g.*, Entente cadre de développement (ECD) 1972-1981, Ententes de développement économique et régional (EDER) 1982-1987, Ententes de coopération (EC) 1987-), mais leur objectif est demeuré constant : promouvoir le développement économique par des ententes à coûts partagés avec les gouvernements provinciaux.

L'APECA déclara qu'elle conclurait, à l'avenir, des ententes fédérales-provinciales destinées à promouvoir l'entrepreneurship, le transfert technologique, l'innovation, le développement du marketing et du commerce, le développement des ressources humaines et l'environnement. Certaines des ententes paraphées avec les provinces ont cependant bien peu à voir avec ces objectifs. C'est ainsi que l'APECA a conclu avec la Nouvelle-Écosse une entente auxiliaire de 196 millions de dollars pour nettoyer le port de Halifax. Tout comme le MEER l'avait fait avant elle, l'agence a également conclu des ententes sur les forêts avec Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard¹⁴. D'autres encore portent sur l'agriculture, les pêcheries et le transport, secteurs que le MEER avait entrepris de subventionner dès 1972 en vertu de son volet ECD.

14. Voir Savoie, *Regional Economic Development*, p. 136.

L'APECA avait pour mandat de faire en sorte que soient protégés les intérêts du Canada atlantique dans les politiques et les programmes fédéraux. Sur ce point, elle a plus ou moins réussi. On a bien tenté de donner à l'agence un statut mitoyen entre ceux d'une société d'État et d'un ministère fédéral typique. C'est du reste pourquoi son directeur porte le titre de président et non celui de sous-ministre et les directeurs de ses bureaux provinciaux sont des vice-présidents et non des sous-ministres adjoints. Mais les différences entre l'agence et un ministère hiérarchique ne sont que superficielles ; l'APECA doit traiter avec les agences centrales exactement comme doivent le faire tous les ministères. Qui plus est, elle n'est à l'échelle fédérale qu'une petite organisation sans véritable pouvoir d'influence sur les politiques ou les activités permanentes des autres ministères. Elle fonctionne désormais, en fait, comme une division du ministère de l'Industrie, sorte d'appendice régional d'un vaste ministère traditionnellement orienté sur les activités économiques du sud de l'Ontario et du Québec.

En outre, comme je craignais qu'il n'advienne si elle devait mettre à exécution ses propres programmes, l'APECA a concentré ses énergies et ses ressources sur ses programmes d'Action et de Coopération. Les ex-employés du MEER et du MEIR ont continué de faire ce qu'ils font très bien : concevoir et gérer des programmes et des ententes fédérales-provinciales. Les entreprises qui frappent à leur porte ne manquent pas et il était évidemment plus facile de servir leur clientèle et de gérer des projets bien visibles que de nager à contre-courant en essayant d'influer sur les ministères fédéraux créateurs de politiques économiques.

Cela dit, l'APECA soutient que son programme Action a connu un grand succès. Depuis sa mise en œuvre, écrit-elle, elle a pu créer ou conserver 82 000 emplois¹⁵, affirmation qu'elle appuie sur des enquêtes et des analyses menées par Coopers & Lybrand et par Statistique Canada. Elle affirme aussi que chaque dollar qu'elle a investi dans l'entreprise, de concert avec ses partenaires des provinces et du secteur privé, a rapporté au Canada atlantique cinq dollars de bénéfices. Selon le rapport qu'elle a soumis au Parlement, le taux de survie des entreprises qu'elle a aidées est deux fois plus élevé que celui des entreprises qui n'ont reçu aucune assistance et son aide a ainsi permis d'accroître de 233 millions de dollars les ventes à l'exportation.

15. Voir « Rapport au Parlement sur le rendement de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique », 31 mars 1996.

Pour l'avenir : le rôle du gouvernement en matière de développement économique

Il est devenu courant, depuis une quinzaine d'années, de remettre systématiquement en question le rôle des gouvernements dans nos sociétés. La violence de cette offensive idéologique a été telle qu'il n'est plus possible, aujourd'hui, de repenser la fonction de l'APECA au Canada atlantique, ou même le développement économique régional du pays, sans comprendre d'abord la nature et la cause profonde de cette contestation.

Dans tous les pays occidentaux, les gouvernements ont été forcés à la défensive, particulièrement quant à leurs politiques de développement économique. Le Canada ne fait pas exception. On se souviendra qu'en 1994, le gouvernement canadien rendait public un ambitieux programme de révision des programmes. Le ministre des finances déclarait alors, dans son discours du budget, que « Le ministre responsable du Renouveau de la fonction publique examinera toutes les dépenses des ministères afin de voir si des économies supplémentaires peuvent être réalisées grâce à l'élimination ou à la réduction de programmes non prioritaires¹⁶. » Il promettait, en outre, que *tous* les ministères devraient se soumettre à cette cure d'amaigrissement. Il devint bientôt évident, cependant, que les ministères à vocation économique étaient beaucoup plus atteints que les autres. C'est ainsi que les instances consacrées au développement économique, particulièrement les agences régionales – dont notamment l'APECA, la Diversification de l'économie de l'Ouest (DÉO) et le Bureau fédéral de développement régional – Québec (BFDRQ) – durent réduire, sur trois années, leurs dépenses de près du tiers, contre à peine 5 p. cent pour les ministères à vocation sociale.

Pourquoi de telles réductions, et d'une telle ampleur ? Pourquoi réduire ainsi l'action des gouvernements dans la société ? Politologues et économistes se sont longuement penchés sur les causes d'un

16. Canada, *Discours du budget*, ministère des Finances, février 1994, p. 17.

tel virage. Contentons-nous, ici, d'en évoquer quelques-unes. Le néo-conservatisme, dont Margaret Thatcher et Ronald Reagan furent les têtes d'affiche, balaya l'Occident (et ultimement le monde autrefois communiste) au commencement des années 1980. Jadis solution, le gouvernement était devenu problème. On ne s'interrogeait plus sur les mesures propres à aider une partie de la société ou une région, mais plutôt sur la meilleure manière de démanteler les programmes élaborés et mis en œuvre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Paul Martin, ministre des finances du Canada, résuma cette problématique en une phrase : « Le gouvernement a promis plus qu'il ne pouvait donner et donné plus qu'il n'en avait les moyens¹⁷. » Au Canada comme ailleurs, on tend à réduire à la fois la taille de l'État et le rôle qu'il joue dans l'économie.

Mais l'impulsion n'a pas été qu'idéologique. Tous les gouvernements ont dû faire face à de sérieux problèmes fiscaux. Les taux d'intérêts élevés, doublés au début des années 1980 d'une grave récession, ont partout mené à un énorme déficit annuel et à une très lourde dette accumulée. Au Canada, les « chiens de garde » de l'État (*e. g.*, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances) ont averti le gouvernement de l'urgence de contrôler le déficit, ajoutant que mieux valait, pour ce faire, sabrer dans les dépenses plutôt qu'augmenter les taxes.

Les accusations lancées par le néo-conservatisme n'ont pas toutes été, loin de là, sans fondement. Les dernières trente années nous ont beaucoup appris quant à la capacité des gouvernements. Nous savons, par exemple, que tout organisme gouvernemental est victime d'une certaine inertie, c'est-à-dire qu'il est naturellement porté à continuer sur son erre. Ce qui fait problème, dès lors, est moins l'argent qu'il engage dans des projets nouveaux que celui qu'il dépense massivement pour des projets qui furent jadis efficaces. Il lui est infiniment plus facile, en outre, d'accroître ses dépenses que de les réduire.

Les gouvernements ont bien essayé, depuis vingt-cinq ans (et donc bien avant que ne s'impose la mode néo-conservatrice), de rompre avec cette habitude d'augmenter leurs dépenses selon une sorte de gradualisme incohérent, mais ils commencent à peine à y arriver. On a établi, afin d'extirper les programmes non prioritaires ou inutiles, une multitude de procédures relatives à la prise de déci-

17. *Ibid.*, 27 février 1995, p. 15.

sion et à l'élaboration des politiques. Tel fut, au début des années 1970, le « Planning Program and Budgeting System (PPBS) », qui exigeait des politiciens qu'ils adoptent une vision globale et non plus parcellaire. En d'autres termes, oubliez l'histoire et les prévisions de dépenses n'en seront que plus rationnelles. Les politiciens emboîtèrent le pas, oublièrent effectivement l'origine historique de chaque programme et s'aperçurent qu'au gouvernement comme ailleurs l'histoire est importante.

C'est ainsi que, quelques années plus tard, les gouvernements durent reconnaître que, oui, l'histoire a son importance. Le PPBS passa de mode. La nouvelle rage fut la méthode du « Zero Based Budgeting (ZBB) », conçue pour obliger les décideurs à rendre raison de leurs décisions. Mais le ZBB ne connut pas un meilleur sort et nous avons vu défiler, depuis lors, le groupe de travail Nielsen, le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), un Comité de révision des dépenses et, dernière mode à Ottawa, un Examen des programmes. Il semble que ce dernier effort ait été couronné de succès. Mais on ne peut, alors, s'empêcher de poser la question : pourquoi si tard ?

D'autres forces sont également à l'œuvre, qui redéfinissent les relations interrégionales au Canada et forcent Ottawa à réduire ses prévisions de dépenses. L'une d'elles est la mondialisation et, singulièrement, la configuration des échanges commerciaux issue de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). La « National Policy », qui avait été depuis plus d'un siècle au cœur des politiques économiques canadiennes, est aujourd'hui disparue. Elle visait, on le sait, à créer entre l'est et l'ouest du pays des liens commerciaux solides. Il était généralement admis qu'elle jouait en faveur des économies de l'Ontario et du Québec, particulièrement celle du sud de l'Ontario, et qu'elle se faisait discriminatoire quant au reste du pays. On se souviendra, à ce propos, que le gouvernement ontarien livra une bataille d'arrière-garde contre l'adoption de l'Accord de libre-échange Canada – États-Unis.

À mesure que l'Ontario module son économie en fonction de l'Accord de libre-échange et des autres aléas de la mondialisation, elle remet en question les programmes visant à conserver les liens est-ouest au Canada, qu'il s'agisse des paiements de transfert aux individus ou des programmes fédéraux de développement régional. Il se peut fort bien que cette province en vienne à juger plus important de vendre à meilleur marché que l'état du Michigan que

de contribuer à maintenir intacts les liens est-ouest. La mondialisation économique influera profondément sur l'évolution des politiques économiques dans les régions du pays. À mesure que ces régions prennent dans l'économie mondiale la place qui leur est propre, leurs relations avec le monde extérieur « deviendront plus importantes que les rapports économiques qu'ils entretiennent au sein même du Canada [...]. En ce sens, le Canada perd sa capacité d'agir comme cette immense « mutuelle d'assurances » qu'évoquait un jour le premier ministre Allan Blakeney. Dans une telle économie, [il] pourrait bien devenir plus difficile de maintenir, dans les provinces les plus riches, l'engagement à la redistribution interrégionale¹⁸. »

Le dénigrement de la bureaucratie, sport devenu très populaire dans les démocraties anglo-américaines, a également joué un rôle important. La fonction publique, au plan des institutions comme à celui des individus, a perdu confiance en sa capacité de concevoir et de mettre en œuvre des mesures de développement économique et social¹⁹. En bref, elle est plus que jamais contrainte à la défensive. Il y a trente ans, il semblait à tous que le secteur public ne pouvait se tromper et l'on exigeait à grands cris du gouvernement qu'il s'impose davantage dans la société. Quant au secteur privé, il ne pouvait rien faire de bon et se trouvait systématiquement accusé de ne chercher que le profit, de profiter du régime et de n'avoir aucun souci du bien commun. Aujourd'hui, c'est l'inverse. Le secteur privé, semble-t-il, ne peut nuire à quiconque et c'est le gouvernement qui est considéré incompetent et gaspilleur.

