



Fédération des chambres
de commerce du Québec

fccq

**La contribution du gouvernement du
Québec au développement économique
des régions : la répartition de l'aide
entre les régions est-elle équitable ?**

Août 2006

1. Introduction

Des débats sont périodiquement soulevés sur l'aide de l'État aux entreprises et aux régions. Au printemps 2003, le nouveau gouvernement au Québec a lancé une importante réflexion sur la révision du rôle de l'État dans l'économie, ce qui l'a conduit à revoir certaines mesures d'aide fiscale et budgétaire, à recentrer la mission de certaines sociétés d'État et à diminuer globalement l'aide financière directe aux entreprises.

Certaines mesures ont également été questionnées, par le gouvernement lui-même ou par des groupes d'intérêt, qui les estimaient peu efficaces ou inéquitables. Ce fut le cas des mesures fiscales pour les sites désignés (en haute technologie principalement) et, pour d'autres raisons, de certains avantages fiscaux consentis aux régions ressources afin de favoriser la transformation des ressources naturelles et d'y accélérer la création d'emplois. Les représentants des régions ressources se sont demandés, pour leur part, si au-delà des apparences, l'État accordait à ces régions plus périphériques un traitement équitable par rapport au soutien offert aux autres régions, en particulier celles de la Capitale nationale et de la Métropole.

Nous avons répondu à la question : *Comment la part de l'aide gouvernementale aux régions ressources se compare-t-elle au soutien de l'État au développement économique des autres régions : Montréal, la Capitale nationale et les régions centrales du Québec ?*

S'agissant de l'aide du gouvernement, il est difficile d'être parfaitement objectif. Nous avons tous un peu l'impression que l'État en fait plus pour les autres et pas assez pour soi. En cette matière, la notion d'équité est teintée de subjectivité. Il doit cependant y avoir moyen d'atténuer les perceptions, de dégager un portrait d'ensemble qui donne un aperçu objectif des efforts que déploie le gouvernement dans les diverses régions, compte tenu de leurs besoins très variés, de leur structure économique propre et des préoccupations de l'État québécois de favoriser le développement de l'ensemble des régions.

Nous avons donc examiné, généralement sur une période de trois ans, la répartition la plus exacte possible entre les grandes catégories de régions, des dépenses de mesures et de programmes du gouvernement du Québec qui favorisent le développement économique. Il s'agit des dépenses réelles effectuées par les ministères et organismes; les données ont été fournies par ces derniers. Nous avons analysé les résultats au regard de certains indicateurs pouvant servir à juger de l'équité d'ensemble du traitement accordé aux régions. Enfin, nous faisons état de certaines mesures spécifiques d'aide aux régions plus défavorisées qui sont en vigueur aux États-Unis et en Europe.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir tout calculé, tout pris en compte. Ce document ne mettra pas fin aux controverses. Nous espérons simplement qu'en exposant des faits, qu'en fournissant une information plus éclairante sur l'aide dont bénéficient les uns et les autres, ce document sera utile à la poursuite de débats sereins sur le développement régional et l'aide du gouvernement aux entreprises et au développement économique.

2. Méthodologie

Afin de répondre à l'interrogation posée par la Fédération des chambres de commerce du Québec dans un délai de quelques semaines, nous avons choisi d'étudier la répartition des diverses interventions du gouvernement en faveur du développement économique entre des grandes catégories de régions.

Les catégories de régions sont les suivantes :

- **Les régions ressources** : Bas-Saint-Laurent, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mauricie, Abitibi-Témiscamingue, Côte Nord, Nord-du-Québec et Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.
- **Les régions centrales** : Estrie, Outaouais, Chaudière-Appalaches, Laurentides, Lanaudière, Montérégie et Centre du Québec.
- **Les régions de Montréal et de Laval¹.**
- **La région de la Capitale nationale.**

Les dépenses fiscales et budgétaires du gouvernement ont été, dans la mesure du possible, réparties entre ces quatre catégories de région. Il s'agit des programmes et mesures de soutien à divers secteurs de l'économie, des dépenses d'infrastructures et des programmes favorisant l'emploi et la main-d'œuvre. De manière plus détaillée, les programmes et mesures suivants ont été examinés :

L'aide fiscale

Crédits d'impôt remboursables à la Recherche-développement

Crédits d'impôt remboursables à la nouvelle économie

Crédits d'impôt remboursables pour les régions ressources

Congés fiscaux pour les PME manufacturières en région

Congés fiscaux pour les centres financiers

Congés fiscaux aux Centres de développement des technologies de l'information

Congés fiscaux pour la zone de commerce internationale de Montréal à Mirabel

Congés fiscaux pour projets majeurs d'investissement

¹ La Chambre de commerce du Montréal métropolitain fait valoir, à juste titre, que ce regroupement Montréal-Laval ne représente pas adéquatement la réalité économique de la région métropolitaine et qu'il faudrait à tout le moins y inclure Longueuil. Comme il s'agit de répartir les dépenses du gouvernement entre les régions, nous devons composer avec le fait que Longueuil fait partie de la région administrative de la Montérégie. De plus, ce regroupement Montréal-Laval est suggéré par l'Institut de la Statistique du Québec et par le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation dans des publications sur certains indicateurs présentant divers aspects du développement des régions.

