



Pierre Desrochers

directeur de la recherche,
Institut économique de Montréal

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

Cahier de recherche
Février 2002



Institut économique
de Montréal

Président du conseil : Adrien D. Pouliot

Directeur exécutif : Michel Kelly-Gagnon



L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Les dons permettant à l'IEDM de poursuivre ses activités sont déductibles de l'impôt sur le revenu au Québec et au Canada. L'Institut jouit en effet du statut d'organisme de bienfaisance au sens de la loi et peut donc émettre des reçus pour fins d'impôt.

Abonnement annuel aux Cahiers de recherche de l'Institut Économique de Montréal : 68 \$.



Institut économique de Montréal

6418, rue Saint-Hubert

Montréal (Québec)

H2S 2M2 Canada

Téléphone : (514) 273-0969

Télécopieur : (514) 273-0967

Courriel : info@iedm.org

Site Web : www.iedm.org



Les opinions de l'auteur de la présente étude ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La publication de la présente étude n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou les membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.



Coordination de la production : Varia Conseil
Couverture, maquette et mise en page : Guy Verville

© 2002 Institut économique de Montréal

ISBN 2-922687-08-2

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2002
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

Pierre Desrochers

directeur de la recherche,
Institut économique de Montréal

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

**Cahier de recherche
Février 2002**



Institut économique

de Montréal

Avant-propos

La politique québécoise des « cités industrielles » fournit des incitatifs fiscaux d'une valeur totale de plus de 2 milliards de dollars pour que des entreprises œuvrant dans un même domaine se relocalisent à l'intérieur de zones désignées. Comme le souligne un document du ministère des Finances, le Québec « a véritablement joué un rôle de précurseur » avec cette initiative, car aucun autre gouvernement n'a jamais lié de façon aussi directe fiscalité et concentration géographique d'un secteur d'activité. Il était donc normal que l'Institut économique de Montréal (IEDM), dont le mandat consiste à promouvoir l'approche économique dans l'étude des politiques publiques, analyse en profondeur le bien-fondé de cette approche. Notre directeur de la recherche, M. Pierre Desrochers, s'est acquitté de cette tâche.

Bien que les opinions de l'auteur ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration, je crois que les commentaires positifs ayant suivi la publication électronique de cette étude en octobre 2001 reflètent bien la qualité du travail accompli par M. Desrochers¹. Signe des temps et de la portée des nouveaux moyens de communication, l'auteur a même été contacté par un fonctionnaire du Trésor néo-zélandais qui travaille sur une problématique similaire dans son pays !

Je dois toutefois dire quelques mots sur les circonstances particulières ayant entouré la diffusion de cette étude. *Les cités : Une politique efficace pour la nouvelle économie ?* devait à l'origine être publiée en janvier 2002 afin d'attirer l'attention des décideurs de la province sur cette problématique quelques mois avant le dépôt annuel du budget du gouvernement québécois. Les événements tragiques du 11 septembre 2001 ont toutefois amené la ministre des Finances, M^{me} Pauline Marois, à déposer un budget hâtif en novembre. Nous avons donc cru pertinent de rendre publique l'analyse de M. Desrochers dès le mois d'octobre sur le site Web de l'IEDM (<http://www.iedm.org>).

La ministre Marois a finalement annoncé des changements allant dans le sens de certaines des recommandations de Pierre Desrochers lorsqu'elle a laissé tomber une portion importante du volet immobilier et élargi le périmètre de la Cité du commerce électronique. Notre décision de publier l'étude plus tôt que prévu s'est donc avérée opportune. Comme l'a souligné le chroniqueur de la publication spécialisée *Multimedium* :

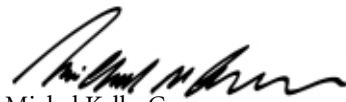
1. Voir notamment les commentaires élogieux du chroniqueur économique de *The Gazette*, M. Jay Brian, publiés le 23 octobre 2001 (disponible à http://www.iedm.org/library/art103_en.html). L'étude de Pierre Desrochers a fait l'objet d'une couverture médiatique dans *La Presse*, *LesAffaires.com*, *Multimedium*, *Métro*, *Bénéfice.net* et dans certains médias radiophoniques, notamment Radio-Canada et CINF-AM (la chaîne d'information continue). Elle a également été référencée par des chercheurs de l'Université Laval et du Cégep du Vieux-Montréal.

« L'annonce [de la ministre Marois] fait suite à la publication il y a quelques jours d'un rapport de l'Institut économique de Montréal (IEDM) [...]. L'auteur, Pierre Desrochers, conteste les avantages présumés de mesures qui lient les avantages fiscaux pour l'innovation à l'installation d'entreprises dans des sites désignés.¹ »

Malgré les changements au programme des cités apportés par la ministre, l'étude de notre directeur de la recherche conserve toute sa pertinence et mérite d'être diffusée sous une forme plus conventionnelle. Tout d'abord parce que ces amendements n'ont pas remis en question les principes fondamentaux du programme. Par exemple, l'élargissement de certaines zones désignées constitue certes selon les conclusions de l'étude un pas dans la bonne direction, mais le principe même de la concentration dans un site géographique déterminé pose toujours problème. Certaines entreprises montréalaises et des organismes telles que la Société de développement du boulevard St-Laurent, qui ne sont pas situées dans le nouveau périmètre élargi de la Cité du commerce électronique (maintenant délimitée par les rues Sherbrooke, De Lorimier, Atwater et l'autoroute Ville-Marie), n'ont d'ailleurs pas tardé à exprimer leurs doléances². De plus, le gouvernement provincial continuera de dépenser des sommes importantes dans ce programme jusqu'en 2013.

L'appui au concept de « cités industrielles » n'est pas non plus limité au gouvernement québécois. Il a notamment reçu l'aval des deux principaux candidats à la mairie lors des dernières élections montréalaises, de même que celui de plusieurs autres politiciens municipaux québécois. Il est donc utile de fournir aux décideurs municipaux un document de réflexion sur une stratégie de développement douteuse avant qu'ils ne commettent des sommes importantes dans des projets de ce type.

Finalement, par la publication de ce cahier de recherche, l'Institut économique de Montréal cherche non seulement à assurer une plus grande diffusion à l'étude de M. Desrochers, mais également à illustrer la stratégie de communication entourant habituellement un tel travail. En effet, la mission de notre institut consiste non seulement à faire de la recherche, mais également à la diffuser au grand public par le biais des médias de masse. Le lecteur trouvera donc en annexe le communiqué de presse diffusé le matin du lancement, de même qu'un article résumant les principales conclusions de l'étude publié par l'auteur dans le journal *La Presse*.



Michel Kelly-Gagnon
Directeur exécutif
Institut économique de Montréal

1. Jean-Pierre Cloutier, « Des "cités" plus modestes », *Multimedium*, novembre 2001 (disponible à <http://www.multimedium.com/chroniques/jpcloutier/20011101.htm>).

2. Voir Francis Vaillie, « Quand toute la Cité devient électronique », *Les Affaires*, 10 novembre 2001, p. 10.

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

Résumé

Le gouvernement québécois encourage depuis la fin des années 1990 les entreprises œuvrant dans un même domaine à déménager à l'intérieur de zones désignées au moyen d'exemptions fiscales qui coûteront plus de 2 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie. Cette politique des « cités industrielles », dont les plus connues sont la Cité multimédia, la Cité du commerce électronique et le Centre national des nouvelles technologies de Québec, vise principalement à créer des synergies entre les entreprises et à revitaliser certains secteurs urbains.

Cette politique des cités industrielles ne repose toutefois sur aucune analyse détaillée. La présente recherche vise à combler cette lacune en faisant la synthèse des travaux examinant le lien entre l'innovation technique et l'espace géographique, ainsi que la revue d'analyses examinant l'impact de cette politique sur le marché immobilier montréalais. Notre conclusion est que l'intention du gouvernement de réduire le fardeau fiscal de certaines entreprises pour y favoriser la création d'emplois est louable, mais qu'il n'y a aucune raison de croire qu'ajouter une dimension géographique à ces avantages fiscaux soit bénéfique.

Plus spécifiquement :

— On trouve des concentrations géographiques d'entreprises d'un même secteur (souvent qualifiées de « districts industriels ») dans tous les lieux et à toutes les époques, car elles permettent aux entreprises de réduire les coûts de transaction avec leurs acheteurs et leurs fournisseurs, tout en facilitant la fourniture d'intrants spécifiques et la création d'un marché de l'emploi plus stable pour la main-d'œuvre spécialisée. Il est donc inutile de

Executive Summary

In the late 1990s, the Quebec government put in place a number of incentives worth more than to 2 billion dollars in order to attract related firms in designated zones. This "cités industrielles" policy, whose most prominent examples are Montreal's Cité Multimédia and Cité du commerce électronique, and Quebec City's Centre national des nouvelles technologies, seeks to create "synergies" between firms and to revitalize certain urban areas.

This policy is not based on any detailed analysis. The present study aims to fill this gap by summarizing the findings of studies that have looked at the link between technological innovation and geographical space, as well as various analyses that have examined the impact of this policy on Montreal's commercial real estate market. Our conclusion is that the provincial government's goal of reducing the tax burden for some firms is commendable, but that there is no reason to believe that adding a geographical constraint to these fiscal advantages will prove beneficial.

More specifically:

— Geographical concentrations of related firms (which are often labeled "industrial districts") are conspicuous throughout the world and in all historical periods, because they allow firms to reduce transaction costs with their buyers and suppliers, while simultaneously facilitating the supply of specialized inputs and creating a more stable market for highly specialized labor.

