



**THE HARRIS
CENTRE**
Memorial University

**Les marchés du travail locaux:
une nouvelle façon d'organiser les politiques pour renforcer le
développement économique régional dans le Canada atlantique**

David Freshwater, Alvin Simms et Jamie Ward
Janvier 2014



This report is supported in part by the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) under the Atlantic Policy Research Initiative, which provides a vehicle for the analysis of key socio-economic policy issues in Atlantic Canada. The views expressed in this study do not necessarily reflect the views of ACOA or of the Government of Canada. The author is responsible for the accuracy, reliability and currency of the information.

L'étude stratégique est commanditée en parti par l'agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) en vertu de la Mesure de recherche stratégique de l'Atlantique, laquelle constitue un mécanisme pour l'analyse des enjeux stratégiques socio-économiques au Canada atlantique. Les points de vue exprimés dans cette étude ne représentent pas nécessairement le point de vue de l'APECA ou du gouvernement du Canada. L'auteur est responsable de l'exactitude, de la fiabilité et de l'actualité de l'information.

Les marchés du travail locaux : une nouvelle façon
d'organiser les politiques pour renforcer le
développement économique régional dans le Canada
atlantique

Auteurs : David Freshwater, Alvin Simms et Jamie Ward

Table des matières

À propos de ce document	5
Introduction.....	7
Processus de définition des régions.....	10
Figure 1 : Les cinq régions fonctionnelles distinctes du Canada atlantique	11
Figure 2 : Échelle de distribution de la population des régions fonctionnelles	12
Typologie des régions	14
Cartes des régions fonctionnelles du Canada atlantique	15
Carte 1a Classe des régions fonctionnelles du Nouveau-Brunswick	15
Carte 1b Classe des régions fonctionnelles de la Nouvelle-Écosse	16
Carte 1c Classe des régions fonctionnelles de l'Île-du-Prince-Édouard	17
Carte 1d Classe des régions fonctionnelles du Labrador	18
Carte 1e Classe des régions fonctionnelles de l'île de Terre-Neuve	19
Types de régions fonctionnelles du Canada atlantique	20
Centres urbains	20
Villes et petites villes régionales.....	20
Région rurale 1	20
Région rurale 2	20
Région rurale 3	21
Survol des catégories.....	22
Figure 3 : Proportion du changement démographique 2006-2011 par type de région fonctionnelle	23
Figure 4 : Création de nouvelles entreprises par catégorie de région fonctionnelle	24
Figure 5 : PIB du Canada atlantique par travailleur pour les régions fonctionnelles	25
Figure 6 : Variation des niveaux d'éducation par type de région fonctionnelle.....	26
Établir un meilleur cadre stratégique pour le développement économique local	27
L'importance de se concentrer sur la productivité	30
Encourager le développement au niveau régional	32
Leçons à tirer pour les grandes régions urbaines.....	34
Leçons à tirer pour les petites régions urbaines et les villes régionales.....	37
Leçons à tirer pour les régions rurales de premier ordre	40
Leçons à tirer pour les régions rurales de deuxième ordre.....	42

Leçons à tirer pour les régions rurales de troisième ordre	44
Conclusion et sommaire	45

À propos de ce document

Depuis de nombreuses années, les chercheurs du Leslie Harris Centre of Regional Policy and Development (The Harris Centre) de l'Université Memorial travaillent à développer, pour les collectivités du Canada atlantique, une nouvelle façon d'organiser leurs efforts en matière de développement économique. L'approche consiste à utiliser les données recueillies sur le transport des travailleurs pour identifier les marchés du travail locaux comme le meilleur point de départ pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement économique. Les marchés du travail locaux établis à partir des données recueillies sur le transport sont depuis longtemps utilisés pour définir les régions métropolitaines associées aux grandes villes, mais ils le sont rarement pour les petites villes où le marché du travail local se compose de plusieurs collectivités. Notre recherche suggère qu'il devrait en être autrement.

Dans les petites collectivités, on reconnaît souvent que les emplois offerts dans leur ville sont souvent pourvus par des personnes qui résident dans les villes voisines, si bien que le développement économique n'a pas seulement de répercussions dans la communauté, mais également dans les collectivités avoisinantes. Étant donné cet effet d'entraînement, il est raisonnable de penser à s'en occuper directement et de collaborer sur des plans de développement pour l'ensemble du marché du travail local. Cette idée s'applique aussi à la façon dont l'appui des programmes provinciaux et fédéraux pourrait se faire. L'appui des gouvernements pour ces collectivités pourrait être plus efficace s'il tient compte des répercussions à l'échelle régionale.

Dans cet article, nous décrivons comment la recherche a été effectuée et nous proposons quelques façons d'utiliser les régions fonctionnelles pour aider les collectivités à faire du développement dans l'optique de tisser des liens avec d'autres régions. Nous avons identifié 259 marchés du travail distincts dans le Canada atlantique. Le plus important comprend plus de 400 000 personnes et le plus petit en compte seulement quelques centaines. Il est clair que les possibilités et les défis sont différents d'une région à l'autre à cause de cette diversité; cependant, nous avons identifié cinq classes de taille dans la région. Dans chacune de ces classes de taille semblable, on trouve beaucoup de ressemblances utiles.

On peut développer des stratégies et des politiques pour chaque classe de taille et, même si les régions devront adapter ces stratégies générales pour répondre à leurs besoins particuliers, les recommandations générales offrent un bon point de départ. Les leaders de chaque région peuvent aussi utiliser la recherche pour trouver quelles autres régions du Canada atlantique se trouvent dans des situations semblables. Les régions de même taille peuvent offrir des idées utiles et des expériences qui serviront à guider l'élaboration d'une stratégie locale. L'idéal serait que des régions semblables décident de collaborer par l'apprentissage avec des pairs.

Les principales conclusions de cette recherche sont qu'il y a des possibilités de croissance économique dans toutes les régions, et pas seulement dans les grands centres. Cependant, bon nombre de régions ne connaissent aucune croissance, et la

question de politique publique qui se pose est la suivante : « Que devraient faire les gouvernements pour appuyer la croissance? » Notre analyse montre que les marchés du travail locaux sont un bon élément à cibler et qu'il ne faut pas intervenir de la même façon selon la taille du marché. Heureusement, il semble y avoir cinq grandes catégories de marchés du travail dans les provinces du Canada atlantique, ce qui facilite la tâche des gouvernements quand vient le temps de réfléchir aux stratégies à adopter en matière de politiques. Nous croyons également qu'il serait important pour les régions de chacune des catégories d'examiner la situation dans les autres régions appartenant à leur catégorie pour obtenir des idées et un soutien. Très souvent, les régions d'une province donnée peuvent avoir beaucoup plus de points en commun avec une région d'une autre province qu'avec les régions adjacentes. La recherche démontre à quel point la réussite économique dépend en grande partie de la capacité de la population à identifier les forces et à agir de manière à renforcer l'économie de sa région. S'il est vrai que les gouvernements fédéral et provinciaux jouent un rôle important pour appuyer les actions locales, ce sont les collectivités locales qui le mieux placées pour renforcer leur économie.

Ce document présente un survol de la recherche effectuée mais tous les détails sont inclus dans le site web suivant : www.mun.ca/harriscentre/regionalanalysis (en anglais seulement). Vous y trouverez le rapport final complet, notamment des détails sur les idées mentionnées ici. Nous avons aussi inclus plusieurs rapports techniques décrivant comment les régions ont été identifiées ainsi que les catégories de régions.

Introduction

Le Canada atlantique fait face à un avenir économique rempli de défis. L'économie mondiale continue à lutter pour surmonter les effets de la récession commencée en 2008. Les échanges commerciaux augmentent entre les Amériques et l'Asie par l'océan Pacifique plutôt que par l'Atlantique vers l'Europe (dont l'économie est encore très éprouvée). En Amérique du Nord, le centre démographique et le point centroïde de l'activité économique continuent à se déplacer vers le sud et l'ouest, vers la frontière mexicaine, ce qui éloigne de plus en plus le Canada atlantique des marchés en expansion rapide. De plus, le Canada atlantique subit le vieillissement assez rapide de sa population et la diminution de sa main-d'œuvre causée par les effets de la baisse récente des taux de natalité, qui, combinés à l'émigration constante des jeunes, entraînent des conséquences à long terme. Finalement, le gouvernement semble vouloir abandonner la notion de péréquation dans la réorientation de sa politique, compte tenu des difficultés financières qui réduisent les fonds disponibles.

Dans ce contexte, il devient de plus en plus évident que pour obtenir la croissance économique, il faut mettre en valeur la productivité. La productivité est principalement un attribut propre à chaque entreprise et à l'environnement local dans lequel elle évolue, ce qui amène à donner plus d'importance à une approche de microéconomie dans l'élaboration des politiques. Les marchés du travail locaux forment une unité géographique utile pour ce type d'approche puisqu'ils capturent

« La productivité est principalement un attribut propre à chaque entreprise et à l'environnement dans lequel elle évolue, ce qui amène à donner plus d'importance à une approche de microéconomie dans l'élaboration des politiques. »

le milieu dans lequel les entreprises opèrent¹. Dans cette étude, nous examinons les conditions de 259 marchés du travail dans le Canada atlantique. Étant donné que ces marchés du travail locaux sont définis par le transport des travailleurs pour se rendre au travail, les limites d'un

marché du travail local peuvent changer au fil du temps pour s'adapter aux conditions locales de l'emploi. Si une entreprise qui emploie beaucoup de travailleurs ferme ou si le coût de l'essence augmente fortement, les limites du marché local du travail tendent à se resserrer. Par contre, si le réseau routier s'améliore, ce qui rend les trajets plus faciles, ou si une entreprise locale augmente le nombre de ses employés, il est fort probable que le marché du travail local

¹ Un marché du travail local se définit comme une région géographique où la majorité des travailleurs résident et travaillent. Les trajets quotidiens se font presque uniquement dans la région. Si les habitudes de déplacement des travailleurs changent, les limites du marché du travail local s'ajustent pour refléter cette nouvelle réalité.

augmentera. Donc, d'une certaine façon, les changements de la taille d'un marché du travail local reflètent nécessairement l'état de l'économie locale.

Le nombre important de travailleurs qui partent en Alberta pendant de longues périodes est un indice de l'ampleur du défi posé par le développement dans le Canada atlantique. L'absence d'emplois convenables au niveau local contribue à ce phénomène et même si ces travailleurs rapportent beaucoup d'argent dans leur collectivité, tout le monde sait qu'il ne s'agit pas de développement économique.

Dans notre analyse, nous appelons les 259 marchés du travail locaux des « régions économiques fonctionnelles » (RÉF). Typiquement, on appelle « région » une unité administrative définie par un ordre de gouvernement. Les frontières des comtés et des villes, les conseils scolaires, les codes postaux ainsi que d'autres unités désignées par les gouvernements pour définir des frontières politiques ou délimiter des zones spécifiques pour la prestation de services publics définissent des régions administratives. La caractéristique principale de toutes ces régions est que leurs frontières sont établies de façon passablement arbitraire par les gouvernements. Par contraste, les régions fonctionnelles sont définies par les comportements humains, ce qui fait que si ces comportements changent, les limites de la région changent aussi. En ce qui nous concerne, nous utilisons les déplacements des travailleurs pour définir les régions fonctionnelles. D'autres régions fonctionnelles pourraient se définir par la résidence des personnes qui fréquentent telle ou telle église, ou qui font des courses dans un certain centre commercial. De même, dans la nature on considère comme une région fonctionnelle l'habitat d'une espèce particulière, et si le territoire géographique de l'espèce change, la taille de la région change aussi.

Cette approche ne remet pas en question le rôle important des politiques fédérales et provinciales mais elle permet de reconnaître que s'il y a des conditions et des

« [...] s'il y a des conditions et des possibilités différentes entre les provinces du Canada, il y a aussi des différences à l'intérieur même des provinces. »

possibilités différentes entre les provinces du Canada, il y a aussi des différences à l'intérieur même des provinces. En particulier, il y a d'importantes différences dans la performance

économique des grands centres urbains du Canada atlantique (la majorité ayant réussi à traverser la récession sans trop de dégâts) et les petites collectivités qui, dans la plupart des cas, connaissent plus de difficultés sur le plan économique. D'aucuns pourraient être tentés de considérer cette situation comme étant le simple reflet d'une situation où la croissance économique se concentre inévitablement dans les grands centres urbains, mais nous sommes d'avis que ce serait une erreur.

« D'un point de vue politique, il ne serait pas acceptable, quelle que soit la province, de concentrer l'activité économique dans quelques grands centres urbains. Mais même si ça l'était, une telle stratégie ne ferait que renier le rôle important que les petites collectivités tiennent dans l'économie provinciale. »

D'un point de vue politique, il ne serait pas acceptable, quelle que soit la province, de concentrer l'activité

économique dans quelques grands centres urbains. Mais même si ça l'était, une telle stratégie ne ferait que renier le rôle important que les petites collectivités tiennent dans l'économie provinciale. En premier lieu, une part considérable de l'activité économique des grands centres est liée à la distribution de biens et services dans une zone plus étendue. L'empreinte économique d'une vaste région urbaine s'étend bien au-delà des limites de cette région. Par exemple, l'empreinte économique d'Halifax s'étend dans tout le Canada atlantique puisque c'est là que se trouve le siège social de la plupart des entreprises qui fournissent des biens et services spécialisés dans les quatre provinces atlantiques. En second lieu, l'économie de certaines petites régions rurales s'est développée à un niveau élevé, la productivité y étant parfois aussi élevée ou même supérieure à celle de certains grands centres urbains. Les décideurs en matière de politiques publiques doivent donc comprendre ce qui distingue ces petites régions à haut rendement de celles dont la productivité est minimale afin de développer des politiques qui aideront à relever la performance économique dans toutes les régions.

