

International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



Dépendance locale et développement économique : six exemples ontariens Local dependence and economic development: Six Ontario case studies Dependencia local y desarrollo económico: seis ejemplos en Ontario

Pierre Filion

Number 22 (62), Fall 1989

De l'espace pour le local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034019ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034019ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Filion, P. (1989). Dépendance locale et développement économique : six exemples ontariens. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 65–79.
<https://doi.org/10.7202/1034019ar>

Article abstract

Traditionally in Canada, the business sectors have been in a favorable position to influence local policies. Municipalities increasingly appeal to local entrepreneurs to diversify their economic base, but this does not mean that their autonomy in regard to capital is increased. The author addresses himself to the development efforts of six Ontario municipalities (in terms of process, targetted economic sectors, instruments used). In short, it appears that if bureaucrats and the business community play a premier role in the elaboration of local strategies, as a whole the general public does not participate in this process.

Dépendance locale et développement économique : six exemples ontariens ¹

P. Filion

Cet article examine la nature et les conséquences de la dépendance locale à l'égard du capital ². Il part du principe que les localités sont dans l'obligation de créer des produits d'exportation afin d'assurer leur existence et la survie de leurs résidents. La « reproduction » de ces derniers (autrement dit la production de ce qui est nécessaire à leur survie et à la succession des générations) exige en effet une constante infusion de fonds provenant de produits d'exportation. Il existe donc un rapport de dépendance des localités à l'égard du capital parce que l'entreprise privée est l'instance la plus apte à organiser et à contrôler les réseaux d'exportation. Cet article étudie, de plus, l'effet d'accélération qu'ont les formes présentes de restructuration économique sur la mobilité du capital. Celle-ci s'accroissant, les localités peuvent de moins en moins se fier à la présence

d'entreprises sûres, et sont coincées par une concurrence de plus en plus vive pour attirer de nouveaux investissements. Les entreprises, devenues plus nomades, occupent encore plus qu'autrefois une position de force dans leurs rapports avec les localités.

Cette forme de dépendance s'accompagne de profondes conséquences politiques à l'échelle locale. Elle empêche les localités de maîtriser leur avenir et accorde un pouvoir politique démesuré aux entreprises. Cette dépendance oblige, par surcroît, les localités à prendre des mesures afin d'attirer de nouveaux investissements et de retenir les firmes en place.

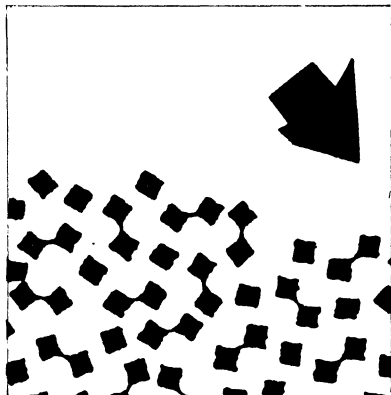
L'article explore les efforts de développement économique de six municipalités ontariennes de différente taille. Il examine, plus précisément, les processus locaux de développement économique, les

objectifs poursuivis et les instruments utilisés. La recherche révèle l'existence de processus de décision qui sont à la fois dominés par les milieux d'affaires et difficilement accessibles aux citoyens. Les résultats mettent en évidence la présence d'une sphère d'intervention municipale centrée sur le développement économique; cette sphère est, dans une large mesure, isolée des autres grands champs d'intervention municipaux, qui recouvrent surtout les questions de reproduction. Il apparaît, en outre, que les efforts locaux de développement économique se sont adaptés aux changements induits par la restructuration économique.

Cette recherche montre principalement que les efforts municipaux de développement économique visent à asseoir la dépendance économique locale sur une base plus solide, sans la remettre en question. Les municipalités ont

66

recours à la diversification économique et encouragent l'entrepreneuriat local, mais ne font aucun effort pour l'autonomie locale.



La dépendance locale

L'absence de maîtrise d'une entité territoriale sur son destin économique a surtout été comprise comme résultant d'un rapport d'exploitation, d'échange inégal. Selon Amin (1974), Frank (1967), Matthews (1983) et Veltmeyer (1978), les bas prix que le centre paie pour les exportations provenant de la périphérie rendent difficile l'accumulation de capitaux pouvant permettre à cette dernière d'entamer un processus de développement autonome.

Il est aussi possible d'envisager le problème de la dépendance économique à partir du rapport inégal qui lie les différents paliers de l'État au capital. Cette perspective a le mérite d'expliquer la dépendance de l'appareil

politique des pays développés, et de fait de leur société tout entière, à l'endroit du capital, aspect négligé par la théorie fondée sur l'échange inégal. Bien évidemment, cette dépendance prend différentes formes selon l'attrait qu'exerce un territoire sur les investisseurs, en d'autres mots selon l'impact d'un emplacement sur les taux de profit.

Cette perception de la dépendance fournit aussi une explication du manque de contrôle des localités sur leur destin. Si les localités sont comprises comme des regroupements d'individus qui ont besoin d'un éventail d'équipements et de services pour assurer leur reproduction, il s'ensuit que l'existence des localités dépend d'entrées continues de fonds provenant de l'extérieur. Nous allons voir pourquoi.

La reproduction telle qu'elle est comprise ici prend deux formes : physique et sociale. La reproduction physique a trait à tous les équipements et services qui assurent aussi bien le maintien de la vie quotidienne que la succession des générations. La reproduction sociale, d'autre part, fait référence à l'ensemble des activités éducatives, récréatives et culturelles qui servent de support à la transmission du savoir et des valeurs et encouragent les échanges entre les personnes. Les équipements et activités liés à la reproduction sont perçus comme « locaux » lorsqu'ils sont par définition proches de la demeure ou dans la demeure elle-même, en d'autres mots lorsque la nature de leur usage nécessite un accès facile.

Sous l'angle économique, on retrouve trois modes distincts de reproduction au niveau local. D'abord, plusieurs activités reliées à la reproduction se situent hors des réseaux monétaires d'échanges. C'est le cas des activités qui se déroulent à l'intérieur même de la

famille (comme les soins donnés aux enfants) et de celles qui émanent d'organisations charitables et d'entraide ou de réseaux informels d'amis et de voisins. D'autres éléments essentiels à la reproduction sont achetés sur le marché par les individus eux-mêmes. Le logement, la nourriture et le transport privé sont généralement acquis de cette manière. Finalement, certains aspects nécessaires à la reproduction sont rendus disponibles par le secteur public. Le niveau local de gouvernement, par exemple, a juridiction sur la construction et l'entretien du réseau routier, des égouts et des parcs, sur la mise en place de services tels que le transport en commun, sur les loisirs et les activités culturelles, et sur certaines facettes de l'éducation (celles qui relèvent des commissions scolaires).

Parce qu'ils nécessitent un personnel salarié, les deux derniers modes de reproduction exigent une arrivée continue de fonds à l'intérieur de la localité. En effet, pour payer ce personnel, une localité doit s'insérer dans un système monétaire d'échanges. En outre, du fait que ces salaires servent en partie à l'acquisition de produits de l'extérieur, il se produit une sortie de fonds qui doit être compensée par des rentrées monétaires. Qui plus est, plusieurs des biens et services inhérents à ces modes de reproduction sont eux-mêmes produits à l'extérieur de la localité. Ce sont là autant de fuites de fonds responsables de la faiblesse des effets d'entraînement locaux.

Lorsqu'on retrace, à l'intérieur d'une localité, les flux monétaires provenant des exportations, il appert que, dans un premier temps, cet argent prend la forme de salaires, de profits générés par les entreprises exportatrices, ainsi que de taxes municipales prélevées auprès de ces entreprises.

Dans un second temps, ces sommes permettent une consommation locale aussi bien publique que privée. Une part des sommes allouées au logement prend le chemin des coffres municipaux sous forme de taxes. Les organisations privées ou publiques qui satisfont les besoins locaux en matière de reproduction deviennent elles-mêmes une source d'emplois et de revenus fiscaux pour la municipalité. Il s'ensuit que si les revenus associés aux exportations se compriment, le système de reproduction local en souffrira. Les citoyens auront alors du mal à faire face à leurs obligations hypothécaires et à payer leur loyer; il devront parfois même sabrer dans leurs achats de nourriture. Ils subiront par surcroît une détérioration des services municipaux, qui s'ajusteront à des revenus fiscaux en déclin³.