Ne serait-ce que pour ces raisons, le gouvernement fédéral devrait probablement repenser ses politiques de développement régional, l'APECA et ses programmes. L'agence, on le sait, fut créée avant que l'ALENA ne voit le jour et avant que le gouvernement fédéral n'entreprenne la révision de ses programmes. Abstraction faite de tout cela, cependant, l'APECA a généralement eu mauvaise presse, particulièrement depuis le début des années 1990. Le 16 octobre 1996, un éditorial du *Globe and Mail* affirmait que l'agence était depuis longtemps « utilisée à des fins de stratégie électorale par le parti au pouvoir. Les libéraux en ont confié la direction à

18. Richard Simeon, « Thinking About Constitutional Futures: A Framework », étude pour l'Institut C.D. Howe, décembre 1990, document miméographié, p. 12.

19. Voir, entre autres, Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

Norman Spector, un fonctionnaire de haute réputation qu'ils ont décrit comme l'homme qui, dorénavant, accorderait les subventions en fonction du mérite et non plus des contacts politiques. Le nouveau président entreprit alors de se conformer à cette description. [...] Monsieur Spector ne dirige plus l'APECA²⁰. » Alan Greenspon, chef du bureau d'Ottawa, avait auparavant commis un article fort élogieux sur Norman Spector. « Spector [écrivait-il] [...] était fondamentalement opposé au statu quo prévalant à l'APECA, où des procédures comptables douteuses et un esprit dépensier avaient attiré l'ire du vérificateur général²¹. » Greenspon oubliait de mentionner qu'il n'existe aucun ministère qui n'ait, à un moment ou à l'autre, provoqué la colère de ce vérificateur. Cela, en bref, est inhérent au statut d'agence ou de ministère. Comme je l'avais remarqué dans une « lettre à l'éditeur » du *Globe and Mail*, la seule agence à ne pas être soumise à une telle critique est celle [...] du vérificateur général²². Si elle l'était, je suis certain qu'on y apprendrait pas mal de choses.

La controverse entourant Spector est remarquable en ce que la version du *Globe and Mail* fut reçue par tous comme parole d'évangile, y compris par les médias de la région atlantique. Le problème, cependant, n'est pas de savoir dans quelle mesure Spector a réussi à projeter l'image d'un fonctionnaire sans attache politique que la partisanerie des membres de l'APECA aurait scandalisé. Le problème est que la situation s'est dégradée au point où l'APECA a perdu toute crédibilité et où personne ne se lève pour prendre sa défense. On a même mis en doute, au Canada atlantique même, sa prétention à avoir créé et sauvé 82 000 emplois. Peu importaient les analyses et les enquêtes de Coopers & Lybrand et de Statistique Canada. Le *Chronicle-Herald* (Halifax) affirmait dans un éditorial qu'« il est difficile pour les contribuables d'accorder foi aux chiffres avancés par l'APECA, compte tenu du nombre de canards boiteux qu'elle a subventionnés par le passé²³. »

Les médias nationaux n'ont donc pas été les seuls à vilipender l'APECA. Ceux de la région atlantique n'ont pas été en reste. C'est

20. « Patron Saints of Port », *Globe and Mail*, Toronto, 16 octobre 1996, p. A-20.

21. « Spector Takes Leave of Atlantic Provinces », *Globe and Mail*, Toronto, 29 juin 1996, p. A-1.

22. « Who is Auditing the Auditor-General? », *Globe and Mail*, Toronto, 25 août 1995, p. A-19.

23. « ACOA's boasts require a second opinion », *Chronicle-Herald*, Halifax, 2 novembre 1996, p. B-3.

ainsi que le *Telegraph Journal* de Saint John publia une série d'articles très négatifs sur la gestion de Mary Gusella, qui résidait à Ottawa tout en assumant la présidence de l'agence. Les médias atlantiques ont aussi joué à fond le rapport du vérificateur général qui accordait à l'APECA peu de bonnes notes et beaucoup de mauvaises. On s'est peu soucié, dans ces articles, du fait que ce rapport comportait, outre la vérification financière, de très nombreuses opinions personnelles.

Depuis le début de la décennie, l'APECA a apporté des changements importants à ses programmes et à sa manière d'aborder les dossiers. On ne sait guère, là encore, si ces changements ont été bien compris ou si l'agence en a reçu tout le crédit qu'elle mérite. C'est ainsi que les médias ont omis de mentionner que l'agence avait déjà modifié sa programmation lorsque le vérificateur général a rendu public le rapport qui soulignait ses déficiences.

Mais « en politique, la perception est souvent la réalité » et l'APECA est certes aux prises avec un problème de perception, sinon de crédibilité. Or cela est d'une importance extrême car une agence de développement économique doit absolument être crédible si elle entend réussir, non seulement à mettre au point de nouveaux programmes mais aussi à collaborer avec le secteur privé et avec les gouvernements provinciaux. Ne serait-ce que pour cela, on peut comprendre pourquoi le gouvernement fédéral voudrait repenser, reconfigurer ou même abolir l'APECA. Que les critiques soient justifiées ou non, l'image publique de l'agence est telle que le statu quo est dorénavant intenable.

Je n'entends pas soutenir ici, cependant, que l'APECA représente une réussite extraordinaire, que les critiques qu'on y adresse sont injustes, qu'elle n'est victime que d'une mauvaise image, ou même que le gouvernement n'y devrait rien changer.

J'ai déjà noté que l'agence n'avait pas connu grand succès dans ses efforts pour influencer, au profit du Canada atlantique, sur les programmes et les politiques des ministères fédéraux. Mais qu'en est-il des prétentions selon lesquelles elle aurait, grâce à son programme Action, créé ou conservé 82 000 emplois ? Sans le travail de l'agence, il n'y aurait plus de chocolaterie Ganong à St. Stephen, dans une des régions les moins industrialisées du Nouveau-Brunswick. De cela, je ne doute pas. De même, l'industrie de l'aquaculture n'aurait certes pas progressé comme elle l'a fait depuis quelques années sans l'apport des programmes de développement régional. Nombreuses

sont les petites entreprises qui, partout au Canada atlantique, n'existeraient pas aujourd'hui si ce n'était du programme Action de l'APECA.

Cela dit, l'agence est-elle directement responsable de la création et du maintien de 82 000 emplois ? Je n'en sais rien. En fait, personne n'en sait rien. Nous touchons ici à la question de la « supplémentarité ». Un projet d'investissement est dit à valeur « supplémentaire » lorsque l'entreprise aurait, en l'absence d'aide des pouvoirs publics, décidé de ne pas investir ou choisi d'investir ailleurs que dans la région désignée. On a souvent tenté de calculer cette valeur dans les programmes incitatifs de développement régional. Pour le Conseil économique du Canada, par exemple, elle se situe entre 25 et 59 p. cent dans le cas des investissements et entre 39 et 68 p. cent dans celui des emplois²⁴. D'autres chercheurs, cependant, ont découvert que les subventions incitatives régionales n'ont que peu d'effet sur les décisions d'investissement des grandes entreprises. Selon David Springate, les subventions affectent très peu le calendrier, la dimension ou la technologie associés à un projet²⁵.

La valeur de ce facteur « supplémentaire », que le gouvernement procède par subvention en espèces, prêt ou garantie d'emprunt, fera toujours l'objet de discussions et ne sera jamais déterminée à la satisfaction générale. En fait, les entreprises sont les seules à savoir si elles auraient investi sans la participation du gouvernement. Comment déterminer, par exemple, quelle serait la population du Canada si n'existaient pas les allocations familiales ? Mieux encore, comment pourrait-on limiter ce programme aux seuls enfants qui n'auraient pas été conçus s'il n'existait pas ? La même logique s'applique à l'aide financière fournie par les gouvernements pour aider à créer de nouvelles entreprises ou en inciter d'autres à s'installer dans une région désignée.

Oublions l'APECA pour l'instant et posons-nous la question : qu'en est-il du domaine du développement régional lui-même ? Le gouvernement devrait-il s'en retirer ? Je ne prendrais certes pas, là-dessus, la défense du statu quo. J'estime même que des changements importants à ces politiques sont non seulement nécessaires mais auraient dû être apportés depuis longtemps.

24. Canada, *Vivre Ensemble : Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1977, p. 174.

25. Voir Savoie, *Regional Economic Development*, p. 302.

Avec le recul, une constatation brutale s'impose : la politique de développement régional du gouvernement fédéral a fait fausse route dès sa mise en œuvre. La première erreur consista à y affecter trop d'argent. Tom Kent, qui fut le premier sous-ministre du MEER, déclara un jour que son plus grand défi était de parvenir à dépenser tous les fonds qui lui étaient consentis. Conséquence de ce surfinancement, nous avons, au fil des années, consacré un trop grand nombre de dollars à un trop petit nombre de projets valables.

Comme je le notais précédemment, les gouvernements avaient, jusqu'à tout récemment, fortement tendance à établir leurs prévisions budgétaires en fonction des dépenses de l'année précédente. Ce qu'on a dépensé la veille détermine largement ce qu'on entend dépenser demain. Le champ du développement régional ne fait pas exception à la règle. De par sa nature même, cependant, les sommes en cause sont beaucoup plus « visibles » pour les médias et pour les observateurs de l'extérieur. En outre, les budgets ainsi déterminés comportent une dimension discrétionnaire dans la mesure où les fonds statutaires comportent toujours une marge de manœuvre où peuvent s'insérer, après leur adoption, des projets nouveaux. En d'autres termes, et contrairement à la plupart des budgets gouvernementaux, les prévisions de dépenses adoptées au commencement de l'année fiscale ne sont pas toutes engagées à l'avance. Il n'en reste pas moins que toute réduction des dépenses de développement régional auraient soulevé un tollé, chacun accusant Ottawa de réduire ce champ d'action ou même de l'abandonner. C'est pourquoi de telles réductions furent rarissimes, de sorte que le budget consenti au MEER à la fin des années 1960 et au début des années 1970 devint à Ottawa le budget de développement régional de base « A ». Qui plus est, on affecta, en 1988, plus d'un milliard de dollars au développement régional du seul Canada atlantique. Cette somme, versée sur cinq ans, représentait de « l'argent neuf ». Quelques semaines plus tard, l'ouest du Canada recevait à son tour 1,1 milliard de dollars d'argent tout aussi « neuf ». Personne ne se préoccupa jamais de déterminer si des projets valables de développement existaient pour justifier une telle sortie de fonds publics.