— The "cités industrielles" policy does not fundamentally differ from other initiatives such as science parks and growth poles that have always failed in the past.



Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

fournir des exemptions fiscales aux entreprises pour qu'elles se regroupent à l'intérieur d'un espace géographique, car elles le font spontanément.

— La politique des cités industrielles ne diffère pas fondamentalement d'autres mesures, telles que les parcs scientifiques et les pôles de croissance, qui ont toutes échoué dans le passé.

— Les concepteurs des cités industrielles disent qu'elles vont encourager la formation de synergies novatrices. On constate cependant partout à travers le monde que la plupart des entreprises localisées dans des districts spécialisés ont moins de contacts avec leurs voisins immédiats qu'avec des entreprises établies dans d'autres régions.

— La localisation à l'intérieur d'un district industriel ou d'un parc scientifique n'est pas une condition nécessaire à la réussite, car plusieurs entreprises de pointe sont prospères malgré un certain isolement. Une localisation à plus de 1 000 kilomètres de la Silicon Valley n'a pas nuï à la croissance de Microsoft.

— La politique des cités industrielles prône la surspécialisation des entreprises selon leur secteur d'activité. Cette approche va à l'encontre de plusieurs analyses selon lesquelles les villes les plus diversifiées sont celles qui créent le plus d'emplois, notamment parce qu'elles multiplient les possibilités de contacts entre individus ayant des expertises variées.

— La politique des cités industrielles soutient financièrement le déménagement d'entreprises d'un quartier à un autre. Elle porte par le fait même un préjudice important aux parcs industriels, aux propriétaires immobiliers et aux commerces qui ne sont pas situés dans les zones désignées. La principale victime de ce processus est le gouvernement du Québec, car il est le plus grand propriétaire immobilier du centre-ville de Montréal par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt et placement.

— Les déménagements subventionnés affectent surtout les immeubles anciens offrant des loyers abordables et les commerces environnants. Plusieurs producteurs québécois de logiciels occupent ces immeubles et contribuaient par le fait même à les revaloriser et à redonner vie aux quartiers où ils étaient situés. Le gain d'une cité industrielle est la perte d'un autre quartier.

— La création de sites désignés a entraîné le report de plusieurs projets de construction d'immeubles à bureaux dans d'autres secteurs qui ne peuvent rivaliser avec les loyers subventionnés.

Quelle est la meilleure politique à adopter envers la politique des cités ? Nous faisons trois recommandations.

— The "cités industrielles" are supposed to foster new "synergies" between firms. However, most firms localized in industrial districts throughout the world have fewer contacts with firms located in closer geographical proximity than with firms established in more distant locations.

— Being located within an industrial district or a science park is not a necessary condition for success, since many high tech firms are prosperous despite geographical isolation. Microsoft was successful despite being located more than 1,000 kilometers away from Silicon Valley.

— The "cités industrielles" policy extols the hyper geographical concentration of related firms. This stance goes against numerous studies which suggest that the most diversified local economies have higher job creation rates, among other things because they facilitate the interaction of specialists with different knowledge bases.

— The "cités industrielles" programmes offer financial support for the relocation of firms to another neighbourhood. In doing so, they hurt industrial parks, real estate owners and businesses that are not located in designated zones. The most affected owner is paradoxically the Quebec government itself, because it is the largest real estate owner in downtown Montreal through the Caisse de dépôt et placement.

— Subsidized relocations hurt mostly older buildings that offer cheaper rents and neighboring stores. Many Quebec software companies rented space in these buildings and were also significantly contributing to the redevelopment of the surrounding area. One "cité industrielle" gain is a loss for another neighbourhood.

— The creation of designated zones has postponed the realization of building projects in other areas that cannot compete with the subsidized buildings.

What is the best policy stance towards the "cités industrielles"? This study offers three recommendations:

Instead of offering specific tax exemptions, the Quebec government should lower taxes for all economic sectors. It makes more economic sense to let entrepreneurs and managers decide where to locate their business and let them find buyers and suppliers.

If the government nonetheless thinks it necessary to provide specific tax exemptions, it should make those available to all firms within a specific line of work, independently of their geographical location.

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

Au lieu d'offrir des incitatifs fiscaux ciblés, le gouvernement du Québec devrait baisser les impôts pour tous et laisser les entrepreneurs décider eux-mêmes, au meilleur de leur jugement, de questions telles que la localisation de leur entreprise et les liens à développer avec leur milieu.

Si le gouvernement estime malgré tout nécessaire d'accorder ces avantages fiscaux pour encourager le développement de certains secteurs de la nouvelle économie, il devrait alors le faire pour toutes les entreprises de ces secteurs, où qu'elles soient installées sur le territoire de la province.

Enfin, si le gouvernement tient malgré tout à ajouter une contrainte géographique, celle-ci devrait être substantiellement assouplie pour éviter les déplacements inutiles d'emplois d'un quartier à l'autre à l'intérieur d'une même ville.

Quelle que soit l'option retenue, nous sommes d'avis que le gouvernement provincial devrait revoir substantiellement et rapidement le bien-fondé de sa stratégie des cités industrielles.

Finally, if the government thinks it necessary to provide a geographical constraint, the latter should be relaxed considerably in order to avoid unnecessary relocation between the neighbourhoods of a particular city.

Whatever course of action the government chooses, it should revise quickly and substantially its "cités industrielles" policy.

Table des matières

Avant-propos	3
Introduction	9
1. L'histoire des cités industrielles	10
Le soutien à l'innovation	10
Des sites désignés	10
2. Les objectifs des cités industrielles	13
Créer des synergies reposant sur la proximité	13
La revitalisation de vieux quartiers	13
3. Un examen critique de la logique des cités industrielles	14
Mesures fiscales, innovation et localisation	14
Proximité géographique et synergie entre entreprises	15
Les synergies inter-industrielles	17
Le développement spontané des techniques de pointe dans la région montréalaise	18
Déplacements d'entreprises et impact sur le marché immobilier	19
Conclusion	22
Annexes	
Annexe 1 : Communiqué Une étude de l'IEDM conteste la pertinence économique des « cités »	25
Annexe 2 : Pierre Desrochers, « Les cités industrielles: une politique à revoir », <i>La Presse</i> , 22 octobre 2001, p. A-17	26
Note biographique	28

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

Dans l'aide fiscale à l'innovation, les mesures les plus récentes et les plus imaginatives – celles où le Québec a véritablement joué un rôle de précurseur – sont les mesures prises en faveur des technologies de l'information et des communications dans le cadre de sites désignés. Ces mesures connaissent un succès spectaculaire, qui a conduit à en prévoir leur élargissement, à la fois pour ce qui est des technologies concernées et des régions où les sites désignés seront définis.

*Une stratégie fiscale pour l'économie du savoir,
Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, 1999, p. 73.*

Le milieu de l'industrie n'a jamais demandé à être regroupé dans un seul lieu. La Cité, c'est d'abord une idée politique, qui fonctionne parce que c'est devenu un symbole.

Gilles Ouellette, Président de l'Association des producteurs en multimédia du Québec, janvier 1999¹.

Introduction

Depuis la fin des années 1970, les gouvernements québécois ont créé un ensemble de mesures budgétaires et fiscales pour financer l'innovation dans les entreprises de la province². Ce régime est devenu, per capita, l'un des plus coûteux au monde³. Certains incitatifs fiscaux, d'une valeur approximative de 2 milliards de dollars, ne sont toutefois disponibles que si une entreprise se relocalise à l'intérieur de sites désignés comme la Cité Multimédia, la Cité du commerce électronique et le Centre national des nouvelles technologies de Québec. En créant ces « cités industrielles », le gouvernement provincial veut à la

fois revitaliser certains secteurs urbains et augmenter la synergie entre les entreprises œuvrant dans un même domaine⁴.

Plusieurs intervenants ont toutefois dénoncé le coût élevé de ces mesures et la concurrence déloyale dont sont victimes les promoteurs immobiliers et les entreprises situées à l'extérieur des périmètres ciblés.

Depuis la fin des années 1970, les gouvernements québécois ont créé un ensemble de mesures budgétaires et fiscales pour financer l'innovation dans les entreprises de la province. Ce régime est devenu, per capita, l'un des plus coûteux au monde.

1. Cité par Jean-Sébastien Marsan, « La Cité du multimédia de Montréal », *Multimédium* (Disponible à http://www.mmedium.com/dossiers/cite_multimedia/index.html).
2. Voir notamment les énoncés de politique *Bâtir le Québec – énoncé de politique économique* (Ministère d'État au Développement économique, Québec, 1979), *Le virage technologique – programme d'action économique* (Ministère d'État au Développement économique, Québec, 1982), *Les grappes industrielles* (Ministère de l'industrie, du commerce et de la technologie, Québec, 1993) et *Une stratégie fiscale intégrée pour l'économie du savoir* (Ministère des Finances, Québec, 1999, <http://www.finances.gouv.qc.ca/francais/budget/1999-2000/PDF/strat-fr.pdf>).
3. Exception faite des mesures qui seront discutées plus en détail dans ce document, les contribuables québécois ont versé plus de 475 millions de dollars pour soutenir l'innovation au Québec en 1999, contre 12 millions en 1983 (*Une stratégie fiscale intégrée pour l'économie du savoir*, p. 6), ce qui fait de cette politique « l'une des plus avantageuses dans les pays industrialisés » (*Idem*, p. 29). De 1988 à 1998, le nombre d'entreprises ayant réclamé un crédit d'impôt à la R-D a plus que triplé, passant de 1 232 à environ 3 900, tandis que pour la même période, la valeur des crédits d'impôt accordés est passée de 98 à 325 millions de dollars (*Idem*, p. 35). Comme le remarque M. Bernard Landry dans le *Discours sur le budget 1999-2000* : « Notre régime fiscal d'appui à la R-D est devenu l'un des plus avantageux au monde » (*Idem*, p. i). Le lecteur voulant une description plus détaillée de ces mesures est invité à consulter ce document du ministère des Finances.
4. Certains intervenants mentionnent également l'importance de créer une vitrine du savoir-faire québécois pour attirer les investissements étrangers. Quelques fonctionnaires ont souligné qu'une telle approche facilite le contrôle dans l'application des programmes. Voir notamment les commentaires du coordonnateur du Bureau de développement de la nouvelle économie dans Stéphane Labrèche, « L'objectif de Québec : Créer une masse critique », *Les Affaires*, 8 janvier 2000.

