

Le concept de zone d'entreprises et son applicabilité à Montréal

Michel Boisvert
Institut d'urbanisme
Université de Montréal
Montréal, Québec H3C 3J7

Craignant une nouvelle récession plus sévère encore que celle de 1982 et reconnaissant qu'une grande partie des problèmes économiques de Montréal étaient de nature structurelle, les partis politiques qui ont pris le pouvoir au milieu des années 1980, tant à Québec qu'à Montréal, avaient promis, lors de leurs campagnes électorales respectives, la création de zones d'entreprises. D'ailleurs, entre ces deux rendez-vous électoraux, soit en juin 1986, la Commission d'initiative et de développement économiques de Montréal (CIDEM), qui relève de la Ville de Montréal, alors encore gouvernée par le Parti civique du maire Jean Drapeau, avait su convaincre tous les participants du Sommet économique de Montréal d'appuyer le développement de telles zones. Or, la conjoncture prenant du mieux, cette médecine a d'abord été jugée trop sévère; puis, les groupes de citoyens s'étant mobilisés, elle a paru mal assortie à leur volonté «de se prendre en mains». Six ans plus tard, il faut reconnaître que plusieurs actions énergiques ont été enclenchées mais que le concept de zone d'entreprises a disparu du vocabulaire des protagonistes. On pourrait même croire qu'il n'est pas près d'être réactivé tant l'idéologie dominante, du moins à l'hôtel de ville de Montréal, s'articule mal avec les fondements présumés d'une telle approche.

Le but de cet article est de vérifier l'applicabilité du concept de zone d'entreprises au cas montréalais. Nous rappellerons dans un premier temps les caractéristiques habituelles d'une zone d'entreprises, pour ensuite apporter quelques précisions sur la diffusion de ce concept et sur les moyens d'action généralement mis en œuvre dans ces zones, après quoi nous résumerons les commentaires, positifs et négatifs, que ces expériences ont suscités. Dans la seconde partie, nous tenterons de vérifier l'applicabilité de cet instrument d'action à la situation montréal-

laise en examinant tour à tour l'état de santé de l'économie locale, les choix stratégiques qui ont été annoncés ainsi que les mesures retenues.

Bilan sommaire de quelques expériences étrangères

Le concept de zones d'entreprises

Dans un livre consacré à ce concept, Heurteux (1990 : 32) propose la définition suivante de la *zone d'entreprises* :

Périmètres géographiques, précisément délimités, situés dans des régions particulièrement touchées par le chômage, à l'intérieur desquels les entreprises qui se créent ou qui s'installent disposent d'un statut fiscal et administratif dérogatoire pendant une durée de 10 années au moins à compter de leur implantation [...] Ce peut être des zones industrielles aménagées, des parcs de haute technologie, des friches industrielles, des terrains en zone urbaine ou à développer.

Cette définition nous paraît trop éloignée du concept proposé initialement par Peter Hall en 1977. Dans un article visant à clarifier sa proposition, paru en 1982, celui-ci insiste en effet sur trois éléments clés :

- i) une zone franche, c'est-à-dire un espace où les marchandises peuvent entrer sans tarifs ni taxes d'accise
- ii) un territoire non assujéti à l'impôt ni aux autres formes de taxation, et où la réglementation qui concerne habituellement l'activité de production ne s'applique pas
- iii) un secteur de la ville où les résidents actuels peuvent continuer à vivre, s'ils le désirent (p. 417).

Précisons tout de suite que le premier élément est apparu comme facultatif à plusieurs parmi les plus ardents défenseurs de cette approche. On trouve ainsi, particulièrement aux États-Unis, nombre de projets de lois, de programmes déjà en vigueur ou encore de travaux d'analyse qui passent sous silence cet aspect. Le second élément est en revanche toujours présent, mais rarement de manière aussi catégorique. En effet, toutes les zones d'entreprises offrent des allègements fiscaux et la plupart proposent aussi une certaine déréglementation, mais l'État reste très présent, ne serait-ce que comme producteur de services urbains. Enfin, on interprète habituellement le troisième élément de manière active plutôt que passive, en ajoutant au programme d'interventions des mesures visant à rehausser la qualité de vie des résidents et des visiteurs. En conséquence, nous retiendrons comme éléments distinctifs que la zone d'entreprises :

- a) bénéficie d'un ensemble inégalé de mesures d'aide financière, généralement de type indirect, composé à partir d'un effort concerté de tous les paliers d'administration publique,
- b) admet la possibilité d'alléger voire d'éliminer la réglementation,

c) correspond à un espace urbain multifonctionnel où, parallèlement aux actions visant les entreprises, sont menées des actions concernant les conditions d'habitat et l'employabilité des résidents.

Peter Hall lui-même, à qui on attribue la paternité de ce concept dans un discours devant le British Royal Town Planning Institute en 1977, a admis que le scénario le plus probable serait d'attirer en zone d'entreprises des firmes multirégionales à la recherche de main-d'œuvre à bon marché, en somme de reproduire les conditions d'opération de Singapour, de Hong Kong ou des maquiladoras du Nord du Mexique. Mais il a toujours insisté pour dire que ces actions n'étaient que transitoires et limitées à quelques lieux géographiques particulièrement éprouvés par le redéploiement industriel international, le véritable objectif de toute stratégie industrielle dans les pays développés étant d'encourager l'innovation et de faciliter le transfert des ressources productives vers les secteurs d'activité à intensité de renouvellement technologique. D'ailleurs il souhaite que les zones d'entreprises soient davantage accaparées par les nouveaux entrepreneurs : «D'abord constituées d'établissements industriels comportant peu de qualifications techniques, elles acquerraient peu à peu un niveau de sophistication suffisant pour devenir des centres indépendants d'innovation technologique (p. 419; notre traduction).

L'immense pouvoir d'attraction politique de ce concept réside peut-être dans l'ambiguïté fondamentale en vertu de laquelle on utilise les instruments du néo-libéralisme... pour viser des objectifs habituellement exprimés par la social-démocratie. Mais est-ce bien le cas? Soulignons d'une part que ces instruments demandent, ne serait-ce que pour leur mise au point et leur contrôle, *plus* d'État et non moins d'État, et d'autre part que le discours schumpétérien n'est certainement pas l'apanage de la gauche.

