

Les programmes fédéraux de stimulants aux industries dans les régions désignées

Guy Choinière

Volume 49, numéro 2, avril-juin 1973

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/802999ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/802999ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Choinière, G. (1973). Les programmes fédéraux de stimulants aux industries dans les régions désignées. *L'Actualité économique*, 49(2), 289–298. <https://doi.org/10.7202/802999ar>

Les programmes fédéraux de stimulants aux industries dans les régions désignées

Depuis le début des années soixante, les interventions gouvernementales en matière de développement économique régional n'ont cessé de se multiplier. Elles ont cependant eu des orientations fort différentes. C'est ainsi, par exemple, que les travaux de l'A.R.D.A. et de F.O.D.E.R. sur la scène fédérale et le plan du B.A.E.Q. sur la scène provinciale québécoise ont été orientés en grande partie vers la solution des problèmes ruraux et agricoles. D'autres interventions, comme celle de l'Office d'Expansion économique de la région Atlantique, ont eu pour mission d'installer certains éléments d'infrastructure dans les provinces d'expansion ralentie de l'est du Canada. Enfin, certains programmes comme ceux des stimulants aux entreprises dans les régions désignées, ont été conçus en vue de favoriser la décentralisation de l'industrie manufacturière au Canada.

C'est précisément de ces derniers programmes qu'il sera question dans cette note. En premier lieu, nous ferons un bref examen des forces économiques qui sont à l'origine de la concentration de l'activité industrielle au Canada. A partir de cet examen, il sera possible de dégager certaines règles générales utiles à l'élaboration de mécanismes de subventions. En second lieu, nous discuterons des objectifs des programmes fédéraux de subventions et des critères qui ont servi à la désignation des régions faisant l'objet de ces programmes. Troisièmement, nous examinerons les mécanismes proprement dits d'octroi des subventions et enfin, nous essaierons de tirer quelques conclusions sur l'efficacité de ces programmes de subventions.

Plusieurs géographes ou économistes, s'intéressant aux questions régionales, s'accordent pour diviser le Canada en deux régions selon la continuité de certains indices de densité. Qu'il s'agisse de la population totale, urbaine, ou encore de l'emploi manufacturier, la densité de ces indices et surtout la continuité de la densité font que l'on retrouve la division suivante : premièrement, une portion du territoire allant de Windsor en Ontario jusqu'à la ville de Québec, d'une largeur variant

entre cent et à peine quelques milles. Sur ce territoire, représentant 2.5 p.c. de la superficie totale canadienne, vit plus de 50 p.c. de la population. Cette portion du Canada, qui comprend le sud de l'Ontario et les basses terres du Saint-Laurent, est reconnue comme le cœur du pays (*Heartland*). Deuxièmement, on retrouvera le reste du territoire dont la densité de population est moindre et discontinue que l'on nomme périphérie du pays (*Hinterland*). Pour les fins de cette note, nous nous bornerons à reprendre certaines conclusions que M. J. W. Maxwell¹ a tirées au sujet de la distribution de l'activité économique au cœur du pays.

Maxwell a constaté, premièrement, que le cœur du pays était presque entièrement constitué de centres manufacturiers, dont la plupart dépendaient de relativement peu d'industries et où la part de l'emploi consacrée à la fabrication était bien supérieure à la moyenne nationale. Il a de plus observé que la majeure partie de ces centres de fabrication étaient situés dans les régions torontoise et montréalaise et qu'en dehors de ces deux régions, c'est-à-dire dans le reste du cœur du pays, l'activité manufacturière avait une importance relative beaucoup moins grande. Maxwell a aussi conclu que le taux élevé de spécialisation observé dans les régions de Toronto et Montréal avait entraîné un degré élevé d'interdépendance entre les centres urbains de ces régions et, conséquemment, entre les différentes industries de ces régions.

Même si les données utilisées par l'auteur dataient de 1951, les statistiques plus récentes reproduites au tableau 1 montrent que de façon générale c'est surtout au Québec et en Ontario que l'on retrouve le plus fort pourcentage de l'activité manufacturière canadienne.