Le gouvernement québécois n'ayant jamais rendu publique une seule étude justifiant cette politique, l'Institut économique de Montréal a cru utile d'en analyser le bien-fondé⁵. La première section de cette recherche examine l'histoire et le développement du concept des cités industrielles. La seconde analyse la validité des arguments avancés par les promoteurs de ce concept. Notre conclusion est qu'il n'y a pas de bénéfices à ajouter une dimension géographique aux exemptions fiscales ciblant les entreprises de la « nouvelle économie ». Le gouvernement provincial devrait donc réviser substantiellement sa politique des cités industrielles.

1. L'histoire des cités industrielles

Le soutien à l'innovation

La politique des cités industrielles s'inscrit dans le cadre plus large du soutien de l'État québécois à l'innovation dans les entreprises. Traditionnellement, ce support prend le plus souvent la forme de subventions et de mesures budgétaires directes. On constate toutefois au début des années 1990 que la plupart des entreprises œuvrant dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des communications ont de la difficulté à satisfaire les critères rigides des programmes de soutien à la R-D. À la même époque, le consultant Sylvain Vaugois présente au gouvernement du Québec son plan Mercure où il suggère de subventionner les emplois dans le secteur du multimédia plutôt que les employeurs ou les immeubles. L'idée est reçue froidement par les fonctionnaires de Québec, mais emporte l'assentiment du ministre d'État à l'Économie et aux Finances, Ber-

nard Landry, dont le ministère prend l'initiative dans ce dossier⁷.

Le gouvernement québécois instaure lors du Discours sur le budget de 1996-1997 un premier appui fiscal aux entreprises de la « nouvelle économie » par l'intermédiaire du crédit d'impôt à la production de titres multimédia. Un programme de financement temporaire des crédits d'impôts est également mis en place par la société d'État Investissement Québec pour aider les petites entreprises en manque de liquidité. En avril 1997, une filiale de l'entreprise française Ubi Soft s'installe rue Saint-Laurent à Montréal après avoir bénéficié de ces crédits d'impôt. Les producteurs multimédia québécois dénoncent rapidement le traitement de faveur obtenu par une entreprise étrangère, ce qui force le ministre Landry à étendre son programme d'aide à l'ensemble des entreprises québécoises.

Des sites désignés

Ces mesures fiscales sont rapidement suivies d'autres initiatives visant à inciter les entreprises de haut savoir à s'installer dans des sites désignés. Plusieurs schémas de développement semblent à l'origine de cette nouvelle orientation. Un document du ministère des Finances l'explique en partie par une suggestion, émise en 1996 dans le cadre de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, de favoriser le développement d'activités spécialisées susceptibles d'attirer les investissements étrangers dans des zones franches⁸. D'autres intervenants renvoient à diverses stratégies misant sur la concentration géographique des entreprises, telles que les technopoles et les districts industriels, ayant été largement publicisées au cours des années précédentes⁹.

5. L'IEDM a vainement tenté d'obtenir de telles études auprès de différentes instances du gouvernement québécois. Le seul document qui nous est parvenu est une réplique rédigée à l'intention de l'éditeur du journal *Les Affaires* par un employé du ministère des Finances le 13 janvier 2000 intitulée « Dossier du journal *Les Affaires* sur les subventions aux entreprises technologiques. Réponse du ministère ».

6. L'essentiel de l'information de cette section est tiré du document *Une stratégie fiscale intégrée pour l'économie du savoir* du ministère des Finances du Québec et du dossier « La Cité du multimédia de Montréal » du cybermagazine *Multimédium* (http://www.mmedium.com/dossiers/cite_multimedia/index.html). Le lecteur voulant une description plus détaillée de l'ensemble des mesures fiscales mises à la disposition des entreprises est invité à consulter ces documents ainsi que les sites web des différentes cités.

7. L'aide fiscale est à l'origine placée sous la responsabilité du Bureau des Centres de développement des technologies de l'information (BCDTI) qui sera bientôt rebaptisé Bureau de développement de la nouvelle économie (BDNE). Le BDNE sera absorbé par la société d'État Investissement Québec en avril 2000.

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

C'est dans le discours sur le budget de 1997-1998 que le gouvernement québécois annonce la création de trois Centres de développement des technologies de l'information (CDTI) à Montréal, Hull et Québec¹⁰. Les CDTI sont des lieux désignés où les entreprises bénéficient d'avantages fiscaux spécifiques définis selon des modalités analogues à celles appliquées pour le crédit d'impôt pour titres multimédias. On offre ainsi un congé fiscal d'une durée de cinq ans et des crédits d'impôt couvrant 40 % des salaires et du prix de certains équipements pour une durée de trois ans. Les CDTI sont toutefois réservés aux entreprises ayant des projets novateurs dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et des communications qui s'engagent à créer au moins dix emplois.

La création de la Cité Multimédia¹¹ (CM) le 15 juin 1998 constitue le prolongement direct de cette stratégie. Sise à l'intérieur d'un quadrilatère délimité par les rues de la Commune, King, Duke et William à l'ouest du Vieux-Montréal, la CM voit le jour à l'initiative du consultant Sylvain Vaugeois, de la Société de développement de Montréal (SDM) et du gouvernement du Québec. Afin d'inciter des entreprises œuvrant dans le domaine des technologies de l'information et du multimédia à s'établir dans des édifices détenus par un consortium formé de la SDM, la Société immobilière Trans-Québec (une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec) et SOLIM (le bras immobilier du Fonds de solidarité FTQ), le gouvernement provincial octroie de juin 1998 à juin 1999 un crédit d'impôt remboursable pouvant atteindre 60 % des salaires versés aux employés admissibles, jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 25 000 \$ par emploi. L'aide fiscale est par la suite réduite à 40 % des

salaires versés aux employés admissibles, jusqu'à un montant maximum de 15 000 \$ par emploi jusqu'au 31 décembre 2008.

Le volet immobilier de ce projet, qui consiste à revaloriser d'anciens édifices et à en construire de nouveaux, se chiffre à 225 millions de dollars. M. Bernard Landry remarque lors du lancement officiel de la CM : « Le gouvernement du Québec aidera massivement, pendant les 10 prochaines années, les entreprises qui choisiront la Cité du multimédia comme site pour leurs opérations »¹². Le concept de multimédia retenu par les fonctionnaires est toutefois suffisamment flou pour que des entreprises comme Motorola et Cognicase, qui n'œuvrent pas à strictement parler dans ce domaine, puissent profiter de ces dégrèvements fiscaux.

Sensible aux attentes du reste de la province, le gouvernement québécois annonce également la création du Centre national des nouvelles technologies de Québec (CNNTQ) qui est l'équivalent pour la capitale de la Cité Multimédia.

Voulant reproduire la formule de la CM à une plus grande échelle, le gouvernement québécois lance à Montréal le 11 mai 2000 son projet de Cité du commerce électronique (CCE) qui vise cette fois la zone délimitée par les rues Saint-Antoine, Lucien L'Allier, de la Montagne et René-Lévesque. Les emplois créés ou démenagés dans la CCE vaudront à l'employeur un crédit d'impôt de 25 % jusqu'à concurrence de 10 000 \$ annuellement par emploi. La limite est moins élevée que pour l'aide versée dans la Cité du multimédia (25 % pour un maximum de 15 000 \$), mais la période d'éligibilité demeure fixée à dix ans. Certaines clauses forcent cependant les entreprises à créer

8. *Une stratégie fiscale intégrée pour l'économie du savoir*, Op. cit., p. 22.

9. La littérature spécialisée utilise divers concepts pour analyser la dimension géographique du développement de nouvelles technologies. On parle ainsi de complexes territoriaux d'innovation, districts industriels, technopoles, districts technologiques, trajectoires technologiques régionales, systèmes de production territorialisés, écosystèmes localisés, milieux novateurs et systèmes localisés de production et d'innovation. Un rapport du Conseil consultatif sur les sciences et la technologie (Ottawa) examine certains de ces concepts plus en détail. Voir Yvon Martineau, Claire Poitras et Michel Trépanier, « Les agglomérations scientifiques et technologiques. Synthèse de la littérature scientifique et institutionnelle », 1999 (<http://acst-ccst.gc.ca/skills/finalrepdocs/17f-s.pdf>).

10. On crée par la suite un quatrième centre à Sherbrooke.

11. La Cité du multimédia est devenue la Cité Multimédia en octobre 2000. L'historique et la mission de la Cité Multimédia sont disponibles à <http://www.citemultimedia.com> et http://www.mmedium.com/dossiers/cite_multimedia/index.html.

