
ASSOCIATION DES ÉCONOMISTES QUÉBÉCOIS

**29e Congrès annuel (ASDEQ)
Atelier 6
Développement des régions et occupation du territoire
Par Roger Nicolet**

**Vendredi 7 mai 2004 - 8H45
Hôtel Le Concorde, Québec**

Mesdames, Messieurs,

Espace et territoire sont de l'essence même de l'identité québécoise, il me semble. C'est du moins, je crois, une des caractéristiques que le monde extérieur nous prête. à ce sujet, vous me permettrez une anecdote. Il y a quelques années, je promenais chez nous, en Estrie, une de mes tantes qui faisait son premier voyage de Suisse en Amérique du Nord. Au terme de ce petit tour de la région de Memphrémagog, elle m'a dit: "Tu sais, vous avez trop d'espace ..." En fait, elle ne pouvait pas mieux dire, même si à l'époque j'avais trouvé le commentaire un peu saugrenu !

Par la suite, à l'occasion d'autres voyages où j'amenais des visiteurs européens sur la 172, de Chicoutimi à Tadoussac, j'ai bien dû me rendre à l'évidence que l'espace, ou, pour eux, "le vide", n'était pas doté de cette dimension un peu mythique qu'il revêt dans notre imaginaire. Au contraire, il prenait dans ce cadre d'une nature belle, austère et aride, une dimension de menace, de contrainte, à l'échelle infiniment plus modeste de la capacité de maîtrise humaine du milieu de vie.

Ces perceptions dichotomiques de notre environnement spatial habitent probablement tous les Québécois. Même ceux qui ne se sont jamais arrêtés à la question en ces termes un peu réducteurs, ne font pas abstraction de la dimension spatiale dans toute analyse de la problématique du développement régional.

En fait, dès l'arrivée des premiers groupes de colons, la survie des établissements s'est avérée étroitement liée à l'occupation du territoire, c'est-à-dire du nombre et de la densité de la population qui s'y était installée. L'atteinte de niveaux de peuplement n'était pas seulement requise en raison de considérations stratégiques et militaires. L'organisation de la vie sociale et économique ne pouvait se concevoir dans un espace donné, qu'en fonction d'une masse critique. La diversité des métiers, l'organisation des marchés, du commerce à l'intérieur du territoire occupé, tout comme vers d'autres centres sur le continent nord-américain ou vers l'Europe, l'imposait. Cette préoccupation de peuplement est un levier fondamental de l'histoire du Québec et du Canada. La colonisation du Saguenay et du Lac St-Jean, le développement des Laurentides sous l'impulsion du Curé Labelle, tout comme le peuplement de l'Abitibi, sont autant de temps forts de cette démarche d'occupation du territoire.

Ces mouvements migratoires de la fin du 18^{ième} au début du 20^{ième} siècle, ne se seraient évidemment pas concrétisés sans que la société n'ait perçu l'impérative nécessité de redresser des tendances lourdes.

Il est utile de se les rappeler parce que, sous certains aspects, la situation qui prévaut aujourd'hui présente des similitudes.

La poussée démographique du 19ième siècle, les limites du potentiel économique du Québec - et du Canada - surtout jugées à l'aune de l'essor que connaissait déjà le nord-est des États-Unis, avaient créé un contexte moteur d'expatriations vers le sud. Même à cette époque, on se préoccupait du drainage de la relève et de la rétention de certaines classes d'immigrants, c'est-à-dire du bassin de population essentiel au développement du Québec.

Jusqu'au milieu du siècle dernier, l'absence d'institutions d'enseignement supérieur en région exigeait l'exode des jeunes qui se destinaient à l'exercice de professions libérales vers les universités de Québec ou de Montréal. Leur retour en région était bien loin d'être assuré en regard des débouchés forcément limités. Aujourd'hui, la situation ne s'est guère améliorée, malgré l'ouverture de nouveaux noyaux universitaires dans plusieurs centres urbains importants et même si le pourcentage d'étudiants qui accèdent maintenant à une formation universitaire a largement progressé.