Le concept de régions économiques fonctionnelles définies par les déplacements des travailleurs prend aussi son importance au niveau local. La grande majorité des collectivités du Canada atlantique sont de petite taille. Dans de nombreux cas, celles-ci ont des difficultés à fournir par elles-mêmes de bons services publics à la population et elles ne possèdent pas la masse critique pour faire efficacement du développement économique. Et pourtant, ces collectivités résistent aux efforts de fusion parce qu'elles considèrent que c'est une perte de contrôle et que le gouvernement régional sera moins à l'écoute de leurs besoins. Les régions fonctionnelles offrent un juste milieu entre l'autonomie et la fusion. C'est une occasion d'établir des partenariats parmi ses pairs lorsqu'il existe déjà un lien solide : le marché du travail local. Quand des liens sont établis dans un tel marché, la croissance de l'emploi dans une collectivité profite à toutes les collectivités liées à ce marché parce que les travailleurs se déplacent déjà au-delà des limites de leur collectivité. Dans une région fonctionnelle, il devrait être plus facile de trouver des possibilités de partage entre les collectivités puisqu'elles ont déjà des liens communs et des relations établies dans un marché du travail rassemblant des personnes qui résident dans des collectivités différentes mais qui travaillent au même endroit.

Le dernier avantage clé que nous envisageons dans la construction de régions fondées sur les marchés du travail locaux est qu'il est possible d'identifier la spécialisation économique propre à chaque région. Dans les petites économies, la spécialisation est indispensable à une productivité élevée. La main-d'œuvre locale n'est pas assez nombreuse pour permettre à un grand nombre d'entreprises d'atteindre un minimum d'efficacité. Cette situation entraîne de nombreuses conséquences. La première est que les régions très proches peuvent avoir des fonctions et des possibilités économiques très différentes. Lorsque, dans le passé, les gouvernements ont tenté de réunir de vastes territoires géographiques pour en

« Une meilleure alternative serait d'établir des stratégies d'aide au développement local fondées sur la spécialisation de l'économie et d'apporter de l'aide aux régions selon leur spécificité. »

faire des régions de développement économique, une des principales raisons de l'échec de cette approche est que les régions n'avaient pas grand-chose en commun. Une meilleure

alternative serait d'établir des stratégies d'aide au développement local fondées sur la spécialisation de l'économie et d'apporter de l'aide aux régions selon leur spécificité. La deuxième conséquence, c'est que lorsque les régions cherchent des semblables à imiter, elles devraient chercher des régions dont l'économie est semblable à la leur, et ce, même si elles sont éloignées ou situées dans d'autres provinces. Enfin, la dernière conséquence est que les petits marchés du travail locaux sont très variés, ce qui nécessite une approche adaptée des politiques pour appuyer le développement économique. Sachant qu'aucun gouvernement ne peut offrir de l'aide applicable uniquement à telle ou telle région, il devrait être possible de rassembler plusieurs régions semblables dans des catégories où l'on pourrait offrir une aide spécifique.

Processus de définition des régions

Pour établir les régions fonctionnelles, nous commençons par les subdivisions de recensement (SDR) telles que définies par Statistique Canada. Les 54 types de SDR définies par Statistique Canada sont toutes des collectivités et la plupart sont des unités de gouvernements locaux. Certaines SDR, de plus grandes villes et de grands centres urbains, représentent une grande population et de vastes territoires alors que d'autres, par exemple des villages de pêche et des centres de villégiature, sont de plus petite taille et n'ont pas toujours de gouvernement officiel à leur tête. Nous avons utilisé les données du recensement de 2007 sur les habitudes de navettage des travailleurs dans les SDR pour établir les régions fonctionnelles ou les marchés du travail locaux. La stratégie consiste à regrouper des blocs de SDR lorsqu'il y a d'importants déplacements des travailleurs. Nous limitons le processus de regroupement pour que seules les SDR adjacentes soient comprises dans chaque région et nous limitons les distances parcourues pour se rendre au travail dans une région à environ 100 km.

Idéalement, nous souhaiterions pouvoir inclure toutes les SDR dans une région fonctionnelle afin d'obtenir des régions assez grandes pour être plus efficaces, en ce sens qu'elles disposeraient de suffisamment d'entreprises contribuant à un marché du travail local fluide, et assez grandes pour que les services publics soient livrés de façon économique. Cependant, la répartition de la population rend la chose impossible dans certaines régions du Canada atlantique. C'est le cas à Terre-Neuve-et-Labrador mais aussi du Nouveau-Brunswick, où certaines petites collectivités isolées (SDR) sont trop éloignées des autres centres pour permettre le déplacement

des travailleurs. Par conséquent, il existe un grand nombre de régions fonctionnelles qui sont constituées d'une ou deux SDR autonomes.

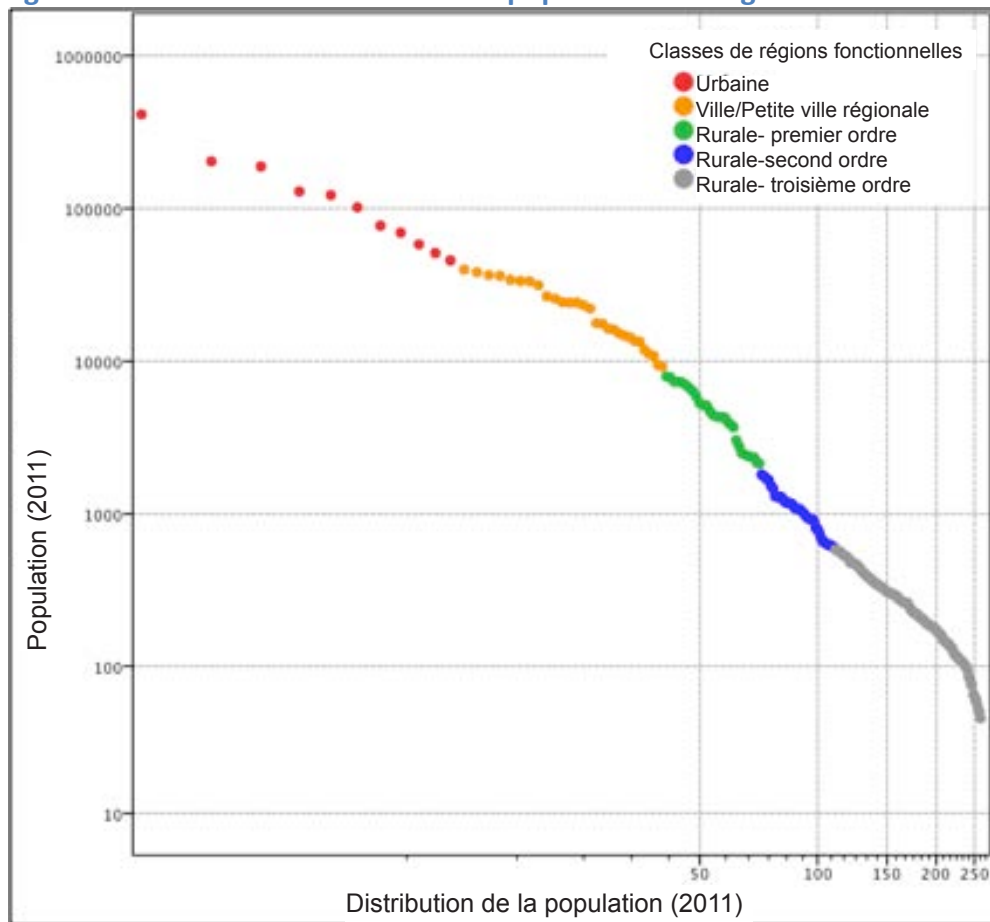
Figure 1 : Les cinq régions fonctionnelles distinctes du Canada atlantique

	Nombre de régions	Moyenne de population	Éventail des tailles de population régionale
Centres urbains	11	132, 541	45 645 – 412 000
Villes et petites villes régionales	29	22 237	9 225 – 38 805
Régions rurales de 1 ^{er} ordre	31	4 568	2 140 – 7 950
Régions rurales de 2 ^e ordre	39	1 055	1 810 – 2 139
Régions rurales de 3 ^e ordre	149	236	96 - 600

La proximité géographique est généralement la caractéristique utilisée par les gouvernements pour former les groupes de collectivités en régions administratives, mais nous croyons que cette approche n'est pas optimale lorsqu'il est question de politique de développement économique. Des localités rapprochées peuvent en effet avoir des situations économiques très différentes et adopter des solutions de développement économique qui n'ont rien en commun. Le fait de regrouper ensemble des régions différentes est un des principaux arguments contre la tendance à vouloir former des régions de taille uniforme en fonction de leur proximité géographique. Compte tenu du fait que les marchés du travail locaux sont extrêmement différents les uns des autres, nous avons trouvé un moyen de les former des petits groupes de catégories contenant chacune des régions relativement homogènes. Ainsi, les gouvernements peuvent élaborer des politiques ou des régimes adaptés à chaque catégorie de régions. Au final, nous avons donc créé cinq classes de régions fonctionnelles en fonction de leur taille (figure 1).

Nous utilisons la taille de la région, mesurée par sa population, comme point de départ pour la définition d'un petit nombre de régimes de politiques distinctes. La taille de la population est fortement reliée à la taille et à la complexité de l'économie régionale. Elle est aussi hautement reliée au niveau des compétences de la main-d'œuvre, à la qualité des services publics et au taux de connectivité de la région (routes, aéroports, accès internet, etc.). Il est important de noter que la capacité de développement local est beaucoup plus forte dans les grandes régions, à la fois parce qu'il y a plus de personnel local qui travaille dans la région mais aussi parce que le niveau de compétences et de ressources y est meilleur. Cela porte à croire que l'appui aux initiatives de développement économique peut être plus efficace lorsqu'on reconnaît que les endroits de taille différente ont des possibilités distinctes.

Figure 2 : Échelle de distribution de la population des régions fonctionnelles



La figure 2 (ci-dessus) montre la présence d'un petit nombre de régions présentant une grande population, et un nombre relativement élevé de régions où la population est faible, ce qui correspond à une observation empirique appelée la loi de Zipf. Selon la loi de Zipf, la population de la deuxième ville en importance dans un pays correspondrait à la moitié de celle occupant le premier rang, la population de la troisième ville en importance correspondrait au tiers de celle occupant le premier rang, et ainsi de suite; la plus petite ville correspondrait donc à $1/n$ de celle de la plus grande ville en termes de population.

La loi de Zipf s'observe dans divers pays présentant des systèmes politiques et économiques très différents. Rien n'explique cette tendance, mais sa régularité laisse croire que la croissance d'une ville dépendrait de sa position dans le réseau des villes. D'une certaine façon, elle impliquerait que la croissance d'une ville se fait toujours au détriment d'une autre.

Ce phénomène s'observe aussi dans les régions économiques fonctionnelles du Canada atlantique, où la relation est plutôt linéaire entre le logarithme du rang et celui de la population, et où chaque classe de régions compte une population de plus en plus faible et un nombre de villes de plus en plus grand. Deux points importants proviennent de cette relation. Le premier est qu'il existe une hiérarchie dans

laquelle les régions de grande taille offrent une plus grande variété de biens et de services que les régions de petite taille, et qu'elles fournissent des produits et services aux petites régions et à d'autres clients locaux. Ainsi s'établit un lien de dépendance entre les régions, petites et grandes. Le second point est que les régions de petite taille englobent une plus grande partie de la population totale et de l'activité économique que la moyenne de la population pourrait le croire. Il s'agit là d'un simple constat devant le fait qu'il existe un grand nombre de petites régions et un petit nombre de grandes régions.

Typologie des régions

Nous avons créé cinq catégories distinctes de régions (voir la figure 1) à l'aide d'un algorithme de regroupement. Les membres de chaque catégorie ont à peu près la même taille en termes de population, sauf pour les grandes régions urbaines où on trouve une différence considérable dans la taille des RÉF. Ce qui compte toutefois, c'est que les membres de chaque catégorie ont des fonctions économiques

« La prospérité n'est pas limitée aux grands centres urbains. »

relativement semblables même s'il existe une grande variété à l'intérieur de chaque catégorie en ce qui concerne le bien-être économique, tel qu'il est mesuré par les facteurs

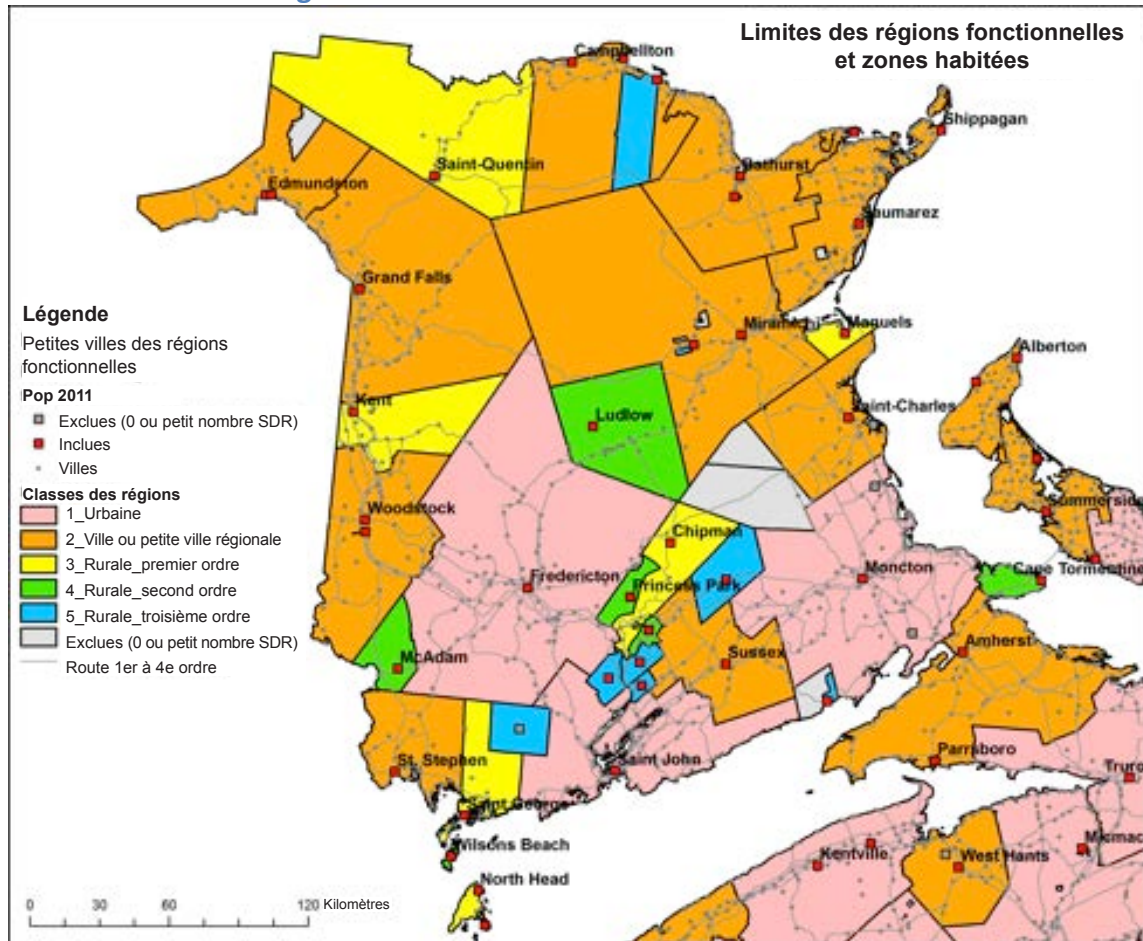
suivants : niveaux de revenus, PIB, taux de chômage et niveaux de productivité. Ces différences au sein des catégories sont importantes lorsqu'il s'agit de développer des politiques publiques car elles montrent qu'au Canada atlantique, il y a certains endroits de différentes tailles qui sont prospères. La prospérité n'est pas limitée aux grands centres urbains, ce qui amène deux points importants :

- le premier est que nous devons mieux comprendre pourquoi certains endroits dans une catégorie de taille réussissent alors que d'autres de la même taille échouent;
- le second est l'importance d'établir des politiques d'appui aux endroits de différentes tailles qui reflètent cette meilleure compréhension de ce qui mène à la prospérité économique dans chaque catégorie.