TABLEAU 1

RÉPARTITION DE LA MAIN-D'ŒUVRE EMPLOYÉE DANS LES INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES, CANADA ET PROVINCES, 1961²

Provinces	Nombres	Pourcentages
Provinces Maritimes	77,671	5.53
Ontario	643,274	45.80
Québec	466,450	33.21
Provinces des Prairies	104,107	7.41
Colombie-Britannique	113,019	8.05
TOTAL	1,404,521	100.00

1. J. W. Maxwell « The Functional Structure of Canadian Cities : a Classification of Cities », *Geographical Bulletin*, volume VII, n° 2, ministère des Mines et Relevés techniques, Ottawa, 1965, pp. 79-104.

2. *Recensement du Canada, 1961, main-d'œuvre, provinces et régions*, Bureau fédéral de la Statistique, Ottawa, 1964, série 3.2, pp. 10/3-10-10/12.

A partir de ces quelques observations sur la distribution et les caractéristiques de l'activité manufacturière au Canada, nous pouvons maintenant décrire de façon générale le réseau des forces économiques déterminantes de la localisation des entreprises manufacturières sur ce territoire.

La première force qui attire les entreprises de fabrication dans le cœur du pays et spécialement les régions de Toronto et Montréal, est sans contredit celle de la taille et de la densité du marché. Principalement à cause des économies d'échelle réalisables sur la production des biens et à cause de la possibilité de diminuer les frais unitaires de distribution, ce marché offre à ces entreprises une meilleure perspective de rentabilité que d'autres marchés canadiens de plus petite taille et de moindre densité.

En second lieu, la possibilité de production massive pour ce marché fait apparaître la spécialisation des unités de production qui se manifeste tant à l'intérieur des diverses usines d'une entreprise qu'à l'échelle des différentes entreprises d'une même industrie ou bien encore entre différentes industries. Les économies externes dont peuvent bénéficier les entreprises à cause de la spécialisation des unités de production apparaissent comme la deuxième force qui pousse les entreprises à se concentrer dans les régions de Toronto et Montréal.

Troisièmement, le réservoir de main-d'œuvre spécialisée que l'on retrouve au centre du Canada, constitue pour les entreprises un avantage supplémentaire qu'aucune autre région canadienne ne possède. Finalement, d'autres éléments comme la disponibilité de services spécialisés, une infrastructure urbaine et industrielle adéquate, sont autant d'avantages qui s'ajoutent à ces régions et qui ne sont pas négligeables même si nous n'insistons pas afin de mieux valoriser les éléments essentiels.

Maintenant que nous avons décrit de façon sommaire les principales forces déterminantes de la distribution de l'activité manufacturière dans le cœur du pays, nous pouvons élaborer certaines directives générales qui serviront à orienter la conception d'une politique de décentralisation de l'activité industrielle au Canada.

L'objectif de cette politique sera de faire apparaître la concentration industrielle et urbaine d'où sont issus les avantages économiques qui justifient la localisation des entreprises manufacturières ou, de façon plus technique, de créer des pôles de croissance industrielle. Dans la création de nouveaux pôles, on ne saurait trop insister sur la sélectivité des territoires qui feront l'objet des mesures d'action régionales. Si cette caractéristique était absente des programmes gouvernementaux, il deviendrait alors impossible de donner aux régions la force d'attraction industrielle issue de la concentration urbaine et de celle des entreprises. Une telle erreur condamnerait les interventions à se multiplier et à se répéter sans jamais obtenir les effets voulus.

Théoriquement, on ne peut exclure aucune portion du territoire en vue de l'implantation de nouveaux pôles de croissance. En pratique, cependant, le choix des pôles sera déterminé par le degré de décentralisation souhaité qui, à son tour, sera conditionné par les ressources financières dont disposera l'Etat. Règle générale, au Canada, l'ampleur du coût d'implantation d'un pôle de croissance sera directement relié à l'éloignement des grands centres industriels torontois et montréalais et au degré d'urbanisation de la région choisie.