Pierre Trudeau, on s'en souviendra, attachait une grande importance à ce domaine, alors nouveau, du développement régional. Il répétait souvent que les disparités régionales menaçaient l'unité

nationale au même titre que les problèmes linguistiques²⁶. Les efforts de développement, expliquait-il, allaient être conçus de manière à renforcer cette unité. Trente ans plus tard, on pourrait peut-être démontrer qu'ils ont eu l'effet exactement contraire.

Les Canadiens, en effet, pratiquent depuis longtemps une politique basée sur la jalousie régionale, jalousie maintes fois nourrie par les projets fédéraux de développement. Selon les enquêtes d'opinion, « soixante-quatre p. cent des Canadiens ont l'impression que leur province reçoit moins d'Ottawa qu'elle n'y apporte par ses taxes. Près des trois quarts estiment que le gouvernement fédéral pratique un favoritisme régional et très peu croient que c'est leur province qui en bénéficie²⁷. »

Un regard, aussi bref soit-il, sur l'histoire de la politique fédérale de développement régional nous enseigne qu'elle fait fausse route depuis fort longtemps. Lorsque fut créé le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), Jean Marchand, son premier titulaire, déclara qu'il concentrerait ses efforts de développement dans les régions économiquement faibles, notamment dans l'est du Québec et dans le Canada atlantique. À peine quelques années plus tard, le cabinet consentait à désigner Montréal comme région admissible à l'aide fédérale²⁸. L'aide ainsi accordée était certes moins généreuse qu'elle ne l'était au Canada atlantique, mais cette décision provoqua une pluie de demandes venues d'autres parties du pays. Si Montréal se qualifiait ainsi au titre de région économiquement faible, pourquoi pas Cornwall, pourquoi pas d'autres villes, pourquoi pas d'autres régions ?

Les pressions ainsi provoquées furent telles que, progressivement mais inexorablement, d'autres communautés furent, dans toutes les provinces, admises dans le club. En 1983, le gouvernement rendit les armes. Le ministre du MEIR, Ed Lumley, déclara aux Communes qu'il avait réglé le problème une fois pour toutes. Il proposait un nouveau programme « d'aide à l'industrie qui allait comporter plusieurs volets, être articulé sur les besoins régionaux et disponible partout au Canada. Ce programme ne s'adresse pas qu'à certaines régions désignées. Quelle que soit la circonscription

26. Pierre-E. Trudeau, cité dans *ibid.*, p. 1.

27. Richard D. French, « The Future of Federal-Provincial Relations [...] If Any », étude soumise à l'Institut d'administration publique du Canada, Région de la capitale nationale, 14 juin 1990, p. 2.

28. Savoie, *Regional Economic Development*, p. 46.

que représentent les membres de cette Chambre, les citoyens qui la composent seront admissibles à l'aide fournie en vertu de ce programme²⁹. » L'aide ainsi consentie serait cependant fonction du niveau de développement économique de la région en cause.

Depuis 1983, on a mis en œuvre de nouveaux programmes, de nouvelles politiques, de nouvelles agences, mais aucun effort n'a été fait pour vraiment cibler géographiquement ces interventions. C'est ainsi, comme nous l'avons vu, que le gouvernement lança l'APECA en juin 1987 et la dota de 1,05 milliard de dollars de « fonds nouveaux » sur cinq ans. Deux mois plus tard, Ottawa annonçait la création de la Diversification de l'économie de l'Ouest, à qui il accordait 1,2 milliard de dollars de fonds tout aussi « nouveaux ». Dans la foulée, on accorda au Québec une agence également milliardaire, le Bureau fédéral de développement régional – Québec. Quant à l'Ontario, elle dispose d'une Agence de développement du nord de l'Ontario (ADNO) et, comme le répètent sans cesse les premiers ministres de l'Atlantique et de l'Ouest, d'un ministère fédéral de l'Industrie qui se préoccupe d'abord du sud de cette province.

En d'autres termes, chaque région, forte ou faible, a eu sa part du gâteau. La situation, en somme, est devenue parfaitement ridicule. Dès 1990, l'APECA s'inquiétait de ce que ses programmes étaient devenus « *non concurrentiels* » en regard de l'aide au développement économique proposée au secteur privé par le fédéral dans d'autres régions³⁰, et ce en dépit du fait que l'agence avait mis en œuvre un programme Action aussi flexible que généreux. Ajoutons que les critères d'admissibilité du fédéral permettaient de n'exclure aucun projet, ou presque, et l'on comprendra que le « développement régional » avait fort mauvaise réputation. Des entreprises extrêmement prospères ont ainsi fait appel au gouvernement pour construire des édifices à bureaux dans certaines grandes villes, des stations de ski et des clubs de golf. C'est pourquoi je prétends que l'aide au développement régional est devenu une des principales raisons de l'aggravation du mal canadien – la jalousie régionale – et que nous avons consacré un trop grand nombre de dollars à un trop petit nombre de projets qui méritaient vraiment un apport de fonds publics.

29. MEIR – Notes pour une intervention de l'honorable Ed Lumley à la Chambre des Communes relativement au programme de développement industriel et régional, 27 juin 1983, p. 1-2.

30. Donald J. Savoie, *APECA : Face à l'avenir*, Moncton, Institut canadien de recherche sur le développement régional, 1991, p. 68.

On jugera de ce qui précède en prenant connaissance des réactions des médias et de quelques premiers ministres à l'annonce du prêt de 87 millions de dollars (sans intérêt) consenti à la société montréalaise Bombardier. Peu importe que cette aide représente un très solide investissement pour les contribuables canadiens³¹. Le premier ministre Ralph Klein, par exemple, déclarait qu'elle représentait un « cadeau politique » et qu'elle jouerait contre l'unité canadienne. « Je suis vraiment, vraiment furieux de voir le fédéral faire ce cadeau à Bombardier, qui est probablement une des avionneries les plus prospères au monde³². » Lorsqu'une telle assistance est consentie à une grande entreprise dans une région donnée, les autres régions se précipitent pour en recevoir autant. C'est ainsi que, peu après l'épisode Bombardier, des voix se firent entendre, dans l'Ouest, pour que le fédéral vienne à la rescousse de Canadian Airlines International. Le *Edmonton Sun* affirma, en éditorial : « Les travailleurs, les administrateurs et les représentants syndicaux de CAI ont parfaitement le droit de demander en quoi ils sont différents de ceux de Bombardier, au Québec³³. »

Il est donc urgent de repenser complètement la politique de développement régional du gouvernement fédéral et les mesures auxquelles elle donne lieu. Des remises en question s'imposent à propos du ciblage géographique, de la nature et des objectifs des mesures envisagées, des responsabilités respectives des différents partenaires. À bien des égards, ces interrogations transcendent le développement économique régional et vont au cœur même du débat sur l'unité canadienne.

31. Voir, par exemple, Giles Gherson, « Federal aid for Bombardier unfairly flies into regional envy », *The Ottawa Citizen*, 13 novembre 1996, p. A-12.

32. Cité dans le *Globe and Mail*, Toronto, le 29 octobre 1996, p. B-11.

33. Cité dans « Airlines's financial plight puts Liberals in a bind », *Globe and Mail*, 9 novembre 1996, p. A-6.

Que faire ?

La mondialisation, la révolution de l'information et le libre-échange ne cessent de transformer le mode d'ancrage de nos économies. Chose certaine, la situation a considérablement changé sur ce plan depuis l'instauration de l'APECA en 1987.

La proximité des marchés demeure toujours un facteur dans la décision d'implanter de nouvelles entreprises. Mais à l'âge de la haute technologie et de l'informatique, ce facteur devient progressivement moins important. La société internationale Arthur Andersen a récemment mené une étude sur cette question. « Les pressions de la concurrence sont ainsi faites, écrit-elle, que le lieu d'implantation d'une entreprise aura de plus en plus d'importance sur sa performance ; il s'ensuit, tout naturellement, que l'on consacre de plus en plus de temps et d'argent à décider de ce lieu, avec l'aide d'une armée de spécialistes³⁴. » Quels sont donc ces facteurs ?

Selon Anderson, trois sociétés sur quatre considèrent la disponibilité de la main-d'œuvre comme étant le facteur le plus important, et ce en dépit du fait que les énormes capitaux investis par les transnationales ne créent pas nécessairement un grand nombre d'emplois. Suivent ensuite, dans l'ordre, l'accès au marché et la structure des coûts de production, y compris les salaires. L'espace disponible est également considéré comme une contrainte décisive, particulièrement en Europe mais aussi dans certaines parties des États-Unis. « Certains pays offrent une excellente infrastructure d'affaires, écrit le rapport, mais leur absence de vision stratégique les a laissés à court de la denrée la plus importante de toutes [...] le terrain³⁵. »

Pour Lester Thurow, l'évolution récente dans les domaines de la haute technologie et de l'information a profondément modifié le

34. « Free trade and free thought still count », *Financial Times*, 8 octobre 1996, p. 1.

35. Ibid.

mode de dispersion géographique de l'activité économique. Dans les sociétés industrielles de jadis, chaque entreprise était tout naturellement située dans un lieu donné³⁶. Les facteurs importants étaient le capital et les ressources naturelles. Certes, une politique économique nationale, comme celle du Canada, pouvait favoriser certaines régions plutôt que d'autres. Mais on ne peut, après tout, extraire le charbon que là où il se trouve et les biens qui exigent une forte capitalisation étaient, plus souvent qu'autrement, produits dans des régions riches ou proches des marchés. Aujourd'hui, par contre, les entreprises dont la matière première est l'intelligence peuvent s'installer n'importe où ; la nouvelle économie n'est plus liée à la géographie.

Les industries du savoir, on n'en saurait douter, recomposent le visage de l'économie tout comme l'avait fait la révolution industrielle il y a quelques siècles. À l'époque pré-industrielle, les grands décideurs étaient les propriétaires terriens. À l'ère industrielle, les détenteurs de capitaux les remplacèrent. Aujourd'hui, dans le monde post-industriel, les décisions appartiendront à ceux qui détiennent le savoir ou sont capables d'en administrer le déroulement. C'est le savoir, et un peu de chance, qui ont fait Bill Gates, non le capital ou la propriété foncière. C'est aussi le savoir qui a fait Silicon Valley, la route 128 près de Boston et les nombreuses entreprises implantées dans les Carolines. Comme l'écrit Thurow, « Silicon Valley et la route 128 sont ce qu'elles sont parce que, tout simplement, là sont les cerveaux. Elles n'ont vraiment rien d'autre à offrir³⁷. »

Que conclure de tout cela quant au Canada atlantique ? La région se débrouilla fort bien à l'époque pré-industrielle (les premiers colons furent d'excellents pêcheurs et d'excellents fermiers, certains réussissant même à arracher à la mer des enclaves de haute fertilité). Mais il n'en fut pas ainsi à l'ère industrielle. Au risque de me répéter, je dirai pourtant que les forces du marché n'expliquent pas tout. La politique économique nationale et la décision politique de concentrer la production industrielle, liée à l'effort de guerre, au Canada central expliquent largement cette situation. Que se passera-t-il maintenant ? Cela dépend. Une seule certitude : pour connaître le succès, la région aura besoin d'un peu de chance, d'une abondance de cerveaux et de quelques autres adjuvants.