Mesures fiscales favorisant l'investissement :

Amortissement accéléré

Congé de taxe sur le capital pour les investissements dans certains secteurs (applicables à l'achat de machines et d'équipements)

Les mesures de financement

Les interventions d'Investissement Québec

Les interventions de la Financière agricole

Les crédits octroyés au Fonds locaux d'investissement (FLI)

Les Fonds d'intervention économique régional (FIER)

Les dépenses d'infrastructures

L'aide au transport routier et au transport en commun

Les infrastructures municipales

Le soutien aux infrastructures de recherche

La contribution annuelle du gouvernement au Palais et au Centre des congrès

Les mesures de développement régional (budgétaires, non fiscales)

Le soutien au développement économique régional et local

Le soutien et le développement de la Métropole

Le soutien et le développement de la Capitale

Les mesures budgétaires spécifiques à l'intention des régions ressources

Les créneaux d'excellence

Les interventions sectorielles (autres que celles déjà comprises dans les mesures fiscales, les interventions d'Investissement Québec et les mesures de développement régional)

Le Fonds forestier

Le fonds Géologie Québec

Les budgets d'Emploi-Québec

Ce portrait comporte nécessairement des limites. Il ne s'agit pas, en premier lieu, d'une comptabilisation fine et exhaustive de l'ensemble de l'aide de l'État. Nous juxtaposons des mesures d'aide directe, des mesures fiscales de moyenne portée et des prêts. Tout cela ne s'additionne pas au sens strict du terme, bien que l'ensemble de ces dispositifs représente des montants globaux de 6,7 milliards de dollars mis en circulation dans les régions du Québec chaque année. En deuxième lieu, ce document ne constitue pas une étude économique des retombées de l'aide gouvernementale dans les régions. Il faut en effet un recul de quelques années et beaucoup plus de ressources pour mesurer les effets d'un ensemble de programmes.

3. Les repères de l'équité

Les interventions de l'État en faveur du développement économique poursuivent plusieurs objectifs et s'adressent à des clientèles diversifiées (entreprises, entrepreneurs, investisseurs, organismes publics et privés intervenant dans l'économie...). Comme les problèmes auxquels le gouvernement souhaite s'attaquer se présentent de manière très différente selon les régions, la

répartition de l'aide entre les régions peut donc varier considérablement d'une mesure à l'autre. Il faut donc avoir une vision large des mesures d'aide pour porter un certain jugement sur l'équité de traitement entre les grandes catégories de région. Comme nous le verrons, certaines régions ne bénéficient presque pas d'aide incitative au développement économique mais profitent plus largement de mesures associées davantage à leur structure économique. Il reste à voir si globalement, les grandes catégories de région reçoivent une part raisonnable de l'aide de l'État.

Répétons ici qu'il n'y a pas de règle stricte de l'équité, que cela relève du jugement de valeur de chacun et que cette notion comporte donc sa part de subjectivité. Nous allons utiliser trois repères qui permettent d'évaluer de manière critique la part relative de chaque catégorie de régions pour chacune des grandes composantes de l'aide gouvernementale. Il s'agit :

- Du poids démographique. On doit en effet tenir compte du pourcentage de la population vivant dans les catégories de régions, même si ce critère est loin d'être suffisant. Il faut le jumeler à d'autres critères. Soulignons que, selon les données du Recensement 2004, 14,8 % de la population québécoise vit dans les régions ressources, 46,7 % dans les régions centrales, 8,8 % dans la région de la Capitale nationale et 29,7 % à Montréal et Laval.
- Du poids dans l'économie du Québec. S'agissant d'interventions de nature économique, il faut nécessairement tenir compte de la contribution des diverses catégories de régions au produit intérieur brut (PIB) du Québec. On détermine, en quelque sorte, le PIB régional. Encore là, ce PIB régional ne saurait représenter le seul repère du gouvernement pour allouer les ressources destinées à stimuler l'économie. Mais il a son importance. En 2004, les régions ressources ont contribué à 13,1 % du PIB du Québec, les régions centrales à 37,7 %, la Capitale nationale à 9,3 % et Montréal et Laval à 39,8 %.
- Des écarts de développement. Le gouvernement du Québec a ouvertement affiché des objectifs de réduction des écarts de développement entre les régions. Il cherche à faire en sorte que chaque région puisse exploiter son plein potentiel de développement, sachant que ce potentiel varie, ce qui rend inévitables certaines disparités régionales. Mais le gouvernement veut contenir ces disparités, éviter qu'elles se creusent et qu'il y ait en définitive *deux Québec dans un*. Le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation a déterminé un indice de développement économique en combinant les données du revenu personnel par habitant et le taux d'emploi. En 2004, sur un indice québécois établi à 100, les régions ressources se situent à 86,9, alors que les autres régions ont un indice près de 100. En juxtaposant cet indice à ceux du poids démographique et du poids économique, on peut baliser quelque peu la notion d'équité de traitement dans la répartition de l'aide de l'État en matière de développement économique.

Quelques repères pour apprécier l'équité
(année 2004)

	Population*	PIB*	Dev. Écono.**
Régions ressources	14,8 %	13,1 %	86,9
Régions centrales	46,7 %	37,7 %	100,8
Capitale nationale	8,8 %	9,3 %	100,0
Montréal et Laval	29,7 %	39,8 %	99,4

* en pourcentage de l'ensemble du Québec

** Indice de développement économique par rapport à un indice 100 : la moyenne du Québec

4. L'aide fiscale

Plus de 70 % de l'aide du gouvernement du Québec aux entreprises est aujourd'hui de nature fiscale.