Après avoir décidé où seront situés les pôles de croissance, on devra mettre en œuvre certaines mesures qui assureront aux nouveaux pôles plus d'avantages que les pôles existants pour la localisation des entreprises. Mis à part les investissements publics qui pourront être faits dans les régions désignées, un programme de compensation aux entreprises pour les frais supplémentaires encourus à cause de l'éloignement des marchés, des sources d'approvisionnement et de la main-d'œuvre spécialisée devra être en œuvre. Ce programme aura pour effet de rendre les entreprises indifférentes entre la localisation dans les nouveaux pôles et dans les pôles existants. Il sera donc nécessaire pour une période déterminée d'assurer un stimulant supplémentaire qui rendra la localisation dans les nouveaux pôles plus attrayante. Au fur et à mesure que le processus initial de démarrage sera mis en branle et que la concentration urbaine et industrielle dans les pôles commencera à exercer ses propres effets d'attraction sur les entreprises, les avantages artificiels pourront alors commencer à diminuer d'intensité et disparaître complètement lorsque les pôles auront atteint une maturité suffisante.

L'objectif prioritaire des budgets fédéraux à l'époque où furent introduits les trois premiers programmes de stimulants de l'industrie dans les régions désignées était de réduire le chômage national dont l'indice avait atteint 7.0 en 1960. Outre ce chômage global, on avait observé qu'un degré de chômage chronique supérieur à la moyenne nationale sévissait dans certaines régions et que la politique fiscale traditionnelle ne semblait guère efficace à résoudre ce problème. C'est donc à partir de ce contexte et de ces observations que le gouvernement fédéral s'attaqua aux problèmes du chômage régional. L'objectif de ses trois premiers programmes

TABLEAU 2

INDICES DU CHÔMAGE, CANADA, 1955 À 1965³

1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
4.4	3.4	4.6	7.0	5.9	7.0	7.1	5.9	5.5	4.7	3.9

3. *Caractéristiques de la politique fédérale de développement régional au Canada*, ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, décembre 1969, p. C-12.

était identique et voulait vaincre le chômage de ces régions par des moyens qui s'appliqueraient à l'endroit même où le surplus de main-d'œuvre était observé. Cet objectif fut clairement défini premièrement par M. Walter Gordon lorsqu'il annonça en 1963 la création de l'Agence de Développement Régional, agence qui serait chargée d'administrer le nouveau programme de stimulant industriel :

« Il importe que les nouvelles possibilités d'emplois que nous essayons d'obtenir dans l'économie canadienne, et les nouveaux placements pour les créer, s'orientent dans la mesure des possibilités pratiques, vers les régions d'expansion ralentie et de main-d'œuvre excédentaire »⁴.

Cette idée d'agir à l'endroit même des observations du chômage chronique de certaines régions a d'ailleurs été reprise par M. Pearson en 1965 lorsqu'il discutait des objectifs du nouveau programme :

« En étudiant les critères proposés, il ne faudrait pas perdre de vue les objectifs du programme... Le programme a pour objet d'amener du travail aux gens qui en ont besoin exactement là où ils vivent, dans la mesure où la chose est possible. »⁵

A partir d'un tel objectif, les critères de désignation des régions faisant partie des programmes, ont eux aussi été à peu près similaires. Ils ont eu pour fonction d'identifier les régions de chômage chronique ou en voie de le devenir lorsque le taux de chômage était supérieur à la moyenne nationale ou qu'il s'accroissait à un rythme supérieur. Les listes confectionnées par les bureaux du Service national de placement et plus tard par ceux du Centre de main-d'œuvre présentaient l'inconvénient de ne faire état que des chômeurs inscrits à ces bureaux. C'est afin d'avoir une idée plus juste du degré réel de chômage que l'on s'est servi du revenu familial comme autre critère de désignation en 1965 et 1967. Bien que similaires dans leurs fonctions, ces critères ont cependant été élargis de programme en programme et il en est résulté une augmentation considérable des territoires où les programmes de stimulants s'appliquaient. Désignés de façon sporadique au départ, ces territoires sont devenus de plus en plus continus dans les provinces Maritimes et dans les parties nord et est du Québec, au fur et à mesure que les programmes se sont succédés.

Mis sur pied en 1969, le ministère de l'Expansion économique régionale opta pour une approche beaucoup plus globale des problèmes régionaux. Alors que les premiers programmes cherchaient uniquement à niveler les occasions d'emplois à travers toutes les régions canadiennes,

4. Walter L. Gordon, « Exposé financier annuel du ministre des finances », *Débats de la Chambre des Communes*, volume II, Ottawa, 13 juin 1963, p. 1041.