À l'exception de l'Université de Sherbrooke, les domaines d'expertises auxquels les universités en région donnent accès, sont limités, par la force des choses. Par ailleurs, les chances de trouver de l'emploi sur place, dans de nombreux domaines d'expertise, demeurent faibles. Le phénomène de l'abandon de la terre natale par ces jeunes de plus en plus scolarisés n'a malheureusement fait que s'accroître.

La situation actuelle est certainement préoccupante. Pour l'illustrer, j'aimerais faire référence à un cas, que mes activités municipales m'amène à étudier en plus de détail.

La MRC de Memphrémagog, évaluée de façon globale, affiche une croissance démographique fort respectable, pour ne pas dire encourageante. En outre, les taux de chômage sont meilleurs que dans la plupart des régions du Québec. Analysée de façon plus pointue, on s'aperçoit toutefois que la réalité est beaucoup plus nuancée. Même si la croissance démographique est bonne, les taux de natalité ne sont pas meilleurs qu'ailleurs. En fait, la poussée modeste constatée est essentiellement due au nombre de personnes qui convertissent des résidences secondaires en résidences permanentes à l'occasion d'une retraite ou d'une préretraite lorsque leurs enfants sont élevés.

L'effet net sur les services publics est comparable aux incidences de la dénatalité et du vieillissement en régions périphériques. En fait, la demande sur les fournisseurs de soins de santé et spécifiquement les CHSLD croît même plus rapidement que dans les régions qui ne connaissent pas de mouvements migratoires des générations vieillissantes. Tout aussi préoccupants pour le système scolaire sont les taux de natalité de plus en plus faibles en milieux ruraux et la migration des jeunes familles vers les principaux centres d'emploi, tendances qui se conjuguent pour réduire, parfois dramatiquement, le nombre d'élèves qui s'inscrivent au primaire. Les fermetures d'écoles ne sont plus alors de

simples menaces mais deviennent une réalité porteuse d'un inévitable déclin de la collectivité.

Quelques chiffres pour mettre ce phénomène en perspective, à l'échelle du Québec: Référons nous aux données du recensement 2001 de Statistique Canada. Entre 1996 et 2001, donc en 5 ans seulement, les six régions périphériques québécoises ont vu l'ensemble de leur population décroître de 35 215 personnes, soit une baisse de 3.9%.

- Globalement, sur 99 unités géographiques qui subdivisent le Québec (96 MRC et 3 communautés urbaines), 58 unités ont subi une baisse de population entre 1996 et 2001.
- Ces MRC en baisse démographique forment ensemble une superficie qui équivaut à 91 % de la portion habitée du territoire québécois.
- Dans les territoires maintenant en décroissance, l'exode, sans remplacement des personnes en âge de procréer, en viendrait à compromettre la capacité de remplacement naturel des populations, entraînant un déclin démographique irréversible.

En d'autres termes, ce déficit des naissances, il faut le souligner, n'est pas attribuable nécessairement aux taux de fécondité des femmes en région. Il dépend plutôt du fait que la population en âge de procréer n'est plus assez nombreuse pour assurer le renouvellement de la population : résultat prévisible de l'exode sans remplacement des jeunes de 20 à 34 ans. De surcroît, ce déficit devrait perdurer et même augmenter au cours des années à venir, en raison de la hausse

progressive de la mortalité attribuable au vieillissement de la population.

Toujours à l'échelle du Québec, on retrouve bien sûr les effets de ces facteurs auxquels s'ajoutent d'autres courants tout aussi néfastes pour l'emploi et, par voie de conséquence, pour l'occupation du territoire. À ce titre, il faut relever l'augmentation substantielle de la productivité, tant dans le secteur primaire que dans l'industrie. La consolidation des entreprises agricoles, la mécanisation de l'exploitation forestière sont principalement responsables de la régression de la population rurale.

De façon plus insidieuse, le zonage agricole, mesure conçue pour protéger les terres en exploitation, s'est soldé par la sclérose de régions entières, zonées "agricoles" là où la productivité des sols ne pouvait soutenir des entreprises de ce type de façon rentable dans la conjoncture actuelle.

