

LE REGIONALISME ET L'AVENIR DE LA RECHERCHE ET DU DEVELOPPEMENT DANS LES ECONOMIES FONDEES SUR LES RESSOURCES NATURELLES

Marion Wrobel

Le régionalisme est un phénomène politique mais souvent on est porté à s'en servir à tort et à travers sans chercher à en préciser les sens. Le résultat est une confusion sur les conséquences économiques du régionalisme et l'impossibilité d'arriver à savoir s'il est bon ou mauvais pour les provinces et pour la nation tout entière. Dans ce document l'auteur place le régionalisme dans le contexte de la théorie économique. Il applique ensuite cette théorie à la question de la recherche et du développement.

Nous définirons ici le régionalisme comme la tendance des gouvernements provinciaux à s'engager dans la voie de l'édification du fief provincial; ce n'est au fond qu'une tentative pour imprimer à l'expansion économique de la province une orientation bien définie. Nous évitons donc d'avoir à définir ce que seraient les régions canadiennes puisque cela n'a pas d'importance dans la discussion qui suit. Les provinces seront considérées comme des régions, puisqu'une telle simplification nous permet de voir dans les gouvernements provinciaux des représentants des intérêts régionaux. Il s'agit évidemment d'une simplification grossière de la réalité. Le régionalisme se manifeste par une tentative de pousser l'industrialisation de l'économie afin d'en réduire la dépendance à l'égard du secteur primaire. Une des conditions financières de cette définition est de reconnaître que le Canada est constitué d'un certain nombre de collectivités dont les préférences sont telles que certains biens publics, ou de consommation collective, sont de nature carrément locale. Pour illustrer mes propos, je prendrai le cas des Albertains qui veulent s'accaparer la propriété de leurs industries de ressources naturelles. Dans la mesure où ces ressources constituent un élément du domaine public, l'Alberta voudra en obtenir la propriété parce que leur nationalisation procurera aux individus des gratifications bien supérieures à tout avan-

tage économique tangible. De plus, en raison du caractère régional de leurs préférences, ces gratifications d'ordre psychologique ne sont possibles que si la propriété de ces ressources passe entre les mains du gouvernement de l'Alberta. La nationalisation par le gouvernement fédéral ou par une quelconque union des provinces de l'Ouest ne produirait pas cette gratification d'ordre psychologique. De plus, puisque ce caractère régional existe ailleurs, les retombées sont négligeables. En d'autres mots, si le gouvernement de l'Alberta procède à la nationalisation de ces industries, les Canadiens des autres provinces ne retireront aucun bénéfice psychologique du seul fait de l'accroissement de la participation provinciale ou fédérale à la propriété de ces secteurs. Le désir d'édifier le fief provincial peut ainsi être un bien public distinct de l'édification de la nation.

C'est là une vue étroite du régionalisme ne convenant sans doute pas à une discussion générale de la question. On peut cependant en déduire quelques conclusions intéressantes. A bien des égards, une telle attitude nous conduit à une définition du régionalisme qui ne diffère en rien du nationalisme économique que connaît le Canada aujourd'hui, si ce n'est qu'il se réalise sur une plus petite échelle et avec une conception plus étroite de ce qui constitue la collectivité pertinente. En tant que tel, il suscite toute une série de préférences chez

Marion Wrobel fait partie de la Division de l'économie du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

la population et au sein des gouvernements et des fonctions publiques d'une province, préférences auxquelles de nombreux Canadiens sont favorables, du moins à l'échelle nationale. Et comme on est obligé de reconnaître que le Canada est composé de plusieurs collectivités distinctes pouvant chacune fournir des denrées particulières, cette façon d'aborder le régionalisme jette une certaine lumière sur quelques-uns des conflits que confrontent actuellement les gouvernements fédéral et provinciaux.

Compte tenu du cadre conceptuel de la question, on peut y appliquer les modèles du nationalisme économique.¹ Cette théorie a sur la politique économique les répercussions suivantes: elle tend à donner au développement économique une orientation bien définie, qui vise à réduire la dépendance de l'économie par rapport au secteur primaire; elle accorde une place prépondérante à la redistribution des revenus, et non à leur création, en faisant accéder les classes moyennes et éduquées à des postes de directeurs, aux professions libérales ou à la Fonction publique aux dépens des emplois de cols bleus; elle crée une gratification d'ordre psychologique au détriment d'un revenu financier réel. Compte tenu du caractère redistributif de ces politiques, on doit se demander comment elles seront rémunérées. La théorie du nationalisme économique arrive, entre autres, à la conclusion que dans les sociétés où les classes ouvrières sont pauvres, on aura recours à l'expropriation ou à la nationalisation des entreprises, tandis que dans les sociétés plus riches, on utilisera d'autres instruments, tels que taxes, restrictions et tarifs imposés à la possession de capital.