Étendue du phénomène

La droite britannique s'est vite emparée du concept de zone d'entreprises. Sir Geoffrey Howe, chancelier de l'échiquier dans le gouvernement Thatcher, réussit à faire adopter rapidement un projet de loi, de sorte qu'un premier groupe de 11 zones d'entreprises étaient mises sur pied en Grande-Bretagne dès 1981; on en compte aujourd'hui 27.

Très tôt, le gouvernement du président Reagan, aux États-Unis, s'emparera de ce concept pour en faire un élément clé de sa nouvelle politique urbaine (Guskind, 1989; Riposa, 1989). Mais malgré tous les efforts, en particulier ceux de Jack Kemp, d'abord comme sénateur puis comme secrétaire au logement et au développement urbain (HUD), le projet de loi fédéral créant les zones d'entreprise sera constamment reporté. À la fin de l'année 1989, l'implication du gouvernement central

paraissait acquise, avec l'annonce de la création de 100 zones d'entreprises (Rubin et Wilder, 1989), mais l'opération avorta, avec le veto du président Bush, opposé non pas à la formule des zones d'entreprises mais bien aux autres dispositions législatives que le Congrès, à majorité démocrate, y avait ajoutées. La campagne électorale de 1992 a même vu tous les candidats à la présidence appuyer ce concept... dont la mise en œuvre à l'échelle fédérale reste à venir.

Mais les États de la fédération américaine n'attendent pas cette issue : 37 d'entre eux ont déjà vu à l'adoption de projets de loi en ce sens. Selon Guskind, plus de 1500 zones d'entreprises ont ainsi été créées sur le territoire des États-Unis, 500 d'entre elles ayant déjà accueilli au moins une entreprise. Certains États, comme la Louisiane, la Floride et l'Illinois, comptent plusieurs dizaines de zones d'entreprises. On voit donc que même si ce concept s'adresse d'abord et avant tout aux vieilles zones industrielles situées en milieu métropolitain, plusieurs s'en sont servis de manière très libérale (Nelson et Whelan, 1989).

Heurteux ajoute aussi les 6 «zones d'emploi» créées par la Belgique en 1984, les «zones d'entreprises» créées dans les régions de Dunkerque, du Var et de Provence, en France, ainsi que les «zones économiques spéciales» chinoises. Les deux premiers cas sont mal connus, tout comme d'ailleurs l'expérience de la province canadienne de Colombie-Britannique, qui adoptait en 1985 le *Special Enterprise Zone and Tax Relief Act*. Quant à l'exemple chinois, il nous semble appartenir à une classe à part, à la fois parce qu'il se situe dans un pays en voie de développement et que le milieu d'insertion n'est pas entièrement soumis aux règles de l'économie de marché. Mais même en se limitant aux États-Unis et à la Grande Bretagne, on trouve une assez grande variation dans le type d'actions préconisées en chaque cas.

Envergure des moyens mis en œuvre

Rappelons d'abord que même si, dans sa formulation initiale, l'exemption des droits de douanes et des taxes d'accise apparaissait comme un atout indispensable à une zone d'entreprises, tous les gouvernements impliqués ont préféré distinguer les zones franches et les zones d'entreprises. On peut penser qu'ainsi l'effort financier exigé des gouvernements centraux a été moindre et le rendement politique accru. Il faut aussi insister sur le fait que le régime spécial n'est pas réservé en zone d'entreprises aux seules activités d'exportation¹.

1. Il ne faudrait pas, par ailleurs, confondre la zone d'entreprises avec les paradis fiscaux. Alors que ceux-ci servent presque uniquement à la réalisation d'opérations financières, les premières «regroupent généralement des entreprises industrielles ou de haute technologie qui génèrent de la richesse, apportent de la valeur ajoutée et créent des emplois» (Heurteux, 1990 : 34).

Comme nous l'avons dit, jusqu'à présent, sur le territoire américain, seuls les gouvernements des États, de concert avec les administrations publiques locales, se sont véritablement impliqués dans ce genre d'opérations. L'une des constantes a été l'importance des mesures proposées, tant en termes financiers que sur le plan des efforts fournis pour adapter le cadre habituel d'intervention à chaque milieu. Tous ou presque ont prévu des allègements fiscaux, généralement basés sur les emplois créés ou sur la masse salariale générée, et des réductions de taxes de ventes. Comme les administrations municipales tirent une part de leurs recettes de cette dernière forme de taxation, elles ont ainsi été appelées à contribuer au-delà de l'effort déjà fourni par la plupart au titre des réductions de taxes foncières. Mais, comme l'a bien montré Riposa, l'accent a beaucoup varié d'un État à l'autre. Quant à l'appui sur une corporation de développement communautaire, il ne s'est pas toujours avéré.

Quelques États ont prévu en outre des subventions aux nouvelles entreprises ou un fonds de capital de risques. Mais l'implication financière directe reste très limitée. On préfère de beaucoup les formes d'aide indirecte auxquelles s'ajoutent de multiples mesures d'assistance dans la gestion des entreprises ou dans la formation et le placement de la main-d'œuvre, de même qu'une augmentation dans le niveau de services publics rendus, par exemple protection contre le vol, protection contre les incendies, émission accélérée des permis (NCUED, 1985).

La composante qui a peut-être suscité le plus de controverse est la volonté de déréglementation. Il faut toutefois convenir après tous les observateurs que l'éléphant a ici accouché d'une souris puisque nulle part on n'a touché aux normes de santé et sécurité au travail ou aux mesures de protection sociale pour les salariés. À vrai dire, les seules actions concrètes ont touché la réglementation de zonage et les dispositions du code du bâtiment ou encore les règles d'application des programmes d'action positive dans l'embauche et de contrôle des prix (Gunther et Leathers, 1987; Hamilton et Chaganti, 1987; Guskind, 1989).