12. Ministère de l'Industrie et Commerce (Québec). « Monsieur Bernard Landry annonce la création à Montréal de la Cité du multimédia » (<http://www.mic.gouv.qc.ca/communiqués/980615-vp.html>).

un nouvel emploi au bout de 5 ans pour chaque emploi déménagé, faute de quoi elles perdront les avantages fiscaux reliés à ces emplois. Le projet ultime du ministre Bernard Landry est alors de lier la CCE avec la zone franche de l'aéroport de Mirabel : « Les commandes seront prises au centre-ville, l'entreposage et l'expédition seront faits à Mirabel et ainsi nous vendrons au monde entier »¹³. Selon le schéma original, la CCE ajouterait rapidement 3,1 millions de pieds carrés d'espace à bureau aux 35 millions de pieds carrés du centre-ville de Montréal. Ces chiffres seront toutefois revus à la baisse par la suite.

Les entreprises biotechnologiques bénéficient à leur tour de crédits d'impôt estimés à 64 millions de dollars grâce au lancement de la Cité de la biotechnologie et de la santé humaine du Montréal métropolitain¹⁴ à Laval le 5 juin 2001 et de la construction parallèle d'un nouveau Centre de développement des biotechnologies de Laval (CDBL), un édifice de 60 000 pieds carrés, au coût de 35 millions de dollars. Les entreprises qui s'établiront dans le CDBL profiteront d'un congé fiscal de cinq ans sur l'impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale, auxquels s'ajouteront des crédits d'impôt de durée variable remboursables à 40 % sur les salaires (pour une durée de dix ans et un plafond de 15 000 \$ par emploi par année), les équipements (trois à cinq ans) et les frais d'utilisation.

Sensible aux attentes du reste de la province, le gouvernement québécois annonce également la création du Centre national des nouvelles technologies de Québec (CNNTQ) qui est l'équivalent pour la capitale de la Cité Multimédia. Le CNNTQ vise à regrouper dans le quartier Saint-Roch des entreprises misant sur les nouvelles technologies de l'information et des communications appliquées principalement au secteur des arts et de la culture. Le CNNTQ, situé à proximité du CDTI de Québec, regroupera des bâtiments représentant quelque 18 600

mètres carrés de superficie disponible. Une fois pleinement actif, l'aide fiscale correspondante atteindra 12 millions de dollars annuellement. La définition des technologies admissibles aux crédits d'impôt est là aussi suffisamment souple pour que le fabricant d'instruments optiques ABB Bomem, qui songeait sérieusement à ouvrir de nouvelles installations à Saint-Augustin-de-Desmaures, s'y relocalise¹⁵.

Le reste de la province n'est pas non plus négligé avec la création des Carrefours de la nouvelle économie (CNE) qui sont mis en place dans chacune des régions du Québec dépourvues de CDTI. Les CNE peuvent cependant abriter des entreprises exerçant leurs activités dans les technologies de la production, les biotechnologies, les technologies des matériaux et les services de nature scientifique et technologique. De plus, le concept d'édifice unique y est assoupli, de sorte qu'une région peut choisir d'établir son CNE dans plus d'une municipalité. Chaque région se voit octroyer une superficie disponible de 45 000 mètres carrés pouvant par la suite être augmentée à l'initiative du ministère des Régions. L'aide fiscale aux CNE est similaire aux formules décrites précédemment, car les entreprises qui s'y installent ont droit à un crédit d'impôt de 40 % pour chaque employé jusqu'à concurrence de 15 000 \$ par année. L'aide fiscale apportée dans le cadre des CNE peut atteindre, dans le cadre d'une année, la somme de 30 millions de dollars. Selon M. Bernard Landry : « Grâce à cette initiative, il existera dorénavant des masses critiques de développement de la nouvelle économie dans toutes les régions... Le gouvernement du Québec prend ainsi les moyens pour que des formes d'appui qui sont en train de faire leur preuve soient mieux diffusées à travers toute l'économie, et dans toutes les régions du Québec »¹⁶.

13. Dominique Fugère, « Servir la planète entière à partir d'un seul quadrilatère », *Multimédium*, 11 mai 2000 (<http://www.mmedium.com/cgi-bin/nouvelles.cgi?Id=3640>).

14. Pour une description plus détaillée de la mission de cette cité, voir le site officiel à <http://www.biotech.com>.

15. ABB Bomem est une filiale d'ABB, une entreprise multinationale dont le chiffre d'affaires atteint près de 30 milliards de dollars américains.

16. *Une stratégie fiscale intégrée pour l'économie du savoir*, p. i.

2. Les objectifs des cités industrielles

La politique des cités industrielles a deux objectifs principaux : 1) la création d'une masse critique qui facilitera les synergies entre entreprises œuvrant dans un même domaine ; 2) la revitalisation de secteurs urbains en décrépitude.

Créer des synergies reposant sur la proximité

Le principal objectif des cités industrielles est de créer entre les entreprises une synergie qui favorise les échanges, la mise en commun des ressources et la créativité. Les concepteurs de cette politique soutiennent que la proximité géographique crée une culture d'entreprise plus novatrice et facilite la diffusion d'un certain type d'information qu'il est difficile de communiquer autrement que par le contact face à face. Il faut donc, dans cette optique, concentrer le plus possible les entreprises œuvrant dans un domaine.

Selon un porte-parole du ministère des Finances : « En incitant les entreprises visées à se regrouper dans des lieux spécifiques, l'objectif est de créer rapidement une masse critique et une synergie entre ces entreprises, à l'imitation de ce qui s'est produit dans les pôles technologiques les plus performants dans le monde – et on fait notamment référence à Dallas Fort Worth, au Texas, à Silicon Alley à New York, et bien sûr à Silicon Valley, en Californie ». Il ajoute que la création d'un site désigné permet l'établissement d'un environnement de travail exceptionnel car « des services spécialisés peuvent ainsi être mis en commun, des échanges s'établissent, tandis que la proximité des fournisseurs spécialisés et des clients utilisateurs favorise des échanges de tous ordres, des alliances stratégiques ou simplement des relations plus informelles... Le ministère est pour sa part persuadé que le succès de la Cité du multi-média tient tout autant à ce concept de sites désignés, qu'aux avantages fiscaux dont

bénéficient les entreprises qui s'y installent »¹⁷.

Le principal objectif des cités industrielles est de créer une synergie entre les entreprises qui favorise les échanges, la mise en commun des ressources et la créativité.

La nouvelle ministre des Finances, Pauline Marois, tient des propos similaires lors de l'ouverture officielle de la Cité de la biotechnologie et de la santé humaine du Montréal métropolitain : « Parce que nous concentrons des entreprises dans un même univers avec des institutions de recherche autour, nous créons un effet de masse qui a des retombées exceptionnelles sur les plans de la recherche et de la commercialisation de produits ». Elle remarque également que la création de cette synergie vaut bien le coût du déplacement de certains emplois : « Des crédits sont liés à l'implantation d'entreprises même si celles-ci ne créent pas de nouveaux emplois. Nous tenons à ce qu'elles s'installent ici, question de créer une synergie. Nous souhaitons que viennent s'installer ici des entreprises étrangères qui auront droit elles aussi à des avantages fiscaux. En plus, s'il s'agit de personnes étrangères qui viennent ici temporairement, elles n'auront pas d'impôt à payer pour une période de cinq ans. On veut les attirer ici »¹⁸.

La revitalisation de vieux quartiers

Le redéveloppement de quartiers urbains délabrés fait également partie de la mission de certaines cités industrielles. L'un des objectifs parallèles de la Cité Multi-média est cependant de renflouer les coffres de la Société de développement de Montréal (SDM)¹⁹. La SDM est une société paramunicipale montréalaise qui acquiert 70 % des terrains (construits ou non) dans le Faubourg des Récollets à l'ouest du Vieux-Montréal à la fin des années 1980. La SDM débourse alors 75 millions de dollars afin d'y acquérir de vieux immeubles, une

17. « Dossier du journal *Les Affaires* sur les subventions aux entreprises technologiques. Réponse du ministère », p. 4-5.

18. Citée par Patricia Bergeron. « La Cité de la Biotech est lancée à Laval », *Le Devoir*, 6 juin 2001, p. B1.

19. La Société immobilière du patrimoine architectural (SIMP) devient la SDM au milieu des années 1990.

somme qui est bien supérieure à leur valeur marchande. L'objectif est de les raser et de construire un immense complexe d'habitations et de tours à bureaux. La récession économique du début des années 1990 fait toutefois chuter considérablement la valeur de cet investissement et la société paramunicipale enregistre déficit sur déficit.

Suite à une série de consultations, l'Agence du Faubourg des Récollets, un groupe de travail sur la revitalisation du quartier mis sur pied en 1996 par la SDM, se met à promouvoir l'idée de vouer le secteur au multimédia et aux artistes. Certains intervenants gouvernementaux décident alors de faire d'une pierre deux coups en conjuguant redéveloppement immobilier et incitatifs fiscaux pour les nouvelles technologies. La CM a dès lors pour mission de servir de levier pour le multimédia et de développer, maintenir, gérer et assurer la rentabilité à long terme de son parc immobilier²⁰.

Les cités industrielles visent donc à créer des synergies entre les entreprises d'un même secteur et à revaloriser certains quartiers urbains mal en point. Est-il toutefois réaliste de penser qu'elles atteindront ces objectifs ?