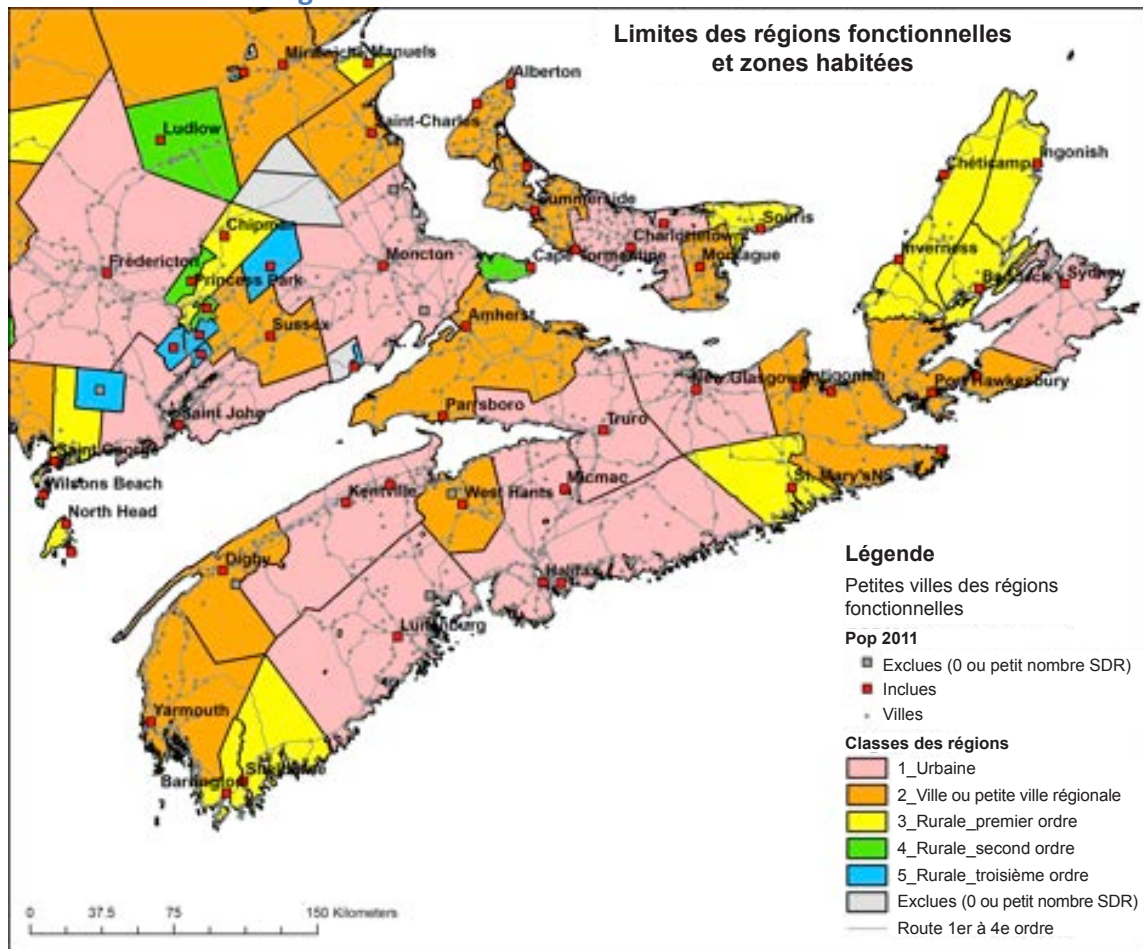
Comme on le voit sur les cartes 1a à 1e, les régions ainsi délimitées ont des tailles très variées, aussi bien en termes de superficie que de population. Ceci pose peut-être un problème pour ceux qui ont l'habitude de travailler avec des régions de taille plus ou moins uniforme, mais reflète mieux la réalité des économies locales distinctes du Canada atlantique. Les marchés du travail locaux sont considérés comme une façon potentiellement importante de livrer des politiques d'aide au développement économique local. Essentiellement, notre recherche porte à croire qu'un marché du travail local capture la majorité des relations d'emploi courantes; cette zone du marché représente la meilleure géographie pour que les efforts d'amélioration du nombre et de la qualité des possibilités d'emploi réussissent.

Cartes des régions fonctionnelles du Canada atlantique

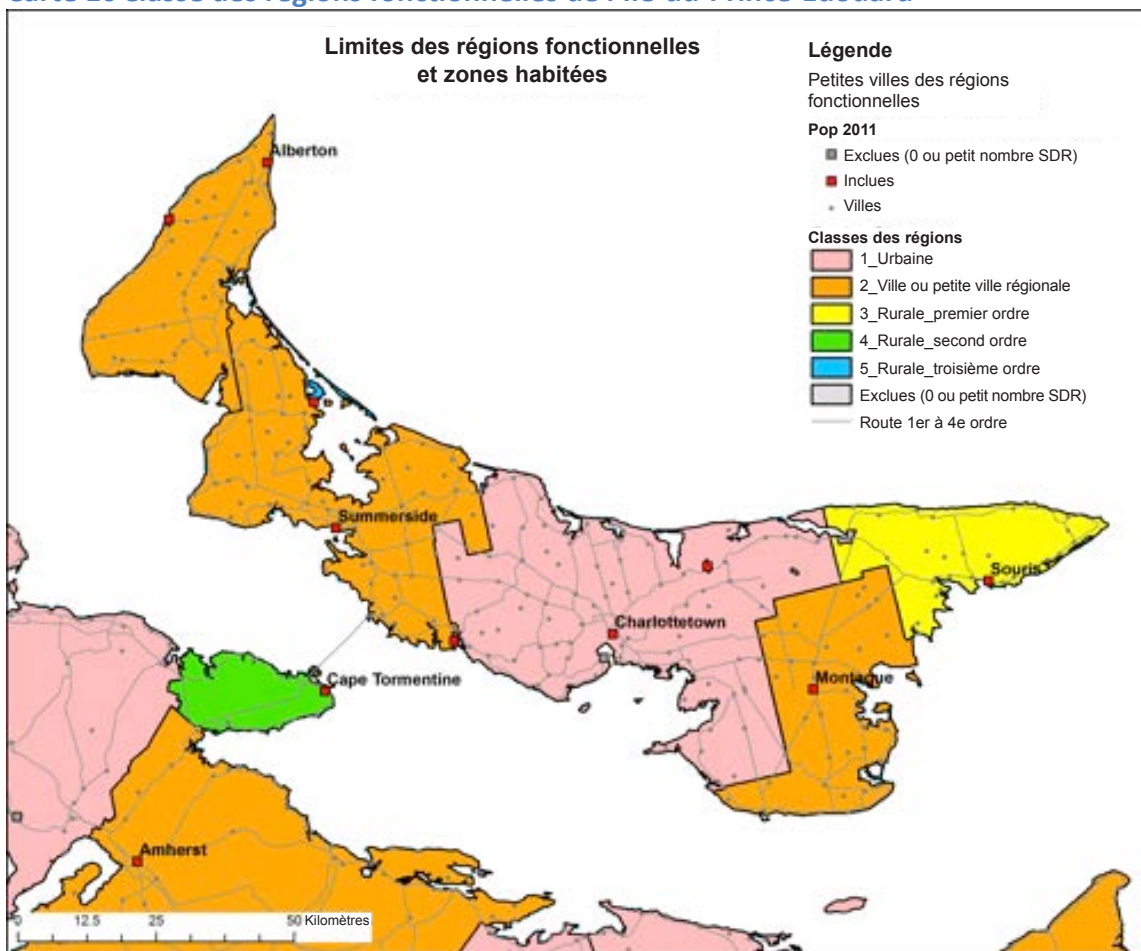
Carte 1a Classe des régions fonctionnelles du Nouveau-Brunswick



Carte 1b Classe des régions fonctionnelles de la Nouvelle-Écosse

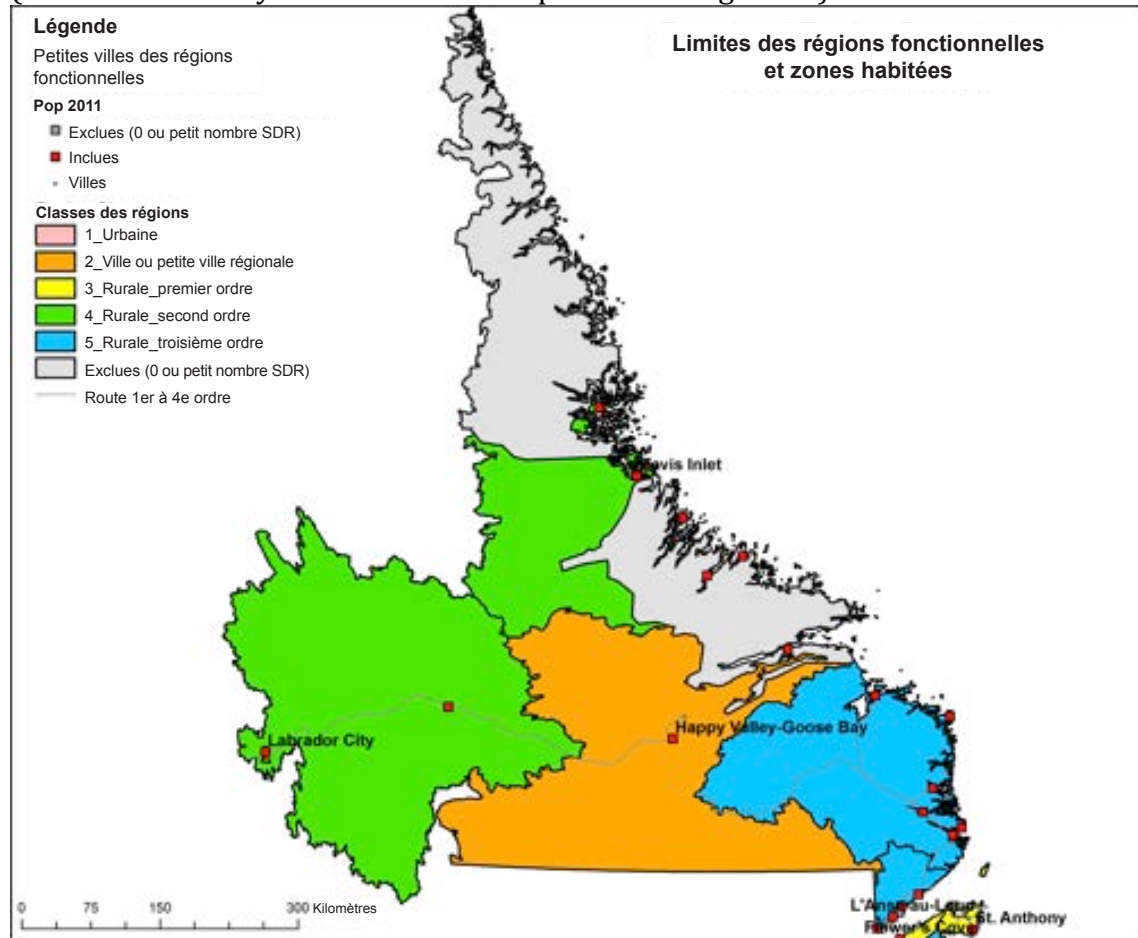


Carte 1c Classe des régions fonctionnelles de l'Île-du-Prince-Édouard

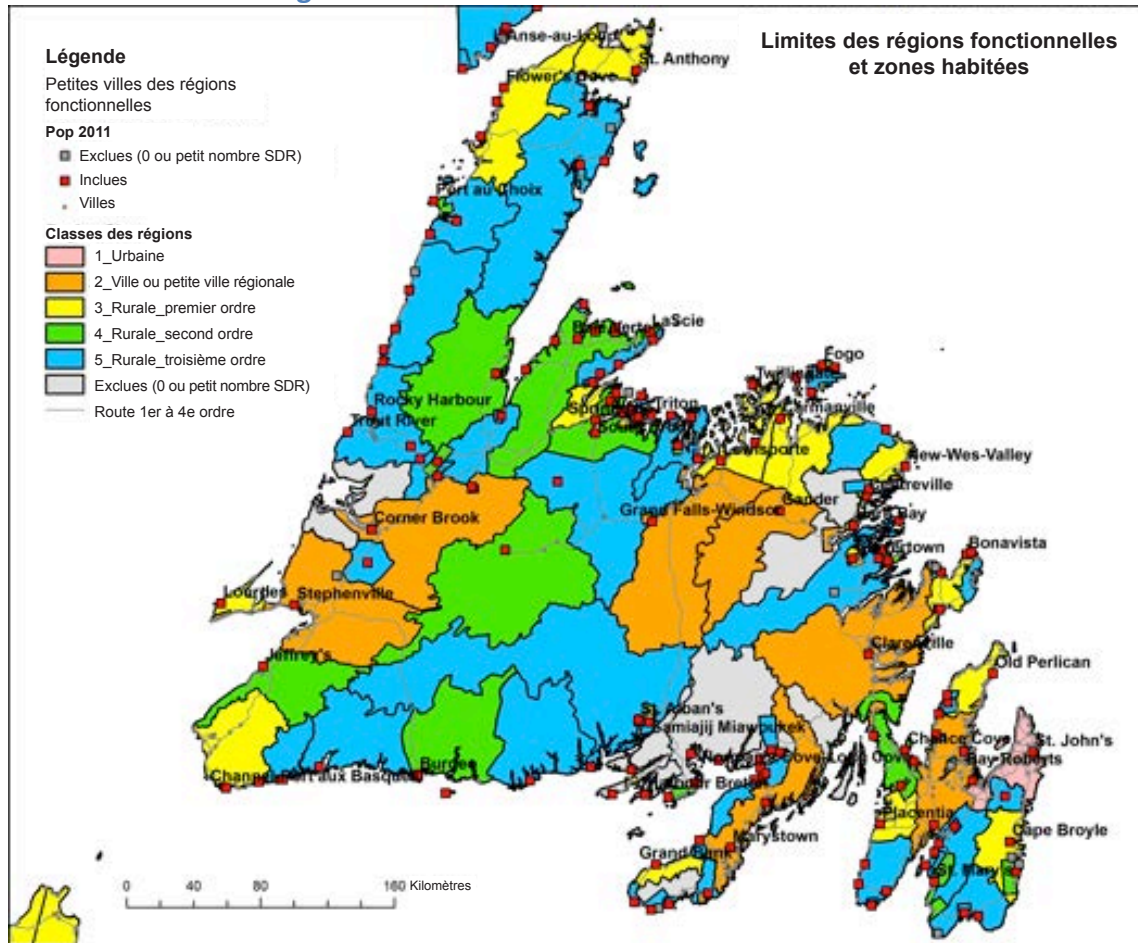


Carte 1d Classe des régions fonctionnelles du Labrador

(N.B. Labrador City est classée comme petite ville régionale)