Réponse des entreprises

Au cours des dix années que comptent certaines zones d'entreprises, il y a eu bien sûr beaucoup d'investissements et beaucoup d'emplois associés à ces dépenses en immobilisations. Mais il va de soi que pour juger de l'impact réel de ces mesures, il faudrait pouvoir dégager la part de cette évolution attribuable à la zone d'entreprises. C'est ce qu'ont cherché à faire Rubin et Wilder en appliquant la méthode «shift-and-share», bien connue, à l'évolution de l'emploi dans la zone d'entreprises d'Evansville en Indiana au cours de la période 1983-1986². On a ainsi pu

2. Cette zone d'environ cinq kilomètres carrés est occupée à 57 % par de l'industrie, à 32 % par du résidentiel (8000 habitants) et à 9 % par de l'activité commerciale.

vérifier qu'une forte proportion (76 %) de l'augmentation du nombre d'emplois devait être attribuable à des conditions propres à la zone d'entreprises plutôt qu'à la croissance globale de l'économie locale ou à l'existence d'une structure industrielle «favorable». Il faut donc reconnaître à la zone d'entreprises, du moins en ce cas, une certaine efficacité, mais il est également important de souligner que ces effets positifs n'ont à peu près pas touché le secteur manufacturier puisque ce sont plutôt les services, le transport, l'entreposage et le commerce de détail qui ont bénéficié de ces mesures de relance.

Certains, comme Gunther et Leathers, sont plus sévères et n'hésitent pas à conclure à l'échec de cette formule. Ils soulignent par exemple que dans les 11 premières zones d'entreprises créées en Grande-Bretagne, la moitié des emplois ont été associés à des cas de relocalisation d'établissements (p. 888). Ils soulignent aussi que seule la réduction d'impôt foncier est apparue à la majorité des entreprises implantées comme une mesure ayant affecté leur décision de façon importante. D'autres analystes, comme Harrison ou Riposa, insistent sur le fait que ce sont les grandes entreprises multinationales plutôt que les PME qui sont les plus susceptibles de profiter des exemptions fiscales de sorte que l'émergence d'une nouvelle classe entrepreneuriale, dans des milieux aussi éprouvés que ceux qui sont habituellement désignés comme zones d'entreprises, relève plus de l'incantation que de la stricte observation.

Commentaires des observateurs

Devant ces expériences qui sont des demi-succès ou des demi-échecs lorsque qu'on les mesure en termes de croissance de l'emploi, on trouve beaucoup de sceptiques et même plusieurs opposants inconditionnels. Par-delà les interrogations touchant l'efficacité, que nous venons d'évoquer, ces derniers questionnent plutôt l'efficience, c'est-à-dire le prix à payer pour la mise en œuvre de tels moyens d'action en vue de revitaliser des quartiers en déclin et d'apporter des opportunités d'emploi à leurs résidents. Peter Hall prétend avec raison que s'affrontent ici deux perspectives tout à fait opposées, l'une concevant l'économie de marché comme une partie à somme nulle, où les gains du capital ne peuvent être que les pertes du travail, l'autre envisageant le développement économique comme une partie à somme positive, dont la clé se trouve dans l'innovation.

La plupart des observateurs en viennent par ailleurs à la conclusion que les incitatifs, fiscaux ou autres, importent sans doute moins que la mobilisation des organisations locales et la prise de conscience individuelle qui accompagnent la désignation des zones d'entreprises. Il semble que sur ce plan les expériences britannique et américaine diffèrent largement : selon Gunther et Leathers (1987) «on n'a pas créé

les zones d'entreprises en Grande-Bretagne pour s'attaquer aux maux sociaux chroniques dont souffrent les villes centrales, mais on les a conçus comme des parcs d'affaires dont les terrains devaient être mis en valeur» (p. 889, notre traduction). Ces deux auteurs tirent en outre trois leçons importantes de l'expérience britannique, qu'il est approprié de rapporter ici :

- 1) on ne touche pas impunément aux règlements qui concernent la santé humaine ou la qualité de l'environnement;
- 2) la réglementation et les services publics sont vitaux pour le rendement à long terme des investissements privés;
- 3) il est nécessaire d'adopter, en aménagement urbain, une approche globale et intégrée (*comprehensive land-use planning*).

Cette préoccupation à l'égard de la promotion de l'habitat a incité Sparks (1987), par exemple, à dénoncer les limites très sévères qui ont été imposées aux projets commerciaux en zones d'entreprises : non seulement se prive-t-on, à son avis, d'investissements importants pour la valorisation du cadre bâti et pour la qualité de vie dans les quartiers, mais ce sont en plus des emplois qui sont ainsi délaissés.

Applicabilité à Montréal

Similitude des diagnostics

Le concept de zone d'entreprises a été mis au point en référence aux vieilles zones industrielles qu'on trouve dans les métropoles des pays développés. Or Montréal, faut-il le rappeler, a joué un rôle de premier plan dans l'industrialisation du Canada; la zone du canal Lachine a connu, il y a plus d'un siècle, une activité industrielle incomparable. Puis il y eut un autre boom dans l'entre-deux guerres, associé cette fois aux chantiers navals et aux installations de raffinage situées dans la partie est de l'île de Montréal. Mais cette base industrielle est aujourd'hui minée et les forces en présence sont les mêmes que celles qui ont pris d'assaut Liverpool, Marseille, Gênes ou Buffalo. Dans les seuls établissements de 50 employés et plus, le Sud-Ouest de Montréal, par exemple, a perdu 16 000 emplois manufacturiers entre 1967 et 1987 (CREESOM, 1987 : 23). Entre 1971 et 1986, l'emploi manufacturier a augmenté à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, passant de 248 000 à 282 000, mais dans les limites de la ville centrale, l'emploi a diminué, passant de 185 000 à 116 000 (Polèse, 1988 : 18) ³.

3. Il est vrai qu'une bonne partie de ces emplois «perdus» a été délocalisée vers la banlieue ou vers les villes moyennes, phénomène observé dans la plupart des métropoles industrielles.