Deux points fort importants distinguent cette application de la théorie du nationalisme économique de la théorie originale. Les états-nations ne sont limités dans leur comportement que dans la mesure où ils s'occupent de l'ensemble de l'économie, mais ils bénéficient d'une pleine autonomie législative. Les provinces canadiennes, au contraire n'ont compétence que dans un nombre défini de domaines où elles ne jouissent même pas d'une pleine autonomie; leur action est par conséquent limitée. Par ailleurs, ces provinces n'ont pas à payer le plein prix de leurs initiatives, étant donné la nature du système canadien de péréquation. Les régions les moins développées du Canada n'auront donc pas à recourir à des expropriations pour assurer cette gratification psychologique. Ces deux éléments fonctionnent en sens inverse de sorte que, dans l'ensemble, il n'est pas évident

que les provinces du Canada poursuivent davantage à présent des politiques visant à promouvoir le fief provincial qu'elles ne le feraient pas si elles étaient indépendantes. Cependant, on peut s'attendre à ce qu'elles entreprennent ce genre d'activités dans les domaines où leur compétence est claire, ou du moins dans les domaines où celle du gouvernement fédéral ne l'est pas vraiment, pourvu que ces secteurs possèdent la valeur symbolique appropriée.

APPLICATION A LA RECHERCHE ET AU DEVELOPPEMENT

Les genres d'activités auxquelles peuvent être attribuées une valeur symbolique ou une gratification psychique sont assez limitées, et en général représentent des activités dont la région ou la nation sont particulièrement dépourvues. Outre les domaines liés à la culture, comme la radio-télédiffusion ou l'édition, l'activité industrielle a toujours été importante. Actuellement, l'accent est mis sur la technologie de pointe où la recherche et le développement occupent une grande place. Ces activités sont le fait non seulement de l'industrie mais aussi des gouvernements et des institutions éducatives, qui sont tous des facteurs importants dans la poursuite du nationalisme ou du régionalisme économiques.

Dans l'ensemble, l'économie du Canada est surtout fondée sur les ressources. Dans la mesure où la nation, considérée comme un tout, fabrique des produits industriels, cette activité est géographiquement localisée dans le centre du pays. Par conséquent, les économies régionales périphériques sont effectivement surtout fondées sur les ressources. Les initiatives que prennent les administrations locales en faveur du fief provincial sont très semblables, dans leur conception, aux objectifs du gouvernement fédéral quant à l'édification de la nation, à savoir l'accroissement du degré d'industrialisation et des activités liées à la technologie de pointe supérieure à ce que procurerait une politique gouvernementale de non-intervention.

Le développement précédent a déjà fourni quelques indices quant à la raison pour laquelle la recherche et le développement doivent être encouragés dans la poursuite du régionalisme ou du fief provincial. Ils possèdent en soi des qualités souhaitables, dont la nécessité d'ouvriers hautement qualifiés et des liens avec des industries dynamiques et des technologies de pointe. Ils sont aussi considérés comme une composante essen-

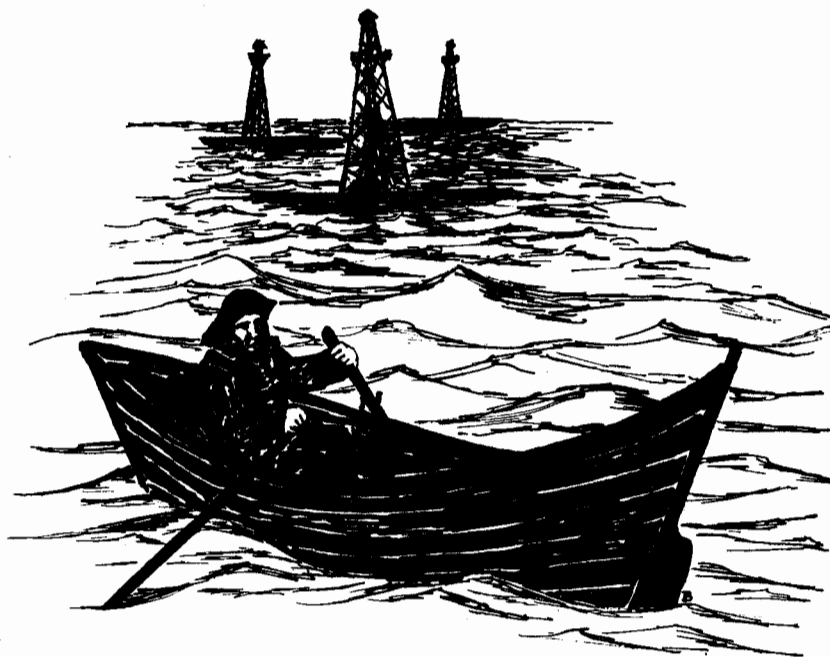
¹La théorie du nationalisme économique s'inspire beaucoup des travaux de deux économistes canadiens. Voir: A. Breton, *The Economics of Nationalism*, *Journal of Political Economy*, vol. 72, (août 1964) pp. 376-386 et H.G. Johnston, éd., *Economic Nationalism in Old and New States*, The University of Chicago Press, Chicago, 1967.