3. Un examen critique de la logique des cités industrielles

Mesures fiscales, innovation et localisation

La politique des cités industrielles est basée sur des incitatifs fiscaux plutôt que des subventions directes et s'inscrit en cela dans une tendance nord-américaine. Dans la mesure où les décideurs politiques québé-

cois considèrent les entreprises de la province incapables de devenir compétitives ou de le demeurer sans subsides gouvernementaux²¹, l'utilisation de déductions fiscales peut être vue comme un progrès sur la distribution de subventions. Des fonctionnaires du ministère des Finances soulignent ainsi que « l'utilisation de l'outil fiscal laisse davantage au marché le rôle qu'il doit jouer... Du point de vue des entreprises, les mesures fiscales ont l'avantage d'offrir aux acteurs économiques visés un soutien automatique non discrétionnaire, dont la mobilisation est rapide »²². Ces mesures ne font cependant pas de distinction entre emplois « anciens » et « nouveaux », mais visent plutôt à consolider et à développer des activités considérées comme structurantes. Selon un porte-parole du ministère des Finances, cette distinction est de toute façon impossible à effectuer en pratique dans des secteurs en pleine croissance où la mobilité de la main d'œuvre est très élevée²³.

La recherche sur cette question révèle toutefois que le niveau de taxation locale est beaucoup moins important pour les choix de localisation des entreprises que des facteurs tels le coût et la qualité de la main-d'œuvre. L'immense majorité des entreprises bénéficiant de subventions et de dégrèvements fiscaux admettent d'ailleurs généralement après le fait que leur choix de localisation ne dépendait pas essentiellement des incitatifs gouvernementaux²⁴. L'argumentation du ministère des Finances selon laquelle plusieurs entreprises d'envergure internationale « sont venues s'installer au Québec depuis l'étranger, et ont ainsi transféré ou créé ici des emplois qui, sans les politiques de soutien mises en place, auraient été implantés ailleurs dans le

20. En septembre 1998, l'Agence du Faubourg des Récollets fait une sortie contre le consortium composé de la SDM, la SITQ Immobilier et SOLIM en soulignant que seuls les locataires des trois grands propriétaires immobiliers peuvent s'installer dans la CM, désavantageant les petits propriétaires privés possédant 15 % du quartier. Selon les porte-parole de l'Agence, ceci ne constituerait pas une subvention aux entreprises en multimédia, mais une subvention à la SDM et un mini pacte fiscal avec la Ville de Montréal. Le ministre Landry rétorque que les propriétaires autres que la SDM sont exclus du programme de subventions pour éviter la spéculation et qu'ils bénéficieraient indirectement du développement immobilier du quartier.

21. Dans sa réplique au directeur de l'hebdomadaire *Les Affaires*, un porte-parole du ministère des Finances soutient ainsi que l'essor remarquable du secteur des technologies de l'information et des communications au Québec ne se serait jamais produit aussi rapidement sans « une politique suffisamment offensive » du gouvernement provincial. « Dossier du journal *Les Affaires* sur les subventions aux entreprises technologiques. Réponse du ministère », p. 2.

22. *Une stratégie fiscale intégrée pour l'économie du savoir*, p. 6.

23. « Dossier du journal *Les Affaires* sur les subventions aux entreprises technologiques. Réponse du ministère ».

24. Pour une synthèse des travaux américains sur cette question, voir Peter D. Enrich. « The Rise – and Perhaps the Fall – of Business Tax Incentives » dans David Vrunori (éd.), *The Future of State Taxation*, Washington, D.C. : Urban Institute, 1998, p. 73-88. Il est toutefois entendu que les entreprises bénéficiant de subventions importantes du gouvernement québécois tiennent publiquement un autre discours (voir Labrèche, *Op. cit.*).

monde » doit donc être considérée avec scepticisme²⁵.

Proximité géographique et synergie entre entreprises

La concentration géographique des entreprises œuvrant dans un même secteur est l'une des régularités économiques les plus remarquables à travers l'histoire. L'un des premiers auteurs à analyser le phénomène est l'économiste Alfred Marshall qui écrit en 1890 que l'on observe de tels « districts industriels » dans « l'histoire des civilisations orientales, et dans l'histoire de l'Europe au moyen âge »²⁶. Il appuie notamment son propos sur le texte d'un homme de loi écrit vers 1250 qui décrit plusieurs concentrations d'entreprises œuvrant dans un même domaine à travers l'Angleterre médiévale. On fait aujourd'hui le même constat à la grandeur de la planète, que ce soit pour les districts de la fourrure ou du vêtement de Montréal, les districts joailliers de Bangkok et Tokyo, la concentration d'entreprises de haute-technologie de la Silicon Valley californienne et de la Silicon Alley newyorkaise, l'industrie cinématographique de Hollywood ou les districts financiers de Londres et New York.

De telles concentrations se forment toujours spontanément, car elles permettent aux entreprises de réduire les coûts de transaction avec les acheteurs, les fournisseurs et les autres ressources externes auxquelles elles font appel. Elles facilitent également la fourniture d'intrants spécifiques, coûteux ou difficiles à transporter, qui y sont disponibles en grande variété et à moindre coût. La présence d'un bassin de main-d'œuvre qualifiée assure de plus un marché de l'emploi plus stable pour les spécialistes d'un domaine²⁷. Comme le remarque un gestionnaire américain œuvrant dans la Silicon Valley, il est avantageux pour une entreprise de se localiser au sud de la

Baie de San Francisco, même s'il est difficile d'identifier un facteur en particulier :

« Ce n'est pas une chose particulière. C'est l'énergie requise pour obtenir un ensemble de choses... On trouve ici un nombre élevé de gens expérimentés ayant pris leur retraite, mais qui sont toujours actifs dans l'industrie et qui sont disponibles comme consultants, membres de conseils de direction ou investisseurs de capital de risque. Il y a aussi un large bassin de main-d'œuvre qualifiée qui est disponible... Si vous voulez quelque chose de bien particulier, il y a plusieurs sous-traitants qui peuvent répondre à vos exigences... Il y a pratiquement tout ce que vous voulez dans cette infrastructure. C'est pour cela que je dis que ce n'est pas qu'une chose. C'est la main-d'œuvre, les matériaux, l'accessibilité aux manufacturiers et le temps »²⁸.

La concentration géographique des entreprises œuvrant dans un même secteur est l'une des régularités économiques les plus remarquables à travers l'histoire.

L'ampleur de ces diverses concentrations géographiques varie considérablement selon les besoins en infrastructure des industries. Les grossistes new yorkais du diamant sont ainsi concentrés sur la 47^e rue à Manhattan, tandis que l'industrie aérospatiale de Los Angeles est dispersée à la grandeur de la métropole du sud de la Californie. Plusieurs facteurs entrent alors en ligne de compte : espace requis, coûts des loyers et du transport, visibilité, proximité des autoroutes, etc.

L'existence de ces « districts industriels » est indéniable, mais deux éléments portent à croire que l'on peut difficilement reproduire ce phénomène au moyen d'interventions politiques. Tout d'abord, les auteurs de plusieurs études constatent que la plupart des entreprises localisées dans des districts spécialisés ont bien plus de contacts

25. « Dossier du journal *Les Affaires* sur les subventions aux entreprises technologiques. Réponse du ministère », p. 2.

26. Alfred Marshall, *Principes d'économie politique*, London : Gordon & Breach, 1971 [1920] (reproduction de la traduction de 1909 publiée par Giard et Brière), p. 462.

27. Pour une introduction plus détaillée à la littérature académique sur le sujet, voir notamment André Fischer, *Industrie et espace géographique*, Paris : Masson, 1994 et Edward Malecki, *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness*, London : Longman, 1997.

28. Annalee Saxenian, *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge : Harvard University Press, 1994.

avec des entreprises situées hors de leur région d'attache qu'avec leurs voisins immédiats²⁹. Deuxièmement, il est difficile, voire impossible, d'anticiper les conditions (de marché, immobilières, sectorielles) qui mèneront à la création ou au déclin de ces grappes. Nous allons maintenant examiner ces deux facteurs.

Aucune analyse sérieuse n'identifie la nécessité d'une proximité géographique aussi immédiate que celle souhaitée par les concepteurs des cités industrielles québécoises.

Bien qu'il soit indéniable que la proximité géographique facilite les rencontres entre les divers acteurs impliqués dans la mise au point de nouveaux produits et services³⁰, aucune analyse sérieuse n'identifie la nécessité d'une proximité géographique aussi immédiate que celle souhaitée par les concepteurs des cités industrielles québécoises. La majorité des clients et des fournisseurs des entreprises de la Silicon Valley sont localisés hors de la région de San Francisco. L'origine des premières entreprises de cette région remonte d'ailleurs à des contrats de sous-traitance pour de grandes entreprises de l'est des États-Unis, telles que General Electric et RCA. De leur côté, bon nombre de fabricants du district horloger du Jura suisse font faire le design de leurs montres à Milan et importent plusieurs composantes de Hong Kong, du Japon et d'ailleurs, tout en étant tributaires du marché international pour l'écoulement de leur production³¹.

Selon certains ingénieurs de la Silicon Valley (une région où la congestion routière est beaucoup plus problématique que dans l'agglomération montréalaise), il est

tout à fait possible de créer des synergies soutenues jusqu'à une distance d'environ 80 kilomètres. L'idée selon laquelle des employés d'une entreprise de Laval sont incapables de collaborer de façon soutenue avec une entreprise de Kirkland ou de Saint-Bruno et que l'on doit investir des millions de dollars pour en faire des voisins immédiats n'a aucun fondement. Les synergies locales ne sont en dernière analyse qu'un facteur parmi d'autres – tels que le choix d'un bon créneau, une équipe compétente et motivée, la desserte en transport, la chance, etc. – qui contribuent à la compétitivité des entreprises. Microsoft s'est très bien tirée d'affaires bien que son siège social soit à plus de 1 000 kilomètres de Silicon Valley.