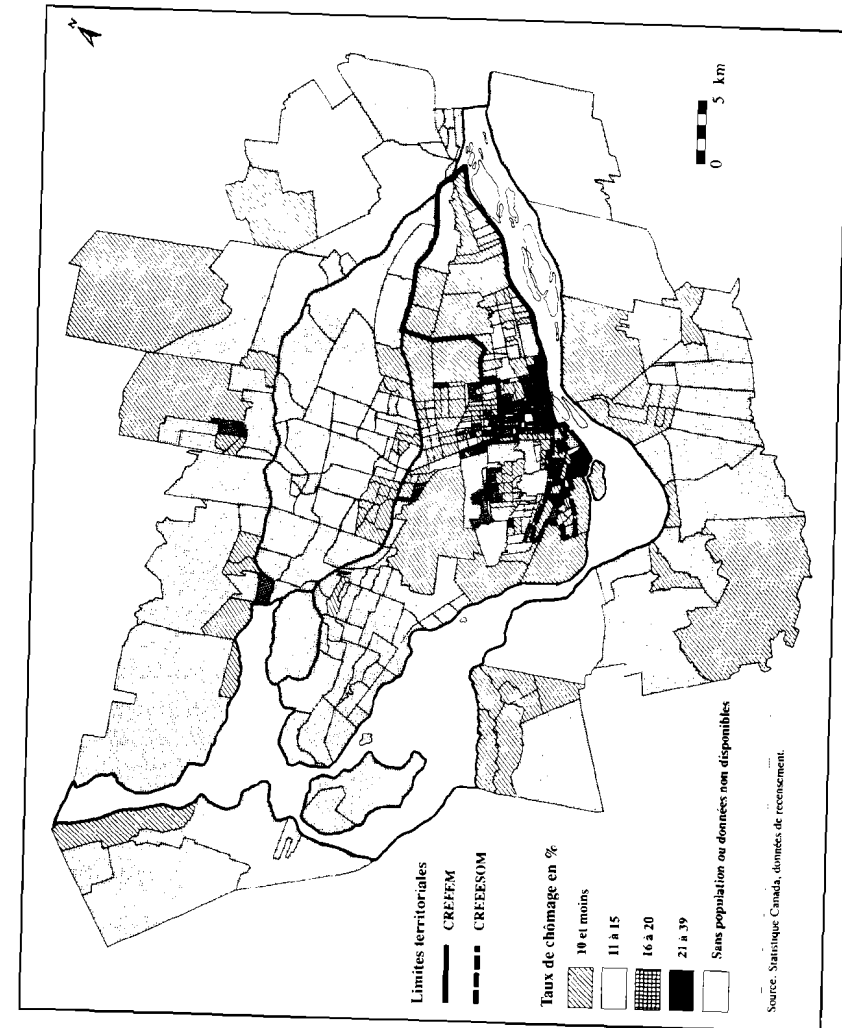
En réalité, les critères de désignation des zones d'entreprises s'attachent moins à l'évolution de la base industrielle qu'aux caractéristiques socio-économiques de la population⁴, à savoir les taux de chômage, les indices de pauvreté et le déclin démographique. Les taux de chômage atteints dans la ville centrale, particulièrement dans les deux zones d'intervention, comme le révèle la carte 1, suffisent à convaincre de la nécessité d'une action énergique. Rappelons ici que c'est à partir d'un tel constat que les autorités publiques elles-mêmes avaient admis en 1986, lors du Sommet économique de Montréal, l'applicabilité du concept de zone d'entreprises.

Ressemblances et différences dans les grandes orientations stratégiques

Ces difficultés économiques ne sont pas récentes et tous les acteurs impliqués ont à plusieurs reprises mis de l'avant, seuls ou de manière concertée, leurs propositions d'action (Lefebvre, 1989)⁵. Mais une place à part doit être réservée aux rapports déposés par le CREEEM (Comité pour la relance de l'économie et de l'emploi de l'Est de Montréal) et par le CREESOM (Comité pour la relance de l'économie et de l'emploi du Sud-Ouest de Montréal), étant donné leur spécificité territoriale et l'acuité des problèmes auxquels ils étaient confrontés. Les plans 1-A et 1-B apportent plus d'informations sur les projets de revitalisation industrielle des administrations locales en rappelant les orientations pertinentes du schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et du plan d'urbanisme récemment adopté par la Ville de Montréal. On y délimite également, dans chaque territoire d'intervention, une zone plus compacte qui réunit des caractéristiques d'habitat et de concentration d'activité industrielle propices à une désignation éventuelle au titre de zone d'entreprises.

Dans *L'Est de Montréal : se prendre en mains*, document déposé en 1987, on trouve une stratégie fondée sur les thèmes suivants :

- Les exercices de suivi des mesures de relance qui ont été réalisés par l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) ont également porté d'abord sur l'évolution des caractéristiques de la population et de la main-d'oeuvre résidentes (telles que les taux de chômage et les proportions d'assistés sociaux) et on avait ne pas disposer de relevés fiables de l'emploi disponible (*effectifs et qualifications*) dans les entreprises situées en zones d'intervention. Depuis peu, on a toutefois ajouté des informations sur l'évolution de l'emploi : on sait par exemple que de 1985 à 1988 il y a eu une augmentation nette de 1700 emplois dans les quartiers est de la ville de Montréal (OPDQ, 1991).
- La Commission d'initiative et de développement économiques de la Ville de Montréal prépare actuellement un important document de stratégie. Rappelons que durant les derniers mois de 1991 le gouvernement québécois a dévoilé un plan d'action pour la région de Montréal mais qu'aucune de ces orientations n'a été remise en question.



CARTE 1 — Taux de chômage par secteur de recensement, Région métropolitaine de Montréal, 1986