Pour s'assurer des rentrées monétaires suffisantes, les localités doivent favoriser l'exportation de biens et de services⁴. Cette obligation d'exporter et la dépendance à l'endroit des marchés extérieurs qui s'ensuit n'est que le premier de deux niveaux de dépendance. Le second vient du fait que les localités doivent le plus souvent s'en remettre à l'entreprise privée parce qu'elle est l'instance organisationnelle la mieux équipée pour édifier un réseau d'exportation⁵. En effet, à cause du respect de l'État pour les droits de propriété et des contraintes fiscales et idéologiques qui empêchent un contrôle adéquat du secteur public sur les moyens de production, l'entreprise privée est la plus apte à mettre en place les moyens de production nécessaires à l'exportation (Heibroner, 1985; Poggi, 1978). Elle jouit aussi d'un meilleur accès aux sources de financement que le secteur coopératif. Il ressort de cette double dépendance qu'une localité doit faire

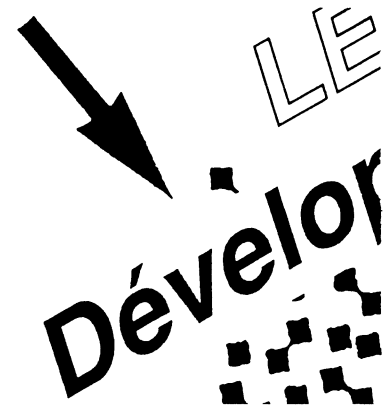
appel à l'entreprise privée pour assurer la reproduction de ses citoyens et, partant, sa propre survie.

Étant à la fois mobile et indispensable à l'existence des localités, le capital est en position de force dans ses rapports avec l'État en général et avec le niveau local en particulier (Jessop, 1982 : 94 et 104; Ross, 1983 : 105). Avant de décider d'investir à un endroit donné, une entreprise va comparer les avantages offerts en divers endroits, et même souvent tirer profit des mesures incitatives offertes par les municipalités en quête d'investissements. Les administrations locales doivent, de plus, prêter attention aux entreprises déjà établies sur leur territoire pour les empêcher de partir. La vie politique locale est profondément influencée par cette dépendance. En effet, les niveaux d'exportation fixent en dernière instance la dimension de l'enveloppe fiscale d'une municipalité et, de ce fait, sa capacité de répondre aux demandes de ses résidents en ce qui concerne les services et équipements assurant leur reproduction.

Les ramifications politiques de cette dépendance ne s'arrêtent cependant pas là. En tentant de créer et d'entretenir « un climat économique favorable » aux nouveaux investissements et au maintien sur place des entreprises déjà établies, les administrations municipales se montreront particulièrement attentives aux associations représentant les milieux d'affaires, qui sont réputées connaître les besoins et les préférences de l'entreprise privée. Les représentants des milieux d'affaires ont ainsi, du fait qu'ils jouent un rôle clé dans la définition de ce qu'est un climat économique favorable, une grande influence politique (Mollenkopf, 1983; Molotch, 1982; Robinson, 1987; Stone, 1980). La nature de

cette définition a de profondes conséquences sur le plan local, car elle détermine le taux de taxation imposé aux entreprises et a, par conséquent, un impact sur les revenus municipaux. Elle a aussi un effet déterminant sur les sommes affectées aux services et infrastructures réclamés par les milieux d'affaires. De manière indirecte, elle fixe donc la limite des sommes qu'une municipalité peut diriger vers le secteur de la reproduction. Par surcroît, les administrations municipales font souvent appel aux représentants des milieux d'affaires locaux pour définir des stratégies de développement économique. En effet, une connaissance intime du fonctionnement du monde des affaires et des tendances économiques fait de ces représentants des informateurs privilégiés.

67



La restructuration économique

La mobilité accrue des entreprises associée à l'internationalisation de l'économie a pour effet de resserrer le rapport de dépendance qui lie les localités au capital. L'amélioration des transports et la réduction de leurs coûts, la révolution des communications et l'abaissement graduel des tarifs douaniers se sont soldés par le redéploiement des processus de production à l'échelle mondiale.

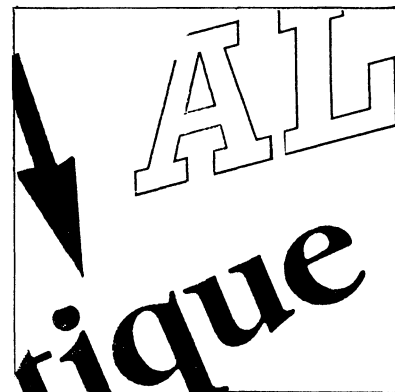
Le début des années quatre-vingt a marqué un tournant dans

matique à la sous-traitance, qui facilite l'ajustement des niveaux de production et contribue à la réduction des coûts. Cette stratégie favorise l'émergence et l'expansion de nouvelles entreprises qui sont le plus souvent de dimensions modestes.

Toutes ces tendances ont causé, dans le secteur secondaire de l'économie, des pertes d'emploi qui ont été plus que compensées par un gonflement de l'emploi dans le secteur des services (Picot, 1986). Encore une fois, cette tendance favorise l'apparition de petites entreprises, plus nombreuses dans ce secteur que dans le secteur secondaire.

Ces changements forcent les localités à repenser leurs stratégies de développement économique, qui consistaient traditionnellement à attirer les grandes implantations industrielles. Mais celles-ci sont de moins en moins nombreuses à rechercher des sites, en raison du déclin du secteur secondaire et du recours grandissant à la sous-traitance. Une grande proportion des emplois est maintenant créée par de plus petites installations et par le secteur des services. Mais le plus grand impact de ces tendances est peut-être le soin que les administrations municipales doivent mettre à garder des entreprises qui, désormais, peuvent plus facilement déménager dans des régions où les coûts de production sont moindres, sans perdre leurs marchés (Castells, 1985 : 20; Friedman, 1977; Sussman et Schultz, 1983; Trachte et Ross, 1985; Walker, 1978 : 33).

Confrontées à une concurrence internationale de plus en plus intense, les entreprises doivent également tenir compte de l'évolution des techniques et des produits. Plusieurs réagissent en mettant en place des modes de production flexibles (Scott, 1988), caractérisés par le recours systé-



Les alternatives

Les localités ont divers moyens de stimuler le développement économique et d'étendre leur système de reproduction. Ces moyens peuvent s'insérer à l'intérieur de quatre options, définies à partir de leur impact sur la dépendance locale.

1) Maximiser la croissance. Il s'agit d'attirer le plus d'investissements possible afin de stimuler l'économie locale et d'élargir ainsi l'assiette fiscale. La stimulation de l'activité économique passe, bien sûr, par une hausse de la valeur des exportations. Par cette option, on recherche une augmentation des flux monétaires à l'intérieur du circuit de dépendance, plutôt qu'une remise en question de ce circuit.

2) Stabiliser l'économie. Cette option est une variante de la précédente. Comme dans le premier cas, l'accent est placé sur l'encouragement à l'investissement et, par ricochet, sur l'expansion des exportations et le soutien indirect à la reproduction. Mais l'objectif premier est ici de modérer l'effet des cycles et des tendances économiques en tentant de stabiliser l'économie locale. On cherche, en d'autres mots, à asseoir la dépendance locale vis-à-vis de l'entreprise privée sur une base plus solide. Ce but peut être atteint par un effort de diversification et par un encouragement à la création d'en-

68 cette évolution économique en mettant en évidence la vulnérabilité de vastes secteurs industriels de l'Amérique du Nord et de l'Europe à la concurrence du Japon et des pays en voie de développement (Lipietz, 1985). Des industries dont la pérennité semblait assurée se sont écroulées. Les entreprises ont réagi à cette concurrence en ayant recours à l'automatisation afin d'améliorer la productivité des travailleurs. Une autre stratégie consiste à disperser les processus de production dans le monde (Scott et Storper, 1986 : 306). Les corporations tirent parti des avantages de localisation offerts à l'échelle internationale lorsqu'elles décident de segmenter leur production et d'en situer les différents stades selon, d'une part, les coûts de la main-d'œuvre et des autres facteurs de production et, d'autre part, leurs besoins en ce qui a trait aux qualifications des employés, aux infrastructures et aux liens entre les firmes (Frobel et autres, 1980; Grunwald et Flamm, 1985; Massey, 1984; Peet, 1983 : 118-119).

treprises locales. En effet, selon Coffey et Polèse (1984) et Meek et Woodworth (1985), ces entreprises sont plus liées à leur localité et donc moins portées que les succursales à chercher à se relocaliser.