Outre le fait que le rôle des synergies locales a été grandement exagéré, plusieurs expériences similaires menées au cours des quatre dernières décennies indiquent qu'il est pratiquement impossible de reproduire les conditions menant à l'éclosion spontanée de ces grappes.

L'un des premiers politiciens de l'après-guerre qui s'intéresse à la Silicon Valley est Charles de Gaulle qui insiste pour faire un pèlerinage à San Francisco après avoir visité le comptoir du parc industriel de l'Université de Stanford à l'exposition universelle de Bruxelles en 1958³². On ne compte plus depuis le nombre de parcs scientifiques, technoparcs, technopoles et autres pôles de croissance que ces expériences ont inspirés. Le verdict de la plupart des analystes est cependant sans appel : si certaines stratégies de développement économique local basées sur la haute technologie sont des opérations immobilières réussies dans la mesure où elles réussissent à attirer des entreprises et des emplois, aucune n'a créé de véritables synergies locales³³. Là encore, on cons-

29. Pour une synthèse de ces travaux, voir Niles Hansen, « Regional Development Policies: Past Problems and Future Possibilities », *Canadian Journal of Regional Science*, 19 (1), 1996, p. 107-118 et Peter Maskell and Anders Malmberg, « Localised Learning and Industrial Competitiveness », *Cambridge Journal of Economics*, 23 (2), 1999, p. 167-185.

30. Malgré certaines croyances répandues selon lesquelles les nouvelles technologies font que la distance n'a plus d'importance, les nouvelles technologies de l'information n'affectent pas de façon fondamentale la distribution géographique de l'activité économique. Voir notamment Martin Jourdenais et Pierre Desrochers, « La fin de la distance et la déconcentration de l'activité économique : Nouvelle réalité ou mirage ? », *Revue canadienne des sciences régionales*, 21 (1), 1998, p. 49-72.

31. Olivier Crevoisier, *Industrie et région : Les milieux innovateurs de l'Arc jurassien*, Neuchâtel : EDS, 1993.

32. Stuart W. Leslie et Robert H. Kargon, « Selling Silicon Valley: Frederick Terman's Model for Regional Advantage », *Business History Review*, 70, 1996, p. 435-472.

33. Voir Hansen, *Op. cit.* ; Leslie et Kargon, *Op. cit.* ; Richard Shearmur and David Doloreux, « Science Parks: Actors or Reactors? Canadian Science Parks in their Urban Context », *Environment and Planning*, A 32, 2000, p. 1065-1082 ; et Rikard Stankiewicz, « Science Parks and Innovation Centers » dans Henry Etzkowitz, Andrew Webster and Peter Healey, *Capitalizing Knowledge. New Intersections of Industry and Academia*, Albany : State University of New York Press, 1998, p. 133-147.

tate que l'appartenance à des réseaux hors de la région d'accueil, dont notamment aux autres divisions de la même entreprise, est dominante. Les chercheurs britanniques Massey, Quintas et Weild résumant bien la plupart des expériences dans le titre de leur ouvrage *High-Tech Fantasies: Science Parks in Society, Science and Space*³⁴.

Plus près de nous, le professeur Richard Shearmur de l'Institut national de la recherche scientifique et David Doloreux de l'Université de Waterloo ont constaté qu'il n'y a pratiquement pas de différence en termes de création d'emplois entre les régions canadiennes qui se sont dotées d'un parc scientifique et celles qui en sont dépourvues³⁵. Les géographes ont mesuré l'impact sur l'emploi des 17 parcs technologiques créés au Canada au cours des 20 dernières années. Ils ont constaté que, dans les régions urbaines dotées d'un technoparc, la proportion des emplois dans les industries de haute technologie est passée de 2,5 % en 1971 à 5,1 % en 1996, tandis que dans les régions qui en sont dépourvues, cette proportion est passée de 1,4 % à 2,9 %. On trouve donc aujourd'hui dans les villes canadiennes deux fois plus d'emplois de haute technologie qu'il y a 25 ans, technopoles ou pas. Les chercheurs nous rappellent également que les régions métropolitaines où ont été créés des parcs technologiques étaient déjà celles où étaient concentrées les emplois de haut savoir et que les nouvelles installations n'y ont rien changé. Comme le remarque le professeur Shearmur : « Si on n'avait pas ouvert le parc, les emplois high tech seraient venus de toute manière »³⁶. Les auteurs concluent au terme de leur démarche que les technopoles ne sont que des outils de marketing qui ne font que déplacer les emplois.

Les tenants des cités industrielles favorisent une concentration géographique d'entreprises similaires. Outre les problèmes soulevés jusqu'ici, on doit souligner que cette orientation va à l'encontre de plusieurs études démontrant qu'un milieu diversifié a aussi des avantages importants, comme nous allons maintenant le constater.

Les synergies inter-industrielles

Plusieurs études récentes indiquent que ce sont les villes au tissu industriel le plus diversifié et non le plus spécialisé qui créent le plus d'emplois³⁷. Glaeser, Kallal, Scheinkman et Shleifer observent très nettement que l'emploi croît plus rapidement dans les secteurs industriels localisés dans les villes américaines les plus diversifiées entre 1956 et 1971³⁸. Coffey et Shearmur reprennent cette approche dans le contexte canadien et obtiennent des résultats similaires³⁹. Dans une démarche quelque peu différente, Feldman et Audretsch constatent à partir de l'analyse d'une banque de données d'inventions américaines que la « diversité à travers des activités économiques complémentaires partageant des fondements scientifiques communs produit davantage d'innovation que la spécialisation régionale »⁴⁰. Harrison, Kelley et Gant utilisent un échantillon d'entreprises œuvrant dans le secteur des métaux et constatent eux aussi que la diversité locale semble plus importante que la spécialisation régionale comme facteur explicatif du comportement novateur des entreprises⁴¹.

Pour résumer ces études, on apprécie de plus en plus le fait que le mode de vie urbain multiplie le nombre de personnes ou de techniques avec lesquelles un individu

34. Doreen Massey, Paul Quintas et David Wield, *High Tech Fantasies: Science Parks in Society, Science and Space*, London : Routledge, 1992.

35. Shearmur and Doloreux, *Op. cit.*

36. Cité par André Pratte, « Effet négligeable des technoparcs sur l'emploi "high-tech" », *La Presse*, 11 mai 1999, p. A2.

37. Pour une recension plus complète du débat entourant cette problématique, voir Pierre Desrochers, « Local Diversity, Human Creativity, and Technological Innovation », *Growth and Change*, 32 (3), 2001, p. 369-394.

38. Edwar Glaeser, Heidi Kallal, Jose Scheinkman and Andrei Shleifer, « Growth in Cities », *Journal of Political Economy*, 100 (6), 1992, p. 1126-1153.

39. William Coffey and Richard Shearmur, « Factors and Correlates of Employment Growth in the Canadian Urban System, 1971-1991 », *Growth and Change*, 29, 1998, p. 44-66.

40. Maryann Feldman and David Audretsch, « Innovation in Cities : Science-based Diversity, Specialization and Localized Competition », *European Economic Review*, 43, 1999, p. 409-429. Ma traduction d'un passage, p. 427.

41. Bennett Harrison, Maryellen Kelley and Jon Gant, « Specialization Versus Diversity in Local Economies », *Cityscape*, 2 (2), 1996, p. 61-93 ; *Idem*, « Innovative Firms and Local Milieu », *Economic Geography*, 72 (3), 1996, p. 233-258.

est susceptible d'entrer en contact et que les milieux urbains les plus diversifiées seront plus propices à la réalisation de nouvelles combinaisons.

L'histoire de la chaîne de montage permet d'illustrer ces processus de façon plus concrète. La plus ancienne dont nous ayons conservé la trace était en opération dans une biscuiterie du Royaume-Uni en 1804. Ce concept sera au cours des années suivantes adapté dans des fabriques de machines-outils, des moulins à farine, des abattoirs, des conserveries et dans la fabrication de petites pièces de fonte appareillant les freins des wagons de chemins de fer. Bien que nous ignorions les processus par lesquels ce procédé de fabrication fut adopté d'un secteur industriel à l'autre, nous savons toutefois comment il devint une composante essentielle de l'industrie automobile en 1913 dans les usines Ford.

Une politique industrielle qui vise délibérément à renforcer la spécialisation du milieu économique montréalais ne peut que s'avérer contre-productive tant en raison de son coût élevé que de la surspécialisation qu'elle entraîne.

Dans sa biographie écrite en collaboration avec Samuel Crowther, Henry Ford rappelle que les « lignes de démontage » des abattoirs de Chicago servirent d'inspiration pour la production continue dans ses usines lorsque William Klann, son directeur du département des moteurs, effectua une visite guidée des abattoirs de la compagnie Swift à Chicago. Il aurait alors remarqué à son surintendant, le franco-américain Peter Martin, que « si l'on peut tuer des cochons et des vaches de cette façon, on peut construire des automobiles sur le même principe »⁴². Klann souligna de plus comment ses collègues bénéficièrent de l'expertise acquise dans les minoteries de la firme Huetteman & Cramer et de certaines brasseries industrielles de la région de Détroit. L'historien David Hounshell croit de plus que les employés de Ford s'inspirèrent de processus utilisés dans certaines conserve-

ries de leur région. Le succès de l'industrie automobile de Détroit fut dans une large mesure tributaire du savoir-faire développé dans d'autres industries locales. Dans une étude récente conduite auprès d'un échantillon d'inventeurs autonomes québécois, j'ai illustré plus en détail comment des processus similaires se déroulent quotidiennement dans la région montréalaise et ailleurs, notamment lorsque des individus changent d'emploi d'un domaine à un autre⁴³.