36. Lester C. Thurow, *The Future of Capitalism*, New York, William Morrow and Company Inc., 1996, p. 8.

37. Ibid., p. 68.

L'avenir économique du Canada atlantique repose-t-il sur le savoir ? Oui. Je n'entends pas, par là, que tout le reste est sans importance. Il est certain, par exemple, que d'importants développements se produiront, au cours de la prochaine décennie, dans les secteurs minier, gazier et pétrolier. Voisey's Bay au Labrador, de nouvelles exploitations minières au Nouveau-Brunswick, les six champs gaziers de l'île aux Sables, sur le plateau continental de la Nouvelle-Écosse, les gazoducs qui franchiront la Nouvelle-Écosse et le sud du Nouveau-Brunswick, tout cela présage une croissance vigoureuse.

L'industrie des pêcheries, aquaculture du Nouveau-Brunswick comprise, continuera d'employer une importante main-d'œuvre. Il en ira ainsi du secteur agricole dans plusieurs zones rurales. En outre, l'industrie touristique, puissamment aidée par les programmes fédéraux depuis une trentaine d'années, assurera encore de nombreux emplois. Et l'on pourrait encore ajouter à cette liste.

Le Conseil économique des provinces de l'Atlantique (CEPA) a récemment publié une série de cinq rapports consacrés à l'avenir économique de la région³⁸. Les documents, qui aident à mieux comprendre les défis qui nous attendent, s'attachent notamment aux secteurs traditionnels et aux conséquences des réductions dans les dépenses du gouvernement fédéral. Le conseil s'inquiète de la réduction des paiements de transfert aux provinces de l'Atlantique et de celles qui s'ajouteront à ceux qui sont destinés aux individus (p. ex., le nouveau programme d'assurance-emploi). Il note, par exemple, que « depuis 1980, les subsides fédéraux destinés aux régions et l'aide à l'investissement proposé aux entreprises sont passés de 12,7 p. cent du PIB en 1980 à 2,1 p. cent en 1994³⁹. » En termes prospectifs, le CEPA accorde une grande importance au capital de risque et applaudit à la création récente du fonds ACF Capital Atlantique Inc. Ce fonds est doté d'un capital de 30 millions de dollars provenant en parts égales des banques à charte, du gouvernement fédéral et des quatre provinces atlantiques. Il est indépendant du gouvernement et administré par un conseil formé de membres du secteur privé qui l'investira dans des petites et moyennes entreprises qui offrent, dans la région, de bonnes possibilités de croissance. Le CEPA estime, en conclusion, que « le développement de l'économie des provinces de l'Atlantique exigera de

38. Ces textes furent publiés dans le *Telegraph Journal* (Saint John) du 4 au 8 novembre 1996.

39. *Ibid.*, 8 novembre 1996, p. A-12.

moderniser les moteurs de croissance et d'en créer de nouveaux⁴⁰. » Pour preuve que l'économie de la région peut se tailler une place dans l'économie mondiale, il relève les récents développements survenus à Halifax et à Moncton.

Pour que le Canada atlantique s'insère de plein droit dans la nouvelle économie, pour qu'il prospère, pour qu'il assume entièrement les services qu'il propose à ses citoyens, il lui faudra créer de nouveaux moteurs de croissance. La modernisation est certes nécessaire dans la mesure où doivent être maintenus et protégés les emplois existants, tâche à laquelle la région devra évidemment se consacrer. Mais il ne peut s'agir, en ce cas, que de conserver les acquis. La croissance, ici comme ailleurs, réside d'abord dans les industries du savoir.

Il est bien connu que la recherche et développement nourrit les activités économiques et les industries du savoir. Sur ce point, cependant, le Canada atlantique n'affiche pas un bulletin très reluisant. Exprimées en pourcentage du PIB, ses dépenses au titre de la R&D sont de 35 p. cent en-dessous de la moyenne canadienne, de 78 p. cent inférieures à celles de l'Ontario et de 30 p. cent moindres que celles du Québec. De ces dépenses, le gouvernement fédéral fournit 57 p. cent (contre 31 p. cent pour l'ensemble du pays et 29 p. cent en Ontario) et le secteur privé à peine 13 p. cent (contre 42 p. cent au plan national et 44 p. cent en Ontario)⁴¹. Ajoutons que la région ne pourra que régresser davantage sur ce point si les gouvernements effectuent inconsidérément leurs prochaines réductions budgétaires.

Le secteur des services accuse également un certain retard sur celui des autres régions canadiennes. Le pourcentage des entreprises qui recourent à l'informatisation est inférieur de 10 à 15 p. cent à celui des autres régions, les seules exceptions étant les systèmes financiers informatisés, les contrôles d'inventaires et les systèmes de gestion immobilière. Au plan manufacturier, les entreprises œuvrant dans le domaine de l'alimentation, du bois, du traitement primaire et secondaire des métaux, de la machinerie, de l'équipement de transport, du pétrole et de la chimie, sont toutes à la remorque de leur contrepartie nationale en ce qui a trait à l'utilisation des technologies de pointe.

40. Ibid.

41. Voir Savoie, *APECA : Face à l'avenir*, p. 22.

Tableau 1
Distribution provinciale des dépenses de R&D, 1985-1994

Provinces	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Terre-Neuve	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Île-du-Prince-Édouard	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nouvelle-Écosse	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2
Nouveau-Brunswick	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1
Québec*	23	22	24	23	24	24	26	26	26	26
Ontario*	44	46	48	46	46	45	45	45	45	45
Manitoba	3	3	2	2	2	3	3	2	2	2
Saskatchewan	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Alberta	9	8	7	7	8	8	8	7	7	7
Colombie-Britannique	7	7	6	6	7	7	7	7	7	7
Sous-total, Canada¹ (%)	93	93	94	93	93	93	94	94	94	94
Région de la capitale nationale	7	7	6	7	7	7	6	6	6	6
Total, Canada (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Canada, Dépenses totales en R&D (en millions de \$)	6 901	7 460	7 866	8 373	8 944	9 755	10 203	10 704	11 499	12 015

1. Comprend le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ; * Les chiffres pour le Québec et l'Ontario excluent les dépenses fédérales effectuées dans la région de la capitale nationale.
Source : Statistique Canada, Cat. no. 88-001, octobre 1996.

Tableau 2
Distribution provinciale des dépenses de R&D, par secteur, 1994

Secteur	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Q.C.*	Ont.*	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Sous-total, Can. ¹	Total, Can. ¹
En millions de dollars												
Gouv. fédéral	34	10	82	27	223	296	81	47	89	102	998	1 734
Gouv. provinciaux ²	3	-	4	2	57	87	3	13	48	29	256	256
Le secteur privé	12	2	42	46	1 928	3 905	93	55	446	489	7 018	7 018
Éducation supérieure	51	4	89	42	883	1 076	106	28	258	261	2 858	2 858
Tous secteurs ²	100	16	217	118	3 128	5 461	292	203	848	888	11 279	12 015
Pourcentage du total provincial												
Gouv. fédéral	34	63	38	23	7	5	28	23	10	11	-	14
Gouv. provinciaux ²	3	-	2	2	2	2	1	6	6	3	-	2
Le secteur privé	12	13	19	39	62	72	32	27	53	55	-	58
Éducation supérieure	51	25	41	36	28	20	36	43	30	29	-	24
Tous secteurs ²	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	-	100
Pourcentage du total canadien												
Gouv. fédéral	2	1	5	2	13	17	5	3	5	6	58	42
Gouv. provinciaux ²	1	-	2	1	26	34	1	5	19	11	100	-
Le secteur privé	-	-	1	1	27	56	1	1	6	7	100	-
Éducation supérieure	2	-	3	1	31	38	4	3	9	9	100	-
Tous secteurs ²	1	-	2	1	26	45	2	2	7	7	94	6

1. Comprend le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ; 2. Comprend les conseils de la recherche et des fondations des provinces ; 3. Comprend les institutions privées sans but lucratif ; 4. Les chiffres pour le Québec et l'Ontario excluent les dépenses fédérales effectuées dans la région de la capitale nationale.
Source : Statistique Canada, Cat. no. 88-001, octobre 1996.

En outre, selon le Conseil économique du Canada, le Canada atlantique affichait, pour la période 1980-1985, le plus bas niveau de recours à la technologie. L'automatisation n'avait été introduite que dans 66,7 p. cent des entreprises, contre 75,5 p. cent dans l'ensemble du pays. Les dépenses d'équipement informatique, exprimées en pourcentage des ventes, représentaient moins de la moitié de la moyenne nationale.

Les plus récentes données de Statistique Canada montrent un très minime progrès au plan de la R&D. En 1994, par exemple, 71 p. cent de la R&D était effectuée au Québec et en Ontario. Ce chiffre grimpe de 6 p. cent lorsqu'on y ajoute les données de la région de la capitale nationale (RCN) tel que le démontre le tableau 1.

Statistique Canada définit la R&D comme un travail systématique de création entrepris afin d'accroître le savoir scientifique et technique et la transformation de ce savoir en applications nouvelles. Les dépenses consenties au titre de la R&D représentent donc un indicateur majeur des activités consacrées à la création technologique et scientifique. Le tableau 2 en indique la distribution par secteur pour l'année 1994. On y découvre que dans les provinces affichant une solide performance (Ontario, Québec, Alberta et Colombie-Britannique), le monde des affaires *et* les gouvernements provinciaux y sont particulièrement actifs.

Le rôle du gouvernement fédéral en matière de développement régional

Même si, à mon avis, les programmes fédéraux de développement régional ont toujours été outrageusement généreux, je ne souscris pas à la thèse selon laquelle les sommes consenties au Canada atlantique l'auraient été en pure perte. Je récusé également la théorie, très à la mode aujourd'hui, qui veut que les gouvernements ne puissent être de quelque utilité dans le domaine du développement économique. Souvenons-nous qu'au cours des années 1920, les marchés « libres » n'ont pu être recomposés qu'avec l'aide massive des gouvernements. Nous savons aussi qu'aucun pays n'a jamais pu atteindre un niveau décent d'alphabétisation sans s'être d'abord doté d'un système public d'enseignement. Nous savons, en outre, que l'entreprise privée fonctionne, d'abord et essentiellement, sur le court terme. C'est ainsi que le système ferroviaire canadien n'aurait jamais existé sans l'apport direct des pouvoirs publics. De même, aux États-Unis, l'électrification rurale fut l'œuvre d'une société publique, la « Rural Electrification Administration (REA) », à une époque où, comme le souligne Thurow, la clientèle de ces régions n'était pas assez nombreuse pour justifier l'engagement des sociétés privées⁴². C'est pourtant grâce à cette électrification que l'agriculture américaine devint la plus performante au monde, moins de 2 p. cent des heures-travail du fermier américain suffisant à nourrir l'Amérique et une bonne partie de la planète. Ajoutons que l'entreprise privée essaie aujourd'hui, et par tous les moyens, de mettre la main sur les coopératives REA.