3) Poursuivre une stratégie d'exportation basée sur les besoins locaux. Le but visé est la mise sur pied de processus de production qui à la fois favoriseront une augmentation des exportations et assureront la satisfaction des besoins de reproduction des groupes sociaux désavantagés. Cette forme de production peut être du ressort des entreprises privées, mais elle résulte le plus souvent de coopératives de travail, d'entreprises reprises en main par les employés et d'associations entre le secteur privé et le secteur public. Cette option comporte le maintien de la dépendance locale à l'égard des exportations, mais dirige les efforts sur les groupes démunis, alors que les options antérieures supposent la stimulation de l'ensemble du processus de reproduction. Elle se distingue donc des options précédentes, qui supposent que l'ensemble du système de reproduction, et par conséquent tous les citoyens, vont finir par profiter des retombées de la croissance économique induite par une augmentation des exportations (Clarke, 1986; Robinson, 1987; Mier et autres, 1986). Le fréquent usage de fonds publics ou provenant de sources locales (gouvernements municipaux, institutions bancaires locales, épargne des particuliers...) afin de créer de l'emploi et de générer des exportations est un autre facteur de différenciation entre cette option et les précédentes.

4) Accroître l'autonomie locale. Cette dernière option se distingue des trois précédentes par le fait qu'elle vise à réduire la dépendance de la reproduction locale à

l'endroit des entreprises exportatrices. Un moyen d'atteindre cet objectif est le remplacement des importations par des biens et des services produits localement, solution qui permet d'augmenter l'effet multiplicateur. En stimulant la circulation monétaire à l'intérieur même de leurs frontières, les localités peuvent allonger l'effet de support qu'ont les rentrées monétaires provenant des exportations sur les activités associées à la reproduction. Il est également possible de réduire la dépendance à l'endroit des revenus associés aux exportations en recourant au bénévolat (donc à des gens non salariés) pour satisfaire certains besoins de reproduction (Perry, 1987 : 55). Il a aussi été proposé d'introduire un système de troc dans les localités aux prises avec de hauts taux de chômage et où l'argent est rare (Weaver, 1984 : 149-153 et 160-163).

Ces différentes options peuvent être classées selon leur aspect innovateur. On est alors à même de constater une progression qui va de la première option, la plus traditionnelle et de fait la plus utilisée, à la dernière, qui est

la plus innovatrice. De même, les deux premières options sont le plus souvent associées à un modèle de prise de décision fermé, qui exclut la participation du public. Cela s'explique par le fait que les mesures associées à ces options consistent surtout en tractations entre administrations locales et entreprises. Les groupes d'affaires et les experts jouissent, dans ce contexte, d'une influence privilégiée auprès des élus locaux. À l'opposé, les deux dernières options font grand usage de la participation du public aussi bien pour faire le tour des problèmes que pour trouver des solutions. Dans ces cas, le développement est en effet destiné à répondre aux besoins de certains groupes de résidents et il suppose souvent leur participation directe à la mise sur pied de projets qui permettront de créer du travail et d'étendre les services associés à la reproduction.

Sur le plan de la géographie économique, on peut s'attendre à ce que les chances de succès des options qui misent le plus sur l'entreprise privée (la première, la deuxième et, dans une moindre mesure, la troisième option)

69

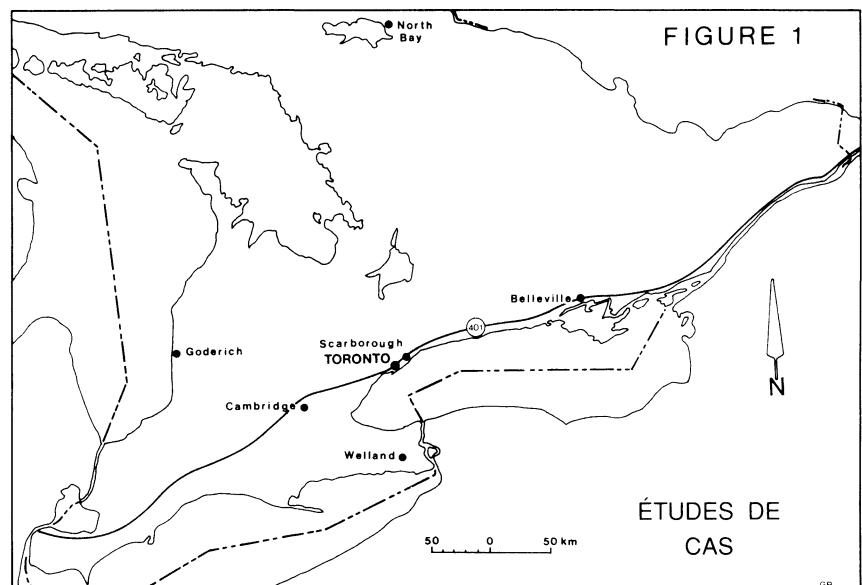


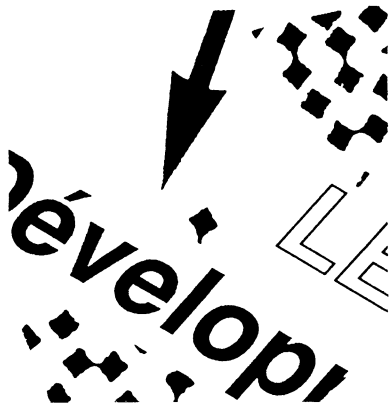
Tableau 1 — Profil des municipalités

	Population	Population de la municipalité régionale	Taux d'activité		Taux de chômage		Population active selon les types d'industries									
			H (%)	F (%)	H (%)	F (%)	Industries primaires	Industries manufactu- rières	Industries de la construction	Transport, entrepasage, communic. et autres services	Industries du commerce	Finance, assurances et agences immobilières	Industries des services gouverne- mentaux	Autres industries de services	Tous les types d'industries	
Ontario																
1981	8 625 107	—	79,7	55,2	4,6	6,9	201 825	1 055 565	249 585	319 105	743 665	260 570	311 540	1 278 150	4 420 005	
(%)							(4,6)	(23,9)	(5,6)	(7,2)	(16,8)	(5,9)	(7,0)	(28,9)	(100)	
1986	9 101 695	—	79,3	59,3	5,9	8,0	192 735	1 069 595	278 365	355 430	833 130	293 865	335 450	1 521 800	4 860 380	
(%)							(4,0)	(22,0)	(5,7)	(6,9)	(17,1)	(6,0)	(6,9)	(31,3)	(100)	
Évolution (%)	5,5	—	- 0,4	4,1	1,3	1,1	- 4,5	1,3	11,5	5,1	12,0	12,8	7,7	19,1	10,0	
Belleville																
1981	34 881	—	76,1	50,8	7,3	9,5	175	3 840	795	1 635	2 995	630	1 465	5 555	1 7 090	
(%)							(1,0)	(22,5)	(4,7)	(9,6)	(17,5)	(3,7)	(8,6)	(32,5)	(100)	
1986	36 040	—	74,7	54,8	7,9	9,2	190	3 965	930	1 555	3 305	775	1 300	6 270	18 290	
(%)							(1,0)	(21,7)	(5,1)	(8,5)	(18,1)	(4,2)	(7,1)	(34,3)	(100)	
Évolution (%)	3,3	—	- 1,4	4,0	0,6	- 0,3	8,6	3,3	17,0	- 4,9	10,4	23,0	- 11,3	12,9	7,0	
Cambridge*																
1981	77 183	305 496	82,3	57,8	4,5	8,3	440	18 380	1 945	1 550	6 140	1 490	1 225	8 2 20	39 375	
(%)							(1,1)	(46,7)	(4,9)	(3,9)	(15,6)	(3,8)	(3,1)	(20,9)	(100)	
1986	79 920	329 405	81,7	59,8	5,1	8,9	585	17 870	2 395	1 665	6 795	1 490	1 430	9 8 75	42 100	
(%)							(1,4)	(42,4)	(5,7)	(4,0)	(16,1)	(3,5)	(3,4)	(23,5)	(100)	
Évolution (%)	3,5	7,8	- 0,6	2,0	0,6	0,6	33,0	- 2,8	23,1	7,4	10,7	0,0	16,7	20,1	6,9	
Goderich																
1981	7 322	—	73,1	56,3	5,4	3,0	200	695	175	210	635	85	200	1 055	3 250	
(%)							(6,2)	(21,4)	(5,4)	(6,5)	(19,5)	(2,6)	(6,2)	(32,5)	(100)	
1986	7 350	—	72,7	53,9	4,1	7,7	290	610	150	180	740	145	320	1 110	3 550	
(%)							(8,2)	(17,2)	(4,2)	(5,1)	(20,8)	(4,1)	(9,0)	(31,3)	(100)	
Évolution (%)	0,4	—	- 0,4	- 2,4	- 1,3	4,7	45,0	- 12,2	- 14,3	- 14,3	16,5	70,6	60,0	5,2	9,2	
North Bay																
1981	51 268	—	77,1	51,9	6,4	10,3	325	2 690	1 395	3 070	4 880	970	2 870	8 2 20	24 475	
(%)							(1,3)	(11,0)	(5,7)	(12,5)	(19,9)	(4,0)	(11,7)	(33,8)	(100)	
1986	50 625	—	76,7	53,8	8,6	11,8	410	1 945	1 435	2 905	4 830	855	3 585	8 7 90	24 755	
(%)							(1,7)	(7,9)	(5,8)	(11,7)	(19,5)	(3,5)	(14,5)	(35,5)	(100)	
Évolution	- 1,3	—	- 0,4	1,9	2,2	1,5	26,2	- 27,7	2,9	- 5,4	- 1,0	- 11,9	24,9	6,2	1,1	
Scarborough*																
1981	443 353	2 137 395	83,0	61,5	3,1	4,5	1 380	61 475	12 090	21 970	45 630	24 100	13 410	65 100	245 160	
(%)							(0,6)	(25,1)	(4,9)	(9,0)	(18,6)	(9,8)	(5,5)	(26,6)	(100)	
1986	484 675	2 192 725	81,5	63,9	5,0	6,3	1 220	63 975	13 235	22 250	51 320	27 760	13 635	80 400	273 795	
(%)							(0,4)	(23,4)	(4,8)	(8,1)	(18,7)	(10,1)	(5,0)	(29,4)	(100)	
Évolution (%)	9,3	2,6	- 1,5	2,4	1,9	1,8	- 11,6	4,1	9,5	1,3	12,5	15,2	1,7	23,5	11,7	
Welland*																
1981	45 448	368 288	77,2	47,9	5,8	12,3	400	8 580	865	940	3 170	870	840	5 610	21 275	
(%)							(1,9)	(40,3)	(4,1)	(4,4)	(14,9)	(4,1)	(3,9)	(26,4)	(100)	
1986	45 055	370 135	73,7	50,1	8,7	13,6	370	6 670	1 135	1 110	3 900	975	900	6 340	21 385	
(%)							(1,7)	(31,2)	(5,3)	(5,2)	(18,2)	(4,6)	(4,2)	(29,6)	(100)	
Évolution (%)	- 0,9	0,5	- 3,5	2,2	2,9	1,3	- 7,5	- 22,3	31,2	18,1	23,0	12,1	7,1	13,0	0,5	