Carte 1e Classe des régions fonctionnelles de l'île de Terre-Neuve



Types de régions fonctionnelles du Canada atlantique

Centres urbains – On compte 11 régions urbaines dans le Canada atlantique. Les six plus grands centres, c'est-à-dire ceux qui ont une population de 101 620 à 412 200 sont : les RÉF d'Halifax (N.-É.), de St. John's (T.-N.-L.), de Moncton (N.-B.), de Saint Jean (N.-B.), de Fredericton (N.-B.) et de Sydney (N.-É.). De plus, il y a cinq autres régions fonctionnelles classifiées « urbaines » en raison de leur diversité en matière de services et d'industries : les RÉF de Charlottetown (Î.-P.-É.), de Kentville (N.-É.), de Lunenburg (N.-É.), de Truro (N.-É.), et de New Glasgow (N.-É.). La population de ces cinq régions urbaines varie entre 45 645 et 77 150. Ce sont de petites villes selon les normes internationales, mais dans le contexte du Canada atlantique, ce sont les plus grands centres urbains et chacun d'entre eux fournit un haut niveau de biens et services aux régions fonctionnelles avoisinantes.



Crédit photo : Flickr, utilisateur Hobolens

La RÉF de Halifax (N.-É.) est la plus grande région fonctionnelle du Canada atlantique.

Villes et petites villes régionales – 29 régions fonctionnelles sont classifiées comme villes et petites villes régionales, avec une population variant entre 9 225 et 39 805. Ces régions se caractérisent par le fait qu'elles ont au moins une ville de taille raisonnable qui est le centre des services publics et commerciaux de haut niveau pour cette région et pour les petites régions avoisinantes. Certaines des régions de cette catégorie sont assez éloignées des centres urbains et elles ont un lien spatial significatif avec d'autres régions plus petites. D'autres villes de ce groupe sont relativement plus rapprochées d'une région plus vaste dominant un territoire plus étendu. Dans ce cas, les possibilités de croissance reposent en grande partie sur ce qui se passe dans le grand centre urbain. Si celui-ci prend de l'expansion, se sont ces villes qui en paient le prix parce que l'influence économique du grand centre s'étend et les force à déplacer leur rôle, mais s'il est en déclin, elles peuvent alors capturer d'autres marchés.

Région rurale 1 – Il existe 31 régions rurales de premier ordre dans le Canada atlantique. La population de ces régions varie entre 2 140 et 7 950 et elles comprennent des collectivités dont la population varie entre 27 et 6 994 personnes éparpillées sur un territoire peu peuplé. Ce sont de petits centres de services commerciaux et gouvernementaux qui desservent la population locale et les régions avoisinantes et dont les économies sont les plus diversifiées des catégories rurales.



Crédit photo : Flickr, utilisateur Andreu-44

Souris (Î.-P.-É.) fait partie d'une région rurale 1.

Région rurale 2 – Il existe 39 régions rurales de second ordre dans le Canada atlantique. La population de ces régions fonctionnelles varie entre 1 810 et 2 140. Dans plusieurs cas, ce sont des villes mono-industrielles où le marché de l'emploi est souvent



Crédit photo : Flickr, utilisateur WAFClough

Essex (T.-N.-L.) est une région

dominé par une seule entreprise. Là aussi la population est éparpillée sur le territoire et les liens entre les collectivités sont très limités. Pour se procurer la majorité des produits commerciaux et des services publics, les gens doivent quitter leur région. Le taux de population de ces petites collectivités dans ce type de région varie entre 27 et 528 personnes.

Région rurale 3 – Le Canada atlantique compte 149 petites régions fonctionnelles rurales du troisième ordre. Ces régions comprennent une ou deux SDR. Leur population régionale totale compte moins de 600 personnes et la taille des villages varie entre 15 et 583 résidents; l'activité économique y est pratiquement inexistante. La majorité de ces régions sont isolées mais il existe des SDR simples qui ne sont pas très éloignées des régions de classe supérieure, bien qu'elles se trouvent en dehors du marché du travail local de la grande région. Les habitants de ces régions se déplacent dans les autres régions pour obtenir pratiquement tous les biens et services parce que ceux-ci ne sont pas disponibles localement, mais les déplacements quotidiens sont très rares pour se rendre au travail. Les conditions de ces régions atteignent le taux de variabilité le plus élevé. Certaines ont une économie locale relativement productive compte tenu de leur taille, alors que d'autres ne génèrent aucun revenu du secteur privé. Certaines risquent carrément de disparaître parce que la majorité des personnes qui y vivent sont trop âgées pour travailler et n'offrent pas de possibilité de travail, alors que la population d'autres régions est en pleine croissance. Dans toutes ces régions, un élément commun est l'absence de masse critique pour construire une solide économie locale.

Survol des catégories

Avant de penser à la façon de développer de meilleures politiques pour la croissance économique, nous devons mieux comprendre le statut actuel des diverses régions. Il faut considérer les différences entre les cinq catégories et à l'intérieur de ces catégories. De façon générale, nous avons constaté que peu importe les mesures utilisées, les catégories qui couvrent une plus grande population ont un meilleur rendement que celles qui couvrent une plus faible population. Cela signifie une diminution distincte des régions urbaines aux régions rurales de troisième ordre. Ce constat n'est pas vraiment étonnant et tend à confirmer la logique du bon sens qui veut que depuis un certain temps, les grandes régions réussissent mieux, en moyenne, que les petites.

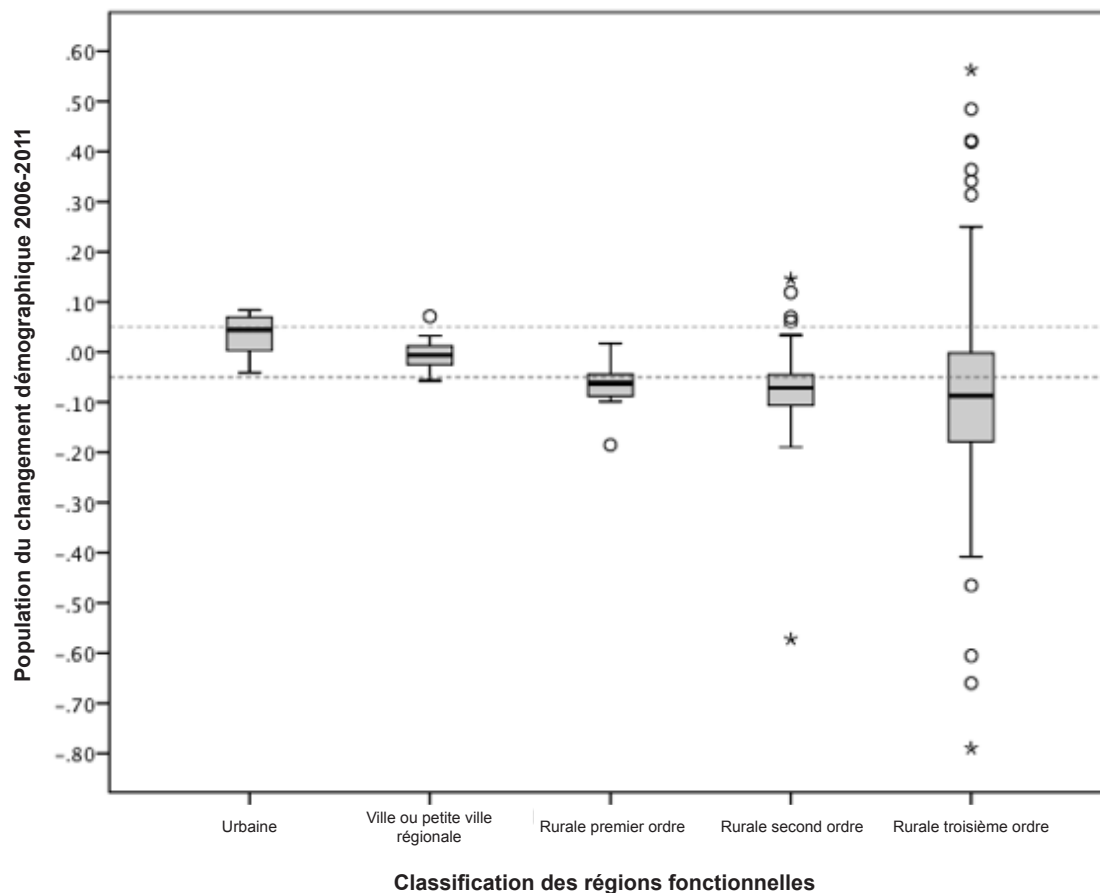
Cependant, il est assez surprenant de constater que si le rendement moyen dans chaque catégorie diminue avec la taille de la région, la variabilité du rendement dans chaque catégorie, pour sa part, augmente fortement à mesure que la taille de la région diminue. Cela signifie qu'il n'y a pas de différences marquées entre la performance des régions appartenant à la catégorie des grands centres urbains.

Même si la RÉF d'Halifax domine cette catégorie, la majorité des autres membres ne sont pas très différents en ce qui concerne les conditions économiques. Par contraste, dans la catégorie rurale 3, la variabilité du taux de rendement moyen est importante. En général, nous avons constaté que les régions qui affichent un rendement élevé dans toutes les catégories (excepté la classe urbaine) ont un meilleur rendement que la moyenne de la classe urbaine. »

rendement élevé dans toutes les catégories (excepté la classe urbaine) ont un meilleur rendement que la moyenne de la classe urbaine. En réalité, les régions qui enregistrent le meilleur rendement parmi celles appartenant à la catégorie villes et petites villes régionales ont un rendement supérieur à la moyenne des villes de la classe urbaine. C'est aussi le cas pour les catégories rurale 1, rurale 2 et rurale 3. Les figures 3 à 6 illustrent ce point².

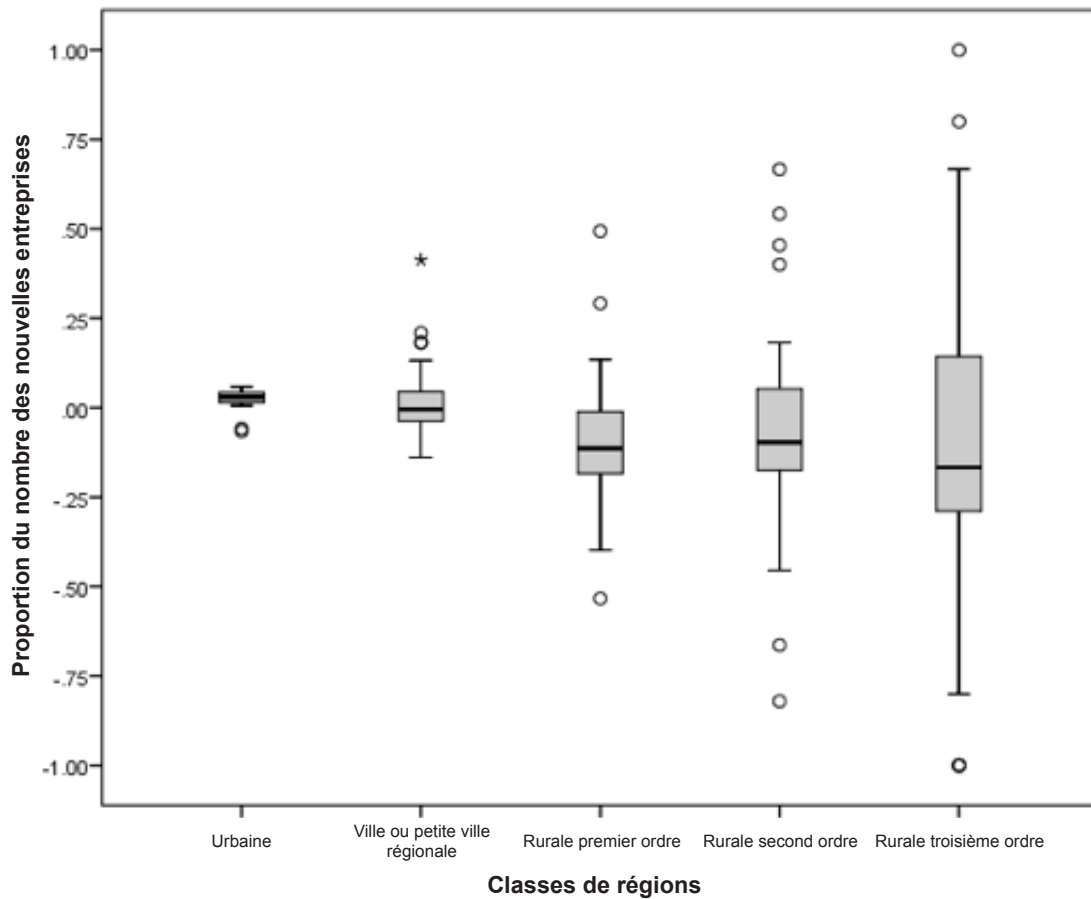
² Ces figures résument la distribution d'un ensemble de données. Le centre du rectangle correspond à la médiane (centre) de la valeur des données. Les parties supérieure et inférieure du rectangle représentent le premier et le troisième quartiles (50 % des points de données se trouvent dans le rectangle). Les lignes qui partent du rectangle (moustaches) représentent la partie supérieure et inférieure à 25 % des données distribuées. L'extrémité de la moustache est établie en multipliant par 1,5 la plage interquartile (la différence entre la valeur qui définit le haut du rectangle celle qui en définit le bas). Ces deux limites correspondent *grosso modo* à la zone dans laquelle on s'attendrait à ce que toutes les données soient réparties « équitablement ». Les points apparaissant à l'extérieur de ces deux valeurs indiquent que les données sont exceptionnellement élevées.