tielle de l'industrialisation, élément capital du fief provincial. En outre, la recherche et le développement sont considérés comme un moyen permettant à la nation ou à la région d'affirmer leur souveraineté et leur sens collectif. Ces points de vue sont résumés par la recommandation du Conseil des sciences du Canada voulant que le Canada réalise sa souveraineté technologique bien que le terme de souveraineté soit mal venu, puisque le Conseil ne recommande pas l'indépendance technologique. Même s'il estime que la recherche devrait être fondée sur l'excellence plutôt que sur la répartition régionale, indiquant par là sa préoccupation de l'édification de la nation plutôt que du fief provincial, son argument peut être utilisé par les partisans du régionalisme. L'autre caractéristique de la recherche et du développement est qu'ils constituent quelque chose de rare au Canada, notamment dans les régions périphériques axées principalement sur les ressources. Dans la mesure où cette activité constitue un bien public qui génère une gratification psychologique, sa rareté devrait élever son utilité marginale.

Pour démontrer pourquoi les régions du Canada peuvent entreprendre moins de recherche et de développement qu'elles ne le souhaitent, considérons les régions qui possèdent un avantage relatif dans la production ou l'extraction de ressources. Qu'elles aient cet avantage suppose-t-il qu'elles ont le même avantage dans le domaine de la recherche et du développement relatifs à ces produits? Pour répondre à la question, il faut ventiler les activités de R-D entre les diverses catégories d'activités scientifiques, ce qui donne en général une réponse négative.

Envisageons la recherche et le développement en ce qui touche le processus de fabrication d'une denrée, la création de nouveaux produits ou leur application à de nouvelles utilisations. Pour les activités de R-D liées au processus de fabrication, pensons aux expériences en vue d'extraire du pétrole de sources non conventionnelles, comme les sables bitumineux de l'Alberta. On penserait que cette activité se concentrerait sur ces dépôts de sable, ce qui est précisément le cas. Cependant, les produits des ressources naturelles étant d'ordinaire utilisés comme entrées intermédiaires, une grande partie des activités de R-D concerneront l'utilisation finale de ces biens et seront entreprises plutôt par les utilisateurs que par les producteurs. Par conséquent, l'envergure et le niveau des activités scientifiques que l'on s'attendrait à trouver dans les régions périphériques du Canada restent limités et ne correspondent pas aux activités généralement considérées comme constituant le fief provincial.

L'une des erreurs courantes faites par les tenants de ces politiques, c'est que les activités de R-D peuvent mener à une plus grande industrialisation. Mais tout comme le fait d'avoir un avantage relatif dans la production ne conduit pas nécessairement les régions à entreprendre des activités de R-D, de même, ces dernières entreprises dans une région n'aboutissent pas forcément à un accroissement de la production locale. Les coûts de l'acheminement de l'information sont minimes et sauf aux premiers stades de la production, où il s'agit en fait de projets de démonstration, les décisions locales concernant les deux activités sont tout à fait indépendantes.