De plus, la rigueur administrative encouragée par les dispositions de la loi et électrisée par des prises de position syndicales peu nuancées, a trop souvent complètement étouffé l'éclosion d'une nouvelle activité économique reliée au territoire. Nombreuses sont les instances municipales qui ont tenté, sans succès, d'obtenir des autorisations pour usages autre qu'agricole ou une redéfinition de la zone protégée pour refléter avec plus de rigueur la réalité sociale, économique ainsi que physique des sols. Dans plusieurs régions, se sont les entreprises tributaires du tourisme qui, principalement, se sont heurtées à ces

difficultés. Pour d'autres, se sont les obstacles à l'implantation d'industries de transformation qui ont été la source de critiques sévères.

Par ailleurs, les régions périphériques doivent composer avec une réalité sur laquelle elles n'ont guère de prise. La structure économique de ces régions demeure largement tributaire du secteur des ressources naturelles.

En effet, plusieurs communautés de ces régions périphériques sont fortement dépendantes d'un employeur principal comme une usine de pâtes et papiers ou une scierie. Ce manque de diversification de la base économique de ces milieux mono-industriels a pour résultat de les rendre très vulnérables aux décisions éventuelles de cet employeur. Cet état de dépendance et de fragilité s'étend aussi aux PME sous-traitantes qui doivent composer avec les retombées des décisions du principal donneur d'ordres. Dans les régions centrales, et encore plus dans les régions métropolitaines, la diversification accrue de l'économie permet d'atténuer les conséquences négatives des décisions des grandes entreprises, ce qui n'est pas le cas en régions périphériques.

Pour ces PME sous-traitantes, toute initiative de développement demande beaucoup de persévérance et d'ingéniosité car elles font face naturellement à des obstacles majeurs qui contribuent à augmenter les coûts de production. On peut parler de l'éloignement des grands centres, d'une accessibilité variable aux grands réseaux de transport et de communication ainsi que de la faible densité de population,

De plus, la tendance au regroupement des activités de fabrication dans des lieux permettant d'utiliser des sources multiples d'approvisionnement en intrants de production vient aussi accentuer les difficultés de

diversification en régions. Cette dynamique semble jouer, pour le moment du moins, en faveur des régions plus centrales qui sont mieux situées par rapport aux marchés intérieur et américain, sont mieux desservies par les grands réseaux de transport et de communication et bénéficient relativement d'un plus important bassin de main-d'œuvre qualifiée. Finalement, dans certains cas, les salaires élevés que versent les grandes entreprises de ressources naturelles, une source de revenu légitime et importante, compliquent le recrutement de personnel par la PME.

Le résultat net de cet ensemble de paramètres qui gèrent la vie économique en régions est désastreux. La population baisse, les emplois et les services diminuent progressivement au point où la survie même de communautés est remise en cause. Triste bilan, il faut bien le dire, quelque 40 ans après le BAEQ et d'incommensurables énergies consacrées depuis lors à la recherche de solutions de relance du développement de nos régions.

Il ne faut pas se leurrer. Nous ne sommes pas seuls au Québec à constater cette évolution. Le monde occidental, hautement industrialisé, affiche partout un redéploiement des populations, des régions rurales vers des centres urbains en forte croissance. La dynamique économique le veut ainsi, quel que soit le pays. Chez nous, le problème prend une acuité toute particulière en regard des très faibles densités d'occupation du territoire.

Confronté à des attentes de plus en plus insatiables en matière de qualité et de diversité de services publics en régions, l'État peine à remplir ses missions. Que ce soit en santé, en éducation ou simplement en transport, le Gouvernement ne sait comment financer les services requis. Exprimé en coût par bénéficiaire, la facture s'avère prohibitive. C'est du reste le même

constat que doivent faire les municipalités qui n'arrivent plus à répartir les frais des services de proximité sur une assiette foncière stagnante et un nombre de contribuables en décroissance.

Très rapidement se pose alors toute la question de la finalité de l'effort public.

Pour les uns, l'égalité des citoyens devant l'État fixe le seuil de qualité des prestations de service sur l'ensemble du territoire québécois. D'autres, par contre, considèrent inique de dépenser lourdement pour le bénéfice de quelques-uns. C'est du reste aussi la lecture "politique" de la problématique puisque le poids électoral des régions en dépeuplement chute en proportion directe de leur importance démographique.