Figure 3 : Proportion du changement démographique 2006-2011 par type de région fonctionnelle



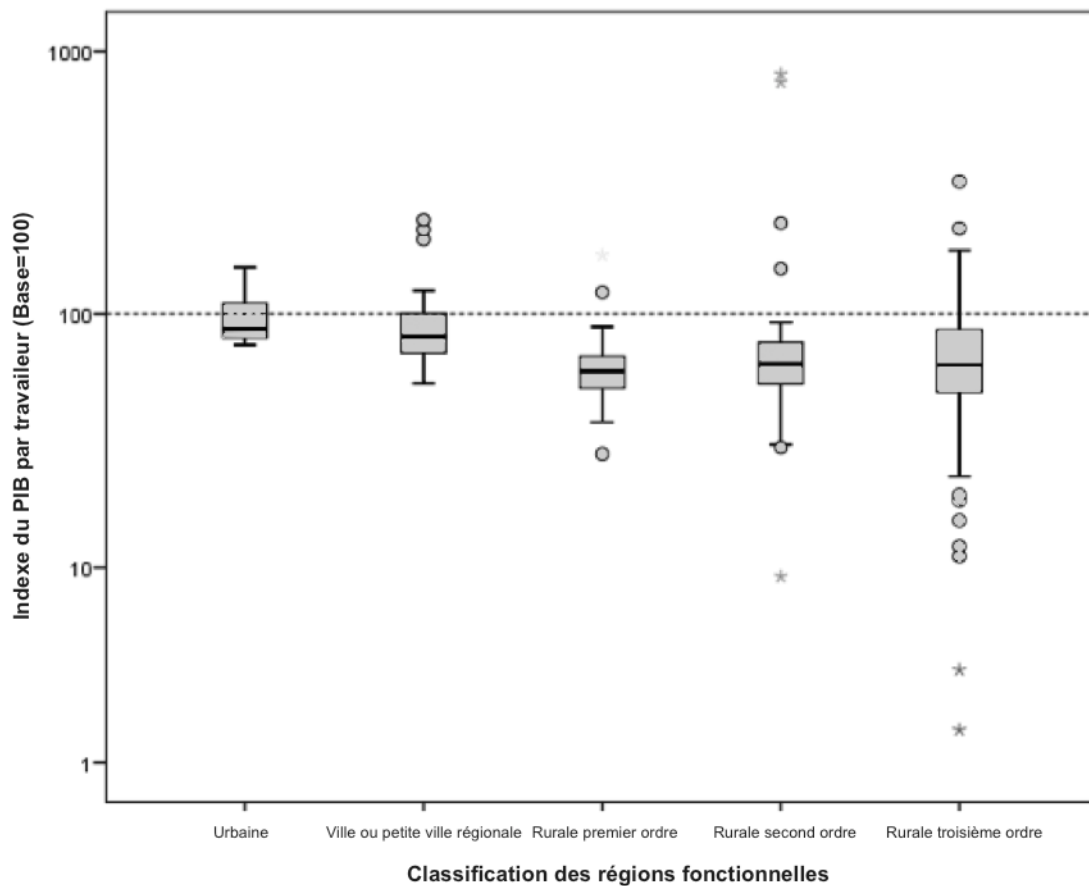
La figure 3 montre les variations démographiques entre 2006 et 2011. En moyenne, seules les grandes régions urbaines indiquent une croissance démographique alors que la population des autres régions diminue. De façon générale, plus la taille des régions est petite, plus la diminution de la population est importante. La figure 3 indique aussi qu'en termes de pourcentages, certaines des plus petites régions indiquaient la plus forte croissance démographique pendant la période de 2006 à 2011, dépassant de loin la croissance démographique la plus rapide dans la catégorie des grands centres urbains.

Figure 4 : Création de nouvelles entreprises par catégorie de région fonctionnelle



La figure 4 montre la différence, en pourcentage, du nombre d'entreprises dans chaque région, de 2007 à 2011. Ces données sont intéressantes parce qu'elles témoignent du dynamisme des entreprises et indiquent que les entrepreneurs voient les possibilités du marché du travail local. Une fois de plus, alors que les grandes régions affichent, en moyenne, un meilleur rendement, les petites régions qui ont le meilleur rendement ont un rendement supérieur à celui de la moyenne et à celui des grandes régions urbaines les plus performantes.

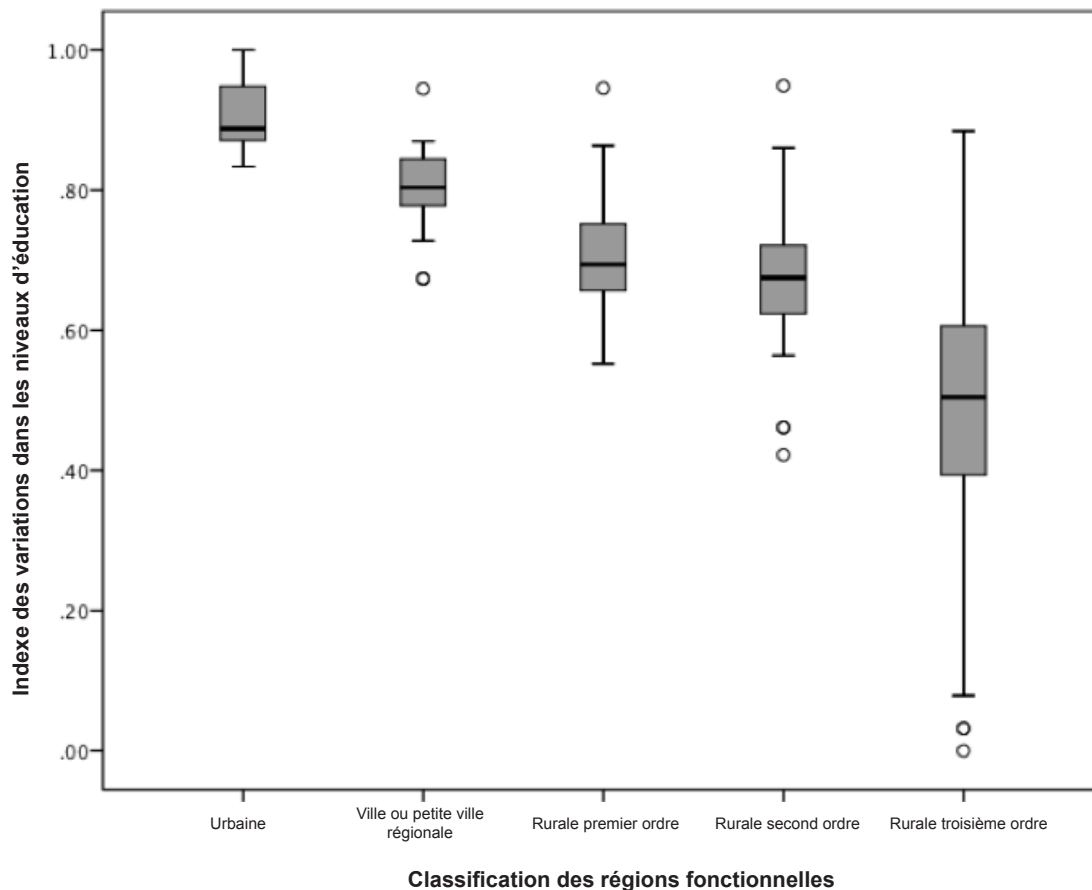
Figure 5 : PIB du Canada atlantique par travailleur pour les régions fonctionnelles



Dans la figure 5, on voit le taux du PIB par travailleur dans les diverses régions. Le PIB par travailleur est une des méthodes les plus souvent utilisées pour mesurer le rendement de la main-d'œuvre. Un taux élevé de PIB par travailleur dénote que les industries sont compétitives dans leur marché et qu'elles ont de bonnes chances de rester viables à long terme. Habituellement, un taux élevé témoigne du fait que les industries ont beaucoup investi dans l'équipement et la machinerie pour appuyer leur main-d'œuvre. Encore une fois, lorsque des entreprises investissent de cette façon, il est évident que les propriétaires considèrent que leur entreprise sera viable dans l'avenir. En moyenne, la productivité mesurée à l'aide du PIB par travailleur est plus élevée dans les grandes régions, mais les régions qui affichent le meilleur rendement dans la catégorie des petites régions sont celles qui ont les taux de productivité les plus élevés.

Pour finir, la figure 6 indique une catégorie où les régions urbaines ont un avantage particulier : la diversité en éducation, qui permet de mesurer le niveau d'éducation dans une région donnée. Il est de plus en plus évident que dans les pays industrialisés, la croissance économique est étroitement reliée aux améliorations du capital humain, particulièrement la portion de la population ayant reçu un enseignement formel. Au Canada atlantique, les grandes RÉF présentent une diversité plus grande, notamment parce qu'elles disposent d'établissements d'enseignement supérieur, mais aussi parce que les emplois destinés aux personnes ayant un haut niveau d'éducation sont offerts dans ces RÉF.

Figure 6 : Variation des niveaux d'éducation par type de région fonctionnelle



Les pays industrialisés doivent accroître la productivité de la main-d'œuvre pour compenser les coûts occasionnés par la compétition des pays en développement où les salaires sont moins élevés. S'il est possible d'augmenter la productivité de multiples façons, on sait toutefois qu'elle dépend en grande partie d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Le manque de travailleurs hautement qualifiés dans les petites RÉF porte à croire qu'il pourrait s'agir d'une contrainte à la croissance, alors que les régions qui connaissent un fort taux de productivité seraient celles capables d'attirer suffisamment de travailleurs qualifiés pour

répondre aux besoins ou celles ayant su trouver une stratégie de développement qui ne soit pas fondée sur la présence de main-d'œuvre hautement qualifiée.

Nous avons aussi étudié les variations de divers autres indicateurs socioéconomiques dans les cinq catégories de RÉF. À l'exception d'un ou deux indicateurs, comme l'accès à des soins de santé (qui favorise considérablement les grandes régions urbaines), la majorité des indicateurs suivaient la tendance générale voulant que certaines petites RÉF réussissent aussi bien que les grandes RÉF même si, en moyenne, les régions de cette catégorie présentaient des résultats peu reluisants. Ces résultats suggèrent qu'il est possible d'atteindre la prospérité économique quelle que soit la taille de la région. Les marchés du travail locaux de toute taille ont la possibilité d'être compétitifs sur les marchés nationaux et internationaux et ainsi fournir un bon niveau de vie à leurs résidents. Cependant, comme on peut le voir dans la partie inférieure de la distribution pour chaque catégorie de taille, ce n'est pas une tâche facile et, malheureusement, plusieurs régions du Canada atlantique ne bénéficient que de faibles possibilités économiques, quelle que soit la taille de ces régions.

Établir un meilleur cadre stratégique pour le développement économique local

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont démontré qu'ils étaient intéressés à appuyer la croissance du développement économique dans le Canada atlantique. Les deux se sont engagés dans de nombreuses initiatives régionales et ont aussi formulé de nombreuses définitions de ce qui constitue une taille de région appropriée à l'exécution des politiques. Chacune de ces initiatives a connu un certain succès, et certaines régions ont fait des progrès; cependant, aussi bien le gouvernement fédéral que celui de la province pensent qu'il faut revoir la façon d'atteindre le développement économique pour mieux rentabiliser leurs investissements en termes d'efficacité et d'efficience.

L'analyse des approches antérieures suggère que les gouvernements ont tendance à délimiter les régions de façon à faciliter la tâche des fournisseurs des programmes gouvernementaux, mais on s'aperçoit que ces limites ne correspondent pas bien à la façon dont les économies locales sont organisées. De plus, les programmes ont été structurés de façon à ce que toutes les collectivités reçoivent un appui semblable. En donnant un soutien uniforme pour tous, on répond aux exigences d'équité mais cette approche présente le risque que les politiques ne répondent pas vraiment aux besoins des diverses régions, surtout si l'on tient compte de la grande diversité du Canada atlantique.

Pourquoi est-ce important? Les gouvernements offrent leur appui au développement économique dans les régions où ils estiment que cet appui est nécessaire pour faciliter et accélérer la croissance. Mais pour ce faire, les politiques doivent fournir de l'aide adaptée aux besoins des diverses régions. Il est donc important que les politiques soient compatibles avec l'économie locale; elles doivent

tenir compte des obstacles à la croissance. De plus, les régions elles-mêmes doivent être capables d'utiliser efficacement les politiques.

Ces deux conditions sont affectées par la façon dont les régions sont définies. Si une région couvre un vaste territoire géographique, elle peut paraître assez grande pour avoir des ressources internes suffisantes et la capacité de travailler efficacement avec le gouvernement, mais c'est rarement le cas. Les vastes territoires géographiques qui n'ont qu'une faible densité de population, comme c'est le cas dans le Canada atlantique, ont une connectivité interne très limitée, et les collectivités qui les composent ont des économies souvent très différentes. La combinaison de besoins très divers et de faibles interactions à l'intérieur de ces vastes régions est une des principales raisons qui explique pourquoi, par le passé, les politiques régionales mises en place par les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont eu qu'un succès limité.