Il existe 90 dépenses fiscales distinctes au régime d'imposition des sociétés. Les plus importantes, au regard des objectifs de développement économique, sont celles que nous avons identifiées plus haut et qui sont succinctement décrites ci-après. Elles ont représenté, en 2005, une dépense fiscale totale estimée à 1,157 milliard de dollars.

À part l'aide fiscale accordée spécifiquement aux régions ressources et celle qui est offerte à un site clairement désigné (qu'on peut facilement associer à une région), on ne trouve pas au gouvernement d'études ou d'analyses sur la répartition de l'aide fiscale entre les régions. Dans le cadre de la présente étude, le ministère des Finances, a fourni des données, à la demande de la FCCQ, sur la répartition de l'aide fiscale entre les quatre catégories de régions pour les crédits d'impôt remboursables à la R&D (années 2001 à 2003) et à la nouvelle économie (année 2004).

Les **crédits d'impôt remboursables à la Recherche et développement** sont de loin, les interventions les plus significatives et sans doute les plus structurantes. Au cours des quatre dernières années, ils ont représenté un coût annuel moyen de 578,5 M \$.

Dépenses fiscales des Crédits d'impôt remboursable R&D (M\$)

<u>2005*</u>	<u>2004*</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	Moyenne <u>année</u>
538	541	596	639	578,5

*Estimations du ministère des Finances

À partir des informations fournies par le ministère des Finances, nous appliquons, pour fins de répartition de ces dépenses fiscales entre les grandes catégories de régions, le pourcentage des dépenses qui est allé aux entreprises de ces régions pour les années 2002 et 2003. Ces pourcentages varient peu d'une année à l'autre.² Le portrait qui s'en dégage est le suivant :

Crédits d'impôt remboursables à la recherche et développement		
Dépenses fiscales annuelles moyennes 2002-2005		
Estimation de la répartition entre les régions		
	Dépense (M \$)	%³
Régions ressources	16,2	2,8
Régions centrales	135,3	23,4
Capitale nationale	42,2	7,3
Montréal et Laval	384,8	66,5
Total	578,5	100,0

La région de Montréal regroupe bien entendu les entreprises et les centres de recherche qui ont le plus bénéficié de ce type d'aide. En contrepartie, les régions ressources profitent peu des crédits d'impôt remboursables à la R&D puisqu'on n'y trouve que quelques centres de recherche de petite taille et un nombre limité d'entreprises réalisant des activités de cette nature.

Les **crédits d'impôt remboursables pour la nouvelle économie** regroupent une série de mesures destinées notamment à la production de titres multimédias, aux centres de développement des technologies de l'information, à la Cité du multimédia, au Centre national des nouvelles technologies de Québec, à la Cité du commerce électronique, à la Technopôle Angus, aux Activités d'affaires électroniques dans des sites désignés et aux Carrefours de l'Innovation. Globalement, ces crédits occasionnent une dépense fiscale moyenne, pour les années 2002 à 2005, de 260 M \$.

À partir des données fournies par le ministère des Finances (pour l'année 2004), nous appliquons à ces dépenses fiscales le pourcentage des crédits accordés aux entreprises de chacune des

² Les données relatives aux crédits d'impôt à la R&D proviennent des déclarations d'impôt des entreprises. Elles sont donc saisies à l'adresse du siège social. Un crédit d'impôt réclamé par une entreprise dont le siège social est à Montréal est donc comptabilisé dans la région administrative de Montréal même si la R&D peut avoir été effectuée par une succursale située en région. Les données fournies par le ministère des Finances peuvent donc sous-estimer quelque peu les retombées des crédits à la R&D dans les régions. L'Institut de la Statistique du Québec, sur la base de déclarations faites par les entreprises, attribue aux régions ressources environ 5,5 % des dépenses en R&D des entreprises québécoises alors que ces régions ne reçoivent que 2,8 % des crédits d'impôt à la R&D selon les informations du ministère des Finances. On doit reconnaître que les déclarations des entreprises comportent aussi leur part d'erreur; elles peuvent associer certaines de leurs activités à la R&D, activités qui, après analyse, ne sont pas admissibles aux crédits d'impôt. Pour la région de Montréal-Laval, le portrait ne change pas, quelle que soit la source d'information. Selon les données du ministère des Finances, les entreprises de cette région ont reçu 66,5 % des crédits d'impôt en 2002 et 2003; l'ISQ estime que les entreprises de Montréal-Laval ont réalisé 67 % des dépenses québécoises en R&D en 2003.

³ Comme certains chiffres ont été arrondis, la somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100 %. Cette remarque s'applique à l'ensemble des tableaux du présent document.

catégories de régions. Les crédits d'impôt remboursables pour la nouvelle économie se répartissent approximativement comme suit entre les régions :

Crédits d'impôt remboursables, Nouvelle économie (dépenses fiscale moyenne 2002-2005) Répartition estimée entre les régions		
	Dépense (M \$)	%
Régions ressources	11,5	4,4
Régions centrales	69,4	26,7
Capitale nationale	19,5	7,5
Montréal et Laval	159,6	61,4
Total	260,0	100,0

Ces crédits d'impôt ont contribué à stimuler les entreprises et l'emploi dans les secteurs économiques visés. Les entreprises concernées et les centres de recherche ont constitué ensemble des masses critiques qui, sans surprise, se sont développées dans les grands centres urbains ou à proximité de ceux-ci.