La réplique est évidente. La survie même d'un État est tributaire d'une prétention d'occupation de son territoire. La consolidation de l'économie de nos régions demeure une mission primordiale. Nous ne pouvons nous soustraire à l'obligation de résultat. Le Québec ne peut prétendre jouer un rôle significatif dans le monde d'aujourd'hui sans avoir prise sur le façonnement de son territoire et s'être résolument engagé dans une démarche de relance régionale. Il est grand temps de passer de la réflexion, de la planification, du rafistolage des structures, à la mise en oeuvre de politiques porteuses de résultats.

Dans ce contexte, il faut toutefois faire preuve de réalisme quant aux objectifs visés, et d'honnêteté intellectuelle en ce qui concerne les incidences sociales et politiques des conclusions qui se dégageront de la démarche.

L'occupation du territoire se définit aujourd'hui de façon fort différente du modèle que nous a livré l'histoire. Santé, éducation et transport constituent l'essentiel des services de proximité indispensables à la survie

des communautés. L'augmentation de leur niveau de technicité et des coûts qui en découlent, représentent les principaux facteurs de changement de mode d'établissement des personnes. Cette réalité, conjuguée au vieillissement, mène à l'abandon des hameaux, voire même de villages éloignés et mal desservis.

En conséquence, il faut intégrer à notre planification les migrations vers des agglomérations plus importantes et mieux dotées d'équipements ainsi que d'organismes de soutien, publics ou privés.

Les effets de cette transformation se répercuteront sur les structures municipales, les petites communautés éprouvant de plus en plus de difficultés à équilibrer leurs budgets, même après coupures de prestations de services.

À ce titre, la fusion des petites localités de la MRC de Rouyn-Noranda avec la ville centre est certainement un événement prémonitoire. La logique de cette réflexion conduit au constat que la trame de l'habitat en régions dites "ressources", va se concentrer sur des agglomérations qui auront atteint la masse critique nécessaire à un fonctionnement équilibré. L'organisation et l'occupation territoriale en dehors de ces centres, s'articulera en fonction d'activités économiques conjoncturelles, reliées principalement au secteur primaire et, là où les conditions le permettront, au tourisme.

Le bilan de cette transformation du tissu urbanisé ne se soldera pas pour autant par un renouveau de croissance démographique.

Les Forums régionaux annoncés par le Gouvernement aborderont de plein fouet toute cette dernière problématique. Elle est en effet cruciale. Le Québec ne pourra plus vraiment tabler sur une croissance économique avantageuse sans redresser les tendances lourdes en matière de démographie. Toutes les projections des spécialistes sont extrêmement pessimistes. Ce n'est que par un changement profond des valeurs et des mentalités que nous pourrions espérer redresser le taux de natalité.

Il n'est pas exagéré de dire, je crois, que la priorité gouvernementale en matière de développement social et économique réside dans un train de mesures intégrées, qui constitueront une politique nataliste. Le succès d'une telle démarche est directement fonction d'un ensemble de changements profonds de notre vie moderne, du marché et des conditions du travail, de l'organisation de la vie familiale et de l'éducation, tant du point de vue des règles de fonctionnement que des contenus pédagogiques.

Quant à l'immigration, un effort tout aussi considérable devra être fait pour améliorer le niveau de rétention au Québec des nouveaux arrivants. Par le passé, et particulièrement en région, les résultats à ce chapitre sont extrêmement décevants. Ces questions ne sont toutefois pas le sujet de nos discussions de ce matin.

J'aimerais par contre m'arrêter un peu plus longuement sur des propositions plus diversifiées, visant à assurer un développement plus soutenu et une prospérité correspondante de nos régions et de leur population.

Il n'y a pas de recettes miracles, nous en sommes tous bien conscients. Fondamentalement, nous n'avons d'autre option que de mettre en place des stratégies concertées, axées sur un recours à des mesures, programmes et politiques qui mobiliseront les ressources des gouvernements fédéral et provincial, tout comme les paliers municipaux. La relance économique souhaitée ne peut être atteinte par une ou deux mesures politiques isolées ou un programme de financement. Les subventions aux entreprises sont du reste des mesures temporaires qui ne changent pas la réalité à moyen et à long termes puisque souvent, faire des affaires en région «coûte plus cher».