La recherche et le développement ont été envisagés ici comme des activités donnant des gratifications psychologiques à leurs auteurs lorsqu'elles sont effectuées dans le milieu approprié. Si ce milieu est la province, ou si l'industrialisation, à laquelle on associe souvent la recherche et le développement, est un bien public de la province, alors cette activité sera utilisée pour promouvoir le régionalisme. Cependant, il faut se souvenir que le produit de la recherche (c'est-à-dire de nouvelles connaissances) est en soi un bien public, puisque l'utilisation de l'information par une personne ne diminue pas la quantité disponible pour d'autres. Le prix de revient pour le propriétaire de cette information est donc nul, ce qui permet une vaste dispersion de son usage, d'autant plus que les sociétés modernes ont multiplié leurs usines, leurs produits et leurs pays d'implantation, en particulier pour profiter de cette caractéristique de l'information.

Quand on considère les avantages économiques concrets des activités R-D, la propriété et la localisation géographique de l'information sont souvent confondues avec l'accès à l'information. Cette confusion se complique du fait qu'on ne reconnaît pas que ce genre d'information ne constitue qu'un bien intermédiaire dans la production d'autres biens. Ainsi, le véritable avantage économique tient à la capacité de consommer des biens en rapport avec l'industrie ou les sciences. Accroître la quantité d'information produite dans une région exige plus que des restrictions à l'importation des produits qui concrétisent cette information, cela exige des restrictions à l'importation de l'information même. C'est une entreprise non seulement difficile, mais aussi extrêmement coûteuse.

CONCLUSION

A mesure que les gouvernements des provinces exigeront un plus grand contrôle du développement de leur économie respective, elles auront inévitablement des conflits avec le gouvernement fédéral et les autres provinces, du fait que les diverses régions possèdent des ressources en quantité et de nature différentes et que leurs aspirations économiques ne sont pas les mêmes. Ce conflit n'est pas nécessairement mauvais car c'est de ces différences que naissent la spécialisation de la production et le commerce interrégional qui bénéficie d'ordinaire à toutes les parties. Si c'est ainsi que se définit le régionalisme, il n'existe aucun argument économique réel permettant de le rejeter.

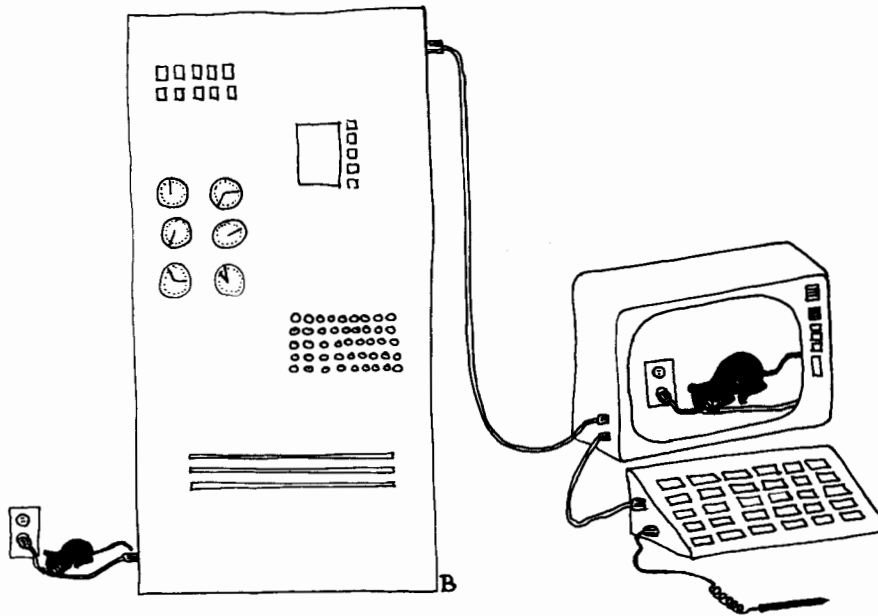
Le régionalisme peut aussi être considéré comme un phénomène positif si le fait qu'il demande de plus grandes responsabilités économiques de la part des gou-

vernements provinciaux amène ces derniers à produire des biens publics qui correspondent davantage aux préférences de leurs citoyens, et si la production de ces biens par la province représente la façon la moins coûteuse de les fournir à la population.

Le régionalisme a cependant été présenté ici dans un sens plus restrictif, où l'on fait ressortir ses aspects négatifs. Ainsi, nous avons évoqué le problème de la redistribution de richesses matérielles d'un groupe de particuliers à un autre, où les gagnants ont tendance à être matériellement mieux placés que les perdants. Cette redistribution semble devoir se faire au prix d'une diminution générale de notre bien-être matériel. Dans la mesure où ce schéma est toléré, voire valorisé à l'échelle nationale par les économistes à tendance nationaliste, il semble curieux de le condamner au niveau régional. En principe, la collectivité canadienne a plus de valeur que les entités régionales, les frontières nationales étant plus que des commodités administratives, contrairement à celles qui séparent les provinces.