Le gouvernement a offert par ailleurs des **mesures fiscales spécifiques à l'intention des régions ressources**. Il s'agit de crédits d'impôt remboursables, notamment pour la mise en valeur et la transformation des ressources naturelles, la construction de navires de même que pour le développement des régions maritimes et la vallée de l'aluminium. De plus, ces régions ont bénéficié de **congés fiscaux** offerts à leurs PME manufacturières. Pour les années 2002 à 2005, **les crédits d'impôt remboursables aux régions ressources ont représenté une dépense fiscale moyenne annuelle de 98 M \$**. **Quant aux congés fiscaux consentis aux entreprises des régions ressources, ils ont coûté à l'État québécois 34 M \$ par année.**

Des **congés fiscaux** ont également été accordés à d'autres régions. Les bénéficiaires en sont notamment les Centres financiers internationaux, les Centres de développement des technologies de l'information, la Zone de commerce internationale de Montréal à Mirabel et les entreprises réalisant des projets majeurs d'investissement dans les T.I. La répartition approximative de ces congés fiscaux entre les régions est la suivante :

Congés fiscaux (dépense fiscale moyenne 2002-2005) Répartition estimée entre les régions		
	Dépense (M \$)	%
Régions ressources	35	24
Régions centrales	35	24
Capitale nationale	4	3
Montréal et Laval	71	49
Total	145	100

En plus des mesures fiscales dont nous venons de faire état, le gouvernement a pris des initiatives fiscales d'encouragement à l'achat de machines et équipements. Les dépenses encourues sont

relativement faciles à répartir entre les régions puisqu'elles peuvent être reliées aux investissements annuels des entreprises privées à ce chapitre, investissements qui sont compilés par l'Institut de la Statistique du Québec par région administrative. Ces mesures, qui ont cessé de prendre effet en 2005, ont tout de même représenté un bénéfice annuel de 55 M \$ pour les entreprises au cours des années 2002 à 2004 inclusivement. Elles se répartissent ainsi entre les régions :

**Congés de taxe sur le capital et amortissement accéléré
(dépense fiscale moyenne 2002-2004)
Répartition estimée entre les régions**

	Dépense (M \$)	%
Régions ressources	7,5	14
Régions centrales	21,5	39
Capitale nationale	5,0	9
Montréal et Laval	21,0	38
Total	55,0	100

Le gouvernement a fait le choix de stimuler l'innovation, la recherche-développement et l'économie du savoir. Il a opté pour des mesures fiscales qui sont moins susceptibles de faire l'objet de contestations en vertu des accords internationaux en matière de commerce. S'il n'avait pas accordé des mesures fiscales aux régions ressources, ces dernières ne profiteraient qu'environ 3 % de l'aide fiscale au développement économique⁴ qui constitue la grosse part du soutien de l'État aux entreprises. En tenant compte des mesures spécifiques aux régions ressources, la part de l'aide fiscale qui va aux entreprises des régions ressources passe à près de 15 %⁵. Même si ce n'est sans doute pas l'objectif premier recherché par le gouvernement, la mise en place de mesures spéciales en faveur des régions ressources a eu pour effet de réduire le déséquilibre qui se serait creusé autrement dans le soutien fiscal au développement économique entre les régions centrales et les régions périphériques du Québec.

5. Les mesures de financement

Les entreprises bénéficient, grâce aux interventions d'Investissement Québec, de la Financière agricole, de la Société générale de financement et des Fonds locaux d'investissement d'un accès au financement à des conditions voisines de celles du marché mais généralement considérées avantageuses. Plus récemment, le gouvernement a lancé les Fonds d'intervention économique régional (FIER) qui diversifient l'offre de capital de risque et de capital de développement.

⁴ En l'absence de mesures spécifiques, les régions ressources toucheraient 16,2 M \$ des crédits d'impôt à la R&D, 11,5 M \$ des crédits d'impôt à la nouvelle économie et 7,5 M \$ des congés de taxe sur le capital, pour un total de 35,2 M \$ sur un montant total de 1, 136 milliard, soit 3 % de l'aide fiscale.

⁵ À ces montants, on ajoute ceux correspondant à l'aide fiscale spécifique aux régions ressources, soit 98 M \$ en crédits d'impôt remboursables et 34 M \$ en congés fiscaux, ce qui porte les montants totaux d'aide fiscale aux régions ressources à 167,2 M \$, soit 14,7 % de 1, 136 milliard \$.

Examinons comment cette offre de financement se rend dans les diverses régions.