Nous proposons de bâtir des régions sur la base des solides interactions présentes dans les marchés du travail locaux. Le Canada atlantique a été divisé en 259 régions distinctes, chacune d'elle possédant un marché du travail local. Dans chaque région, la majorité des employés demeurent et travaillent à l'intérieur même de la région. Ces régions couvrent des territoires géographiques de taille, de population et de fonction économique variées. La plus grande RÉF, centrée sur la ville d'Halifax, compte une population de 412 000 habitants et s'étend en Nouvelle-Écosse jusqu'à la baie de Fundy. La partie principale de cette région porte le nom de municipalité régionale d'Halifax (MRH), qui, avec sa population de 390 000, représente elle-même un vaste territoire plus grand que la partie urbanisée de la ville. La partie urbanisée de MRH, qui regroupe les anciennes villes d'Halifax, Bedford et Dartmouth, compte une population de 298 000 personnes. Alors que les anciennes villes représentent la majorité de la population et de l'activité économique de la région fonctionnelle d'Halifax, il existe néanmoins un grand nombre de personnes et d'activités économiques dans le territoire rural qui est fortement connecté au centre urbain. Par ailleurs, les petites régions qui ont une population de moins de 200 personnes sont situées le long de la côte de l'île de Terre-Neuve. Elles comportent de très petits villages, leur activité économique est très faible, leur taux d'emploi est très bas, et il y a très peu de population ou d'activité dans les territoires ouverts en dehors des villages.

La prise en compte de petites régions est une caractéristique propre à notre analyse. En général, ceux qui procèdent à une analyse régionale consolident les petites régions rurales en grandes unités pour établir des régions de taille semblable. Ils croient pouvoir ainsi obtenir une échelle de mesures. Mais lorsque la région ainsi établie n'est guère intégrée, on ne peut pas obtenir des économies d'échelle. Il est certain qu'un objectif important des politiques est de bâtir des régions aussi efficaces que possible, mais lorsque les marchés du travail locaux sont petits et mal interreliés, la seule façon possible de bâtir de plus grandes régions est d'améliorer les liens entre les marchés du travail locaux.

Évidemment, un des inconvénients de cette approche est qu'il existe 259 régions distinctes, et chacune est unique. Dans un monde idéal, les gouvernements

« Chacune des cinq catégories comprend une partie importante de la population du Canada atlantique et les problèmes de développement des régions membres dans chaque catégorie sont relativement semblables. »

travailleraient avec chaque région pour qu'elle atteigne ses objectifs. Mais dans les faits, aucun gouvernement ne peut établir des politiques individuelles pour autant de régions. Il faudrait donc un mécanisme pour

grouper les régions en un petit nombre de groupes ayant des membres semblables. Le gouvernement peut alors offrir des politiques adaptées à chaque groupe. Même si la proximité géographique est généralement le critère utilisé par les gouvernements pour former ces groupes, nous sommes d'avis que ce n'est pas la meilleure façon d'établir une politique de développement économique, puisque des régions, même si elles sont avoisinantes, peuvent posséder des circonstances économiques variées et avoir des options de développement très différentes.

Dans le but de résoudre ce problème de mise en œuvre des politiques, nous utilisons les cinq catégories de régions fonctionnelles pour permettre aux gouvernements d'élaborer des politiques adaptées aux caractéristiques de chaque catégorie de régions. Chacune des cinq catégories comprend une partie importante de la population du Canada atlantique, et les problèmes de développement des régions membres de chaque catégorie sont relativement semblables. Même s'il existe seulement quelques grandes régions urbaines, celles-ci comprennent près de la moitié de la population et une part équivalente de l'activité économique. En revanche, même si aucune région rurale n'est très peuplée ni très active économiquement, elles sont beaucoup plus nombreuses, si bien qu'en les regroupant, elles peuvent alors contribuer de façon significative aux économies provinciales et à celle du Canada atlantique.

L'importance de se concentrer sur la productivité

S'il est important de se donner de bonnes bases pour favoriser le développement économique, nous sommes d'avis que ce n'est pas suffisant si les gouvernements continuent à compter sur les politiques établies comme ils l'ont toujours fait. Depuis toujours au Canada atlantique, la création d'emploi était au centre de la politique de développement économique afin d'offrir des possibilités d'emploi à un grand nombre de chômeurs et de citoyens sous-employés. On se concentrait tellement sur le nombre d'emplois qu'on négligeait de considérer la qualité des emplois, ce qui entraînait de bas salaires et une faible productivité. À mesure que la main-d'œuvre d'une région diminue et que la compétitivité mondiale s'intensifie, il sera encore plus important d'assurer que les politiques d'appui servent à créer de bons emplois.

Dans cette perspective, la deuxième grande recommandation de notre analyse est que l'appui provincial et fédéral au développement économique local devrait se concentrer sur l'augmentation de la productivité. Étant donné que la diminution de la main-d'œuvre caractérise les marchés du travail dans le Canada atlantique, la

« ... l'appui provincial et fédéral au développement économique local devrait se concentrer sur l'augmentation de la productivité. »

meilleure façon de générer la prospérité économique est de faire augmenter le taux de production de chaque travailleur. En particulier, l'augmentation

du taux de productivité représente le moyen par lequel les entreprises et les personnes pourront survivre dans les régions isolées. Notre insistance sur la productivité reflète le fait que nous avons affaire, dans la majorité des cas, à de petites et très petites économies. C'est seulement dans la catégorie des grandes régions que la population est assez importante pour que l'on considère qu'elle a un potentiel de croissance endogène. Dans tous les autres cas, le sort des entreprises individuelles détermine largement le sort de la région dans laquelle elles sont situées. La productivité est le facteur le plus important qui influence la compétitivité d'une entreprise. D'autres facteurs sont importants, notamment la distance aux marchés, le comportement des concurrents, l'état du cycle des affaires et la politique macroéconomique, mais l'entreprise ne peut rien changer à ces aspects alors qu'elle peut avoir une incidence sur la productivité. Le développement économique régional peut alors aider ou gêner les efforts de l'entreprise.

Dans une série d'études³, le gouvernement du Royaume-Uni a identifié la productivité comme étant un facteur clé de la croissance économique. Pourtant, dans le passé, la politique régionale avait tendance à s'appuyer sur l'argument que le principal objectif économique était le nombre de personnes ayant un emploi.

³ HM Treasury (2000). *Productivity in the UK: The Evidence and the Government's Approach*; HM Treasury (2001). *Productivity in the UK: The Regional Dimension*; HM Treasury (2003). *Productivity in the UK: The Local Dimension*.

L'importance donnée à l'emploi se concevait dans une période où le taux de chômage était élevé, où la main-d'œuvre était en pleine expansion, ou que les possibilités d'emploi étaient grandes dans l'extraction des ressources naturelles et les premières étapes de la transformation. Mais actuellement, un des plus grands défis du Canada atlantique est la réduction démographique et, plus important encore, le vieillissement de la population et la diminution de la main-d'œuvre. De plus, comparativement aux pays en développement, les salaires canadiens sont relativement élevés, si bien qu'il y a peu de possibilités d'emploi pour les travailleurs non qualifiés et peu productifs dans les secteurs exposés.

Cette publication est loin d'être une discussion approfondie des moteurs de productivité, mais il y a certains points fondamentaux qui y sont soulevés. Le premier est que la productivité est une caractéristique essentielle des entreprises et non des régions, ce qui signifie que des entreprises peuvent être très productives, peu importe la région dans laquelle elles évoluent. Ce qui différencie les régions, c'est la proportion d'entreprise à haut et à faible rendement, une différence qui s'explique par divers facteurs. D'abord, la présence d'un grand nombre de personnes hautement qualifiées, puisque le capital humain est un moteur de productivité. Ensuite, de façon plus générale, la capacité économique de la région, qui a une incidence sur le rendement des entreprises. Enfin, l'environnement dans lequel une entreprise évolue peut aussi influencer sa productivité; lorsqu'une région est en mesure d'offrir à ses entrepreneurs des contributions importantes, un accès aux marchés et un soutien aux entreprises, la productivité régionale s'en trouve améliorée.

Encourager le développement au niveau régional

Les cinq types de régions nécessitent des approches différentes étant donné que leurs conditions et leurs possibilités sont différentes. Pour tenir compte de cette réalité, les gouvernements doivent adapter les politiques existantes et développer cinq sous-groupes qui ciblent des combinaisons de politique sur chaque élément de la hiérarchie urbaine. Cette approche devrait fournir à la région le soutien approprié sans imposer des coûts élevés aux gouvernements pour la conception et la mise en œuvre de politiques uniques à chaque région.

En particulier, nous suggérons qu'en termes de politique pure de développement économique, les gouvernements devraient concentrer leurs efforts sur les trois catégories du centre. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille laisser de côté les plus grandes et les plus petites régions, mais nous sommes d'avis qu'il existe des arguments irréfutables pour prouver que le meilleur rendement des ressources investies dans les politiques de développement économique découle du soutien accordé aux régions de taille moyenne. En général, les grandes régions urbaines ont

« ...nous suggérons qu'en termes de politique pure de développement économique, les gouvernements devraient concentrer leurs efforts sur les trois catégories du centre. »

la capacité interne de définir et d'appliquer leurs propres programmes de développement. Même si elles ont certainement besoin de l'aide des gouvernements fédéral et

provincial pour mettre en œuvre ces politiques, elles sont capables de trouver des sources de financement spécifiques et appropriées. La population totale des très petites régions, soit celles appartenant à la catégorie rurale 3, est inférieure à 600 personnes. Les économies locales de plusieurs de ces régions, surtout les plus isolées, sont extrêmement faibles et, dans la majorité des cas, les acteurs externes n'ont que très peu de moyens de provoquer des changements significatifs dans les conditions économiques locales. Même si le soutien public pour la qualité de vie des gens de ces régions demeure clairement une affaire de politiques publiques, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les initiatives de développement économique soient un moyen efficace d'accomplir cette fonction. Si les entreprises et les collectivités sont capables d'identifier une action viable de développement économique, il faut pouvoir l'appuyer. Mais cet appui devrait être octroyé seulement au cas par cas plutôt que par l'intermédiaire d'un groupe officiel de politiques.

Par contraste, les trois catégories de taille moyenne – soit petites villes et villes régionales, rurales de premier ordre et rurales de deuxième ordre –, contiennent

« La capacité d'établir des partenariats est cruciale si les organismes fédéraux et provinciaux doivent appuyer le développement économique plutôt que le mettre en œuvre. »

chacune un nombre significatif de membres ayant un taux assez élevé d'homogénéité. De plus, l'économie et la population de ces régions est capable de maintenir la croissance,

surtout si elle encourage une meilleure intégration dans les régions et entre elles. Le gouvernement local dans ces régions n'a pas suffisamment de ressources pour agir de façon stratégique, mais il possède la capacité d'établir des partenariats avec les organismes fédéraux et provinciaux. La capacité d'établir des partenariats est cruciale si les organismes fédéraux et provinciaux doivent appuyer le développement économique plutôt que le mettre en œuvre.

Ce qui compte, c'est qu'en fournissant un soutien adapté aux besoins différents et aux capacités des régions de différente taille, les gouvernements évitent d'avoir à choisir un gagnant. Les régions qui ont des besoins semblables reçoivent un soutien similaire. Certaines choisissent d'accepter cette aide et d'autres la refusent. De même, certaines réussissent grâce en partie à ce soutien alors que d'autres échoueront malgré tout. D'une certaine façon, les gouvernements fédéral et provinciaux parient sur les groupes de régions plutôt que sur des régions bien précises. La concurrence entre les régions est inévitable, et la croissance ne peut pas se faire dans toutes les régions. Ce que les politiques peuvent faire, c'est égaliser les chances de réussite de façon à ce que toutes les régions aient l'occasion de se mesurer dans la catégorie appropriée.

Leçons à tirer pour les grandes régions urbaines

Les grandes régions urbaines ont déjà une bonne capacité de développement interne, et chacun des onze membres est dans une situation unique en termes de problèmes et de possibilités. Ces régions sont capables, dans une forte proportion, d'atteindre au moins une certaine croissance endogène fondée sur leurs capacités, ce qui fait qu'il est pratiquement impossible de concevoir une stratégie fondée sur une seule politique. Alors qu'une ou deux des régions de cette catégorie ont des difficultés à maintenir des revenus élevés et une forte base de main-d'œuvre, la majorité des membres de cette catégorie ont récemment connu des conditions économiques relativement fortes, surtout selon les normes du Canada atlantique.

Dans cette catégorie, la plus grande ville de chaque région est le moteur de la croissance, même si d'autres peuvent également entrer en jeu. Les possibilités sont issues de chacune des RÉF, qui identifient leurs fonctions dans la hiérarchie urbaine du Canada atlantique, dominé par la RÉF d'Halifax. Même si chaque région possède

Encadré 1 : La RÉF de Kentville (N.-É.)

Située dans l'ouest de la Nouvelle-Écosse, la région économique fonctionnelle de Kentville, compte environ 61000 citoyens. La RÉF comprend les trois villes de Kentville, Wolfville et Berwick. Elle compte aussi de petits villages et un nombre important d'agriculteurs. Historiquement, l'économie a toujours été dominée par la production de pommes, même si Kentville a toujours profité d'une assise manufacturière et que l'Université Acadia se trouve à Wolfville.

L'industrie manufacturière est désormais moins présente dans la région de Kentville, ce qui a affaibli sa position. La culture des pommes est en expansion mais elle fait face à la concurrence d'autres régions productrices. Pour répondre à cette situation, les producteurs ont changé de variété, passant de celles qui étaient destinées à la transformation à de nouvelles variétés à consommer fraîches et que les consommateurs préfèrent.

La politique de la Nouvelle-Écosse concernant les vignobles (2007) fait la promotion d'un climat économique et réglementaire favorable à l'investissement dans le développement et l'expansion d'une vaste gamme de ressources agricoles, notamment la production de vin. Dans toute la province, cette industrie est passée de 10 vignobles couvrant 400 acres à 15 vignobles et producteurs de raisin couvrant 650 acres, la plupart se trouvant dans la RÉF de Kentville. L'objectif du secteur est de compter 20 vignobles couvrant 1000 acres de vignes d'ici 2020. Cette activité permet non seulement de diversifier l'agriculture, mais encore elle rehausse le tourisme.

une fonction distincte qui reflète ce statut particulier, par exemple d'être la capitale provinciale (dans quatre cas) ou un important centre de fabrication, des défis communs à tous se posent face au développement.