Source : Statistique Canada, catalogue 95-998, 1983, et catalogue 99-112.

* Cambridge fait partie de la municipalité régionale de Waterloo, Scarborough de celle de Toronto et Welland de celle du Niagara.

soient plus grandes dans les localités prospères. Par contraste, la quatrième option peut être envisagée comme une stratégie de dernier recours, utilisée dans des circonstances qui excluent les autres options. Elle suppose en effet d'importantes allocations de temps et d'efforts mais ne permet pas de maintenir des standards de reproduction aussi élevés que les revenus générés par les exportations, car elle limite l'usage du personnel payé et l'importation de biens et de services. Dans un système capitaliste, les deux premières options et même la troisième permettent de consacrer des sommes importantes au maintien et à l'extension de la reproduction. Par comparaison, la quatrième option ne peut soutenir qu'un modeste système de reproduction.



Méthodologie

Cette recherche porte sur les efforts de développement économique mis en place au niveau local depuis la récession du début des années quatre-vingt. Elle privilégie trois aspects : le processus, les secteurs de l'économie visés et les instruments utilisés. Elle est basée sur six études de cas. Les cas ont été sélectionnés de manière à couvrir des localités de différentes dimensions (la fourchette de population va de 7350 à 484 675) et appartenant à différentes régions économiques de l'Ontario (voir la figure 1).

Dans chaque municipalité, trois groupes de personnes ont été interviewées : les fonctionnaires responsables du développement économique local, le maire ou des membres du conseil municipal et des représentants d'associations locales (le plus souvent de la chambre de commerce). Les interviews ont été conduites face à face et se composaient de questions ouvertes. L'enquête s'est déroulée au cours de l'hiver 1989. En outre, nous avons examiné les documents municipaux pertinents (plans directeurs, énoncés de stratégie et description des programmes), de même que les brochures publicitaires émises par les municipalités pour promouvoir leur développement économique.

Études de cas

Le tableau 1 révèle de profondes différences dans la situation économique des diverses municipalités. Il indique d'importantes variations dans les taux de chômage et la participation à la force de travail, ainsi que dans la distribution intersectorielle des emplois. De même, la comparaison entre 1981 et 1986 (années des deux derniers recensements) permet de saisir l'effet de la récession du commencement des années quatre-vingt et du début de relance qui a suivi.

Belleville est située à 190 kilomètres à l'est de Toronto, aux abords de l'autoroute 401, qui relie la plupart des pôles économiques importants de l'Ontario. Comme l'indique le tableau 1, la ville a connu une croissance démographique lente entre 1981 et 1986, et elle enregistre à la fois des taux de chômage supérieurs à la moyenne provinciale et des taux de participation de la main-d'oeuvre au marché du travail inférieurs à cette moyenne. Par contre, la distribution de l'emploi y est en gros la même

qu'à l'échelle provinciale, ce qui témoigne de la diversité de l'économie locale. Ainsi, le secteur manufacturier comprend des industries des secteurs alimentaire, chimique et des communications. Belleville n'a pas été touchée durement par la récession du début des années quatre-vingt. Une seule entreprise a dû fermer ses portes, causant la perte d'environ vingt emplois.

Cambridge est à cent kilomètres à l'ouest de Toronto, sur l'autoroute 401. Sa population s'est accrue lentement entre 1981 et 1986. Le tableau 1 indique aussi une faible diminution des emplois manufacturiers au cours de ces années. Malgré cela, la proportion des emplois manufacturiers représente près du double de la proportion provinciale (42,4 % contre 22 %). Les secteurs industriels traditionnels de Cambridge (textile, chaussures, bois et métallurgie) ont été dévastés par la récession. Plusieurs usines ont fermé leurs portes et le taux de chômage atteint environ 25 %. La situation économique de la ville s'est subitement améliorée en 1985, lorsque Toyota a décidé d'y installer une usine de montage. L'économie locale est maintenant dominée par l'automobile, la machinerie, la métallurgie, l'électronique et les appareils domestiques.

Goderich se trouve à 225 kilomètres au nord-ouest de Toronto, sur les rives du lac Huron. Sa population, qui est la plus faible de l'échantillon, se maintient à environ 7300 habitants (voir le tableau 1). Goderich est un siège de comté et un centre de services qui dessert la région rurale environnante. Deux grandes entreprises dominent son économie : une mine de sel et une fabrique de machinerie lourde. La ville a perdu une grande partie de ses emplois manufacturiers mais a acquis des emplois dans les

72 autres secteurs. Comme l'indique le tableau 1, en 1986, le secteur manufacturier y était sous-représenté, alors que le secteur primaire, le secteur commercial et le secteur des services gouvernementaux y étaient surreprésentés. Grâce à l'importance de son secteur tertiaire et à la stabilité de ses deux principales industries, Goderich a presque échappé à la récession; son taux de chômage n'a pas dépassé 7 %.

Des municipalités étudiées ici, North Bay est la plus éloignée de Toronto, puisqu'elle est située à 345 kilomètres au nord de la capitale. De 1981 à 1986, sa population a diminué légèrement et elle a subi une perte de 27 % de ses emplois manufacturiers. Le tableau 1 montre que cette perte a été en partie compensée par une augmentation de 24,9 % de l'emploi dans le secteur public. La structure économique de North Bay se distingue nettement de celle du nord de l'Ontario, largement fondée sur l'exploitation des ressources naturelles. Le principal employeur de North Bay est une base des forces armées canadiennes. On y retrouve aussi, parmi les autres grands employeurs appartenant au secteur public, une agence de transport et un collège universitaire. North Bay partage avec Sudbury le rôle de centre régional du nord-est de l'Ontario. Comme on pouvait s'y attendre, le tableau 1 indique une

forte concentration des emplois dans le secteur des services gouvernementaux et le secteur des transports, de l'entreposage, des communications et des autres services publics. La récession a causé la fermeture de deux importantes installations manufacturières : une usine de machinerie minière et la société Lee Jeans, qui s'était implantée moins de dix ans plus tôt, et avait reçu une généreuse aide financière des niveaux supérieurs de gouvernement. De manière générale, cependant, North Bay s'en est mieux tirée que les autres municipalités du nord de l'Ontario, grâce à la forte présence du secteur public et à la diversité de sa base économique.