	Investissement Québec						Moyenne année (%)	
	Valeur totale du financement autorisé (M \$)							
	<u>04-05</u>	<u>(%)</u>	<u>03-04</u>	<u>(%)</u>	<u>02-03</u>	<u>(%)</u>		
Régions ressources	57,1	(6,1)	311,2	(29,2)	564,8	(43,0)	311,1	(28,2)
Régions centrales	271,7	(29)	174,3	(16,4)	230,7	(17,6)	225,7	(20,4)
Capitale nationale	27,4	(2,9)	38,8	(8,0)	24,0	(1,8)	30,1	(2,7)
Montréal et Laval	580,2	(62)	538,1	(50,6)	488,4	(37,3)	535,6	(48,6)
Total	936,4	(100)	1 062,8	(100)	1 307,9	(100)	1 102,4	(100)

	Financière agricole						Moyenne année (%)	
	Valeur totale des prêts agricoles et forestiers autorisés							
	<u>04-05</u>	<u>(%)</u>	<u>03-04</u>	<u>(%)</u>	<u>02-03</u>	<u>(%)</u>		
Régions ressources	137,4	(21,2)	171,5	(24,2)	204,7	(21,4)	171,2	(22,2)
Régions centrales	487,8	(75,3)	509,0	(72,1)	710,4	(74,3)	569,1	(74,0)
Capitale nationale	20,0	(3)	23,2	(3,3)	36,2	(3,8)	26,5	(3,4)
Montréal et Laval	2,4	(0,3)	2,3	(0,3)	3,1	(0,3)	2,6	(0,3)
Total	647,6	(100)	706,0	(100)	954,4	(100)	769,4	(100)

Depuis 2003, la Société générale de financement (SGF) n'a accueilli que deux nouveaux projets d'investissement⁶. Ses interventions se sont effectuées dans les entreprises déjà comprises dans son portefeuille de placement, soit pour respecter des engagements antérieurs ou pour protéger la valeur de son placement. La SGF n'a pas été, au cours des trois dernières années, un acteur du développement économique du Québec. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas tenu compte des investissements de la SGF dans la présente étude.

Depuis 1999, le gouvernement a octroyé une enveloppe de 156,8 M \$ afin d'alimenter des Fonds locaux d'investissement gérés par les CLD. Ces fonds permettent d'octroyer des prêts à des entrepreneurs privés ou communautaires. Ils furent affectés de la manière illustrée par le tableau ci-contre entre les régions. Le même tableau présente la répartition, au 31 mars 2006, de la contribution gouvernementale dans les Fonds d'intervention économique régional (FIER) lancés en décembre 2004.

⁶ Conversion d'un prêt de 12,5 M \$ en actions ordinaires dans Aeterna Zentaris de Québec (en 2006) et contribution de 0,5 M \$ dans le capital du Groupe Lysac de Boucherville en 2004.

**Fonds locaux d'investissement (FLI) et
Fonds d'intervention économique régional (FIER)**

	FLI (M \$) (%)	FIER (M\$) (%)
Régions ressources	45,3 (28,9)	45,3 (25,5)
Régions centrales	80,7 (51,5)	78,6 (44,2)
Capitale nationale	10,4 (6,6)	22,0 (12,3)
Montréal et Laval	20,4 (13,0)	32,0 (18,0)
Total	156,8 (100)	177,9 (100)

En considérant l'ensemble des cinq outils de financement décrits précédemment, on en arrive au résultat global suivant : les régions ressources font une utilisation très importante de ces instruments financiers en allant chercher une part de plus de 25 % alors que les entreprises et les investisseurs de la région de la Capitale nationale n'y ont recours que de façon très parcimonieuse. On peut même parler dans ce cas d'une véritable sous-utilisation de ces outils.

**Utilisation des leviers publics de financement
(en pourcentage par rapport à l'ensemble du Québec)**

	IQ	FA	FLI	FIER
Régions ressources	28,2 %	22,2 %	28,9 %	25,5 %
Régions centrales	20,4 %	74,0 %	51,5 %	44,2 %
Capitale nationale	2,7 %	3,4 %	6,6 %	12,3 %
Montréal et Laval	48,5 %	2,6 %	13,0 %	18,0 %

6. Les dépenses d'infrastructures

Le gouvernement du Québec consacre chaque année des montants importants au développement et à l'entretien des infrastructures qui jouent un rôle déterminant dans l'économie. Comme il s'agit de décisions prises par le gouvernement lui-même, et non pas par les entreprises, la répartition de ces investissements entre les catégories de régions revêt une signification toute particulière.

Le tableau ci-contre présente les dépenses annuelles du ministère de Transport pour **les infrastructures et les systèmes de transport** (principalement le transport public) de même que les dépenses du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier pour les années financières 2002-2003 à 2004-2005.

	Dépenses pour les infrastructures de transport (M \$)							
	<u>04-05</u>	<u>(%)</u>	<u>03-04</u>	<u>(%)</u>	<u>02-03</u>	<u>(%)</u>	Moyenne	<u>année</u>
Régions ressources	488	(27,6)	409,1	(25,2)	587,9	(28,0)	495,3	(27,1)
Régions centrales	784,9	(44,4)	699,4	(43,1)	994,0	(47,4)	826,1	(45,1)
Capitale nationale	120,9	(6,8)	113,4	(7,0)	140,1	(6,7)	124,8	(6,8)
Montréal et Laval	373,2	(21,1)	397,8	(24,5)	374,9	(17,8)	382,0	(20,9)
Total	1 767,0	(100)	1 619,0	(100)	2 097,0	(100)	1 828,3	(100)