Une des principales caractéristiques de ces grandes régions urbaines, en particulier les plus grandes, est le rôle qu'elles jouent dans un territoire qui est beaucoup plus vaste que leur région fonctionnelle immédiate. Les influences économiques et politiques s'exercent sur une grande distance au-delà de la région elle-même. Pour sa part, la RÉF d'Halifax couvre l'ensemble du Canada atlantique. Un élément clé de la richesse et de la structure économique diverse de ces régions est leur capacité à générer des revenus à partir d'un grand nombre d'autres régions plus petites.

Dans plusieurs de ces régions, cependant, les activités économiques qui autrefois génèrent une grande partie des revenus et des emplois ont beaucoup diminué ou ont disparu. Cela remet en question la fonction de la grande RÉF puisque les collectivités voisines sont fortement intégrées au grand centre urbain par les marchés du travail et les chaînes d'approvisionnement. Le taux élevé d'intégration économique entre le centre et la région est sans doute mal reconnu par le gouvernement du centre urbain de la région : quelquefois, les gouvernements sous-estiment l'importance d'une approche régionale partagée pour le développement. Il se peut que la solution au déclin dans le centre urbain implique le renforcement de la capacité économique des parties rurales de la région, comme c'était le cas pour la RÉF de Kentville (N.-É.) (encadré1).

Encadré 2 : La RÉF de Moncton (N.-B.)

Moncton est une grande région urbanisée qui compte une population d'environ 140 000 personnes. À l'origine un centre ferroviaire, la ville fonctionne comme centre de distribution et de vente en gros pour le Canada atlantique. La région englobe aussi les collectivités de Dieppe, Shediac et Salisbury, ainsi que la ville universitaire de Sackville. Sa base économique traditionnelle s'est érodée dans les années 1970 à 1980 mais elle a pris une nouvelle orientation et elle est devenue une des régions urbaines qui connaissent la meilleure croissance au Canada. Cette revitalisation est en grande partie attribuable à l'établissement d'un vaste ensemble de partenariats en développement économique qui a permis d'identifier de nouvelles occasions de croissance et de mettre en œuvre une stratégie pour qu'elles se réalisent.

Un élément important de cette stratégie était d'attirer de nouvelles industries dans la région. Des mesures incitatives du gouvernement ont aidé à établir une grosse industrie de centres d'appel dans les années 1990. Un autre avantage clé de la région est son rôle de centre francophone pour l'éducation postsecondaire dans le Canada atlantique. Le renforcement de l'Université de Moncton a attiré des étudiants et a encouragé la communauté académique à développer de nouvelles entreprises dans la région. Avec ses quatre universités et ses deux collèges communautaires, Moncton est bien placée pour attirer des employeurs qui recherchent une main-d'œuvre ayant un niveau élevé d'éducation. Ces institutions contribuent aussi à la qualité de vie au niveau local.

La région a reconnu la nécessité d'attirer de nouveaux résidents pour que la croissance se poursuive. Les efforts destinés à attirer de grandes entreprises dépendent de la présence d'une main-d'œuvre adéquate, sans oublier de souligner la question de rétention et d'expansion des entreprises existantes. La région a reconnu de façon cruciale l'importance d'être compétitive dans les économies nationale, continentale et mondiale.

Une des caractéristiques de ces grandes régions urbanisées est l'économie bien diversifiée, notamment un fort secteur commercial et un secteur de services gouvernementaux bien solide, alors que les petites régions urbaines comptent encore sur des entreprises de fabrication qui ont une grande importance dans l'économie locale, mais une importance moindre selon les normes internationales, car on y emploie des technologies désuètes. Ces entreprises sont vulnérables et elles risquent de fermer si la compétitivité à l'échelle internationale continue d'augmenter et si elles continuent de souffrir de l'absence de nouveaux investissements et de la diminution de la productivité de la main-d'œuvre existante. En particulier, les petits

centres urbains doivent trouver des moyens de revitaliser leur économie de base ainsi que trouver et adopter une nouvelle base économique, autrement ils risquent

de subir un déclin de la population et de l'activité économique, ce qui les feraient tomber dans la catégorie de petites villes et villes régionales.

Les grandes régions urbaines qui possèdent une stratégie régionale cohérente capable de s'adapter aux nouvelles circonstances économiques ont tout de même besoin d'aide pour faire une transition qui pourrait prendre plusieurs années. La RÉF de Moncton (N.-B.) est l'exemple d'une grande région urbaine qui a su restructurer son économie locale pour bâtir sur ses forces et sur de nouvelles possibilités de développement (encadré 2). Le soutien fédéral et provincial pour faire la transition était particulièrement important pour le renforcement des établissements d'éducation postsecondaire et le recrutement industriel dans des domaines cibles, deux éléments centraux de cette transition. Pour ces grandes régions urbaines, un des éléments majeurs de la stratégie de développement dépend de la capacité de rassembler une main-d'œuvre hautement qualifiée. La présence d'universités et de collèges est un atout important pour la région, mais celle-ci doit aussi retenir ses nouveaux diplômés et attirer des travailleurs qualifiés venant d'autres régions. Pour ce faire, les régions doivent offrir une bonne qualité de vie et de bons salaires. L'appui des gouvernements fédéral et provincial pour les études postsecondaires est essentiel pour ces régions, ainsi que le soutien pour lier ces universités et collèges à la communauté des affaires afin de stimuler l'innovation au niveau local.

Encadré 3 : La RÉF de Grand Falls-Windsor (T.-N.-L.)

Cette RÉF se situe dans la catégorie des villes et petites villes régionales. Elle est située au centre-nord de Terre-Neuve, sur la transcanadienne. Son activité économique principale a toujours été la production de pâtes et papiers. La RÉF est composée d'un amalgame de villes et de quelques petites communautés voisines. L'usine a fermé en 2009 après une longue période de diminution de la production et des emplois. Grand Falls-Windsor et Gander se font concurrence pour le rôle dominant de centres de services dans la partie nord de la province.

Lorsque l'usine, qui était le deuxième employeur en importance de la région, a fermé ses portes, on a cherché une nouvelle base économique. Actuellement, les institutions des gouvernements local et provincial offrent la majeure partie des emplois; la vente au détail suit au deuxième rang. Étant donné que la région de Grand Falls-Windsor est vaste par rapport aux autres régions économiques fonctionnelles du nord de Terre-Neuve et à cause de sa situation centrale, elle est un centre naturel de services. Environ 70 000 personnes sont à une heure de route de la ville.

Lorsque l'usine a fermé, les consultations et la recherche dans la collectivité ont généré un plan à plusieurs volets. La Ville a créé une nouvelle image de marque « Perfectly Centered » (En plein centre) pour refléter sa situation stratégique. Cette nouvelle approche a aidé à établir un groupe de producteurs de canneberges, et on envisage la possibilité de bâtir une usine de transformation si l'on peut faire augmenter la production. De plus, la capacité de l'usine hydroélectrique locale à générer de l'énergie supplémentaire sert à vendre la région aux centres de données qui en ont besoin, surtout que le climat froid entraîne une demande réduite de climatisation. On développe aussi le tourisme, surtout dans les environs de la rivière Exploits en été et en hiver (activités de motoneige).

La fonction d'administration des services de santé qui s'est installée dans la ville s'est révélée être une stratégie majeure. En se concentrant sur les soins de santé innovateurs dans les régions rurales et en faisant de la région un site propre à développer de nouvelles approches, la ville est devenue le partenaire de l'Université Memorial comme centre de formation en médecine rurale. Des programmes collégiaux se développent aussi pour renforcer le volet médical.

Même si Grand Falls-Windsor n'a pas encore atteint ses objectifs, la RÉF a été capable de se redéfinir et de se donner une nouvelle fonction économique grâce à ses efforts pour ne plus compter sur un seul employeur et créer un groupe d'activités sur une base économique diversifiée et plus stable.

Leçons à tirer pour les petites régions urbaines et les villes régionales

Cette catégorie de régions a une empreinte économique ou zone d'influence qui s'étend dans les régions avoisinantes même si elles ne sont pas reliées par les marchés du travail. Comme les grandes régions urbaines, ces petits centres urbains offrent aux régions rurales les biens et services que les collectivités locales ne sont pas capables de fournir par elles-mêmes. Par conséquent, la force de l'économie locale dépend non seulement de ce qui se passe dans chaque région, mais aussi de ce qui se passe dans les régions rurales voisines.

Dans le Canada atlantique, de nombreuses collectivités de cette catégorie possèdent des usines de première transformation qui sont reliées à la production primaire des régions rurales voisines. C'est à cause de ces chaînes d'approvisionnement très solides qu'il existe un lien très fort entre les conditions économiques des RÉF des petites régions urbaines et des villes régionales et les régions rurales adjacentes. Par exemple, le déclin économique des industries de la pêche et de la foresterie a affecté les activités de pêche et de coupe de bois dans les régions rurales, entraînant d'importantes conséquences pour les usines de transformation du poisson et les usines à papier situées dans les

RÉF des petites régions urbaines et villes régionales.

Il est important pour ces régions de trouver des moyens de diversifier leur économie interne afin d'atteindre la stabilité par le secteur des ressources cycliques. Lorsque la ressource primaire subit un déclin majeur, comme ce fut le cas dans les industries des pêches, des forêts et des mines, la pression pour trouver une nouvelle fonction économique devient critique pour la capacité d'une région à maintenir son rôle de fournisseur principal de biens et services à un vaste ensemble de régions. À Terre-Neuve-et-Labrador, Grand Falls-Windsor s'est appliqué à redéfinir son rôle lorsque sa fonction de centre de l'industrie des pâtes et papiers a cessé d'exister (encadré 3).

Ces régions peuvent avoir besoin d'un appui considérable de la part des gouvernements national et provincial. Même si elles jouissent de gouvernements locaux relativement bien structurés et composé de personnel professionnel, elles manquent généralement d'expertise spécialisée en développement économique. Elles sont sans doute capables de concevoir une stratégie de développement, mais elles ont des difficultés à la mettre en œuvre. De plus, même si elles ont des budgets capables de couvrir des investissements relativement modestes, elles manquent de

Encadré 4 : La RÉF de Summerside (Î.-P.-É.)

La RÉF de Summerside est la deuxième grande région de l'Î.-P.-É. Son centre est la ville de Summerside, qui compte tout près de 15 000 résidents. Il s'agit d'une région de la catégorie des petits centres urbains et villes régionales. Elle comprend un certain nombre de petites villes.

Pendant des décennies, Summerside a été dominée par la BFC Summerside mais en 1990, la base a fermé, ce qui a eu un grand impact négatif sur la région. Depuis, Summerside s'est engagée dans la restructuration basée sur ses forces existantes et fortement appuyée par les gouvernements fédéral et provincial, notamment par l'ouverture d'une installation de traitement des impôts qui est devenue l'employeur principal de la ville.

Summerside cherche activement des façons de moderniser et de diversifier son économie. La base aérienne a été convertie en un parc d'affaires qui se concentre sur des activités de l'industrie aérospatiale. La région possède une solide base agricole et de transformation : Cavendish Farms exploite deux grosses usines dans la région, desservant les marchés domestiques et d'exportation. La région est aussi en train de développer ses capacités médicales en établissant une installation et des cours spécialisés en imagerie médicale diagnostique dans un collège communautaire. Le tourisme est aussi en pleine expansion.

ressources financières pour restructurer les installations locales et les cibler pour de nouvelles activités.

Dans certains cas, ces régions comptaient sur un ou deux gros employeurs comme moteur de leur économie locale. Lorsque ces employeurs ont fermé leur entreprise ou ont fortement réduit leur capacité, la région s'est trouvée en difficulté. La première réaction est de chercher une autre entreprise dominante mais en réalité, il est beaucoup plus probable que pour rebâtir une économie viable il faudra développer un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises (PME), dont plusieurs seront établies au niveau local. Les régions de cette taille ont réussi à développer des groupes de PME dans la même industrie ou dans des industries connexes, surtout

lorsqu'il existe une forte demande pour ces produits, par exemple du matériel de pêche dans les régions côtières.

Pour nombre de ces régions, la question cruciale est d'améliorer la qualité de la main-d'œuvre et diversifier l'éventail des compétences. Lorsqu'il y a de multiples employeurs, il faut plus de diversité dans les compétences que dans le cas où une seule grande entreprise emploie une grande partie de la main-d'œuvre. Dans le cas de la RÉF de Summerside (Î.-P.-É.), qui a perdu une grande base aérienne, la solution était d'établir de nouvelles industries qui utilisaient certaines des compétences acquises par les travailleurs en aéronautique (encadré 4). Le soutien accordé par les gouvernements fédéral et provincial a facilité la transition. En particulier, la province a ciblé l'industrie aéronautique comme un de ses efforts stratégiques de développement économique.

De nombreuses régions manquent d'établissements d'études postsecondaires et sont très éloignées des collèges et universités, ce qui rend la formation et l'amélioration des niveaux d'éducation très difficiles. Dans certains cas, il a été possible d'installer un campus satellite dans ces régions, ce qui peut aider à résoudre le problème. Un autre problème lorsqu'il s'agit d'organiser des programmes de formation est le faible nombre de possibilités d'emploi dans la région pour certaines compétences spécialisées. Cela peut rendre l'organisation d'un cours très coûteuse. Les cours en ligne peuvent atténuer certaines de ces difficultés, mais les gouvernements provinciaux devront investir des ressources pour modifier les programmes de formation afin de mieux utiliser la technologie.

Une importante stratégie serait d'améliorer la retenue et l'expansion des entreprises existantes. Elle peut inclure l'amélioration des infrastructures locales, du soutien à la formation et de l'aide pour financer des investissements spécifiques relatifs aux usines ou à l'équipement. Surtout dans le cas où une entreprise fait partie d'une chaîne de distribution locale, travailler dans le but d'assurer la viabilité permet non seulement renforcer cette entreprise, mais aussi d'apporter des bénéfices à d'autres entreprises de la région.