Si l'on considère les types de mesures utilisées pour promouvoir le fief national, comme les tarifs douaniers, les restrictions quant aux biens étrangers, les préférences de l'Etat en matière d'achat, etc., on peut voir qu'il est possible de les appliquer au fief provincial, moyennant certaines modifications. Si ces mesures posent des problèmes dans le contexte canadien, elles seront encore plus gênantes dans le contexte régional. Qu'on le veuille ou non, le Canada représente une petite puissance économique sur la scène mondiale, et ses régions encore plus. Il peut être utile de souligner ici que les mesures d'édification nationale ont eu tendance à exacerber les conflits régionaux des dernières années. Entre autres exemples, mentionnons l'hostilité de l'Ouest aux tarifs douaniers nationaux, celle de la région de l'Atlantique à l'AEIE et de toutes les régions au CRTC.

Quel est donc ce problème qu'on appelle régionalisme et dont nous semblons souffrir? D'abord, ce ne sont pas les plaintes des régions au sujet de politiques fédérales non appropriées qui déforment les décisions économiques et engendrent l'inefficacité. A long terme, ce problème devra disparaître car il diminue la richesse de tous les Canadiens et il faut donc le condamner globalement. Le régionalisme n'est pas non plus le désir des Canadiens de certaines régions de vivre dans des sociétés qui peuvent différer quelque peu de celles du reste du Canada. Ces différences ne sont nullement incompatibles avec le système fédéral dans lequel nous vivons, pas plus qu'avec une économie de marché. Le régionalisme est le processus selon lequel les fiefs provinciaux peuvent créer des économies régionales incompatibles avec la situation d'une province comme marché



limité. Ceux qui bénéficient d'un tel changement approuvent une économie altérée de la sorte. Ceux qui font les frais de ce changement sont persuadés au départ qu'ils en tireront aussi des gains matériels. En principe, une plus grande industrialisation crée des emplois et entraîne la stabilité de l'économie. A leur tour, la recherche et le développement favorisent l'industrialisation. En outre, un accroissement de la bureaucratie et de l'intervention du gouvernement peut encourager un tel changement en dépit de la «concurrence injuste» des économies plus vastes. Une fois ces allégations rejetées, on invoque la question des biens publics qui font partie d'un tel changement. A cet égard, il est intéressant de souligner que ce dernier argument est toujours gardé en réserve sans jamais être présenté à grand fracas. Il se peut fort bien que l'industrialisation soit un bien public que le public n'est pas prêt à payer trop cher.

Comme nous l'avons déjà dit, en général les partisans du nationalisme canadien ne sont pas favo-

rables au régionalisme, ce qui joue souvent dans les deux sens. Bien des gouvernements provinciaux s'opposent aux manifestations du nationalisme parce qu'il n'est pas à leur avantage. Cependant, ces mêmes gouvernements poursuivent souvent des politiques que l'on peut certainement qualifier de régionalistes. Le danger que cela pose, c'est que leur critique quant à l'inefficacité des mesures fédérales ne vise pas vraiment ces dernières, mais bien plutôt le fait qu'elles soient mises en oeuvre au niveau national, parce que cela peut entraîner une concentration des bénéficiaires dans une région particulière du Canada, et surtout en Ontario. Une meilleure distribution géographique des bénéficiaires exige que ces mesures soient appliquées à l'échelle provinciale. Le Canada souffre déjà d'une pléthore de mesures visant à entraver la mobilité des capitaux, du travail et des produits. Le régionalisme ne pourrait qu'empirer les choses.

(Traduit de l'anglais)

SUGGESTIONS DE LECTURE

- Courchene, T., *Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities*, M. Walker, éd., **Canadian Confederation at the Crossroads**, The Fraser Institute, Vancouver, 1978.
- Daly, D.J. and S. Globerman, **Tariff and Science Policies: Applications of a Model of Nationalism**, Ontario Economic Council, Research Study No. 4, Toronto, 1976.
- Conseil des sciences de Canada, **Pour une stratégie d'autonomie technologique**, Ottawa, juin, 1979.
- Science Council of Canada, **Science Policies in Smaller Industrialized Northern Countries**, Ottawa, avril, 1978.
- Science Council of Canada, **The Politics of an Industrialized Strategy: A Seminar**, Ottawa, mars, 1979.