Le gouvernement du Québec a également aidé à l'amélioration des **infrastructures municipales**. Sa contribution annuelle moyenne fut de 474,3 M \$ pour la même période. Les investissements dans les infrastructures sont évidemment des dépenses de capital. Les montants qui apparaissent ici représentent pour l'essentiel ce qu'il en coûte chaque année au ministère des Affaires municipales et des Régions pour le service de dette appliqué à sa part d'investissement dans la construction de réseaux d'aqueduc et d'égout, l'assainissement des eaux, les autres infrastructures municipales et le « renouvelé urbain et villageois ». Ces montants se répartissent comme suit :

	Dépenses pour les infrastructures municipales (M \$)							
	<u>04-05</u>	<u>(%)</u>	<u>03-04</u>	<u>(%)</u>	<u>02-03</u>	<u>(%)</u>	Moyenne	<u>année</u>
Régions ressources	46,2	(9,8)	45,6	(9,8)	39,7	(8,2)	43,8	(9,2)
Régions centrales	78,8	(16,8)	74,0	(43,1)	71,5	(14,7)	74,8	(15,8)
Capitale nationale	59,1	(12,6)	57,0	(7,0)	53,3	(10,9)	56,5	(11,9)
Montréal et Laval	286,1	(60,8)	289,0	(24,5)	322,7	(66,2)	299,2	(63,0)
Total	470,2	(100)	465,5	(100)	465,5	(100)	473,3	(100)

Quant au soutien aux **infrastructures de recherche**, il s'agit d'une aide financière directe offerte aux universités et centres de recherche, appliquée entièrement aux infrastructures et équipements, en appui à des projets de recherche ayant fait l'objet de concours. Les grands bénéficiaires en sont les universités. Ces budgets sont jumelés à des crédits au moins équivalents de la part du gouvernement fédéral par l'intermédiaire de la Fondation canadienne de l'Innovation. Soulignons que les budgets consacrés aux infrastructures de recherche fluctuent considérablement d'une année à l'autre. Les montants furent de 191 M \$ en 2001-2002, de 20,4 M \$ en 2002-2003, de 155,3 M\$ en 2003-2004, de 27,2 M \$ en 2004-2005 et de 26 M \$ l'an dernier. Par souci d'uniformité avec la plupart des autres données non fiscales du présent document, nous allons retenir les crédits budgétaires des années 2002-2003 à 2004-2005.

	Dépenses pour les infrastructures de recherche (M\$)						Moyenne	
	<u>04-05</u>	<u>(%)</u>	<u>03-04</u>	<u>(%)</u>	<u>02-03</u>	<u>(%)</u>	<u>année</u>	<u>(%)</u>
Régions ressources	0,7	(2,6)	8,7	(5,7)	1,2	(6,0)	3,5	(5,2)
Régions centrales	2,2	(8,0)	25,2	(16,5)	1,6	(7,6)	9,7	(14,6)
Capitale nationale	4,1	(15,1)	22,2	(14,6)	4,1	(20,1)	10,1	(15,1)
Montréal et Laval	20,2	(74,3)	96,1	(63,1)	13,5	(66,2)	43,3	(65,0)
Total	27,2	(100)	152,2	(100)	20,4	(100)	66,6	(100)

Enfin, le gouvernement assume le déficit annuel d'exploitation du **Palais des congrès de Montréal, pour un montant moyen de 36 M \$ par année, et celui du Centre des congrès de Québec, pour une dépense annuelle de 14,2 M \$.**

Le tableau ci-contre récapitule la part relative des quatre catégories de régions du soutien du gouvernement du Québec aux infrastructures :

Répartition de l'aide aux infrastructures		
	Dépense (M \$)	%
Régions ressources	542,6	22,4
Régions centrales	910,6	37,6
Capitale nationale	205,6	8,5
Montréal et Laval	760,5	31,4
Total	2 419,3	100,0

7. Les mesures spécifiques de développement régional

Le gouvernement, par l'entreprise d'au moins trois ministères différents, administre une série de **mesures de développement régional**, qui sont de nature budgétaire, non fiscales. Il s'agit du soutien au développement économique régional et local (et à la ruralité), des transferts aux instances régionales (les Conférences régionales des élus) de même que des mesures de soutien et de développement de la Métropole et de la Capitale.

Il y a aussi les mesures budgétaires spécifiques à l'intention des régions ressources et les crédits alloués aux créneaux d'excellence. Dans la foulée de la stratégie de développement économique des régions ressources, le gouvernement a en effet dépensé dans ces régions un montant annuel moyen de 120 M \$ par année. Les crédits ont été ajoutés au budget régulier des ministères et ils sont, pour la plupart, déjà comptabilisés dans leurs dépenses réparties antérieurement. Il y a au moins deux exceptions, soit un montant spécial de 23,5 M \$ dépensé chaque année en moyenne dans les régions ressources au titre de la mise en valeur des ressources du milieu forestier et un montant de 13,5 M \$ affecté chaque année à l'exploration et l'exploitation minières.

Le gouvernement a aussi accordé aux régions ressources un fonds dit de créneaux d'excellence d'un montant total de 39 M \$ en trois ans. Ce fonds de créneaux vient d'être ouvert aux autres régions, mais jusqu'ici ces dernières n'ont bénéficié que d'un montant de l'ordre de 200 000 \$ pour deux ans affecté à la réalisation d'études permettant d'identifier les créneaux d'avenir pour chacune des régions. La Métropole a, pour sa part, bénéficié d'un soutien à la structuration des grappes industrielles et d'un soutien du gouvernement du Québec aux opérations de Montréal International.