Avec ses 484 675 habitants, Scarborough est de loin la plus peuplée des municipalités étudiées. Elle est la seule ville de la municipalité régionale de Toronto où il reste de l'espace disponible pour le développement urbain. Le tableau 1 révèle une croissance démographique qui atteint 9,3 % entre 1981 et 1986. L'économie de Scarborough est diversifiée : la distribution des emplois par secteur y est en effet à peu près la même qu'à l'échelle provinciale, mais le secteur de la finance, des assurances et des agences immobilières y est surreprésenté. Scarborough est une banlieue de Toronto, habitée surtout par les classes moyennes, ainsi que par un fort contingent d'ouvriers. Mais elle est loin de correspondre à l'image de la banlieue dortoir. Alors qu'au niveau provincial on compte un emploi par 1,9 habitant, la proportion équivalente à Scarborough est d'un pour 1,8 habitant. L'impact de la récession sur Scarborough a été grandement atténué par la diversité économique de Toronto et par la place prépondérante de la métropole dans l'économie canadienne.

Enfin, Welland, est une ville industrielle située à 135 kilomètres au sud de Toronto. Ses industries traditionnelles sont concentrées dans le secteur de la métallurgie, de la machinerie et du textile. Elles ont été dévastées par la récession du début des années quatre-vingt, qui a entraîné la fermeture de dix-huit usines, dont trois des principales de la ville (Romanin, 1988). Le tableau 1 montre les conséquences de ces fermetures : entre 1981 et 1986, l'emploi industriel a chuté de 22,3 %. Ce déclin a entraîné une perte de population et une réduction de 3,5 % du taux de participation des hommes au marché du travail. En 1986, les taux de participation aussi bien masculins que féminins étaient très inférieurs à la moyenne provinciale, alors que les taux de chômage la dépassaient largement. Les données du tableau 1 indiquent que le déclin du secteur manufacturier a été compensé dans une certaine mesure par la croissance du secteur des industries du commerce. Malgré cela, Welland demeure surreprésentée dans le secteur manufacturier.

Ces fortunes et spécialités économiques différentes reflètent la structure régionale de l'économie ontarienne, et tout aussi bien de l'économie canadienne, dominée par la grande région de Toronto, laquelle remplit à la fois le rôle de centre de décision — et partant de pôle quaternaire — et de principal centre manufacturier du Canada. Loin de remettre en question la prédominance économique de Toronto et de sa région, la reprise consécutive à la récession du début des années quatre-vingt l'a renforcée. La prospérité de Scarborough et la diversité de son économie, fondée sur un puissant secteur manufacturier et sur un vaste secteur des services, reflète les deux forces de l'économie torontoise. Cambridge bénéfi-

cie aussi de sa proximité de Toronto et de sa position dans l'axe industriel qui s'étend d'Oshawa à Windsor (situées respectivement à 40 kilomètres à l'est et à 370 kilomètres à l'ouest de Toronto), le long de l'autoroute 401. Cependant, contrairement à celle de Scarborough, son économie est nettement dominée par le secteur manufacturier.

Les deux autres villes industrielles couvertes par cette étude, Belleville et Welland, sont plus éloignées de Toronto et sont situées hors du cœur industriel du sud de l'Ontario. Leur taux de chômage est plus élevé et leur taux de participation au marché du travail beaucoup plus bas que celui de Scarborough et de Cambridge. Belleville jouit, cependant, d'une économie plus diversifiée et comprend plus de secteurs en expansion que Welland, dont les industries appartiennent surtout à des secteurs traditionnels. Enfin, ni Goderich ni North Bay, qui sont les villes les plus éloignées de l'axe industriel du sud de l'Ontario, ne peuvent être considérées comme des villes industrielles. Elles sont avant tout des centres de services.

Parallèlement à ces profondes différences de profil économique, l'enquête a révélé un grand nombre de similitudes entre les municipalités, aussi bien dans leurs structures administratives que dans leurs stratégies de développement. La moitié (Belleville, Cambridge et Scarborough) ont créé un département de développement économique ; les autres (Goderich, North Bay et Welland) ont confié le mandat à leur département d'urbanisme. Dans la plupart des cas, un comité de développement économique regroupant des membres du conseil municipal et des représentants des milieux d'affaires suit de près les initiatives municipales de développement économique et sert

de guide au conseil municipal. Souvent, la chambre de commerce locale jouit d'un accès privilégié à ce comité. Tous les comités siègent à huis clos, sauf à Goderich, où les réunions sont publiques. Scarborough, exceptionnellement, n'a pas de comité consultatif. Son département de développement économique s'efforce cependant d'entretenir des liens étroits avec les milieux d'affaires locaux. Les villes emploient entre une et trois personnes pour s'occuper du développement économique. Encore une fois, Scarborough, où vingt-deux personnes sont employées à cette tâche, se détache du groupe.

L'enquête n'a révélé qu'un exercice important de participation à l'orientation des objectifs locaux de développement économique. Au moment où la récession sévissait le plus durement, la chambre de commerce, les médias locaux et certains directeurs de succursale bancaire de Welland ont mis sur pied un groupe de travail chargé de faire la promotion de la municipalité (Promote Welland Task Force). Le groupe a rassemblé, au cours d'une fin de semaine de réflexion sur l'avenir de Welland, deux cents citoyens de différentes sphères d'activité : leaders politiques, représentants des associations, professeurs et gens d'affaires. Deux principales recommandations ont résulté de cette rencontre. La première était de prendre les moyens nécessaires pour attirer le tourisme. La principale initiative à cet égard a été, en 1988, l'organisation du festival des arts (Festival of the Arts), au cours duquel des artistes sont venus peindre des murales sur les murs de la ville. L'objet de la seconde recommandation était la relance du secteur industriel. Le gouvernement municipal a donné suite à cette recommanda-

tion en affectant deux personnes au développement économique.

Les municipalités poursuivent, en gros, les mêmes objectifs de développement économique. Belleville, Cambridge, North Bay et Welland tentent avant tout de diversifier leur économie. North Bay et Welland cherchent en outre à réduire l'exode des jeunes adultes en quête d'emplois. Goderich fait exception dans la mesure où elle s'efforce d'encourager une croissance lente et contrôlée. Scarborough aussi, encore une fois, se retrouve à part. Ses efforts de développement visent principalement à augmenter la proportion des revenus fiscaux qui proviennent du secteur commercial et industriel et à alléger le fardeau des résidents (Scarborough, 1986).

Toutes les municipalités partagent leurs efforts de développement entre le soutien aux entreprises déjà installées sur leur territoire et l'attraction de nouveaux investissements. Les responsables du développement économique offrent conseils et renseignements aux premières, les guident dans leurs rapports avec la bureaucratie municipale et tiennent à jour une banque d'information sur les programmes de soutien mis à leur disposition par les niveaux supérieurs de gouvernement. Certaines municipalités vont plus loin : par exemple, Cambridge et Welland sondent les possibilités d'associations et d'acquisition de brevets, et Scarborough participe à un service d'aide mutuelle qui regroupe de petites entreprises locales. Toutes les municipalités tentent aussi de susciter l'entrepreneuriat local. Par exemple, Goderich a organisé une session d'information pour les entrepreneurs locaux et North Bay met à leur disposition un « incubateur » qui offre de petits locaux à bas prix et des services communs. Enfin, toutes les muni-

74 cipalités prennent part, avec le gouvernement provincial et les commerçants, à des programmes de revitalisation des artères commerciales.

Pour ce qui est d'attirer de nouveaux investissements, toutes les municipalités s'intéressent aux entreprises manufacturières de petite et de moyenne dimension. Seule Cambridge tente d'attirer de grandes installations. On note aussi une ressemblance dans la nature des secteurs industriels visés. La stratégie courante consiste à favoriser l'expansion de secteurs déjà présents. Ainsi, Belleville essaie d'attirer des sociétés pharmaceutique, et Cambridge courtise le secteur de la métallurgie. La plupart des municipalités convoitent, par surcroît, des firmes qui appartiennent à des secteurs à fort potentiel de croissance, telles l'électronique (Belleville, Cambridge et Scarborough), la machinerie (Cambridge et Scarborough) et les pièces d'automobiles. Toutes les municipalités, sauf Goderich, courtisent ce dernier secteur. Enfin, certaines municipalités sélectionnent les secteurs industriels en fonction des avantages comparatifs qu'elles ont à offrir. Goderich, qui appartient à une région rurale, mise sur les industries d'équipement agricole, et Cambridge cherche à encourager la venue d'entreprises de haute technologie en faisant miroiter la proximité de l'aéroport

Pearson et la présence de trois universités dans sa région.