Il n'est même pas nécessaire, du reste, de recourir à l'histoire pour illustrer ce rôle-moteur des gouvernements. Pensons seulement au réseau Internet, conçu et réalisé en 1969 par le Département américain de la Défense afin de relier entre elles les installations militaires en cas d'attaque atomique et dont la « U.S. National

42. Thurow, *The Future of Capitalism*, p. 290.

Science Foundation » assumé, en 1986, les coûts de transformation en ce qui est aujourd'hui l'autoroute mondiale de l'information⁴³.

Non seulement les modes sont-elles essentiellement passagères, mais ceux qui les adoptent ignorent souvent la réalité. La nouvelle manière de penser leur paraît obligatoirement supérieure à l'ancienne dont ils dénigrent, trop souvent, les traits et même les réussites. Aujourd'hui en vogue, le néo-conservatisme n'aura qu'un temps, comme toutes les modes. Il ne faudrait pas, entre temps, écarter du revers de la main le rôle important que peuvent jouer les pouvoirs publics quant au développement économique. En biotechnologie et en d'autres domaines, l'économie du savoir recèle d'autres internet.

Cela dit, je dois admettre que le gouvernement fédéral s'est retiré, lentement mais sûrement, du champ du développement régional. Il a, au cours des dernières années, considérablement réduit ses dépenses en ce domaine, aboli les subventions en espèces qui incitaient les entreprises à s'installer dans des régions désignées et restreint sa participation aux programmes provinciaux de même nature. Tout cela, à mon avis, relevait du bon sens et, ajouterais-je, aurait dû être fait depuis longtemps.

Peut-être devrait-on s'en tenir là, compte tenu des problèmes financiers d'Ottawa et du fait que, selon certains, les gouvernements ne peuvent rien faire de bon. Laissons le gouvernement abandonner le champ du développement régional et tout ira bien partout.

Je ne suis pas d'accord. Au risque de me répéter, je soutiens qu'il est urgent de repenser les politiques fédérales en cette matière. Partout au Canada subsistent des programmes qui ne sont pas seulement coûteux mais qui doivent être remis à jour. Plus important encore, le secteur public – particulièrement le gouvernement fédéral – doit revoir son rôle afin de devenir un élément-moteur du développement économique au Canada atlantique.

Il importe, d'abord et avant tout, qu'Ottawa procède à une évaluation cohérente de toutes les mesures en vigueur dans le domaine du développement régional et qu'il précise non seulement celles qu'il doit supporter mais aussi les lieux où elles doivent être appliquées. Ottawa devrait, en outre, cesser officiellement de s'acharner à concevoir des politiques visant à éliminer les disparités régionales. Loin de renforcer l'unité nationale, cet objectif, et les mesures

43. Ibid.

afférentes, ont plutôt nourri les jalousies régionales. L'objectif réaliste, à mon avis, consiste à développer au maximum l'économie du Canada atlantique, et non à amener cette économie au niveau de celle de l'Ontario, ce qui est proprement irréalisable.

Un tel changement de cap ne ferait guère problème. Même s'il ne l'a jamais admis publiquement, en effet, le gouvernement fédéral a renoncé depuis longtemps à lutter contre les disparités régionales. Comment aurait-il pu prétendre le contraire alors qu'il créait, dans la foulée de l'APECA, la Diversification de l'économie de l'Ouest à qui il accordait 1,2 milliard de dollars de fonds nouveaux ? Est-il nécessaire de rappeler que les économies de l'Alberta et de la Colombie-Britannique comptent parmi les plus fortes du monde ?

Durant les dernières décennies, le gouvernement fédéral a accordé des milliards de dollars à son ministère de l'Industrie (quelle qu'en ait été l'appellation au fil des ans). Ces fonds ont été, pour l'essentiel, consacrés au Canada central, plus particulièrement au sud de l'Ontario. Certains observateurs aiment à croire que Kanata, cette concentration d'entreprises de haute technologie située en banlieue d'Ottawa, est le fruit d'un sens aigu de l'entrepreneuriat et des forces du marché. Sans doute le premier de ces facteurs a-t-il joué. Mais comment faire abstraction des achats par le gouvernement et des énormes subventions consenties au titre de la R&D, toutes mesures mises en œuvre par le ministère de l'Industrie. Ce ministère a aussi sauvé de la faillite plusieurs entreprises du Canada central⁴⁴. On pardonnera donc aux Canadiens de l'Atlantique de laisser voir un certain scepticisme lorsqu'ils voient Ottawa aider financièrement Bombardier au Québec et les chocolateries Ganong au Nouveau-Brunswick.

Abstraction faite de tout cela, cependant, il reste qu'Ottawa n'a plus les ressources nécessaires – programmes ou subventions – pour éliminer les disparités régionales. Il faut que les Canadiens le sachent, particulièrement ceux de l'Atlantique. Le développement régional n'est pas une simple question d'implantation industrielle, c'est aussi une question d'éducation ; il s'agit d'amener les Canadiens à une meilleure compréhension de leur économie, afin qu'ils puissent décider en toute connaissance de cause de leur avenir et de l'endroit où ils veulent vivre. Nous devons tous expliquer clairement que les ressources financières et les politiques d'Ottawa ne

44. Savoie, *Regional Economic Development*.

sont que fétu de paille devant des forces comme les taux d'intérêts, la valeur du dollar canadien, la course aux ressources naturelles, la qualité de la main-d'œuvre, etc.

Si le gouvernement d'Ottawa jouait franc jeu et admettait qu'il ne vise pas à éliminer les disparités régionales, l'unité nationale ne s'en porterait que mieux. Faute de fonds publics pour les alimenter, les jalousies régionales s'atténueraient et, qui sait, disparaîtraient peut-être.

Quoiqu'il en soit, plusieurs des leviers politiques les plus importants quant au développement économique relèvent des provinces ou sont en voie de leur être cédés. Éducation, services sociaux, forêts, mines, infrastructures telles que routes et zones industrielles, tout cela relève des provinces ou des municipalités.

D'où la question : quelle est la fonction des agences fédérales de développement régional ? En d'autres termes, que devrait faire Ottawa de l'ADNO, de la DÉO, du BFDRQ, du ministère de l'Industrie et de l'APECA ? Les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario disposent des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des politiques dans les champs qui relèvent de leur juridiction. Quant aux autres provinces, il leur demeure loisible de recourir aux paiements de péréquation pour financer leurs projets prioritaires. Le régime de péréquation, rappelons-le, laisse les gouvernements provinciaux parfaitement libres d'en affecter les fonds à leur gré. Depuis les années 1960 et en dépit de quelque résistance d'Ottawa, les fonds provenant des ententes fédérales-provinciales sur le développement ont été, à *presque* 100 p. cent, dépensés dans des domaines de juridiction provinciale.

On a déjà laissé entendre que le gouvernement fédéral possédait, en matière de planification publique, une compétence qui faisait défaut aux plus petites provinces, particulièrement à celles de l'Atlantique. Il était donc normal qu'il s'engage, notamment en matière de développement économique, dans des champs de juridiction provinciale. Tel n'est plus le cas, tant s'en faut. Les fonctions publiques provinciales, y compris celles des provinces de l'Atlantique, ne sont plus, et depuis longtemps, les cousines pauvres de leur contrepartie fédérale. Il se peut que la compétence leur soit venue, au fil des ans, de l'habitude de gérer des ententes fédérales-provinciales de développement. Quelle qu'en soit la raison, les provinces sont aujourd'hui parfaitement capables d'occuper pleinement leurs champs de juridiction.

Qu'en est-il de l'aide fédérale au secteur privé ? Les subventions en espèces sont passées de mode, remplacées par des prêts de faveur et des garanties d'emprunt. Pourquoi ce virage ? J'y vois deux raisons. Premièrement, Ottawa a décidé qu'il ne pouvait plus se permettre de subventions en espèces pour fins de développement économique. Forcé de réduire ses dépenses, le gouvernement devait choisir : ou bien il abolissait les subventions au secteur privé, ou bien il réduisait davantage les paiements de transfert aux provinces (à l'assurance-santé, par conséquent) ou aux individus (aux retraités, par conséquent). Il a opté pour la première solution.

En outre, les subventions en espèces ne sont plus très populaires auprès du secteur privé. Selon plusieurs chefs d'entreprise et dirigeants du monde des affaires, ces subventions perturbaient le marché et drainaient les fonds publics à une époque où Ottawa éprouvait de sérieux problèmes fiscaux. Quant aux patrons qui en bénéficiaient, ils avaient tendance à se tenir coi. On comprendra facilement pourquoi : peu d'entre eux auraient volontiers admis que les fonds publics devaient suppléer à leur absence de flair...

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, l'intervention du gouvernement dans l'économie est passée de mode. Ce fut là un autre facteur important. S'il est un secteur de l'économie qui peut se passer de l'aide du gouvernement, disent les tenants de cette théorie, c'est bien le monde des affaires. Si l'entreprise ne peut s'orienter, ou même survivre, sans une telle assistance, où donc s'arrêtera l'intervention des pouvoirs publics ?

On n'a certes pas abandonné les subventions en espèces parce que des recherches auraient démontré l'efficacité supérieure des prêts. Pourquoi, dès lors, conserver ces prêts de faveur ? Pourquoi ne pas abolir toute forme d'aide gouvernementale aux entreprises ? On aiderait sûrement, le cas échéant, à calmer les jalousies régionales (voir l'épisode Bombardier vs Canadien International).

Une telle abolition comporte pourtant un danger : les gouvernements s'interdiraient alors d'intervenir là même où leur intervention serait nécessaire à l'économie. Je reviens aux chocolateries Ganong. Il serait facile de démontrer que, dans ce cas précis, l'intervention profita à l'économie, à la province, au Canada et aux contribuables, sans oublier les employés et les propriétaires de la compagnie.

Pourrions-nous faire en sorte qu'un tel soutien financier ne soit accordé, à l'avenir, qu'en de telles circonstances ? Probablement. Il serait possible d'établir des lignes directrices selon lesquelles l'assistance financière ne serait consentie que :

- ▶ À certaines régions (p. ex., Terre-Neuve et le Labrador, le Cap-Breton, les zones rurales du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, le Québec rural, le nord de l'Ontario, les zones rurales du Manitoba et de la Saskatchewan).
- ▶ Aux entreprises qui doivent se moderniser pour demeurer compétitives et ne pas licencier. Celles qui voudraient procéder à une expansion ou créer de nouvelles activités ne seraient *pas* admissibles.