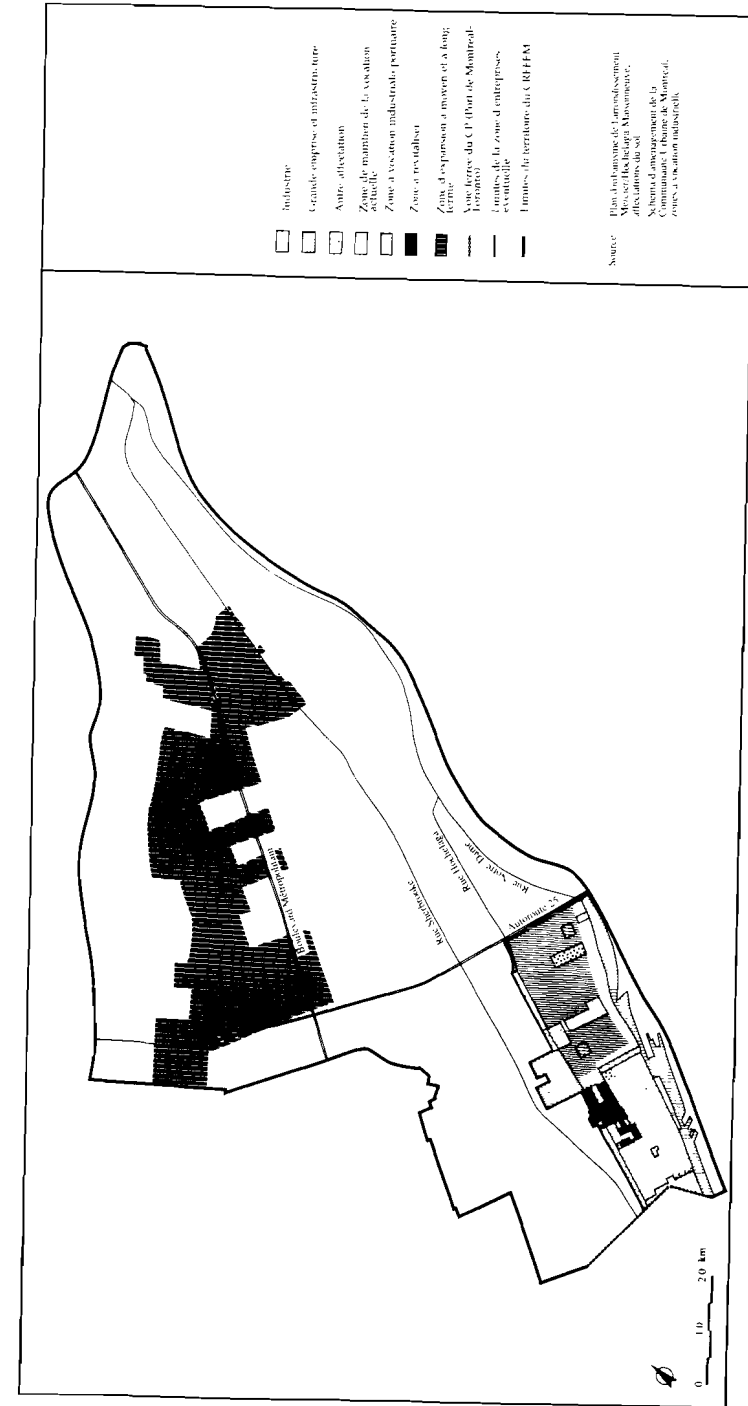
- l'aide aux personnes licenciées,
- la préservation et la création d'emplois,
- la consolidation du territoire,
- le soutien à l'entrepreneurship et à l'employabilité,
- la remise en valeur des infrastructures industrielles,
- la restauration de l'habitat,
- la concertation locale,
- la promotion d'une nouvelle image.

Dans *Sud-Ouest : organiser notre développement ensemble*, paru en 1989, sept orientations générales sont proposées :

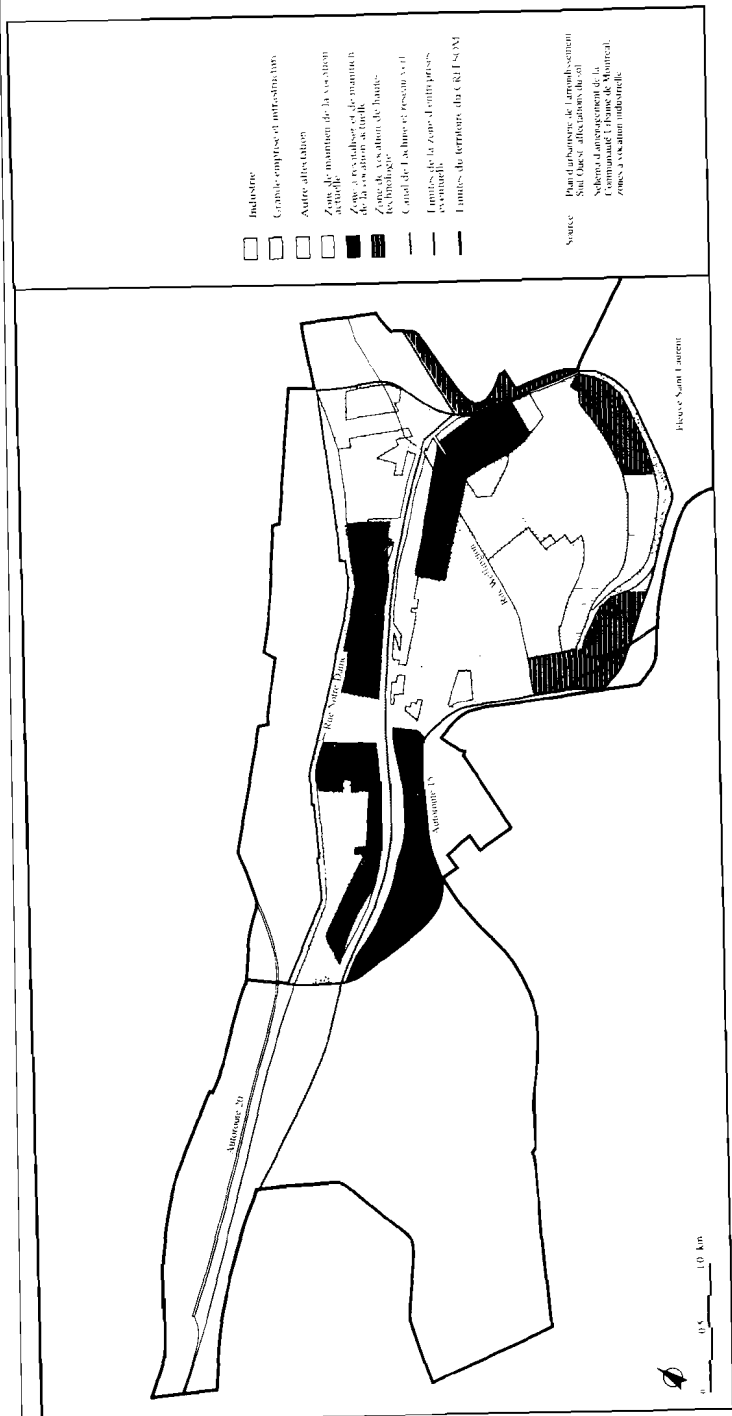
- le relèvement socio-économique de la population résidente,
- la préservation du plus grand nombre d'emplois possible, principalement dans le secteur manufacturier,
- le soutien à l'entrepreneurship local,
- l'attraction des secteurs d'avenir les plus adaptés aux caractéristiques de la main-d'œuvre locale,
- la coordination et l'adaptation des interventions gouvernementales aux besoins des résidents,
- la consolidation et la revalorisation des conditions de vie et de l'image du Sud-Ouest par l'amélioration de l'habitat et l'accroissement des logements sociaux de même que par la modernisation des infrastructures,
- la mise en valeur des ressources du milieu via la création d'une corporation de développement économique communautaire.