S'il est exact de dire que les milieux diversifiés créent plus d'emplois que les milieux spécialisés, il va de soi qu'une politique industrielle qui vise délibérément à renforcer la spécialisation du milieu économique montréalais ne peut que s'avérer contre-productive tant en raison de son coût élevé que de la surspécialisation qu'elle entraîne.

Le développement spontané des techniques de pointe dans la région montréalaise

Le développement de nouvelles activités économiques dans la région montréalaise avant l'adoption de la politique des cités industrielles se conformait bien aux processus spontanés décrits jusqu'ici. On y observait notamment des regroupements géographiques d'entreprises et l'intégration de technologies diverses.

Le professeur de communications de l'Université du Québec à Montréal Michel Cartier identifie en 1998 sept concentrations régionales comptant un nombre plus ou moins important de firmes œuvrant dans le secteur des technologies de l'information : 1) la Cité du Multimédia (Faubourg des Récollets) ; 2) le complexe international (centre-ville) ; 3) le complexe du boulevard René-Lévesque Est ; 4) le complexe Quartier Latin (Saint-Denis-Maisonnette) ; 5) le multiplexe Softimage (Boulevard Saint-Laurent) ; 6) le complexe de Ville Saint-Laurent ; 7) le technopole de Laval (Boulevard Armand-Frappier)⁴⁴. On trouve ainsi dans le centre-ville de Montréal plusieurs

42. David Hounshell. 1991. *From the American System to Mass Production, 1800-1932*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, p. 241 (notre traduction).

43. Desrochers, 2000, *Op. cit.* et Desrochers, 2001, *Op. cit.*

44. Michel Cartier, « Le multimédia », *Multimedium*, 10 novembre 1998 (<http://www.mmedium.com/dossiers/cartier/>).

grandes entreprises plus anciennes, mais ayant développé une expertise dans le domaine telles que BCE (Bell Canada, Bell Canada International, BCE Mobile, Télé-Direct, TéléSAT, Nortel), Téléglobe (Télésystème, Microcell, Coscient), Seagram (Polygram, MCA), Power Corporation et Québecor ; des firmes de consultants telles que DMR et CGI ; et plusieurs petites entreprises occupant des niches plus pointues. La présence du concepteur de logiciels Softimage sur le boulevard Saint-Laurent avait de même mené à la création de plusieurs petites entreprises situées à proximité, tandis que des firmes bien établies telles que Ericsson, Alis, Facsimile et HoloVision avaient pignon sur rue à Ville Saint-Laurent.

Le professeur Cartier remarque également que les entreprises œuvrant dans le multimédia avaient réussi à fusionner plusieurs technologies plus anciennes pour en créer de nouvelles. Le multimédia est d'ailleurs selon lui une convergence de plusieurs secteurs d'activités tels que les techniques informatiques et de télécommunications, l'interactivité, les images et les langues : « Le multimédia se développe au confluent de tous ces secteurs, mais il ne saurait exister sans eux. Sa bonne santé dépend de l'approvisionnement de chacun de ces secteurs par les acteurs ».

Il est donc acquis que la « nouvelle économie » s'était implantée à Montréal à l'initiative d'entrepreneurs privés et que des synergies locales s'étaient développées entre les entreprises sans qu'elles n'aient eu besoin d'être voisines de palier ou localisées dans le même quadrilatère. Leur évolution sans la politique des « cités » aurait suivi les processus habituels. La plus grande partie de ces entreprises auraient éventuellement fermé leurs portes ou auraient été acquises par leurs compétiteurs, mais certaines auraient tiré leur épingle du jeu et pris de l'expansion. Certains employés auraient décidé de devenir leur propre patron et auraient fondé de nouvelles firmes. Ces entreprises auraient établi des liens avec des clients et des fournisseurs à Montréal et ailleurs afin d'atteindre leurs objectifs. Elles auraient

procédé à l'embauche d'employés ayant acquis une expertise utile chez leurs compétiteurs ou ailleurs. Plusieurs d'entre elles auraient éventuellement changé de localisation, que ce soit pour répondre à leurs nouveaux besoins en espace ou à la recherche d'un immeuble plus prestigieux. Les cités viennent toutefois complètement fausser ces processus ainsi que l'évolution normale du marché immobilier montréalais, comme nous allons maintenant le voir plus en détail.

Déplacements d'entreprises et impact sur le marché immobilier

Le principal problème des subventions territorialisées a toujours été ce que l'économiste Mario Polèse de l'Institut national de la recherche scientifique qualifie « d'effet frontière », c'est-à-dire que les choix de localisation des entreprises dépendent davantage des subsides gouvernementaux que de l'efficacité économique⁴⁵. La politique des cités industrielles n'y fait pas exception et compte parmi ses principales victimes les régions, les parcs industriels et les propriétaires immobiliers n'étant pas situés dans les zones désignées, de même que les commerces servant les employés des entreprises s'étant relocalisés pour bénéficier des dégrèvements fiscaux. Le promoteur immobilier Oxford Québec a ainsi perdu plusieurs clients importants, dont la société-conseil en informatique Cognicase qui occupait plus de 40 000 pi² dans l'un de ses immeubles. La présidente-directrice générale du Parc technologique du Québec métropolitain constate également que des entreprises quittent son parc pour profiter des avantages liés au CNNTQ et ajoute que « c'est odieux quand on pense que nos impôts servent à cela ». Toujours à Québec, le promoteur Robert Lamontagne voit une entreprise qu'il avait supporté à ses débuts et qui lui louait 2 500 pi², la firme de cartographie sur internet Korem, le délaissier au profit du CNNTQ⁴⁶. On doit également ajouter que le gouvernement du Québec est lui-même directement affecté par cette politique, car il

45. Mario Polèse, *Économie régionale et urbaine. Logique spatiale des mutations économiques*, Paris : Economica, 1994.

46. Stéphane Labrèche, « Québec donne des millions pour créer des emplois... existants », « Certains propriétaires immobiliers sont mécontents » et « L'objectif de Québec : Créer une masse critique », *Les Affaires*, 8 janvier 2000.

est le plus grand propriétaire immobilier du centre-ville de Montréal par l'intermédiaire de la SITQ-Immobilier, une filiale de la Caisse de dépôt et placement.

La création d'une classe de locataires subventionnés scindera le marché en deux et créera une concurrence entre le segment subventionné et le segment des propriétaires privés.

La problématique du déménagement d'entreprises fait la manchette avec la publication le 8 janvier 2000 dans l'hebdomadaire *Les Affaires* d'une série d'articles soulevant le problème⁴⁷. On y cite notamment le coordonnateur du Bureau de développement de la nouvelle économie qui est chargé de gérer les programmes d'aide financière qui admet que « nous ne savons pas combien d'emplois existants sont transférés dans les centres ». Un porte-parole du ministère des Finances confirme quelques jours plus tard le problème, mais soutient que les promoteurs n'ont qu'à s'adapter : « Il est vrai que, dans certains cas précis, on assiste au déménagement vers la Cité du multimédia de Montréal ou le CNNTQ de Québec d'entreprises qui étaient installées ailleurs, et qui mettent ainsi fin à leurs contrats de location. Selon les informations dont dispose le ministère, de tels déménagements s'effectuent toujours avec un certain délai, ce qui permet aux promoteurs ou aux responsables concernés de s'adapter en conséquence ». On note cependant que quelques mois plus tard des dispositions beaucoup plus sévères en terme de création d'emplois sont adoptés dans la Cité du commerce électronique.

Le 28 juin 2000, la firme de consultants SECOR publie une étude pour le compte de l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) concluant que le programme gouvernemental faussera le jeu de la concurrence sur le marché immobilier⁴⁸. Selon les auteurs, la création d'une classe de locatari-

res subventionnés scindera le marché en deux et créera une concurrence entre le segment subventionné et le segment des propriétaires privés. L'impact est particulièrement important pour les propriétaires d'immeubles à bureaux du centre-ville, car les programmeurs et analystes y occupent une portion importante des espaces locaux. Selon cette analyse, le gouvernement pourrait atteindre les objectifs visés par la politique des cités en accordant les crédits d'impôt à toutes les entreprises admissibles, en leur laissant le libre choix de leur place de travail. Cette approche permettrait notamment d'utiliser les crédits pour développer les affaires plutôt que de financer les coûts de déménagement et de location.

Une étude plus détaillée de la réputée firme d'analystes et évaluateurs immobiliers Desjarlais Prévost et Associés (DPA) en arrive aux mêmes conclusions quelques mois plus tard⁴⁹. L'étude de DPA, basée sur une enquête auprès de propriétaires immobiliers et non sur des modèles théoriques, démontre elle aussi qu'en créant des concentrations artificielles du multimédia et du cybercommerce, le gouvernement québécois engendre une concurrence déloyale et dévaluera le parc immobilier montréalais. Selon les trois scénarios élaborés par DPA, une baisse de valeur se situant entre 222 et 429 millions de dollars affecterait les répondants de l'étude, soit 39 bâtiments abritant 2 024 entreprises locataires qui totalisent plus de 20,5 millions de pieds carrés dans l'arrondissement centre de Montréal. Le scénario le plus optimiste est basé sur le développement des phases initiales des projets, 2,5 millions de pieds carrés additionnels à Montréal, tandis que le scénario le plus pessimiste prévoit 3,5 millions de nouveaux pieds carrés d'ici 2005⁵⁰. L'étude rappelle également, à titre comparatif, que le marché immobilier de Montréal a absorbé en moyenne 345 000 pieds carrés par année au cours des dix dernières années.