Qu'advierait-il des autres régions ? Les zones urbaines des régions moins développées, comme Halifax et Moncton, ont une économie assez forte et assez diversifiée pour absorber d'éventuelles mises à pied. Des entreprises existantes, ou de nouvelles, prendront la relève et créeront d'autres emplois. Il n'en va pas ainsi, cependant, des petites communautés qui, comme celle de St. Stephen au Nouveau-Brunswick, ne dépendent que d'une seule entreprise. La ligne de démarcation entre régions « riches » et régions « moins riches » séparera bientôt les zones rurales des zones urbaines plutôt que le Canada atlantique de l'Ontario. Telle est la nature de la nouvelle économie.

Qu'advient-il des entreprises qui désirent étendre leurs activités ou en créer de nouvelles dans les régions moins développées ? Ce sont, par définition, des entreprises prospères qui devraient facilement trouver accès au capital. En outre, nous le notions ci-haut, le Canada atlantique dispose désormais, à cette fin, d'un fonds d'investissement établi conjointement par le secteur privé et les gouvernements. Ces entreprises peuvent y soumettre leurs projets.

Qu'advient-il de ceux qui se lancent en affaires pour la première fois ? Ces entrepreneurs ont rarement besoin, à l'origine, d'un capital très considérable. Ils sont, par définition, bien connus dans le milieu restreint auquel ils appartiennent. Les gouvernements provinciaux sont beaucoup mieux en mesure d'évaluer leurs besoins et de leur fournir assistance. Il existait même au Nouveau-Brunswick, avant que ne soit créée l'APECA, un programme expressément consacré à ces nouveaux entrepreneurs. La province l'abandonna lorsque l'APECA eût instauré un programme Action assez flexible et assez compréhensif pour intégrer cet aspect du développement.

Que reste-t-il ? Pas grand'chose. J'inviterais Ottawa à abolir la Diversification de l'économie de l'Ouest et à réduire substantiellement son ministère de l'Industrie. Les provinces de l'Ouest ne sont pas à court de recettes fiscales, le secteur privé y est solide et les activités de R&D y sont en pleine croissance, particulièrement en Alberta et en Colombie-Britannique. J'ai un jour demandé à un fonctionnaire supérieur d'une agence centrale pourquoi on avait créé le DÉO si tôt après l'APECA et pourquoi on l'avait doté d'encore plus d'argent « neuf ». Rien, en effet, n'avait laissé présager une telle initiative, ni l'histoire ni les orientations du gouvernement. Réponse de mon interlocuteur : « Vers la fin des années 1980, à Ottawa, tout ce qui valait d'être entrepris valait au moins 1 milliard de dollars. Si vous n'aviez pas un milliard, vous n'en valiez pas la peine. Souvenez-vous de l'aide aux agriculteurs de l'Ouest. Eh bien, l'APECA et la DÉO relevaient de la même problématique. Si cela valait d'être rendu public, cela valait un milliard. Ne cherchez pas midi à quatorze heures. Et dans le cas de l'Ouest, dites-vous que Don Mazankowski, qui était un des poids lourds du cabinet, n'avait rien contre la dépense⁴⁵. »

Quant au ministère de l'Industrie, essentiellement tourné vers le sud de l'Ontario, il est gigantesque, coûteux et titulaire d'un mandat plutôt imprécis. Deux programmes se divisent son organigramme : le Programme des services axés sur le marché, doté d'un personnel de 2 313 employés plein temps ou équivalent et d'un budget de 186 millions de dollars ; le Programme du développement de l'industrie et des sciences qui emploie 2 518 personnes et dispose d'un budget de 782 millions de dollars.

Le Programme des services axés sur le marché est fort ancien et se déploie dans des domaines de juridiction incontestablement fédérale. Il coiffe des activités importantes dans les domaines de la protection du consommateur, de la loi sur la concurrence, des faillites et de la gestion du spectre. Il serait certes possible d'y réduire les dépenses mais personne ne saurait mettre en doute la nécessité de ces activités et, sauf peut-être les souverainistes québécois, le fait qu'elles doivent précisément relever du gouvernement fédéral. On se souviendra que le ministère de l'Industrie hérita de la presque totalité de ce programme lorsque fut aboli, en 1993, le ministère de la Consommation et des Corporations.

45. Consultation avec un ancien secrétaire du Conseil du Trésor à Ottawa.

Mais on ne peut en dire autant du second programme, dont voici la répartition :

Tableau 3
Programme du développement de l'industrie et des sciences

	Montant (en milliers de \$)	Employés plein temps ou équivalent
Politique micro-économique	60 510	298
Développement industriel	406 749	1 285
Tourisme	54 351	66
Autres opérations	197 670	118
Services corporatifs et de gestion	62 635	751
Total	781 915	2 518

Source : Industrie Canada, *Prévisions 1996-1997, partie III*.

Je ne voudrais pas laisser entendre que tout, dans ce programme, est superflu et constitue un gaspillage. Mais aucun doute n'est permis : il y a là ample matière à réductions des dépenses, des chevauchements et des doublons et toutes les raisons de s'interroger sur le rôle que doit tenir le gouvernement fédéral dans le domaine du développement économique.

Un exemple. Le ministère de l'Industrie affirme « être un chef de file fédéral dans la création d'un climat propice à la libre entreprise au Canada, en facilitant l'accès au perfectionnement professionnel, au financement, à l'innovation et aux débouchés⁴⁶. » C'est exactement ce que fait l'APECA au Canada atlantique. Mais le ministère fédéral de l'Industrie n'est pas le seul à travailler au développement d'un esprit d'entreprise. Les ministères provinciaux de l'économie, les commissions industrielles régionales et les groupes locaux ont tous mis au point des programmes à cette fin.

Le ministère emploie 1 285 personnes qui dépensent 407 millions de dollars au titre du Programme du développement de l'industrie et des sciences. Je me penche depuis vingt-cinq ans sur les problèmes de développement économique du Canada atlantique et je n'ai à peu près jamais relevé trace de ces gens ou de leurs programmes. J'ai parcouru la description que donne le ministère de leurs activités (*Prévisions 1996-1997*, p. 3-14 et 3-16) ; les préci-

46. Industrie Canada, *Prévisions 1996-1997, partie III*, Plan des dépenses, Groupe Communication Canada, Ottawa, 1996, p. 3-15.

sions y sont plutôt maigres et ne justifient certainement ni le volume du personnel ni celui des dépenses. Peut-être ces activités sont-elles, vues du sud de l'Ontario ou d'une autre région, plus évidentes et les réussites plus impressionnantes. J'aimerais bien, pour ma part, en voir les preuves. Les autres contribuables aussi, sans doute.

Selon la littérature scientifique consacrée à l'administration publique, les ministères et les agences qui poursuivent des objectifs multiples affichent généralement des performances médiocres. Si Revenu Canada fait un excellent travail, c'est qu'il se consacre, d'abord et avant tout, à *une* tâche : percevoir les impôts et les taxes de tous les Canadiens. On est frappé en revanche, à la lecture du plan de dépenses 1996-1997 du ministère de l'Industrie, de la multitude d'intentions et d'objectifs qu'il s'est donnés : protéger les consommateurs, appliquer les lois sur la concurrence, assurer la qualité et l'efficacité des communications-radio, administrer efficacement les droits et les régimes de propriété intellectuelle, promouvoir le tourisme, promouvoir le développement du nord de l'Ontario, aider la petite entreprise, aider la grande entreprise, promouvoir une politique de services, etc.

Le ministère possède aussi des bureaux régionaux. Au Canada atlantique, tout au moins, les réalisations issues du Programme du développement de l'industrie et des sciences ne sont guère perceptibles. Et, phénomène plus grave, on voit mal en quoi le travail des bureaux régionaux du ministère de l'Industrie diffère de celui de leurs homologues de l'APECA. De plus, le champ du développement économique est occupé par de nombreux intervenants non-gouvernementaux (*e. g.*, qui ne relèvent ni du fédéral, ni de l'APECA).

Imaginons, pour un moment, que nous sommes le dirigeant d'une petite entreprise de Moncton ou un entrepreneur de l'extérieur qui désire y implanter une nouvelle entreprise. Imaginons, en outre, que nous œuvrons dans le domaine des pêcheries. Ce jour-là, installé au dernier étage de l'hôtel Beauséjour, nous tentons de décider du chemin à prendre pour intéresser les pouvoirs publics à notre projet. D'où nous sommes, le panorama est éloquent : l'édifice adjacent à l'hôtel abrite les bureaux de l'APECA ; en face, on trouve ceux de la Banque de développement du Canada ; plus loin, même rue, ceux du ministère de l'Industrie ; plus au nord, ceux de Pêches et Océans Canada ; plus bas, même rue, la Commission locale de développement économique. Nous pourrions aussi risquer une visite au bureau du ministère fédéral des Ressources humaines, question de profiter de leurs programmes de développement éco-

nomique et de formation de la main-d'œuvre. Cela fait, il faudrait tout reprendre à zéro et penser à rencontrer des fonctionnaires attachés aux ministères provinciaux des Pêcheries et du Développement économique. Est-ce tout ? Pas vraiment. Ne vaudrait-il pas la peine, tout compte fait, de rencontrer aussi les représentants du tout nouveau fonds ACF Capital Atlantique Inc. ?

Et maintenant ?

« Nous n'avons surtout pas besoin d'un surcroît de programmes et d'argent » : tel était un des points majeurs du rapport que je soumettais au premier ministre en 1987. Nonobstant cette insistance, on nous a expédié, sans coup férir, un grand nombre de « nouveaux » programmes et beaucoup d'argent « nouveau ».

Depuis lors, et particulièrement depuis trois ans, on nous parle abondamment de contraintes fiscales, de réduction du déficit, de l'urgence d'amincir l'appareil gouvernemental ou de le réorganiser de fond en comble. La réalité, cependant, est tout autre. On ne peut guère s'attendre, certes, à ce que les gouvernements lancent dorénavant des projets publics aussi vastes et aussi coûteux que celui de l'APECA.

Mais ce qu'on a jusqu'à maintenant omis de faire, c'est de repenser en profondeur la politique fédérale de développement économique ou de réorganiser à cet effet l'appareil d'État. On a bien, à maintes reprises, grignoté les budgets discrétionnaires, réduit les dépenses de certains programmes et introduit de nouvelles règles (p. ex., les prêts de faveur qui remplacent les subventions en espèces). Mais on s'est contenté, dans l'ensemble, de rester soigneusement à la surface des choses plutôt que d'entreprendre un réaménagement en profondeur de ce domaine du développement régional. Il est devenu évident que politiciens et fonctionnaires ne sont plus, comme jadis, respectés pour leur compétence et leur jugement (ce qui explique, entre autres, le statut non-gouvernemental du fonds ACF Capital Atlantique Inc.). Les politiciens ont souvent été priés de se montrer courageux en abolissant certains programmes plutôt qu'en en réduisant les budgets. Il semble bien, hélas!, que les seuls politiciens courageux soient les politiciens déçédés.