Même si les deux zones d'intervention sont assez différentes par l'étendue géographique, la taille démographique, l'âge des bâtiments et des équipements ou encore la proximité du centre-ville, on constate que le credo est le même. Et celui-ci correspond dans une large mesure à ce qui ailleurs a conduit à la création de zones d'entreprises : la protection des emplois manufacturiers menacés, la promotion de l'esprit d'entreprise, la volonté de forcer l'État à adapter ses pratiques, réglementaires et autres, aux particularités locales, le souci d'une action touchant toutes les composantes de l'habitat.

On peut aussi signaler deux différences ou plutôt deux accents un peu particuliers. Premièrement, la priorité accordée à la formation de la main d'œuvre résidente, ce qui rapproche ces milieux de ce qui se vit comme expérience aux États-Unis plus que de l'attitude qui prévaut en Grande-Bretagne, axée sur l'espace à valoriser plutôt que sur l'employabilité à rehausser. Deuxièmement, l'importance accordée aux organisations communautaires comme intervenants de premier plan, ce qui pourrait conduire à d'importants affrontements idéologiques avec le monde de l'entreprise privée.



PLAN 1A — Zone d'entreprises éventuelle sur le territoire du CREEM



PLAN 1B — Zone d'entreprises éventuelle sur le territoire du CREESOM

Les mesures de relance déjà adoptées

Les tableaux 1 et 2 rappellent les mesures généralement préconisées dans les zones d'entreprises américaines et indique pour chacune la place occupée dans les plans d'action annoncés pour les deux zones d'intervention montréalaises. Les principales mesures spécifiques sont aussi mentionnées ⁶.

Les tables de concertation ont préconisé, tant pour l'Est que pour le Sud-Ouest, tout un train de mesures faisant appel à une multitude d'intervenants, privés et publics. Dans les deux cas, une place importante a été réservée à la formation professionnelle (création du Fonds d'aide à l'adaptation dans l'Est et du Fonds d'adaptation de la main-d'œuvre du Sud-Ouest) de même qu'à l'investissement industriel, soit sous forme de prêts avec congés d'intérêts de la SDI (Société de développement industriel, para-gouvernementale) ou de la BFD (Banque fédérale de développement), soit sous forme de subventions, avec le PRIEM (Programme de relance industrielle de l'Est de Montréal) ou avec le PRISOM (Programme de relance industrielle du Sud-Ouest de Montréal). Cette aide financière vise la mise sur pied de nouveaux établissements ou la modernisation d'établissements existants, mais elle peut aussi servir à financer des études et services d'experts-conseils, à lancer des projets d'innovation ou encore à mettre sur pied des services en commun pour les entreprises. Des montants considérables seront également investis par l'administration municipale dans l'acquisition et l'aménagement de terrains à vocation industrielle : 42 millions de dollars ont déjà été dépensés entre 1988 et 1990 dans les parcs industriels de l'Est; 165 millions de dollars seront consacrés par la Ville de Montréal au Parc d'entreprises du Canal, dans le Sud-Ouest. Soulignons aussi l'appui très net de tous les intervenants publics aux organismes communautaires, en particulier aux deux corporations de développement économique communautaire (Programme action-revitalisation Hochelaga-Maisonneuve [PAR H-M] et Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest [RESO]).

À vrai dire, rares sont les mesures qui n'ont pas été adoptées ou du moins préconisées pour les deux zones d'intervention, de sorte que c'est plus dans l'ordre des priorités qu'on trouve quelques différences. Par exemple, les conditions économiques des résidents du Sud-Ouest étant plus difficiles et la spéculation immobilière étant plus forte dans cette zone à cause de la proximité du centre-ville, une attention plus grande y est accordée au logement et plus généralement à la qualité de l'habitat. Autre exemple, l'Est de Montréal dispose de sous-zones dont le tissu

6. Ces mesures ne sont pas des actions nouvelles ni des dépenses supplémentaires. Malgré le manque de netteté ainsi introduit dans les débats, il n'y a pas matière à scandale car la persévérance dans ce domaine est sans doute une vertu cardinale.

TABLEAU 1 — Mesures préconisées dans les plans de relance économique locale au niveau gouvernemental

	Zones d'intervention montréalaises		Zones d'entreprises aux États-Unis
	Plan du CREEEM	Plan du CREESOM	
— Réduction de l'impôt sur les bénéfices	Non envisagé		Souvent
— Réduction de l'impôt sur les plus-values immobilières	Non envisagé		À l'occasion
— Réduction de l'impôt sur le revenu des résidents	Non envisagé		À l'occasion
— Crédits d'impôt pour investissement	Non envisagé		À l'occasion
— Crédits d'impôts pour la construction ou la réhabilitation de locaux industriels ou commerciaux	Actuellement considéré		Très souvent
— Crédits d'impôts pour l'embauche de catégories spéciales de travailleurs	Oui, pour les résidents		Très souvent
— Diminution des taxes de vente	Non envisagé		Très souvent
— Réduction du prix des services d'utilités publiques	Non envisagé		Parfois
— Prêts à faible taux d'intérêt	Oui, via la SDI et la BFD		Souvent
— Subventions en capital de risque	PRIEM	PRISOM	Souvent
— Subventions aux travailleurs pour la formation	Volet très important		Traité à part
— Exemptions par rapport à la réglementation sur l'environnement ou sur les conditions d'embauche	Modifications et adaptation des normes et règlements		Parfois

industriel doit être recréé, mais aussi d'espaces industriels dont la valorisation s'est poursuivie sur une base régulière au cours des années : on insiste alors beaucoup sur la mise en place de guichets multi-services de même que sur la nécessité de générer par maillage ou via des formules comme les incubateurs une synergie qui se répande à travers toutes les entreprises du secteur.