5. L. B. Pearson, « Déclaration préliminaire du Très Honorable L. B. Pearson, premier ministre du Canada », *Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 19-22 juillet 1965*, Bureau du Conseil Privé, Ottawa, 1968, p. 8.

la nouvelle politique se donna pour mission d'égaliser non seulement les possibilités d'emplois, mais aussi le niveau de revenu dans presque toutes les parties du Canada. C'est ainsi que furent définis les objectifs de la nouvelle politique :

« L'objectif de cette politique est de répartir largement la prospérité économique du pays entre chacune de ses régions avant d'égaliser les possibilités d'emploi et de revenu sans causer de ralentissement marqué de la croissance économique nationale. »⁶

Le premier instrument de cette politique fut la mise en vigueur du nouveau programme de subventions introduit en juillet 1969. Les critères qui ont servi à désigner les régions où s'appliqueraient les nouvelles subventions reflètent passablement bien la nouvelle orientation du Ministère. En effet, bien que la désignation des régions ne soit pas uniquement faite à partir de statistiques rigides comme l'ont souvent déclaré les autorités responsables de ce programme, on a surtout mis l'accent sur le niveau de revenu *per capita* et ses variations dans la composition de l'indice utilisé pour désigner les régions. Au plan des surfaces désignées, ces modifications ont cependant eu le même effet d'élargissement que les autres programmes, notamment dans le nord de l'Ontario et le nord-ouest du Québec.

L'examen des formules de subventions et d'exemptions fiscales accordées par ces quatre programmes révèle aussi certaines tendances et similitudes ponctuées de modifications bien caractéristiques de l'évolution rapide des solutions que le gouvernement fédéral a tenté d'apporter aux problèmes régionaux durant la dernière décennie.

Il faut, premièrement, noter que les programmes de subventions dans les régions désignées ont toujours été réservés aux entreprises de fabrication et de transformation, excluant ainsi toute intervention au niveau des entreprises d'exploitation des ressources et de l'industrie de la construction. En second lieu, on remarque une tendance, dans la succession des programmes, à donner une puissance toujours accrue aux subventions. En effet, le double amortissement accordé par le programme de 1960 apparaît bien minime lorsque comparé au congé fiscal de trois ans mis en vigueur en 1963. De plus, la subvention accordée à partir de 1969 peut, à la limite, être équivalente au double de celle du programme de 1965, tant en termes de taux qu'en chiffres absolus pour le même montant d'investissement. Cette force accrue des subventions illustre, d'une part, l'intérêt croissant du gouvernement fédéral pour la solution des problèmes régionaux et, d'autre part, la difficulté posée par la décentralisation du secteur secondaire de l'industrie.

Il n'y a, en fait, que les subventions des programmes de 1963 et 1965 qui ne sont pas comparables puisque l'on est passé d'un système

6. *Caractéristiques de la politique fédérale de développement régional au Canada*, ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, décembre 1969, pp. B-7, B-8.

d'exemptions fiscales à un système de subventions directes à l'entreprise. Cette modification a eu deux principaux effets : premièrement, celui de traiter également toutes les entreprises éligibles et non en fonction de leur seul degré de rentabilité. Les raisons de ce changement de système ont été clairement expliquées lors de la conférence de 1965 :

« L'expérience a démontré que, bien que cet avantage soit attrayant pour les sociétés qui ont bon espoir de réaliser des bénéfices au début de leurs opérations, bon nombre d'entreprises nouvelles doivent faire face à des frais de premier établissement et à une longue période de conditionnement pour leurs produits. En pareils cas le stimulant fiscal n'est pas efficace. » ⁷

En second lieu, cette modification a eu pour effet de faire des stimulants un outil supplémentaire de financement pour les entreprises en dehors du financement conventionnel à même le marché des capitaux ou du financement par l'intermédiaire de certaines institutions publiques.