J'invite instamment le gouvernement fédéral à oser procéder différemment, à attaquer le problème *de front* et à repenser sa politique de développement économique au Canada atlantique.

Jusqu'à maintenant, on a plus ou moins reconfiguré cette politique en fonction d'une quelconque révision des programmes, de contraintes fiscales ou de la réduction du déficit. Cela ne suffit pas. Il faut la revoir en profondeur et en fonction d'un objectif primordial : adapter les mesures qui en découlent à la situation économique actuelle et obtenir un rendement « optimum » de chaque dollar investi. Quelques remarques à ce propos :

- ▶ Trop de bureaux gouvernementaux et trop de programmes encombrant encore le champ du développement économique au Canada atlantique. Chevauchements et dédoublements prolifèrent au sein même du gouvernement fédéral et, a fortiori, entre programmes fédéraux et provinciaux. Or à chaque fois que les gouvernements essaient de s'extraire de cet embrouillamini, ils se heurtent à une nuée de fonctionnaires qui entendent tous protéger jalousement leur territoire et leurs programmes. J'invite instamment le gouvernement fédéral à prendre l'initiative de former, de concert avec les quatre gouvernements provinciaux, un *comité conjoint d'experts* non-gouvernementaux (formé de représentants du secteur privé et d'anciens fonctionnaires) qui auraient pour mission de passer en revue *tous* les bureaux gouvernementaux et *tous* les programmes de développement en vigueur au Canada atlantique. Au terme de six mois d'enquête, le comité devra faire rapport *publiquement* de ses constatations. Même si les gouvernements n'allaient pas plus loin dans les changements, une telle révision aiderait puissamment, à elle seule, à recentrer les efforts de développement et à épargner les fonds publics.
- ▶ Entre temps, le gouvernement fédéral pourrait décider des objectifs de développement économique qu'il entend poursuivre dans la région, du rôle qu'il veut y jouer et de la stratégie à suivre. Il lui faut d'abord, pour les raisons expliquées précédemment, abandonner toute velléité d'éliminer les disparités régionales. Il doit ensuite se garder de multiplier indûment les objectifs. La poursuite d'un *petit nombre* d'objectifs clairs et précis entraîne trois conséquences importantes : les citoyens comprennent facilement la marche à suivre, les mesures gouvernementales sont d'autant plus efficaces qu'elles sont concentrées, le gouvernement peut évaluer leur apport avec précision. Depuis trente ans, le gouvernement fédéral a, littéralement, couru cent lieèvres à la fois. On ne compte plus les projets qu'il a soutenus

au nom du développement régional : stations de ski en Colombie-Britannique, terrains de golf au Canada atlantique, édifices à bureaux, routes, autoroutes, ponts, écoles, parcs industriels, reboisement, projets spéciaux dans le domaine des pêcheries et de l'agriculture, usines de traitement des eaux, scieries, développement communautaire, développement rural, exploration minière, chantiers navals, tourisme, énergie, nouvelles usines de pneumatiques, rénovation urbaine, etc. En bref, toutes formes imaginables d'investissement public et privé.

► Au terme de cette multiplication, un seul résultat : le développement régional perdit bientôt toute crédibilité. Absolument personne, même ceux qui l'analysent systématiquement, ne parvenait à comprendre de quoi il retournait. On n'y a jamais, en effet, décelé d'intention précise ; le « développement régional » se résumait tout simplement à dégager des fonds pour un projet, quelle qu'en soit la nature. Bien entendu, il devenait alors impossible d'évaluer la portée de telles mesures. Comment s'y prendre, en effet, devant une telle diversité ? Inutile de dire que tous ceux qui ne croient pas à l'intervention économique des gouvernements – tels les éditorialistes du *Globe and Mail* et du *Financial Post* – ainsi que tous les tenants du néo-conservatisme, se régallèrent abondamment de cet apparent échec. Comment les en blâmer ?

Mais la solution ne consiste pas à « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Abolir l'APECA serait trop facile. Beaucoup plus efficace serait de la réinventer, c'est-à-dire d'en redéfinir la structure, la fonction, le rôle et les objectifs. La paresse nous invite à abandonner le Canada atlantique aux seules forces du marché, conformément à la doctrine néo-conservatrice. Mieux vaudrait, et de beaucoup, tirer les leçons du passé et donner une nouvelle configuration aux politiques et aux programmes fédéraux de développement régional.

Je ne nie pas que la région doive réduire sa dépendance à l'égard des fonds fédéraux. Or non seulement cette dépendance ne disparaîtra pas du jour au lendemain, mais elle ne disparaîtra pas du tout si Ottawa s'en remet aux seuls aléas du marché. La réalité n'est pas celle que nous décrit l'école néo-conservatrice ; l'espace joue un rôle économique et social infiniment plus important qu'elle ne veut bien l'admettre. Toute société vit et grandit dans un lieu géographique précis ; les cultures se définissent souvent en termes d'occupation de l'espace. C'est là un fait généralement admis par la

science sociale contemporaine mais rarement pris en compte par les économistes. Or ces espaces sont, presque toujours, d'étendue inférieure à celle de l'État-nation. Dans la plupart des pays, en effet, des différences importantes – et parfois des conflits – existent entre les diverses sociétés qui les composent. Au Canada, par exemple, régions et provinces ont toutes leurs caractéristiques sociales et culturelles propres, de même que des intérêts particuliers qui les opposent les unes aux autres. À preuve, l'évolution constitutionnelle du pays depuis les années 1980.

Tout homme développe un fort sentiment d'appartenance à son lieu. Famille, amis, institutions, paysage, climat, manière de communiquer, tout cela est fondamental. Il s'ensuit que la mobilité ne va jamais sans douleur, et ce même si, d'aventure, ceux que l'économie déplace pouvaient apporter avec eux leurs écoles, leurs hôpitaux, leurs maisons, leurs églises. La plupart des hommes désirent passionnément gagner leur vie et vivre là où ils sont. On ne saurait concevoir de politique sans accorder à ce désir l'importance qu'il occupe dans le bien-être d'une société. En outre, la plupart des gens ne conçoivent pas le « bien-être » par rapport à l'État-nation. Ils peuvent parfois éprouver quelque fierté en apprenant que le PIB de leur pays surpasse celui du pays voisin, mais ce sentiment ne dure guère s'ils vivent eux-mêmes dans une région sous-développée. Lorsqu'on parle de qualité de vie, il apparaît évident que l'unité de mesure doit être une entité plus petite que l'État-nation.

Nous savons aussi que les pays économiquement forts – tels le Japon, l'Allemagne et les États-Unis – sont constitués de régions fortes. Entre les politiques de développement régional et le dynamisme de l'économie nationale existe une étroite complémentarité qui présente de nombreuses correspondances, dont les suivantes :

- ▶ Les pays dont le revenu per capita est élevé ou en croissance affichent généralement des disparités régionales presque inexistantes ou en voie de diminution ; les pays dont les disparités régionales sont fortes ou en croissance affichent généralement des revenus per capita faibles ou en voie de diminution.
- ▶ Dans les pays à fortes disparités régionales, inflation et chômage sont généralement en progression simultanée ; dans les pays à faibles disparités régionales, l'inverse est vrai.

- ▶ Les pays de faible croissance économique sont généralement en proie à des mouvements cycliques de forte amplitude, de longues dépressions succédant à de brèves périodes de prospérité ; inversement, les pays de forte croissance sont généralement plus stables, les périodes de prospérité étant plus longues et les dépressions plus courtes.
- ▶ Les taux de croissance à long terme sont généralement plus élevés dans les pays qui ont entrepris d'amener à convergence l'activité économique de leurs régions ; en vertu d'un « effet compensatoire », les régions accèdent alternativement à un taux de croissance élevé, les régions faibles à une étape donnée devenant les régions fortes à l'étape suivante, de sorte qu'aucune n'atteint au point où elle amorce un déclin irréversible.

Mais ce qui est plus important, cependant, c'est que les hommes politiques n'adopteront jamais intégralement le calendrier néo-conservateur. Cette résistance se vérifie partout, qu'il s'agisse, aux États-Unis, des contraintes thématiques imposées au budget de défense ou, en Europe, des maxi-projets de développement régionaux. Les élus voudront toujours intervenir et il nous incombe de les aider à déterminer les meilleures mesures possibles.

Cela dit, qu'avons-nous appris et quels conseils pouvons-nous offrir ? Nous avons d'abord appris qu'il faut cibler de manière beaucoup plus précise les mesures de développement régional, à la fois géographiquement et thématiquement. Depuis des années, nous arrosions de fonds publics tout ce qui se présente, dans l'espoir qu'un jour ou l'autre tel ou tel projet amorcera une reprise régionale. Ce faisant, nous avons perdu toute possibilité d'évaluer, fût-ce approximativement, les progrès accomplis dans ce domaine.

Le conseil le plus important ? Que le gouvernement fédéral concentre ses efforts sur un nombre sévèrement limité de secteurs et détermine avec soin un nombre tout aussi limité d'objectifs.

Je proposerais volontiers les suivants :

- ▶ promouvoir l'entrée du Canada atlantique dans la nouvelle économie ;
- ▶ promouvoir l'investissement étranger au Canada atlantique ;
- ▶ promouvoir à l'étranger la vente des produits du Canada atlantique ;

► intégrer la problématique de la région dans la conception fédérale du développement économique.

Nous savons que les industries du savoir redéfinissent l'économie, tout comme la révolution industrielle l'a fait il y a 200 ans ; nous savons aussi que le Canada atlantique, selon toute apparence, a pris là-dessus quelque retard. Après avoir raté la révolution industrielle, la région s'apprête à se laisser de nouveau distancer. De quoi est faite la réussite dans cette nouvelle économie ? La R&D publique et privée y est essentielle, de même que la présence d'universités de haut calibre, d'une main-d'œuvre qualifiée et de communautés qui offrent aux artisans du savoir qualité de vie et avantages divers.

Que peut, dans cette perspective, accomplir le gouvernement fédéral pour le Canada atlantique ? L'Institut canadien de recherche sur le développement régional (ICRDR) publiera bientôt les résultats d'une recherche sur ce sujet qui déborde les cadres du présent document. Qu'il suffise ici d'avancer quelques pistes à la réflexion.

Le gouvernement fédéral consacre déjà, à chaque année, des sommes importantes à la R&D et à l'achat de nouveaux produits. Tout indique qu'il accentuera, au fil des ans, sa présence dans le champ de la R&D, non seulement parce qu'un tel investissement est essentiel dans la nouvelle économie mais aussi parce qu'il est en voie de transférer aux provinces une bonne partie de ses responsabilités dans le domaine des services (p. ex., la formation de la main-d'œuvre). Or nous ne connaissons pas très bien la destination de toutes ces sommes consacrées à la R&D (p. ex., quant aux secteurs économiques). On ne peut s'empêcher de penser que chaque ministère fédéral poursuit ses propres objectifs sans égard aux autres ministères, d'abord attentif à protéger son propre territoire. Il arrive fréquemment que des ministères fédéraux concluent des ententes avec des ministères provinciaux, mais il est très rare qu'ils le fassent entre eux.