Ces programmes d'action viennent à toutes fins pratiques d'être mis en place de sorte qu'il serait prématuré de porter un jugement sur leur efficacité. Le document de suivi préparé en 1990 par l'Office de

TABLEAU 2 — Mesures préconisées dans les plans de relance économique locale au niveau municipal ^a

	Zones d'intervention montréalaises		Zones d'entreprises aux États-Unis
	Plan du CREEEM	Plan du CREESOM	
— Réduction d'impôts fonciers	Via PROCIM, étalement des hausses de taxes consécutives à des travaux		Très souvent
— Réduction de taxes de vente	Non applicable		À l'occasion
— Assistance dans la gestion d'entreprises	Soit PRIEM, soit PAR-HM, soit BARME	PRISOM, RESO	À l'occasion
— Amélioration des infrastructures	Accent sur la création de parcs industriels	Accent sur les infrastructures routières et sur la qualité du voisinage	Parfois
— Subventions à la rénovation des bâtiments industriels	Application des PRAIMONT (Programme de rénovation des aires industrielles de Montréal)		Non mentionné
— Services d'information sur le marché du travail et placement	Jugé très important		Rarement
— Protection accrue contre vols et incendies	Non envisagé		Rarement
— Accélération dans l'émission des permis	Non explicité		Rarement

a. PROCIM : Programme de coopération industrielle de Montréal. BARME : Bureau d'aide à la restructuration et à la modernisation des grandes entreprises.

planification et de développement du Québec (OPDQ) pour le programme de relance de l'Est de Montréal concluait avec raison:

Mais les infrastructures et les équipements mis en place, la formation accrue de la main-d'œuvre ainsi que les mécanismes de concertation et de promotion dont l'Est s'est doté constituent des actions dont les pleins bénéfices sont à long terme (p. 23).

Il reste quand même possible de juger de leur cohérence interne en vérifiant si les mesures proposées sont bien articulées aux orientations choisies. On peut même mettre en cause leur efficacité, en se demandant si ces mesures sont bien les plus recommandables dans les circonstances. Nous recourons à cette fin à l'expérience des zones d'entreprises.

Opportunité d'un recours à la zone d'entreprises

Une conclusion très nette qui se dégage des tableaux 1 et 2 est que les programmes d'action sont ici définis beaucoup plus en termes d'implication directe des intervenants publics ou communautaires (subventions, services divers, investissements en infrastructures) qu'en termes indirects (allègements fiscaux, campagnes de promotion). On voit ici mieux apparaître les différences idéologiques entre les principaux promoteurs de la zone d'entreprises, d'inspiration néo-libérale, et les principaux acteurs de l'action communautaire, d'inspiration volontariste. Plutôt que de choisir entre ces deux voies en exacerbant leurs différences, on peut certes rappeler un des éléments communs des stratégies qui en découlent, qui est de «mettre le paquet».

En l'occurrence on pourrait demander aux deux paliers de gouvernement de (re)considérer l'applicabilité des mesures d'allègement fiscal. Au gouvernement fédéral, il serait bon de rappeler que les zones franches sont aujourd'hui devenues monnaie courante à travers le monde ⁷ et que dans des secteurs comme l'assemblage automobile et la fabrication de machines-outils, grâce à l'appui de partenaires européens ou asiatiques, les travailleurs spécialisés de l'Est de Montréal pourraient peut-être bénéficier de telles mesures. Au gouvernement provincial, on pourrait souligner l'importance des allègements fiscaux consentis par les États américains. Il y a dix ans, le gouvernement québécois choisissait d'éliminer la taxe de vente sur tous les produits de consommation dans lesquels le Québec était spécialisé et qui avaient beaucoup de mal à faire face à la concurrence internationale (par exemple vêtements, meubles). Cette mesure a maintenant été éliminée en raison du déficit budgétaire. Peut-être serait-il approprié de concrétiser le virage «communautaire» de l'État en matière de développement économique par des mesures d'allègement fiscal de nature territoriale plutôt que sectorielle.

Enfin, l'administration municipale s'est impliquée à fond dans ces programmes d'action et la liste des mesures préconisées ressemble à ce qu'on trouve généralement en zone d'entreprises. On peut quand même souhaiter que les chevauchements voire les contradictions entre les multiples intervenants sous contrôle local (services administratifs, sociétés para-municipales) soient limités le plus possible. On peut aussi

7. Malgré leur scepticisme de départ et des performances plutôt médiocres dans les cas américains étudiés, Vincent et Rosenberg (1987) admettent que les zones franches (FTZ : *foreign trade zones*) peuvent avoir d'importants effets au niveau de la création d'emplois et même de la substitution aux importations (p. 57). Ils n'en soulignent pas moins, avec raison, la nécessité d'allouer, là comme ailleurs, une place moins grande qu'auparavant aux activités proprement manufacturières, par opposition aux activités d'entreposage et de commerce de gros, rejoignant les services aux entreprises

rappeler qu'il revient à ce niveau d'administration d'éviter le piège de l'enclave socio-économique qui guette les groupes d'action communautaire. «L'approche territoriale comporte cependant ses limites [...] D'abord, [elle] ignore les réseaux de solidarité, qui transcendent (jusqu'à un certain point) la distance [...] En outre, certains quartiers sont loin d'être homogènes» (Lemelin et Morin, 1989 : 226). Ainsi, on trouve dans le Sud-Ouest des équipements comme le marché Atwater et le parc de haute technologie dont la vocation est clairement régionale. Plus encore, il est normal que les mécanismes de mobilité résidentielle et de migration alternante des travailleurs soient pris en compte dans de tels programmes d'action orientés vers la promotion de zones métropolitaines ⁸. Même le phénomène de relocalisation industrielle, atout incomparable pour un espace métropolitain, doit être exploité plutôt que nié. C'est pourquoi l'évaluation des mesures adoptées à l'égard de la main-d'œuvre et de l'entreprise locales nécessite un suivi qui devrait rejoindre les bénéficiaires, même une fois qu'ils ont quitté, le cas échéant, le territoire même de la zone d'entreprises. Cette démarche reste à faire.

On peut enfin inviter les groupes d'action communautaire à s'impliquer davantage encore dans le contrôle de l'offre de services publics. Partout la collectivisation des services urbains est à l'ordre du jour; on pense d'abord ici à la récupération des déchets, à l'organisation des loisirs, à l'aménagement des espaces verts, mais pourquoi ne pas envisager une action complémentaire au niveau de la police ou de la protection anti-incendie? Le rejet des règles corporatistes et le souci de répondre aux véritables besoins de la population sont des valeurs partagées autant par la nouvelle droite que par la nouvelle gauche : le partenariat apparaît aux uns et aux autres comme une démarche valable. Or cette attitude exige des initiatives à la base. Des secteurs d'activités ont déjà montré la voie, par exemple la revitalisation des zones commerciales (Lewis, 1991). D'autres demandent à être explorées, comme la mise en place de systèmes de traitement à la source des eaux usées industrielles (Boisvert, 1990).