Règle générale, les différentes bases d'octroi des stimulants ont surtout favorisé les entreprises de type *capital-intensive* plutôt que *labor-intensive*. Sauf pour le programme de 1963 où la base de l'octroi était le profit réalisé par l'entreprise, les programmes de 1960, 1965 et en partie celui de 1969, ont fondé la taille de leurs stimulants sur la valeur de l'investissement. Une légère correction a cependant été apportée par la subvention secondaire accordée par le programme de 1969, puisque cette subvention est basée en partie sur la valeur de l'investissement et en partie sur le nombre d'emplois créés. Elle est cependant restreinte aux cas de fabrication de nouveaux produits dans l'entreprise et ne représente qu'une partie de la subvention totale accordée.

Finalement, on observe que les quatre programmes de subventions fédérales ont toujours traité également les régions désignées, les considérant ainsi comme homogènes quant à leur potentiel d'attraction des nouvelles entreprises. Il fallut attendre les modifications apportées au programme de 1969 à la fin de l'année 1970, pour que cette hypothèse disparaisse par l'introduction de taux variables de subventions selon les régions. La structure adoptée dans l'est du Canada a été de faire augmenter la subvention totale de 10 à 35 p.c. de la valeur de l'investissement, ainsi que de 2,000 à 7,000 par emploi créé au fur et à mesure de l'éloignement des centres industriels de la région montréalaise vers les régions plus à l'est.

A partir des caractéristiques de ces programmes fédéraux, il est maintenant possible d'en apprécier la qualité. Il semble tout d'abord que les notions de pôles de croissance et les considérations sur les forces économiques qui régissent la distribution de l'activité économique au Canada ont été absentes de la conception de ces mesures. Intimement reliés aux

7. Pearson, *op. cit.*, p. 9.

objectifs de ces programmes, les critères de désignation des régions ont favorisé une dispersion égale des nouvelles entreprises sur le territoire canadien au lieu d'en favoriser la concentration sur une base décentralisée, c'est-à-dire en dehors des pôles de Montréal et de Toronto. De plus, par leurs subventions, ces programmes ont traité également toutes les régions désignées, niant ainsi les désavantages croissants de l'éloignement progressif de pôles existants et, par conséquent, niant du même coup les forces économiques qui lient les entreprises à ces pôles.

Considérant le contexte de chômage dans lequel ces trois premiers programmes ont été entrepris et aussi la technique ultra simple dont on a fait usage, il semble que c'est beaucoup plus l'urgence de la situation qui a fait agir les autorités fédérales plutôt qu'une réflexion approfondie sur les causes du problème. Mais il n'en va pas de même pour le programme de 1969, puisqu'au moment de son introduction, le ministère de l'Expansion économique régionale avait constaté l'échec des trois premiers programmes. C'est ainsi qu'après avoir observé la persistance des inégalités régionales dans l'emploi et le revenu au Canada, il affirmait :

« Ainsi il existe encore des différences substantielles de revenu personnel entre les provinces du Canada ; les programmes spéciaux lancés au début des années 1960 ne semblent guère avoir été efficaces. »⁸

A cause de cela, il est donc plus grave d'avoir introduit un nouveau programme qui donne des effets identiques à ceux des programmes antérieurs.

Pourtant, même si ces programmes n'ont pas favorisé l'établissement de pôles de croissance, il n'en reste pas moins que durant la période du 31 décembre 1963 au 31 mars 1969, 2,553.9 millions de dollars de nouveaux investissements ont été subventionnés dans les régions désignées pour un total de 375.8 millions. On peut alors se demander quel fut le rôle des subventions accordées ? Sachant qu'elles furent augmentées à plusieurs reprises, on doit premièrement conclure qu'à un moment ou l'autre elles ont été ou bien trop faibles ou bien trop fortes. De plus, compte tenu du caractère progressif que doivent avoir ces stimulants dans l'espace, on doit aussi conclure qu'elles ont été ou bien trop faibles pour certaines régions éloignées, ou bien trop fortes pour d'autres régions à proximité des centres industriels.