Le secteur des services suscite aussi beaucoup d'attention. Toutes les municipalités cherchent à développer leur industrie touristique, qui est en pleine croissance. Nous avons déjà constaté l'ampleur des efforts de Welland à ce chapitre; de même, Scarborough fait des démarches auprès d'investisseurs hôteliers potentiel (Scarborough, 1988). D'autres types d'entreprises sont aussi sollicitées: par exemple, North Bay entend développer les entreprises reliées au savoir et aux communications (North Bay, 1989). Scarborough, pour sa part, est à la recherche de nouveaux édifices à bureaux afin de consolider son centre-ville.

Les outils de promotion se ressemblent: brochures, publicité postale et sessions d'information, bien sûr, mais aussi, souvent, annonces dans les médias et distribution de documents audiovisuels, et même tournées de promotion et participation à des foires industrielles.

Il est intéressant de constater la variation du rayon d'action des campagnes de promotion. Goderich et Belleville ont abandonné leurs efforts destinés aux marchés internationaux, trop coûteux et trop peu efficaces. Goderich se limite maintenant aux zones industrialisées les plus proches, c'est-à-dire London et Kitchener-Waterloo, et Belleville canalise toute son énergie vers Toronto. Goderich, comme Cambridge, s'en remet aux délégations économiques provinciales pour distribuer son matériel publicitaire sur la scène internationale. Welland a participé à des foires industrielles aux États-Unis et en Allemagne. Mais seule Scarborough mène une campagne soutenue à l'échelle internationale: elle organise des tournées et participe à des foires industrielles à Hong

Kong, au Japon, en Europe et aux États-Unis. Cambridge est un cas particulier. Sans négliger les délégations économiques, elle mène une action promotionnelle directe en Ontario et dans les régions limitrophes des États-Unis. Conjointement avec trois autres municipalités de sa région, elle a en outre lancé une campagne de promotion d'envergure internationale, baptisée Canada's Technology Triangle (Triangle technologique canadien), pour attirer des installations de haute technologie.

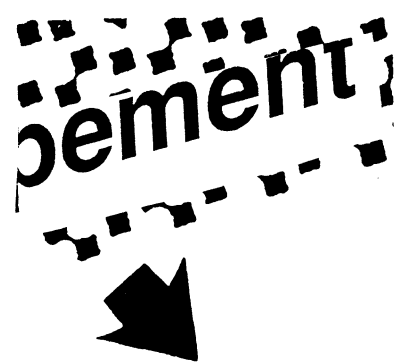
Le principal avantage offert par les municipalités aux investisseurs industriels est la vente d'emplacements équipés dans les parcs industriels municipaux. Ces terrains se vendent habituellement moins cher que ceux des parcs industriels privés, car les municipalités limitent leur profit sur la vente de ces emplacements, souvent acquis avant les récentes flambées de prix. Scarborough est la seule ville dépourvue de parcs industriels municipaux. Le prix des emplacements dans les parcs privés y est, de surcroît, très élevé, ce qui pousse le Département de développement économique de Scarborough à tenter d'attirer des installations à haut niveau de capitalisation.

Toutes les municipalités se servent de leur matériel promotionnel pour faire l'éloge de leur qualité de vie. Sauf Scarborough, elles définissent celle-ci par l'absence de congestion, par une atmosphère paisible de ville de petite ou moyenne dimension, et par la présence d'abondants attraits naturels. Elles font aussi grand état du bas prix de leurs terrains et de leur main-d'oeuvre eu égard à ceux de Toronto. Quant à Scarborough, elle associe la qualité de vie à la valeur du système d'éducation et à l'abondance des équipements récréatifs et des événements culturels offerts dans la municipalité régionale de Toronto; elle vante aussi, pour les

couples, la facilité avec laquelle hommes et femmes peuvent poursuivre une carrière dans la région torontoise.

Dans la description des avantages liés à leur situation, les municipalités prennent acte de l'attrait économique qu'exerce la région de Toronto. Elles mentionnent toutes leur facilité d'accès à la capitale, même North Bay, qui en est séparée par quatre heures de route. Certaines municipalités invoquent le même genre d'argument pour l'aéroport Pearson (Cambridge) et pour la frontière américaine, dans le contexte du libre-échange avec les États-Unis (Welland).

Il n'empêche que plusieurs villes revendiquent une amélioration de leurs liens routier avec Toronto et sa région. North Bay et Welland font pression sur le gouvernement provincial pour la construction d'une liaison autoroutière avec Toronto (dans le cas de Welland, avec St. Catharines, qui est déjà reliée à Toronto par autoroute). Goderich se contente de demander l'amélioration de la route provinciale qui la lie au sud de l'Ontario, en grande partie pour faciliter l'accès de son territoire aux touristes.



Commentaires

La récession du début des années quatre-vingt et la restructuration économique subséquente ont donc accru la mobilité des entreprises et la concurrence à

l'échelle mondiale. C'est dans ce contexte que les municipalités étudiées ont amorcé ou accru leurs efforts de développement économique. Les départements et divisions responsables de cette fonction ont été créés ou ont vu leur personnel augmenter considérablement au cours de cette période.

Cet effort accru, mais aussi la nature des initiatives de développement, doivent être mis en rapport avec les tendances économiques récentes. Par exemple, les municipalités réagissent à la mobilité grandissante des entreprises et à la concurrence internationale en accordant beaucoup d'attention aux entreprises installées sur leur territoire, pour prévenir leur départ ou leur fermeture. Il est aussi ressorti des études de cas que les responsables du développement économique local dirigent une bonne partie de leurs efforts vers les petites et moyennes entreprises et vers les entrepreneurs locaux, car, dans une économie dominée par le secteur des services et où la sous-traitance se répand, surtout dans le secteur de la production, le plus grand nombre d'emplois est créé par de petites et moyennes entreprises, souvent nouvellement créées.

Un autre aspect de l'adaptation des initiatives locales de développement aux nouvelles circonstances économiques est l'intérêt que suscitent les secteurs économiques en expansion. Toutes les municipalités, sans exception, essaient de stimuler leur industrie touristique et toutes, sauf une, tentent d'attirer les usines de pièces d'automobiles. Le tourisme est l'une des industries tertiaires qui grandissent le plus vite, et l'industrie automobile a dominé la reprise industrielle en Ontario.

Les efforts locaux de promotion tiennent aussi compte de ce

qui apparaît comme une nouvelle stratégie de localisation dans le secteur manufacturier. Plusieurs firmes cherchent en effet à allier accès facile aux grands centres économiques et emplacement offrant des coûts de production inférieurs à ceux de ces centres. Elles y parviennent en s'installant en bordure des principales régions industrielles. C'est ce qu'ont fait les trois nouvelles usines de montage automobile de l'Ontario (Honda, Toyota et General Motors-Suzuki), qui se sont localisées dans des villes de petite ou moyenne dimension. On comprend donc que toutes les municipalités, sauf Scarborough, vantent dans leur publicité leur accès facile à Toronto et la différence entre le prix de leur main-d'oeuvre et de leurs terrains et les prix payés dans la région torontoise. Cette stratégie de localisation industrielle a aussi pour effet d'éveiller l'espoir des localités situées hors des régions industrielles, telle North Bay.

Si l'on considère les options de développement définies plus haut, il ressort que toutes les localités étudiées, sauf une, ont adopté la deuxième, soit la stabilisation économique. Une des visées principales des municipalités est évidemment la croissance économique, mais elles tentent avant tout de créer les conditions nécessaires à une croissance stable. Les moyens d'atteindre cet objectif comprennent la diversification et un développement basé sur des entreprises locales. Nous avons pu constater, en effet, que les municipalités prêtent une attention grandissante aux entrepreneurs locaux et tentent d'attirer des installations de petite et moyenne dimension, afin d'éviter une trop grande spécialisation de l'économie locale. Plusieurs localités se méfient des grandes installations; elles les considèrent comme une menace pour leur

76 atmosphère de petite ou moyenne ville, et comme une source potentielle d'instabilité économique.

Seule Scarborough adhère à la première option, celle de la maximisation de la croissance, car le développement économique y est perçu avant tout comme un moyen d'élargir l'assiette fiscale. Mais, comme les autres localités, Scarborough consacre beaucoup d'efforts aux entrepreneurs locaux et aux installations de petite et moyenne dimension. De toute façon, son économie a atteint un niveau de diversification auquel aspirent les autres localités.