Ce qu'il faut, c'est plutôt entreprendre la mise en place d'une stratégie d'ensemble concertée, qui englobe une série de mesures, de programmes et de politiques tel que :

- Définir régionalement des stratégies et des priorités d'intervention qui créeront des conditions favorables au maintien et au développement de services. Des actions qui doivent être réalisées sans perdre de vue l'objectif du développement économique et le respect des besoins des communautés. Si non, les décisions seront prises hors régions.
- Encourager l'établissement de nouvelles entreprises rentables capables de créer les emplois nécessaires pour compenser le chômage futur appréhendé. Il faut donc examiner les obstacles qui rendent difficile la mise sur pied de ces entreprises. Même les entrepreneurs les plus dynamiques échoueront s'ils ne jouissent pas d'avantages et d'expertises susceptibles de compenser les inconvénients causés par

l'éloignement et le faible bassin de main-d'œuvre. Les outils doivent être adaptés aux situations et aux réalités locales et permettre aux communautés de s'attaquer, lorsque la chose est possible, aux facteurs qui nuisent au développement local.

- **Déployer un régime d'assurance-emploi orienté prioritairement sur l'incitation au travail. Cette orientation pourrait remplir un important rôle stabilisateur pour l'économie périphérique.**
- **Confirmer, par des interventions publiques, que l'éducation et le recrutement d'une main-d'œuvre qualifiée sont bien au cœur de toute stratégie destinée à faciliter la transition vers l'économie du savoir. Selon plusieurs études, l'émigration des jeunes et des populations instruites se poursuivra dans la plupart des régions. Il est utopique d'espérer renverser cette tendance par des politiques, mais non de concevoir un ensemble d'incitatifs destinés à augmenter l'attrait de certaines régions cibles, tel que :**
 - **Le remboursement des frais de scolarité ou des dettes d'études des diplômés universitaires qui souhaitent travailler en région.**
 - **L'octroi de bourses à des étudiants des deuxième et troisième cycles, en contrepartie d'un engagement d'amorcer leur carrière professionnelle en région.**
 - **Des exemptions d'impôt pour les étudiants d'institutions post-secondaires qui accepteraient des postes en région, venant ainsi en aide aux employeurs aux prises avec un manque de main-d'œuvre spécialisée.**

- Des chaires de recherche pour les institutions, notamment dans le domaine du développement industriel de secteurs susceptibles de connaître un essor en région.
- Le développement de centres de transfert et d'application des connaissances, au niveau collégial, en assurant le développement d'expertises particulières en région.

À titre d'exemple, on peut mentionner le Centre régional d'initiatives et de formation en agriculture (CRIFA) de Coaticook qui soutient et encourage les initiatives agricoles, crée un guichet unique en agriculture et offre une formation agricole harmonisée de niveau secondaire/collégial.

Par ailleurs, il faut mentionner la Maison familiale rurale du Granit qui favorise le développement du secteur agro-forestier de la région par une formation adéquate des jeunes qui correspond aux besoins et aux réalités du milieu rural. Cette maison accroît le potentiel de création d'emplois d'un secteur économique vital dans la région.

- L'assurance aux organisations de développement local d'une plus grande marge de manœuvre dans l'application des programmes, pourvu qu'elles rendent des comptes sur leurs décisions. La persistance de l'obstacle de l'éloignement, qui n'est pas aboli par les nouvelles technologies de l'information, explique l'existence de ces différences. La souplesse préconisée justifie l'acceptation de risques financiers plus grands dans la plupart des régions périphériques sans pour autant dilapider des fonds publics.

La chasse à l'implantation de grandes entreprises, intensives en main-d'oeuvre et axées sur la diffusion de leur production sur des marchés à l'échelle mondiale n'est pas, à terme, une voie prometteuse de développement de nos régions. Sous réserve bien évidemment des entreprises tributaires des ressources naturelles exploitées en région, qui vont prospérer pour autant que leur gestion soit respectueuse du souci d'assurer le développement durable du milieu.

La prospérité des régions repose principalement sur leur dynamisme entrepreneurial. Le bilan actuel n'est pas des plus encourageant.