Leçons à tirer pour les régions rurales de premier ordre

Dans cette catégorie, les régions ont des économies relativement spécialisées et d'habitude, elles ne comprennent pas plus d'une ou deux entreprises dans les secteurs autres que la production primaire. Elles offrent des services de base dans la région et, dans les territoires plus isolés, elles offrent aussi des services aux petites régions. Les emplois saisonniers commencent à prendre plus d'importance dans l'économie. Les gouvernements locaux ont peut-être du personnel professionnel en place mais seulement dans quelques domaines techniques. Les élus ont généralement un niveau d'éducation plus ou moins avancé et souvent, ils agissent à temps partiel. Ceci rend beaucoup plus difficile l'établissement d'un solide plan de développement économique au niveau local. Les économies locales sont encore plus vulnérables aux chocs externes car la région dépend de rares exportations pour générer le gros de ses revenus. Dans certaines régions où la pauvreté et le vieillissement de la population atteignent des niveaux élevés, on compte très fort sur les paiements de transfert.

Le fait qu'il s'agit de régions à faible population présente des avantages et des inconvénients. Le côté négatif tient de ce que la main-d'œuvre locale est limitée en nombre et en termes de compétences, ce qui peut limiter les possibilités de développement. Le côté positif est qu'une augmentation même modeste du nombre d'emplois peut avoir des conséquences importantes sur l'économie locale. Dans ces régions, il s'agit surtout de petites entreprises qui ont peu d'employés et peu de possibilité d'expansion. La croissance des emplois viendra plutôt de l'ouverture d'une nouvelle entreprise qui offre des produits ou des services différents, plutôt que de l'ajout d'entreprises dans la même industrie, à cause de la petite taille du marché local.

Le fait que ces régions soient situées non loin des grands centres urbains peut aussi causer problème, car les entreprises et les résidents vont faire leurs achats dans ces grands centres urbains plutôt que dans leur collectivité, ce qui affaiblit encore plus l'économie locale. Les petites entreprises dans les régions rurales peuvent mettre leurs produits en vente par internet, mais ceci augmente le problème des ventes au niveau local. Toutefois, la proximité de grandes régions

Encadré 5 : Les RÉF d'Albertain/Souris (Î.-P.-É.)

Les régions d'Albertain (petit centre urbain et villes régionale) et Souris (région rurale 1) de l'Île-du-Prince-Édouard bénéficient de la stratégie provinciale de l'énergie renouvelable. Ces deux RÉF se situent aux extrémités ouest et est de l'île, et sont constituées de petites villes et de petit villages dispersés, ainsi que de ménages agricoles. Dans le passé, l'Î.-P.-É. dépendait de l'électricité importée ou générée à coût élevé avec des combustibles fossiles, mais étant donné qu'elle possède une excellente source d'énergie éolienne, elle a été capable de remplacer une grande partie de cette électricité par de grands parcs éoliens à coûts réduits dans les deux régions. Les parcs éoliens fournissent peu d'emplois directs, mais l'organisme provincial chargé de développer les sites fournit aux gouvernements locaux des revenus de taxe et des paiements assez généreux aux propriétaires du voisinage pour les dédommager des inconvénients dus à la présence des éoliennes. Ceci a injecté de nouveaux revenus dans l'économie locale. Finalement, toute l'île, y compris ces régions, profite du coût peu élevé de cette électricité. Comme la province a structuré sa stratégie d'énergie renouvelable de façon à rehausser les avantages locaux dans les régions où sont situés les parcs éoliens, elle a été capable d'atteindre un second objectif de développement économique régional tout en minimisant l'opposition locale aux projets de parcs éoliens.

peut aider les petites régions à trouver de nouveaux rôles. Une possibilité est la génération d'énergie renouvelable. Les petites régions rurales qui ont une bonne base de ressources peuvent recevoir des installations sans investissement majeurs dans la transmission vers les marchés d'électricité (encadré 5). Pour ce faire, les gouvernements provinciaux ont établi des politiques qui encouragent le développement des énergies renouvelables et garantissent que les régions rurales vont bénéficier de ce développement.

Lorsque l'économie locale perd une importante source de revenus, il est parfois possible de restructurer de façon à continuer à profiter des compétences existantes. La RÉF de Grand Manaan (N.-B.) (encadré 6) possédait une solide industrie de pêche

Encadré 6 : La RÉF de Grand Manaan (N.-B.)

La RÉF de Grand Manaan (N.-B.) est une région rurale 1 qui compte une population d'environ 2500 personnes. La RÉF est une île composée de plusieurs petites collectivités et située près de l'embouchure de la baie de Fundy. Récemment, l'île a introduit l'aquaculture pour remplacer les stocks de poisson qui diminuent et renforcer l'industrie estivale du tourisme. On compte environ 240 emplois à temps plein associés directement et indirectement à l'aquaculture, alors que les pêcheries offraient seulement des emplois saisonniers.

La culture des algues est aussi une activité économique importante. De plus, le niveau d'éducation a augmenté de façon constante dans l'île, ce qui contribue à une main-d'œuvre mieux qualifiée.

côtière pendant des années mais avec l'effondrement des stocks de poisson au niveau local, elle s'est recyclée dans l'aquaculture et la récolte d'algues. Même s'il s'agit d'industries différentes, nombreuses sont les compétences de la main-d'œuvre locale qui peuvent s'appliquer, ce qui rend la transition plus facile.

Leçons à tirer pour les régions rurales de deuxième ordre

Encadré 7 : La RÉF de Fogo (T.-N.-L.)

La RÉF de Fogo (T.-N.-L.) comprend les îles de Fogo et une population d'environ 2 500, ce qui la classe dans la catégorie de région rurale 1. Fogo a une riche histoire de communauté de pêcheurs et joue un rôle central dans le développement et le maintien de la culture rurale traditionnelle à Terre-Neuve. Si la pêche était la première source de revenus pour les résidents de la région, elle était mieux connue comme source de culture et de musique irlando-canadiennes, faisant de Fogo la plus célèbre des nombreuses communautés de pêche sur la côte nord de Terre-Neuve.

Le déclin des pêches et le moratoire sur la pêche à la morue en 1992 ont fait baisser les revenus et l'emploi à Fogo et Change Islands, et les possibilités de diversification économique étaient très limitées par la petite taille et l'isolement de ces communautés, qui comptent sur les traversiers et les avions pour le transport des personnes et des marchandises. Les pêcheries se sont tournées vers le crabe et la crevette et même si les revenus se sont rétablis, l'emploi pose toujours un problème.

En 2008, Zita Cobb, née dans un petit village de pêcheur appelé Joe Batt's Arm, est revenue après avoir fait une carrière de directrice des finances pour une grande société de technologie. Elle a créé la fondation Shorefast pour aider à revitaliser Fogo et Change Islands. Elle s'est concentrée sur l'utilisation des arts, de la culture et de la beauté naturelle des lieux pour attirer des visiteurs sur l'île, pas seulement des touristes mais aussi des artistes qui viendraient y travailler.

Grâce au soutien des gouvernements fédéral et provincial, Shorefast a bâti des studios d'artiste éparpillés sur toute l'île ainsi qu'un important centre de logement pour touristes, Fogo Island Inn, qui devrait servir de pôle d'attraction pour le géotourisme. L'idée est innovatrice mais son succès dépend de la capacité à faire connaître l'idée au-delà des frontières du Canada et à créer l'impression que l'île Fogo est un centre important d'activité artistique. Mme Cobb s'est beaucoup investie dans ce projet; elle a voyagé à travers le monde pour faire la promotion du concept et elle a réussi à intéresser des publications telles que le *New York Times*, le *National Geographic* et le *Globe and Mail*.

Les régions rurales de deuxième ordre ont une population totale d'environ 2000 personnes. Elles se trouvent surtout dans les environs d'une grande ou d'une moyenne région urbaine même si on trouve à Terre-Neuve-et-Labrador des exemples de régions rurales de deuxième ordre qui sont loin des régions urbaines. Avec 2000 habitants, il y a peu de chance de pouvoir diversifier l'économie. Ces régions sont capables de fournir des fonctions de base, notamment l'éducation primaire et un peu de vente au détail, mais les résidents doivent compter sur les plus grandes régions pour la majorité de leurs besoins en biens et services. Dans ces régions, les gouvernements locaux sont extrêmement limités dans leur capacité d'aide, aussi bien pour le personnel que pour les finances.

Malgré ces inconvénients, certaines RÉF de cette catégorie se débrouillent plutôt bien. Ces régions à haut rendement sont caractérisées par une économie spécialisée qui compte sur les attributs spécifiques à la région pour réussir. Il peut s'agir d'une industrie basée sur une ressource ou encore un patrimoine culturel important qui sert à attirer les touristes. La RÉF de Fogo appartient à cette catégorie. Il y a toujours

eu une forte identité culturelle qui, récemment, a été renforcée par d'importants investissements dans une infrastructure de tourisme culturel (encadré 7).

Par rapport aux investissements dans ces régions, les possibilités de développement économique sont peu nombreuses si l'on considère les résultats et les emplois, mais ils ont de fortes répercussions sur l'économie locale. Les occasions d'investir sont forcément des activités indépendantes puisqu'il y a peu de possibilités de synergie, de chaînes de distribution ou de groupes, étant donné que la main-d'œuvre locale compte moins de 1000 personnes. Le financement externe est sans doute crucial pour mettre en œuvre tout investissement jumelé à une bonne connectivité aux grandes régions, en termes de TIC et de transport physique, lequel est vital pour le développement de ces régions.

Leçons à tirer pour les régions rurales de troisième ordre

La majorité des régions rurales de troisième ordre offrent des occasions limitées d'intervention dans les politiques régionales de développement économique. Dans de nombreux cas, il y a peu d'occasions d'améliorer la croissance économique. De plus, dans ces régions, le gouvernement local n'a généralement guère la capacité de fournir des possibilités de partenariat. Quand la croissance a lieu dans ces minuscules marchés du travail locaux, elle est souvent idiosyncratique et motivée par une seule entreprise qui saisit une occasion spécifique. Enfin, même si le nombre de régions rurales de troisième ordre est important, elles sont toutes très petites et la plupart sont isolées, ce qui rend encore plus coûteux le soutien à la politique de développement.

Dans la plupart des régions les plus isolées, les résidents font face non seulement à une pénurie d'emplois mais aussi à des difficultés pour accéder à des biens et services. Les biens et services locaux sont limités par la taille du marché interne et les distances pour accéder aux grands centres qui offrent une grande sélection. Pour ces régions, une limite évidente à la croissance économique est le manque d'accès aux biens et services. Même si les gouvernements sont capables de trouver des moyens d'améliorer l'accès par souci du bien-être de la population, leurs efforts ne vont sans doute pas améliorer la situation au point que de ne plus poser de défi aux entreprises.

Les petites régions isolées relativement prospères tirent généralement leur succès de la présence de ressources naturelles spécifiques au site ayant une valeur modeste, mais non moins réelle, ce qui permet à une petite collectivité d'établir et de générer des revenus relativement élevés. Ces collectivités ont, de façon générale, un taux élevé d'emploi, et rares sont les résidents qui ne sont pas actifs dans le marché du travail. Le manque de services publics et de vente au détail au-delà des services de base est compensé par la possibilité de gagner un revenu relativement élevé. À long terme, ces régions ont des capacités de croissance si la ressource peut être développée ou, si la ressource disparaît, elles peuvent subir un déclin. Sans la ressource, la capacité de ces régions à continuer d'exister est très limitée.

Conclusion et sommaire

Seuls les résidents d'une région donnée la connaissent bien, mais des idées provenant de l'extérieur peuvent aider à améliorer l'endroit, ce qui est essentiellement l'objectif du développement économique. Nous avons essayé de fournir une meilleure façon de penser comment les collectivités ou les milieux s'intègrent dans un contexte régional car ces collectivités sont reliées par leurs marchés du travail. Des informations plus approfondies qui résultent de notre étude sont affichées sur le site web www.mun.ca/harriscentre/regionalanalysis (en anglais seulement), et les éléments principaux de la recherche se résument aux cinq points suivants :

- On reconnaît de plus en plus que le plan de développement des grandes villes doit tenir compte des fluctuations des marchés du travail et inclure les territoires avoisinants, en choisissant de s'identifier comme région métropolitaine. Cette idée peut s'appliquer à des endroits de différentes tailles.
- Lorsqu'on pense au développement en termes de marchés du travail locaux, on identifie les collectivités avec lesquelles on a déjà établi de solides liens économiques. Les marchés du travail sont affectés par des effets d'entraînement qui ne tiennent pas compte des limites municipales, et les efforts de développement sont donc plus efficaces si l'on comprend l'importance de ces effets d'entraînement.
- Il existe une hiérarchie des régions évidente dans le Canada atlantique, et les régions de chaque catégorie ont des possibilités et des défis assez semblables. Si quelques régions ont la possibilité de changer de catégorie dans la hiérarchie des régions, ce n'est pas le cas pour la plupart, ce qui signifie que les régions devraient choisir la stratégie de développement qui convient à leur type.
- Si l'on considère tout le Canada atlantique, il est facile de trouver des régions exemplaires dans chaque classe selon la taille ou le rang. Dans de nombreux cas, ces régions à haut rendement sont passées par des périodes difficiles et elles ont réussi à redéfinir leur rôle économique de telle façon qu'elles sont actuellement en période de prospérité renouvelée. On ne s'attend pas à ce que d'autres régions suivent le même chemin mais cela nous montre que des régions de toute taille peuvent aspirer à la prospérité.
- Finalement, même les plus grands centres urbains du Canada atlantique manquent de ressources pour agir de façon indépendante. De plus en plus, le développement économique nécessite une approche collaborative pour combiner les ressources locales avec le soutien des organismes provinciaux et même fédéraux. Mais il faut aussi établir une approche territoriale qui dépasse les limites municipales pour rassembler d'autres endroits voisins qui pourraient contribuer à une approche commune de développement.



THE LESLIE HARRIS CENTRE OF REGIONAL POLICY AND DEVELOPMENT

1st Floor Spencer Hall, St. John's, NL Canada A1C 5S7

Tel: 709 864 6170 Fax: 709 864 3734 www.mun.ca/harriscentre

THE HARRIS CENTRE Memorial University