Conclusion

Le concept de zones d'entreprises s'est gagné beaucoup d'adeptes au cours de la dernière décennie, particulièrement en Grande-Bretagne et aux États-Unis. On constate à l'examen qu'il y a loin entre le discours à

8. Il ne faut donc pas s'étonner d'observer, avec l'OPDQ, «qu'une forte part des emplois offerts sont occupés par des non-résidents de l'Est et que le manque de spécialisation de la main-d'œuvre locale empêche les travailleurs et les travailleuses de profiter de la relance économique» (p. 17).

forte saveur idéologique de ses promoteurs néo-libéraux et les mesures mises de l'avant dans les plans d'action. Qu'on songe à l'envergure limitée de la déréglementation ou au rôle déterminant joué fréquemment par les corporations de développement économique communautaire. On se rend compte également que si la combinaison des mesures appliquées en chaque cas peut varier, les pivots de ces stratégies restent la concertation entre tous les intervenants privés et publics, le souci d'adapter la réglementation aux particularités de chaque milieu et l'adoption d'une approche intégrée fondée sur l'amélioration des conditions d'habitat.

Ce sont, dans leurs grandes lignes, les mêmes lignes de forces qui ont guidé les intervenants locaux dans l'élaboration de plans d'action pour l'Est et le Sud-Ouest de Montréal. Pour que l'étiquette «zone d'entreprises» puisse être accolée à ces territoires ou à des portions de ceux-ci, il suffirait de corriger un peu le tir, en mettant plus l'accent sur les mesures d'aide indirecte plutôt que directe, en situant ces actions dans une perspective véritablement métropolitaine et en incitant les groupes d'action communautaire à s'impliquer davantage encore dans la gestion des services publics. Mais il est peut-être prématuré de procéder ainsi à des ajustements, au moment où les mesures choisies ne sont pas encore toutes opérationnelles. Un véritable bilan s'imposera bien d'ici peu; il faudra alors être prêt à envisager de nouvelles actions.

Quant aux secteurs d'activité visés, il y a dans les deux expériences montréalaises comme dans la plupart des expériences de zones d'entreprises la même ambivalence : on voudrait bien que les investissements ainsi encouragés entraînent un renouvellement durable de la structure industrielle, notamment par l'introduction d'une technologie tout à fait concurrentielle, mais en même temps on est prêt à accueillir toute activité nouvelle qui saura procurer à la main-d'œuvre disponible et au milieu d'insertion une réelle opportunité de relance.

Bibliographie

- Boisvert, M. 1990. *Commentaires sur le système de redevances proposé par la Communauté urbaine de Montréal concernant les rejets industriels dans le réseau d'égouts*. Mémoire déposé devant la Commission de l'environnement de la Communauté urbaine de Montréal.
- CREEEM (Comité pour la relance de l'économie et de l'emploi de l'Est de Montréal). 1987. *L'Est de Montréal : se prendre en mains*. Rapport final.
- CREESOM (Comité pour la relance de l'économie et de l'emploi du Sud-Ouest de Montréal). 1989. *Sud-Ouest : diagnostic et Sud-Ouest : organiser notre développement ensemble*.
- Gunther, W. D., et C. G. Leathers. 1987. «British Enterprise Zones: Implications for U.S. Urban Policy», *Journal of Economic Issues*, XXI, 2 : 885-893.
- Guskind, R. 1989. «Round Two for Enterprise Zones», *Planning*, 55, 9 : 4-8.

- Hall, P. 1982. «Enterprise Zones: A Justification» et «Response», *International Journal of Urban and Regional Research*, 6 : 416-421 et 443-446
- Hamilton, R. D., et R. Chaganti. 1987. «Public Incentives vs Private Decisions: Does the Proposed Enterprise Zone Legislation Offer the Appropriate Inducements», *International Journal of Public Administration*, 10, 1 : 1-19.
- Harrison, B. 1982. «The Politics and Economics of the Urban Enterprise Zone Proposal: A Critique», *International Journal of Urban and Regional Research*, 6 : 422-428
- Heurteux, C. 1990. *Les Zones d'entreprises*. Paris, Presses universitaires de France.
- Lefebvre, S. 1989. *Synthèse des stratégies de développement économique pour la région de Montréal*. Montréal, INRS-Urbanisation
- Lemelin, A., et R. Morin. 1989. *Le Développement économique local et communautaire : éléments d'analyse et pistes de réflexion pour une stratégie municipale*. Montréal, INRS-Urbanisation, Note de recherche.
- Lewis, P. 1991. «Partenariat public-privé et revitalisation des zones commerciales», *Cahiers de géographie du Québec*, 35, 95 : 415-426
- NCUED (National Council For Urban Economic Development). 1985. *Marketing and Managing Local Enterprise Zones*. Information Service Report No. 31.
- Nelson, A. C., et R. K. Whelan 1989. «Rural Enterprise Zones. Evaluating their Effectiveness in Louisiana», *Economic Development Commentary*, 13, 3 : 27-35.
- OPDQ (Office de planification et de développement du Québec). 1990 et 1991. *L'Est de Montréal : suivi des mesures de relance*. Préparé par la Direction générale de Montréal.
- OPDQ (Office de planification et de développement du Québec). 1990 et 1991. *Suivi des mesures de relance du Sud-Ouest de Montréal*. Préparé par la Direction générale de Montréal.
- Polèse, M. 1988. «La transformation des économies urbaines : tertiarisation, délocalisation et croissance économique», *Cahiers de recherche sociologique*, 6, 2 : 13-25.
- RESO (Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest). 1991. *Bilan d'activité. 1990-1991*. Montréal.
- Riposa, G. 1989. «State Urban Enterprise Zones: Origin, Policy Context and Administrative Constraints» *International Journal of Public Administration*, 12, 1 : 19-44.
- Rubin, B. M., et M. G. Wilder. 1989. «Urban Enterprise Zones: Employment Impacts and Fiscal Incentives», *Journal of American Planning Association* : 418-431.
- Sparks, L. 1987. «Retailing in Enterprise Zones: The Example of Swansea», *Regional Studies*, 21, 1 : 37-42.
- Vincent, R., et M. Rosenberg. 1987. «Foreign-Trade Zones: Does Canada Need Them?», *Canadian Journal of Regional Science*, X-1 : 41-61.