Le gouvernement fédéral devrait aborder cette question dans une perspective horizontale. Il devrait évaluer ses activités au Canada atlantique selon un cadre global et non en fonction d'un ministère particulier, par exemple celui de l'agriculture. Il lui faut être plus rigoureux dans ses investissements et cibler ses subventions au titre de la R&D de manière à ce qu'une université, un centre de recherche et peut-être même une province puissent exceller dans

un domaine précis plutôt que d'atteindre à une vague compétence dans une multitude de champs.

Le gouvernement fédéral ne doit pas déterminer seul de la nature de la R&D au Canada atlantique. La région compte de nombreuses entreprises qui s'y consacrent avec succès et écoulent leur production sur tous les marchés du monde. Le gouvernement devrait donc prendre acte de ces activités avant de proposer ses propres mesures. Compte tenu du retard de la région, il devrait en outre convoquer une session avec les quatre provinces atlantiques afin de cibler ses éventuelles mesures en ce domaine.

Nous savons aussi que le Canada atlantique a plus ou moins bien réussi à attirer les investisseurs de l'étranger (voir tableau 4).

Tableau 4
Sommaire des investissements consentis
en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*

	Nombre		Pourcentage		Total cumulatif du 30.06.1985 au 31.03.1994	
	1993-1994	1994-1995	1993-1994	1994-1995	Nombre	%
	Provinces de l'Atlantique	20	18	3,3	3,2	194
Québec	68	77	11,8	13,5	1 084	13,6
Ontario	330	320	57,3	56,1	4 573	57,4
Provinces des Prairies	94	97	16,3	17,0	1 151	14,5
Colombie-Britannique et Nord du Canada	64	58	11,1	10,2	961	12,1
Total	576	570	100,0	100,0	7 963	100,0

Source : Ministère de l'Industrie, Prévisions, partie III, p. 3-29.

On peut interroger ces chiffres fort diversement. L'insuccès provient-il de la paresse du gouvernement fédéral ou de l'absence, au Canada atlantique, d'occasions susceptibles d'intéresser les investisseurs ? Je n'en sais rien et je ne crois pas que quiconque en sache davantage. En revanche, je sais pertinemment ce que m'ont dit et redit les premiers ministres et les gens d'affaires du Canada atlantique : non seulement les fonctionnaires fédéraux en poste à l'étranger préfèrent-ils promouvoir d'autres régions – notamment l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique (ne serait-ce que parce que la plupart d'entre eux en sont originaires), mais ils ignorent les données économiques les plus élémentaires concernant le Canada atlantique.

Diverses mesures permettraient de remédier à cette situation et de promouvoir l'investissement dans la région. On pourrait exiger des attachés commerciaux qu'ils assistent, avant de partir en mission à l'étranger, à des séances d'information sur le Canada atlantique. On pourrait organiser une campagne publicitaire dirigée sur certains pays ou certaines régions : côte est des États-Unis, certains pays d'Europe ou d'Asie. On pourrait apporter quelque assistance aux compagnies étrangères en quête d'un lieu d'implantation.

Je ne parle pas ici de subventions incitatives à l'investissement étranger. Au Canada atlantique, le fédéral devrait même n'accorder d'aide financière à l'entreprise privée que pour deux motifs : encourager l'investissement dans la nouvelle économie et concourir à la modernisation dans les zones non-urbaines afin d'y sauvegarder des emplois. Dans ce dernier cas, en outre, des restrictions sérieuses s'imposent, comme nous l'avons vu précédemment.

Compte tenu de la mondialisation et du contexte international, il apparaît que toute stratégie de développement de la région devrait être articulée sur deux axes : la croissance des marchés et le commerce extérieur. Du reste, l'exiguïté de notre marché ne laisse à nos entreprises d'autre choix que de se tourner vers l'extérieur. Les exportations, en effet, comptent pour 25 p. cent de notre PIB. En 1989, nos principaux secteurs d'exportation – pêcheries, agriculture, mines et forêts – assuraient quelque 260 000 emplois. Les entreprises de l'Atlantique vendent leurs produits dans plus de 100 pays. Mais beaucoup reste à faire et le gouvernement fédéral peut, là-dessus, jouer un rôle déterminant.

Jusqu'à maintenant, les missions d'Équipe Canada n'ont pas ajouté grand'chose aux exportations de la région de l'Atlantique, pour qui les pays asiatiques ne constituent pas un débouché naturel. La Nouvelle-Angleterre, la côte est des États-Unis (New York et New Jersey) et même certains pays de l'Europe de l'Ouest représentent, en revanche, des marchés fort prometteurs. Le premier ministre du Canada pourrait fort bien, en compagnie de ses homologues des quatre provinces, diriger en Nouvelle-Angleterre une mission « Canada atlantique ».

Le gouvernement fédéral pourrait aussi s'investir dans la promotion continue de l'esprit d'entreprise dans un Canada atlantique où la majorité des entreprises appartiennent à un propriétaire unique qui agit à la fois comme directeur administratif, chef du marketing et responsable de la production. Il n'est pas facile, dans

ces conditions, de se tenir au fait des dernières innovations et de penser marchés étrangers. Je ne parle pas ici, répétons-le, de subventions mais d'une manière intelligente et créatrice d'aborder la promotion des entreprises de la région et d'acheminer à chacune l'information dont elle a besoin.

Nombreux sont les dirigeants qui m'ont dit avoir pleinement conscience de l'importance des marchés étrangers pour la survie à long terme de leur entreprise. Plusieurs d'entre eux admettent volontiers avoir besoin d'aide en cette matière. Selon eux, le gouvernement fédéral dispose d'une multitude de renseignements précieux auxquels ils n'ont pas facilement accès. On pourrait sans doute, estiment-ils, faire davantage pour rendre disponibles les renseignements obtenus des ambassades et du ministère du Commerce extérieur, sans compter ceux qui résultent des multiples analyses économiques conduites au niveau fédéral.

Ils notent également que l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a considérablement aidé de nombreuses entreprises québécoises, ontariennes et albertaines à accéder aux marchés internationaux. Un bref coup d'œil au budget de l'ACDI permet de confirmer leur intuition ; les entreprises de ces provinces ont tiré profit de l'ACDI, celles du Canada atlantique ne l'ont pas fait. Un effort correctif s'impose donc, à cet égard, pour le gouvernement fédéral.

Ce dernier est également bien placé pour amorcer la coopération économique entre les quatre provinces de l'Atlantique, ou du moins entre les trois provinces Maritimes. Malheureusement, ses actions passées augurent bien mal de l'avenir. En fait, il a souvent contribué à empirer la situation. À l'époque des velléités décentralisatrices du MEER, vers 1972, le fédéral avait créé, dans chaque capitale provinciale, un important bureau régional de développement dirigé par un directeur-général ou par un sous-ministre adjoint, modèle administratif plus tard retenu par l'APECA. Les bureaux provinciaux sont les exécutants des programmes destinés au secteur privé et sont responsables de la planification et de la mise en œuvre des ententes fédérales-provinciales. Ces ententes, qui entraînent environ 70 p. cent des dépenses fédérales consenties depuis trente ans au titre du développement, ont essentiellement porté sur des secteurs provinciaux. C'est ainsi que la Nouvelle-Écosse a conclu des ententes sur les forêts, les pêcheries, le développement industriel, les mines, etc. Le Nouveau-Brunswick en a fait

autant, ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et le Labrador. Exception faite du tourisme, rarissimes ont été les ententes de portée pan-atlantique ou pan-maritimes. Tout indique que les responsables fédéraux en poste dans les bureaux provinciaux privilégiaient le point de vue de leur province par rapport à tout autre, fut-il fédéral ou pan-régional. Tout indique, en outre, que les dépenses fédérales contribuaient à stimuler, plutôt qu'à réduire, la concurrence entre les provinces⁴⁷.

Tout cela, qui n'avait guère d'allure à l'époque où le déficit fédéral était encore relativement mince, est devenu complètement absurde au moment où Ottawa doit composer avec une situation fiscale difficile et où la mondialisation impose aux économies nationales d'être encore plus concurrentielles. Cela dit, il incombe au gouvernement fédéral de promouvoir la coopération économique interprovinciale et le développement économique des trois ou quatre petites provinces. Toute mesure à cet effet devrait, à l'avenir, avoir été conçue dans une perspective pan-atlantique ou, sinon, dans une perspective pan-maritimes doublée d'une adjonction Terre-Neuve/Labrador.

J'écrivais il y a dix ans, dans le mémoire qui devait mener à la création de l'APECA, « On dit souvent que, pour les instances décisionnelles, organiser la structure gouvernementale en fonction du développement régional est aussi difficile que définir les politiques et les programmes qu'il faut⁴⁸. » Force est de constater que rien n'a beaucoup changé depuis lors. La structure de l'APECA diffère certes de celle des autres instances gouvernementales, mais, comme nous l'avons vu, les différences y sont essentiellement superficielles. En ce qui regarde la structure hiérarchique, l'agence répond aux mêmes principes que ceux qui gouvernent les autres ministères et demeure sujette aux mêmes lois et règlements, y compris la loi de l'administration financière et celle de la fonction publique. Il faudra voir quelles possibilités ouvrira la structure, toute différente, du fonds ACF Capital Atlantique Inc.

J'invite de nouveau, et instamment, le gouvernement fédéral à faire preuve d'imagination dans la réorganisation de son soutien au développement économique. Au risque de me répéter, je réitère

47. Voir Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration: The Canada/New Brunswick General Development Agreement*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1981, chapitre 8.

48. Savoie, *Constitution de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, p. 61.

qu'il est possible de réaliser des économies substantielles en rationalisant les ministères et les agences qui s'y consacrent : ministère de l'Industrie, ADNO, APECA, DÉO, Banque de développement du Canada.

Et l'avenir ? Le gouvernement fédéral devrait abolir les bureaux régionaux consacrés au développement économique régional et se montrer assez souple pour inventer des organismes qui s'adaptent à leur objectif, non l'inverse. Ces organisations devraient en outre être *de petite taille* et engagées dans la poursuite d'un objectif unique, non de plusieurs.

C'est ainsi que l'APECA pourrait être transformée en une société d'État ou en un Organisme de services spéciaux fonctionnant indépendamment des instances décisionnelles du gouvernement et consacrée à la promotion de l'accès du Canada atlantique à la nouvelle économie. Quel que soit le modèle administratif choisi, l'agence serait désormais tenue de rendre compte de sa performance, ce qu'autoriseraient sa dimension réduite et la réduction de ses objectifs. Le gouvernement devrait s'engager explicitement à abolir l'agence si, au terme de cinq années, l'investissement étranger ne s'était pas accru au Canada atlantique.