Les principales mesures d'aide regroupées sous cette rubrique se présentent comme suit :

- Soutien au développement local, régional et rural (Ministère des Affaires Municipales) : 53 M \$ par année en moyenne ;
- Mesures de soutien au développement économique et régional (Ministère du Développement Économique, de l'Innovation et de l'Exportation) : 58 M \$ par année ;
- Soutien aux instances locales et régionales (MDEIE) : 85 M \$ par année ;
- Promotion et développement de la Métropole (81 M \$ par année)
- Promotion et développement de la Capitale (50 M \$ par année, incluant 12 \$ pour la Commission de la Capitale Nationale) ;
- Mesures spécifiques aux régions ressources : forêts, mines, créneaux (50 M \$ par année).

L'ensemble de ces éléments de soutien au développement régional représente annuellement une contribution de 377 M \$ qui se répartit approximativement de la manière suivante:

Répartition de l'aide au développement régional (estimation)

	Dépense (M \$)	%
Régions ressources	128	34,0
Régions centrales	109	29,0
Capitale nationale	51	13,5
Montréal et Laval	89	23,5
Total	377	100,0

8. Quelques autres mesures

Nous regroupons ici certaines interventions de nature plus sectorielle qui diffèrent des mesures dont nous avons déjà fait état au sujet de la fiscalité, des interventions d'Investissement Québec et du développement régional.

Le Fonds forestier a effectué des dépenses moyennes annuelles de 250 M \$ pour les années 2002-2003 à 2004-2005. Les régions ressources ont bénéficié de 33 % de ces dépenses (84 M \$) et les régions centrales de 66 %. Il se peut que les régions de la Capitale nationale et de Laval aient reçu une faible part de ce fonds; les données du Ministère regroupent les informations de ces deux régions avec celles des régions voisines.

Le fonds Géologie Québec a réalisé, pour sa part, des dépenses de 15,5 M \$ que nous avons toutes imputées aux régions ressources.

Les budgets d'Emploi-Québec, c'est-à-dire le Fonds de développement du marché du travail, est régionalisé à plus de 78 %. Cela a représenté, pour les années considérées, des crédits annuels moyens de 615,7 M \$. Les régions ressources ont reçu 132,1 M \$, soit 21,4 % de l'ensemble, les régions centrales 247 M \$, ce qui représente 40,1 % du total, la Capitale nationale a bénéficié de 52,5 M \$, soit 8,5 % du budget régionalisé et Montréal-Laval a reçu un montant annuel moyen de 184,1M \$, soit 30 % de la part régionalisée du Fonds de développement du marché du travail.

Répartition des montants des autres mesures (estimation)

	Dépense (M \$)	%
Régions ressources	147,6	18,5
Régions centrales	413,0	51,8
Capitale nationale	52,5	6,6
Montréal et Laval	184,0	23,0
Total	797.1*	100,0

Le gouvernement a adopté d'autres politiques ou mesures applicables à des secteurs d'activités économiques. C'est notamment le cas de l'aéronautique et l'aérospatiale, du textile et de l'habillement, de l'industrie forestière et celle de la transformation alimentaire. Les budgets requis pour mettre en œuvre ces politiques sectorielles sont intégrés dans les crédits des ministères et organismes (Investissement Québec par exemple) ou donnent lieu à des mesures fiscales dont nous avons déjà tenu compte (la plupart du moins). C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas isolé toutes les interventions sectorielles du gouvernement.

9 Ce que font d'autres pays

En Europe, des crédits de 213 milliards d'euros ont été affectés par l'Union européenne au développement régional des quinze pays membres pour la période 2000 à 2006. Il s'agit ouvertement d'une politique de solidarité. Plus du tiers du budget de l'Union est consacré à la réduction des écarts de développement entre les régions et des disparités de bien-être entre les citoyens⁷.

Il existe quatre Fonds structurels :

- Le Fonds européen de développement régional (FEDER) soutient la mise en place d'infrastructures, les investissements créateurs d'emplois, des projets de développement local et l'aide aux petites entreprises.

⁷ Source : Union européenne, centre d'information et site web.

- Le Fonds social européen (FSE) veille à promouvoir le retour à l'emploi des personnes au chômage et des groupes défavorisés, notamment en finançant des mesures de formation et des systèmes d'aide à l'embauche.
- L'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) contribue à l'adaptation et à la modernisation de ce secteur.
- La section «Orientation» du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-Orientation) finance des mesures de développement rural et fournit une aide aux agriculteurs, notamment dans les régions en retard de développement.

Ces fonds poursuivent trois objectifs largement axés sur l'emploi :

- faciliter le rattrapage des régions en retard de développement ;
- soutenir la reconversion économique et sociale des zones (industrielles, rurales, urbaines ou dépendantes de la pêche) confrontées à des difficultés structurelles ;
- moderniser les systèmes de formation et promouvoir l'emploi.

Bref, en Europe, on pratique ouvertement et à grande échelle (à coups de milliards d'euros), une forme de discrimination positive à l'égard des régions qui accusent un retard de développement. En comparaison, les efforts du gouvernement du Québec en faveur des régions ressources apparaissent bien timides.