Ces deux options ont en commun une approche d'ensemble, qui consiste à stimuler la croissance économique pour le bien de la localité tout entière. Dans un cas seulement, les tentatives de développement se rattachent à la troisième option (stratégie d'exportation basée sur les besoins locaux) et prennent en considération les besoins de groupes spécifiques. North Bay essaie en effet d'attirer des entreprises qui emploient une main-d'œuvre non qualifiée ou semi-qualifiée afin de procurer de l'emploi à ceux et surtout à celles qui ont été mis en disponibilité par le départ de Lee Jeans.

La quatrième option, qui consiste à accroître l'autonomie locale, n'a été adoptée nulle part. Aucune des municipalités étudiées n'essaie de réduire la dé-

pendance de son système de reproduction à l'endroit du circuit des exportations. Cela ne veut pas dire qu'il y ait absence d'autosuffisance et de travail non rémunéré dans la sphère reproductive de ces municipalités. Mais les responsables de la formulation des politiques municipales de développement économique ne perçoivent pas cette orientation comme pertinente d'un point de vue économique. Tout se passe comme s'il existait deux secteurs étanches d'intervention municipale : le développement économique basé sur les exportations et la reproduction.

On peut se demander jusqu'à quel point les résultats auraient différé si l'étude avait couvert aussi des localités résolues à survivre mais désespérant de conserver leurs entreprises ou d'en attirer de nouvelles. Peut-être aurions-nous alors observé des stratégies de développement visant à accroître l'autonomie locale. La principale difficulté inhérente à cette option est qu'elle exige d'importants sacrifices de la part des résidents. Elle nécessite l'émergence d'une économie démonétarisée et une réduction de l'importation de biens et de services pour fins de reproduction. La volonté de survivre d'une communauté menacée d'extinction doit donc l'emporter sur l'attachement de ses résidents aux produits de consommation de masse. Autrement, la dépendance offre une forme de reproduction plus « confortable », mais qui est à la merci des fluctuations économiques et qui échappe au contrôle des citoyens.

Deux aspects des efforts municipaux de développement sautent aux yeux : leurs ressemblances et leur timidité par rapport à leurs objectifs. Les municipalités de l'échantillon font des campagnes de promotion, s'occupent des entreprises établies sur leur

territoire et (à une exception près) leur offrent des sites industriels. Ces similitudes s'expliquent en partie par le rôle de conseiller et de formateur qu'assume le gouvernement provincial. Les sessions d'information de l'Association des développeurs industriels du Canada et les réseaux informels d'échanges que maintiennent entre eux les responsables du développement économique vont dans le même sens.

La timidité des efforts locaux paraît évidente lorsqu'ils sont confrontés aux ambitions des administrations municipales (voir, sur ce thème, Walker, 1978 : 32-33). Nous avons vu que certaines municipalités essaient de résoudre leurs difficultés économiques en encourageant l'émergence de nouveaux secteurs de développement et qu'elles n'utilisent à cette fin que les trois instruments de développement habituels (promotion, vente d'emplacements industriels, conseils et renseignements aux entreprises locales et aux entrepreneurs potentiels). Ce hiatus est dû dans une certaine mesure à l'effet restrictif de la Loi municipale (1980) et de la Loi sur l'urbanisme (1983) de l'Ontario, qui interdisent aux municipalités d'offrir des octrois ou des subventions aux entreprises industrielles ou commerciales (Young, 1985).

Mais il faut également invoquer un facteur d'ordre structurel. Du fait de leur dépendance économique à l'endroit du capital, les municipalités sont incapables d'engendrer elles-mêmes leur développement ; elles sont donc à la merci des décisions des investisseurs privés. Elles peuvent seulement faire valoir leurs avantages auprès d'eux et créer un contexte favorable à l'entreprise privée. Elles peuvent aussi conseiller les gens qui veulent se lancer en affaires. Ces mesures limitées ne peuvent constituer qu'un pas timi-

de vers leurs objectifs, dont la réalisation est de toute évidence entre les mains de l'entreprise privée.

Sur le plan économique, la dépendance à l'endroit du capital se traduit donc par l'absence de contrôle des municipalités sur leur avenir. Cette dépendance a aussi des répercussions sur le plan politique, dans la mesure où elle donne plus de poids à certains acteurs sur la scène politique locale. D'abord, parce qu'elles sont mobiles, donc capables d'infliger de sérieux dommages économiques aux municipalités en les quittant, les entreprises privées sont dans une position avantageuse pour marchander avec les administrations municipales. Ensuite, dans leurs négociations avec les municipalités, les entreprises privées exigent souvent une discrétion incompatible avec la participation du public à la prise de décision. Nous avons constaté, en effet, que dans presque tous les cas observés le public était exclu du processus local de développement économique. Enfin, les municipalités donnent souvent une place de choix aux gens d'affaires dans la formulation de leurs stratégies de développement économique parce que ces dernières doivent être adaptées au mode de fonctionnement de l'entreprise privée et aux tendances économiques. Dans la plupart des municipalités, ce sont les représentants des milieux d'affaires locaux qui sont le plus au courant de ces questions. Les plus grandes municipalités, comme Scarborough, peuvent en outre recourir à des experts et faire des études prospectives sur les tendances économiques. Toutes ces limites ont le même effet : elles excluent la participation de la population.

La dépendance à l'endroit du capital a aussi d'autres conséquences. Par exemple, elle force

les municipalités à consacrer à leurs efforts de promotion économique des ressources qui auraient pu servir à la reproduction. Enfin, les mesures locales de développement utilisées dans ce contexte peuvent entretenir les disparités entre villes prospères et villes en difficulté. Dans la mesure où les instruments disponibles permettent d'influencer la croissance économique, les municipalités mieux nanties sont en meilleure posture pour attirer et stimuler les investissements. Scarborough, par exemple, a un personnel nombreux dans son département de développement économique et lance des campagnes de promotion à l'échelle internationale. À l'opposé, des considérations d'ordre financier ont poussé plusieurs autres municipalités à abandonner la promotion internationale.

Conclusion

Cette étude met en évidence la similitude des stratégies déployées au niveau local et l'adaptation des mesures de développement économique à l'évolution des tendances économiques nationales et mondiales. Son principal résultat est de démontrer que le développement économique est devenu une sphère distincte d'intervention à l'échelle locale. Nous avons vu que le contrôle de cette sphère est largement entre les mains des milieux d'affaires et des fonctionnaires, et que la participation du public est exclue. Qui plus est, le développement économique est perçu comme séparé de la sphère de reproduction qui domine la scène politique locale. De fait, dans tous les cas étudiés, les municipalités ont adopté des façons d'aborder les problèmes qui se situent essentiellement dans un contexte de dépendance. Leur objectif est d'attirer des entreprises privées afin d'augmenter

les exportations et d'amener ainsi des entrées de fonds qui soutiendront la reproduction de leurs résidents. Cette dépendance à l'endroit de l'entreprise privée et des revenus produits par les exportations s'explique par le fait que, dans sa forme actuelle, la reproduction nécessite une injection de fonds constante, que l'entreprise privée est la plus apte à générer parce qu'elle est la mieux placée pour mobiliser les facteurs de production nécessaires à l'exportation.

Pierre Filion
School of Urban and Regional
Planning
University of Waterloo

Notes

¹ Cet article est basé sur un projet de recherche mené en collaboration avec Anna Carr. L'auteur est seul responsable des opinions émises dans cet article et de ses erreurs.

² Tout au long de cet article, le terme « localité » renvoie aux résidents d'une juridiction locale (et revêt donc un sens qui se rapproche de celui du terme anglais « community »), alors que « municipalité » se réfère à cette juridiction en tant qu'entité politique.

³ Cette approche de la dépendance locale emprunte plusieurs éléments au modèle de la base économique (economic base model) (North, 1955). Elle en diffère cependant par le fait qu'elle est fondée sur le concept de reproduction, qui fait référence aux exigences liées à la survie des résidents et à l'existence des localités. Le modèle de la base économique insiste plutôt sur l'existence de deux secteurs économiques, dont l'un est dit « de base ». Le second secteur (celui qui pourrait s'apparenter à la sphère de la reproduction) est décrit comme un ensemble indifférencié de biens et de services dont l'existence et l'importance dépendent du secteur de base, voué aux exportations.

⁴ Tout au long de cet article, les termes « importation » et « exportation » s'appliquent au niveau local. Sont ainsi importés les produits et services qui proviennent de l'extérieur d'une localité alors que sont exportés les biens et services produits à l'intérieur de la localité mais vendus à l'extérieur. Une description détaillée des revenus provenant d'exportations devrait aussi tenir compte des flux monétaires provenant du secteur public. En effet, les localités peuvent aussi bénéficier de paiements de transfert et de programmes gouvernementaux. Dans de telles circonstances, le pouvoir politique local ou, plus prosaïquement, les votes peuvent être perçus comme jouant le rôle d'exportations produisant de telles rentrées de fonds.