Bien que l'on ne puisse pas répondre de façon précise à la question de l'utilité des subventions, nous pouvons, à partir de ces arguments, exprimer des doutes raisonnables quant à leur efficacité en fonction de la décentralisation industrielle. En d'autres mots, nous croyons que les exemptions fiscales accordées dans les régions désignées étaient ou

8. *Caractéristiques de la politique fédérale de développement régional au Canada*, ministère de l'Expansion régionale, Ottawa, décembre 1969, p. A-4.

bien non nécessaires ou insuffisantes et que le rôle principal des subventions a été de servir au financement des entreprises. On sait que le gouvernement fédéral, via d'autres institutions, peut fort bien remplir cette fonction qui nécessite dans beaucoup de cas des prêts plutôt que des subventions. Nous croyons donc que s'il n'y avait pas eu de stimulants aux entreprises dans des régions désignées, une bonne partie des investissements subventionnés auraient tout de même été effectués et que l'aide de l'Etat aurait pu être beaucoup moins coûteuse.

Finalement, cette habitude que le gouvernement a prise d'augmenter à intervalle régulier les stimulants dans les régions désignées et plus récemment, par le budget Turner de 1972, de vouloir généraliser des stimulants à toutes les régions du Canada, peut avoir pour effet de retarder la décentralisation des entreprises du secteur secondaire et même de l'empêcher complètement. Il est en effet très probable que, devant ces augmentations et généralisations, les entreprises finiront par retarder ou supprimer l'établissement de leurs nouvelles installations dans les régions

TABLEAU 3

MISES DE FONDS SUBVENTIONNÉES, NOUVEAUX EMPLOIS CRÉÉS ET MONTANT DES SUBVENTIONS ACCORDÉES DURANT LA PÉRIODE DU 31 DÉCEMBRE 1963 AU 31 MARS 1969, CANADA ET PROVINCES ⁹

Provinces	Mises de fonds subventionnées (millions de dollars)	Nombre approximatif de nouveaux emplois créés	Montant approximatif des subventions (millions de dollars)
Terre-Neuve	219.9	4,028	25.9
Ile-du-Prince-Edouard	5.8	971	1.6
Nouvelle-Ecosse	375.7	8,841	38.7
Nouveau-Brunswick	297.1	7,861	39.4
Québec	800.1	16,934	96.8
Ontario	420.9	16,974	43.0
Manitoba	155.5	3,162	31.5
Saskatchewan	87.5	1,423	11.8
Alberta	76.3	954	12.2
Colombie-Britannique	116.1	3,172	24.9
CANADA	2,553.9	64,320	375.8

9. *Ibid.*, p. B-2.

désignées et ailleurs sur le territoire dans le but d'attendre les nouvelles augmentations de subventions ou de concessions fiscales. Il serait donc préférable que ces incitations aient une taille suffisante au départ et qu'ensuite, elles aillent en diminuant afin d'accélérer le processus d'investissement dans les régions désignées plutôt que de le retarder.

Même si ce jugement des programmes de stimulants dans les régions désignées est plutôt sévère, il ne faudrait pas cependant en omettre les éléments positifs. Il est heureux que ces interventions aient été limitées aux entreprises de fabrication et de transformation. Sachant que les entreprises d'exploitation des ressources naturelles sont surtout guidées par la richesse de leurs sources d'approvisionnement en ce qui a trait à leur localisation et que dans la plupart des cas au Canada on retrouve ces ressources en dehors des régions industrialisées, l'octroi de subventions à ces entreprises ne semblait pas justifié pour fins de décentralisation d'autant plus qu'une telle extension des programmes aurait entraîné une hausse considérable des subventions accordées.

Il faut, de plus, noter qu'une partie des erreurs commises dans la conception des programmes fut corrigée en 1970 lorsqu'on adopta le système de subventions variables selon les régions. On ne peut plus depuis ce temps reprocher au programme fédéral actuellement en vigueur de ne pas tenir compte de la difficulté croissante de décentralisation au fur et à mesure que l'on s'éloigne des pôles d'activité industrielle. On peut, en second lieu, penser que le ministère de l'Expansion économique régionale prend conscience de façon beaucoup plus éclairée des causes fondamentales des inégalités économiques régionales au lieu de s'en remettre à une observation trop facile de leurs effets. Il resterait maintenant à réserver ces subventions à certaines régions appelées à devenir pôles de croissance de l'activité industrielle et en conséquence à supprimer une bonne partie du territoire désigné.

Guy CHOINIÈRE.