Plus près de nous, les États-Unis⁸ interviennent largement dans le développement régional. Cette aide est cependant nettement plus décentralisée qu'en Europe. C'est au niveau des États américains que l'on retrouve le plus grand nombre de mesures visant à venir en aide aux régions en difficulté. On peut en effet recenser une panoplie de mesures fiscales et budgétaires visant à attirer des investissements et des entreprises dans des zones désignées. Ces mesures, à l'exemple des *Industrial bonds*, créent des avantages concurrentiels évidents, destinés ouvertement à attirer des entreprises qui vont créer de la richesse et des emplois de manière à rehausser le niveau de développement de la région ou de l'État tout entier. Les manufacturiers d'automobiles ont déplacé une partie significative de leurs activités dans les États du Sud sous l'effet de ces formes d'aide clairement discriminatoires.

Le gouvernement fédéral américain intervient lui aussi par l'intermédiaire de deux ministères ou départements : l'Economic Development Administration, qui est rattaché au Département du Commerce, et le U.S Department of Housing and Urban Development (DHUD). Le gouvernement appuie notamment la diversité économique, le financement d'organismes locaux de soutien à l'entrepreneuriat et l'assistance aux municipalités en difficulté. L'aide fédérale américaine est principalement offerte sous forme d'incitatifs fiscaux, de subventions et d'appui au réinvestissement et à la modernisation des infrastructures.

En somme, chez nos voisins, l'État se soucie des écarts de développement et pratique diverses formes de discrimination positive afin d'aider les régions défavorisées à tirer profit elles aussi de la croissance économique et de l'ouverture des marchés.

⁸ Sources : documents d'analyse des politiques américaines produites par le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.

Et chez nous ?

Ces mesures peuvent créer certaines distorsions. Les entreprises situées à la frontière d'une région ressource subissent incontestablement une concurrence plus vive. Au Québec, certains cas de contrats ayant échappé à des entreprises des régions centrales ont été observés. Il semble qu'il s'agisse davantage de cas isolés. Après tout, les entreprises manufacturières du Québec subissent avec beaucoup de vigueur la concurrence étrangère que celle des régions voisines. Mais on ne peut pas faire abstraction de quelques inconvénients soulevés par les mesures de discrimination positive envers les régions les plus désavantagées au plan économique. Dans le dernier discours sur le budget, le ministre des Finances a adopté des dispositions afin d'éviter que les mesures fiscales aux régions ressources ne provoquent le déplacement d'entreprises d'une région à une autre.

L'aide modulée du gouvernement du Québec dans les différentes régions est sans doute perfectible. Le choix des mesures est également discutable de même que ses effets concrets sur le développement des régions. On peut aussi critiquer la place qui est faite aux leaders du milieu dans la détermination des priorités de développement et le choix des moyens d'action pour stimuler le développement économique régional. Mais en soi, la décision d'aider de manière particulière les régions qui sont désavantagées dans la mouvance économique actuelle se défend parfaitement. Nous sommes même au cœur des responsabilités d'un gouvernement, la répartition de la richesse et la lutte contre les inégalités.

Conclusion

Prises une à une, les mesures fiscales et budgétaires ont effectivement des effets très différents selon les régions. Les crédits d'impôt remboursables à la R&D ne rejoignent que marginalement les régions ressources. Par contre, Montréal ne bénéficie évidemment pas des crédits pour les régions ressources, ni de l'aide à l'industrie forestière, ni du financement agricole. Contrairement à ce que l'on pourrait penser a priori, la région de Montréal-Laval n'est pas non plus la plus grande bénéficiaire des investissements dans les infrastructures, ni dans les mesures de financement, compte tenu de son poids démographique et de sa contribution au produit intérieur brut du Québec. À l'égard de plusieurs volets des mesures fiscales et budgétaires, la région de la Capitale nationale en reçoit des bénéfices passablement en deçà de son importance démographique et économique. Cette sous-utilisation relative de l'aide au développement économique n'est pas compensée par les mesures spécifiques accordées à la Ville et à la région de Québec pour le statut de capitale.

Quand on dresse un portrait d'ensemble, on réalise que l'aide du gouvernement répond bien entendu aux caractéristiques économiques de chaque région et que tout bien considéré, il n'y a pas de distorsion majeure dans la répartition de l'aide accordée. Les régions ressources tirent bien leur épingle du jeu, malgré la faiblesse des activités de recherche et développement.

L'aide du gouvernement et la façon de la distribuer sont sans doute perfectibles, mais il y a tout lieu de tempérer les revendications de ceux qui, d'une part, veulent abolir toute forme d'aide particulière aux régions ressources ou qui, d'autre part, accusent le gouvernement de n'accorder son aide qu'aux grandes régions urbaines.

Bien sûr, il y a d'autres interventions majeures de l'État qui ont des répercussions sur l'économie d'une région. Les investissements dans le domaine de la santé, par exemple, contribuent à la consolidation des équipes de recherche, particulièrement dans les grands centres urbains. Les investissements d'Hydro-Québec, dans les centrales hydroélectriques et l'énergie éolienne, stimulent l'économie de plusieurs autres régions.

Tout en reconnaissant les limites de la présente étude, nous avons tout de même jeté un regard factuel sur la destination de l'aide gouvernementale allouée au développement économique sous diverses formes dans les grandes catégories de région. Nous estimons que le portrait d'ensemble qui s'en dégage est passablement éclairant. Nous souhaitons qu'il contribue à aborder les enjeux du développement économique régional avec sérénité.