⁵ Les exportations, sous forme de services et de moyens de contrôle, peuvent aussi être produites par le secteur public. Mais l'essentiel des possibilités d'échanges dans une économie fondée sur les exportations se trouve sans contredit concentré dans les mains de l'entreprise privée. C'est particulièrement le cas en cette période de grave crise de la fiscalité. C'est pourquoi l'article porte sur la dépendance locale à l'endroit du capital privé.

Bibliographie

- AMIN, S. 1974. *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Under-development*. New York, Monthly Review Press, 2 vol.
- CAMBRIDGE, City of. 1987. *Official Plan 1981-2001 (November 1987 Consolidation)*.
- CASTELLS, Manuel. 1985. « High technology, economic restructuring, and the urban-regional process in the United States », dans M. Castells, éd. *High Technology, Space and Society*. Beverly Hills, Sage, « Urban Affairs Review », vol. 28.
- CLARKE, Susan E. 1986. « Urban America Inc.: Corporatist convergence of power in American cities? », dans M. BERGMAN, éd. *Local Economies in Transition: Policy Realities and Development Potentials*. Durham, NC, Duke University Press.
- COFFEY, W. J. et M. POLÈSE. 1984. « The concept of local development: A stages model of endogenous regional growth », *Papers of the Regional Science Association*, 55 : 1-12.
- FRANK, A. G. 1967. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York, Monthly Review Press.
- FRIEDMAN, Andrew. 1977. *Industry and Labour: Class Struggle at Work and Monopoly Capitalism*. London, Macmillan.
- FROBEL, F. et autres. 1980. *The New International Division of Labour*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GRUNWALD, Joseph et Kenneth FLAMM, éd. 1985. *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- HEIBRONER, R. 1985. « The state and capitalism; How they interact and move apart », *Dissent*, automne : 438-442.
- HOLMES, John. 1986. « The organization and locational structure of production subcontracting », dans Allen J. SCOTT et Michael STORPER, éd. *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*. Boston, Allen and Unwin : 80-106.

- JESSOP, B. 1982. *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*. Oxford, Martin Robertson.
- LIPIETZ, Alain. 1985. *Mirages et miracles : problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde*. Paris, La Découverte.
- MASSEY, Doreen. 1984. *Spatial Division of Labor: Social Structures and the Geography of Production*. New York, Methuen.
- MATTHEWS, Ralph. 1983. *The Creation of Regional Dependency*. Toronto, University of Toronto Press.
- MEEK, Christopher et Warner WOODWORTH. 1985. « Absentee ownership, industrial decline and organizational renewal », dans W. WOODWORTH, C. MEEK et W. F. WHYTE, éd. *Industrial Democracy: Strategies for Community Revitalization*. Beverly Hills, CA, Sage : 78-96.
- MIER, Robert, Karu J. MOE et Irene SHERR. 1986. « Strategic planning and the pursuit of reform, economic development and equity », *Journal of the American Planning Association*, 52, 3 : 299-309.
- MOLLENDOPF, John H. 1983. *The Contested City*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- MOLOTCH, Harvey. 1982. « The city as a growth machine », *American Journal of Sociology*, 2 : 309-332.
- NORTH, D. C. 1955. « Location theory and regional economic growth », *Journal of Political Economy*, 63 : 243-258.
- NORTH BAY, City of. Departement of Planning and Development. 1989. *Focus 92 a Community Challenge; A Strategic Planning Initiative Dealing with the Future Development of the City of North Bay*.
- PEET, Richard. 1983. « Relations of production and the relocation of United States manufacturing industry since 1960 », *Economic Geography*, 59 : 112-143.
- PERRY, Stewart E. 1987. *Communities on the Way: Rebuilding Local Economies in the United States and Canada*. Albany, N.Y., State University of New York Press.
- PICOT, W. G. 1986. *Canada's Industries: Growth in Jobs Over Three Decades*. Ottawa, Ont., Statistique Canada, catalogue 89-507e.
- POGGI, G. 1978. *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford, CA, Stanford University Press.
- ROBINSON, Carla Jean. 1987. *Economic Development Policy Approaches of City Administration*. Communication présentée à la 29e conférence annuelle

de l'Association of Collegiate Schools of Planning, Los Angeles, novembre.

ROMANIN, Renato. 1988. *Industrial Specialization — Welland Ontario: The Challenge of Diversification*. City of Welland, Economic Development Program.

ROSS, Robert J. 1983. « Facing Leviathan: Public policy and global capitalism », *Economic Geography*, 59, 2 : 144-160.

SCARBOROUGH, City of. Economic Development Department. 1986. *City of Scarborough Industrial, Commercial and Office Strategy Study*.

SCARBOROUGH, City of. Economic Development Department. 1986. *Briefing Book to the City of Scarborough Council 1988-1991*.

SCOTT, A. J. 1988. « Flexible production systems and regional development: The rise of new industrial spaces in north America and western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 12, 2 : 171-186.

SCOTT, Allen J. et Michael STORPER. 1986. « Industrial change and territorial organization: A summing up », dans A. J. SCOTT et M. STORPER, éd. *Production, Work, Territory*. Boston, Allen and Unwin : 303-312.

STONE, Clarence N. 1980. « Systemic power in community decision making: A restatement of stratification theory », *The American Political Science Review*, 74, 4 : 978-990.

SUSMAN, Paul et Eric SHULTZ. 1983. « Monopoly and competition firm relations and regional development in global capitalism », *Economic Geography*, 59, 2 : 161-177.

TRACHTE, Ken et Robert ROSS. 1985. « The crisis of Detroit and the emergence of global capitalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 9, 2 : 186-217.

VELTMEYER, Henry. 1978. « The underdevelopment of Atlantic Canada », *The Review of Radical Political Economics*, 10, 3 : 95-105.

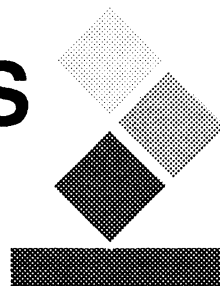
WALKER, Richard A. 1978. « Two sources of uneven development under advanced capitalism: Spatial differentiation and capital mobility », *The Review of Radical Political Economics*, 10, 3 : 28-37.

WEAVER, Clyde. 1984. *Regional Development and the Local Community: Planning, Politics and Social Context*. Chichester, John Wiley and Sons.

WELLAND, City of. Development Commission. 1986. *Economic Development Strategy and Communications Plans*.

YOUNG, J. A. 1985. *Role of Ontario Municipalities in Economic Growth and Development*. Rapport présenté au Ministère des Affaires municipales, Gouvernement de l'Ontario.

NOUVELLES PRATIQUES SOCIALES



79

NOUVELLES PRATIQUES SOCIALES, une nouvelle revue québécoise dans le champ de l'intervention sociale axée sur le renouvellement des pratiques sociales.

NOUVELLES PRATIQUES SOCIALES, une revue semestrielle qui s'adresse aux intervenants-es, aux étudiants-es, aux professeurs-es et aux chercheurs-es.

NOUVELLES PRATIQUES SOCIALES, un double objectif: offrir une réflexion de niveau universitaire sur les problématiques sociales et s'assurer que cette réflexion soit pertinente pour les milieux d'intervention.

Les CLSC à la croisée des chemins, 1988, Vol.1 no 1

Un an après la publication du Rapport Rochon: l'état des pratiques sociales, 1989, vol. 2, no 1

À paraître

Politiques d'emploi, chômage, travail, 1989, vol. 2, no 2

Mouvements sociaux: des mutations en cours, 1990, vol. 3, no 1

Féminisme et pratiques sociales, 1990, vol. 3, no 2

BON DE COMMANDE

Je m'abonne à la revue **Nouvelle pratiques sociales**

☐ Chèque ☐ Mandat postal

☐ Visa ☐ Mastercard

Nom: _____

No de carte _____

Adresse: _____

Date d'expiration _____

Ville: _____

Signature _____

Province: _____ code postal _____

Expédiez à:

Nouvelles pratiques sociales
Presses de l'Université
du Québec

C.P. 250, Sillery,
Québec, G1T 2R1

Tél.: (418) 657-3551, poste 2860

	1 an	2 ans	3 ans
Individu:	☐ 18\$	☐ 31\$	☐ 40\$
Étudiant:	☐ 12\$	☐ 20\$	☐ 28\$
Institution:	☐ 25\$	☐ 43\$	☐ 60\$
Étranger:	☐ 30\$	☐ 42\$	☐ 72\$