Si l'on se fie à une récente étude réalisée par Madame Nathalie Riverin de la chaire d'entrepreneurship MacLean Hunter, l'on peut retirer plusieurs constats qui s'avèrent inquiétants :

- Les intentions entrepreneuriales, calculées en pourcentage des personnes ayant l'intention de créer une entreprise dans les trois prochaines années) se situe à 7.6% au Québec comparativement à 11.7% pour le Canada.**
- Il y a au Québec 47.7% des gens qui estiment posséder la capacité et les compétences pour créer une entreprise, comparativement à 55.5% pour le Canada.**
- Comparativement à la moyenne canadienne, l'on retrouve au Québec, toute proportion gardée, un pourcentage de personnes oeuvrant au support au démarrage d'entreprise supérieur à la moyenne des autres provinces, pour des résultats qui sont cependant moindres qu'au Canada.**

Comment faire mieux ?

Pour faire prospérer des PME en régions ressources, elles doivent disposer de certains avantages afin de compenser les coûts reliés à leur éloignement: la péréquation, des incitatifs à l'emploi, des mesures financières visant à contrer les coûts d'éloignement, des mesures incitatives à l'intention des jeunes diplômés, tel que mentionné précédemment.

Ces mesures doivent également faire partie d'une panoplie plus complète d'outils disponibles aux organisations de développement local, qu'elles soient financées par le gouvernement du Québec ou par le gouvernement fédéral, et ceux qui les administrent devraient disposer d'une plus grande marge de manoeuvre et de flexibilité fin d'adapter ces outils à leur réalité.

Ces commentaires prennent toute leur pertinence lorsque l'on aborde les difficultés de financement de la création d'entreprises, voire du développement des PME. Sans accès facile et décentralisé à une première tranche de capital de risque, il est illusoire de prétendre encourager l'entrepreneurship au Québec. Confronté à des difficultés budgétaires avérées, l'État s'est vu dans l'obligation de reserrer l'apport de fonds nouveaux pour de nombreux programmes. Il faut s'y arrêter. Dans la logique des orientations abordées précédemment, il semble opportun de rappeler l'ordre des priorités à l'attention des responsables gouvernementaux.

L'essor du développement régional est efficacement soutenu par les C.L.D. Le maintien intégral des enveloppes octroyées à ces instances et le report du début des remboursements du fonds local d'investissement à 2010 annoncés dans le budget sont de bonnes nouvelles.

La deuxième source de financement gérée au niveau local que sont les SOLIDE est soutenue par le Fonds de solidarité de la F.T.Q. Dans le court terme en tout cas, la continuité de l'appui aux très petites entreprises en démarrage est donc assuré.

Les difficultés surviennent à l'étape suivante de croissance des sociétés qui survivent à la phase initiale de lancement. Les incertitudes qui prévalent quant aux conditions de financement, aux modalités d'intervention et aux règles de fonctionnement des nouveaux Fonds d'investissement économique régionaux (FIER) ainsi que, là où elles oeuvraient, des Sociétés Innovatech, sont causes d'inquiétudes.

Pour terminer, mentionnons l'annonce faite dans le dernier budget de M. Séguin de confier aux responsables gouvernementaux en région la responsabilité d'analyser la majorité des prêts d'Investissement Québec aux PME et de les octroyer le cas échéant. Il s'agit bien là d'une initiative prometteuse pour les entreprises en démarrage. Il faut espérer que cet exemple sera suivi par d'autres.

Quoi qu'il en soit, fondamentalement nous disposons, je crois, d'un éventail de programmes, d'organismes et de personnes engagées dans le développement régional qui, conjuguées, devraient nous permettre d'appuyer la relance des régions de façon efficace. La tâche nécessitera

également la mise en oeuvre de politiques natalistes et d'une réflexion originale sur l'immigration en région.

Il ne faut toutefois pas se leurrer: le mode d'occupation du territoire régional est en profonde mutation. Le modèle de déploiement démographique qui se dégagera de ces transformations n'est probablement pas encore complètement appréhendé. Il nous appartient de mieux saisir l'évolution qui se dessine si nous voulons accompagner la société régionale dans le douloureux processus d'adaptation du mode de vie de nombreuses collectivités.

Je vous remercie de votre attention.

Roger Nicolet