47. Stéphane Labrèche, *Op. cit.*

48. Secor, *Création de la classe immobilière subventionnée et son impact sur le marché montréalais*, Montréal, juin 2000.

49. Desjarlais Prévost et Associés, *Impact sur les valeurs immobilières selon trois scénarios de développement du marché des bureaux de l'arrondissement centre de Montréal, à la suite du développement de la Cité du commerce électronique et de la Cité du multimédia*, août 2000. DPA est une filiale de Raymond Chabot Grant Thornton et est le principal spécialiste des enquêtes de marché des bureaux dans la région métropolitaine de Montréal.

50. Le scénario plus pessimiste apparaît toutefois peu probable en raison de la diminution de l'ampleur du projet de CCÉ au cours des mois suivants.

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

L'étude de DPA est toutefois particulièrement intéressante dans la mesure où elle tente d'analyser le type d'édifices à bureau qui sera le plus affecté. Pour éviter d'utiliser des modèles théoriques, DPA a identifié les locataires « migrants potentiels » susceptibles de vouloir profiter des loyers subventionnés en fonction de la catégorie d'immeubles où ils sont installés : la classe de prestige (les plus imposants complexes immobiliers érigés depuis 1990), la classe A et la classe B. Les données obtenues des répondants ont révélé, sans surprise, que ce sont surtout des locataires d'immeubles de classes B, c'est-à-dire des immeubles anciens dont les loyers sont plus abordables, qui seront susceptibles de migrer vers les zones désignées. Les analystes de DPA estiment ainsi que 28 % des locataires de cette classe pourraient déménager, contre 10,3 % des locataires d'espaces de classe A et 4,3 % des locataires de la classe prestige. Selon la moyenne des trois scénarios de DPA, 23,2 % de l'aire brute locative des immeubles de classe B pourrait être désertée.

L'étude de DPA se limite à souligner l'impact de ces mesures pour les propriétaires immobiliers, mais il ne faudrait pas non plus oublier tous les commerces situés près de ces immeubles qui dépendent pour leur survie de la clientèle qui y travaille. De plus, en attaquant directement les immeubles de catégorie B, la politique des cités industrielles mine le principal terrain des nouvelles idées, car comme l'a souligné la théoricienne urbaine Jane Jacobs dans sa formule consacrée : « *New ideas need old buildings* ». Les commentaires de Jacobs, qu'elle formule pour la première fois en 1961, méritent d'ailleurs d'être reproduits :

« Les villes ont tellement besoin d'immeubles anciens qu'en leur absence, il est pratiquement impossible de voir se développer des rues et des districts pleins de vie. Par immeubles anciens, je ne fais pas allusion aux reliques du passé, ou à ceux qui ont fait l'objet d'une réhabilitation aussi coûteuse que réussie, encore que cette catégorie d'immeubles soit très précieuses pour une cité. Non, je pense surtout aux nombreux immeubles anciens ordinaires, sans

caractère particulier, sans grande valeur, parfois mal entretenus, que nous voyons autour de nous.

Si une zone urbaine ne comporte que des immeubles neufs, automatiquement, il ne sera possible d'y trouver que des entreprises susceptibles de faire face au coût élevé de la construction neuve... Pour ce faire, ces entreprises doivent soit posséder une forte rentabilité, soit bénéficier de subventions importantes... Quant aux idées vraiment neuves dans tous les domaines – même si en fin de compte certaines de celles-ci se révèlent rentables ou présentent d'autres avantages –, il n'y a pas de place pour elles dans le cadre coûteux d'une construction nouvelle, car il n'y a pas de place pour les risques inhérents à des essais, des échecs et des expérimentations. Des idées éprouvées peuvent parfois s'épanouir dans le cadre d'un immeuble neuf, des idées neuves doivent obligatoirement prendre naissance dans un immeuble ancien »⁵¹.

En raison du coût élevé des loyers, les nouveaux immeubles ne seront plus compétitifs lorsque les subventions prendront fin et les entreprises y ayant emménagé risquent fort de devoir se relocaliser à ce moment dans d'autres immeubles.

Plusieurs producteurs québécois de logiciels avaient ainsi décidé d'occuper des immeubles de catégorie B à leur début et y sont demeurés par la suite, contribuant par le fait même à leur revalorisation. Le cas de Zero-Knowledge Systems à la Place Dupuis est l'un des plus beaux succès à cet égard⁵². On note également que, conformément à l'analyse de Jacobs, toutes les entreprises établies dans la CM paient un loyer qui est considérablement plus élevé (plus du double dans certains cas) que leur loyer antérieur et gaspille ainsi une partie importante des subventions à l'emploi. Par exemple, l'un des associés de la firme de consultants VDL2 estimait en 2000 que les deux tiers des crédits d'impôt seront absorbés par le déménagement, la hausse de loyer, le coût de la connexion Internet et autres dépenses liées à l'immobilier. La

51. Jane Jacobs, *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Liège : Pierre Mardaga Éditeur, 1991 [1961], p. 191-192.

52. Voir le site web de l'entreprise à www.zeroknowledge.com.

« valeur ajoutée » de l'aide gouvernementale dans ce cas précis ne représentait donc au bout du compte qu'un tiers du montant total⁵³. Tout ceci laisse deviner qu'en raison du coût élevé des loyers, les nouveaux immeubles ne seront plus compétitifs lorsque les subventions prendront fin et les entreprises y ayant emménagé risquent fort de devoir se relocaliser à ce moment dans d'autres immeubles.

Outre le déménagement inutile d'entreprises, on constate rapidement que la demande dépasse l'offre de locaux disponibles dans certains sites désignés. La CM ne peut ainsi prendre de l'expansion dans un quadrilatère qui est rapidement occupé à 100 %. Des mesures transitoires particulières doivent donc être adoptées à Montréal et à Québec pour combler le décalage entre l'échéancier du gouvernement et les travaux sur les chantiers, notamment la possibilité de bénéficier du crédit d'impôt à compter du jour où un bail est signé, mais sans attendre le futur transfert au sein de la Cité Multimédia, de la Cité du commerce électronique ou du CNNTQ. Le Groupe CGI, qui doit s'installer dans la Cité du com-

merciale Westcliff a ainsi mis un terme à la construction d'un immeuble à bureaux de 125 millions de dollars à côté de la Tour de la Bourse en raison de la concurrence des loyers subventionnés⁵⁵.

L'essor des sites désignés se fait donc au détriment d'autres quartiers de la ville et d'autres promoteurs immobiliers, dont notamment le gouvernement du Québec, à un coût qui est très élevé.

Conclusion

Avec sa politique des cités industrielles, le gouvernement québécois lie pour la première fois ses avantages fiscaux pour l'innovation avec la localisation sur des sites désignés. Comme nous l'avons toutefois constaté, la proximité géographique n'est qu'un facteur parmi d'autres pouvant contribuer au succès des entreprises. Il est de plus à peu près certain que la surspécialisation au sein des cités industrielles est contre-productive en raison de son coût élevé et de son impact négatif sur les flux technologiques entre diverses industries.

Le programme visait à l'origine à subventionner les salaires des nouveaux employés, une dépense que l'on justifie en invoquant la formation professionnelle dans des secteurs de pointe. Ce critère fut toutefois rapidement abandonné avec l'élargissement du dégrèvement fiscal à tous les employés des entreprises qui se relocalisent à l'intérieur des sites désignés. L'une des conséquences de la révision de cette politique est qu'une portion considérable des crédits d'impôt consentis est investie dans la construction d'immeubles neufs plutôt que dans la formation. Cette relocalisation d'entreprises se fait aux dépens des promoteurs immobiliers œuvrant dans les zones non-désignées – dont le plus important est paradoxalement le gouvernement du Québec par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt et placement – et des commerces environnants.

Cette relocalisation d'entreprises se fait aux dépens des promoteurs immobiliers œuvrant dans les zones non-désignées – dont le plus important est paradoxalement le gouvernement du Québec par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt et placement – et des commerces environnants.

merce électronique en 2003, touche ainsi déjà 10 000 \$ par année pour chacun des 2 400 emplois qu'il doit y transférer d'ailleurs sur le territoire montréalais. CGI s'est également engagé à créer 2 000 emplois à la Cité, chacun subventionné à coup de 10 000 \$ par année pendant 10 ans – un dégrèvement fiscal de près de 200 millions pour dix ans⁵⁴.

Certains intervenants soulignent de plus que la création de sites désignés a entraîné le report de plusieurs projets de construction d'immeubles à bureaux. La société

53. Jean-Sébastien Marsan, « La Cité du multimédia de Montréal », *Multimédium* (http://www.mmedium.com/dossiers/cite_multimedia/index.html).

54. Laurier Cloutier, « Québec offre de nouveau son aide à la Cité du commerce électronique. Encore une fois, Desjardins ne croit pas en avoir besoin », *La Presse*, 26 juillet 2001.

55. René Lewandowski, « Les promoteurs privés hésitent à construire au centre-ville de Montréal malgré le faible taux d'occupation », *Le Devoir*, 29 août 2001.

Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?

Les cités industrielles sont également victimes du syndrome classique des politiques de développement régional où un nombre beaucoup trop grand de sites peu prometteurs sont choisis par les politiciens pour des raisons électoralistes⁵⁶. Le problème n'est toutefois pas limité qu'aux Carrefours de la nouvelle économie. Le maire de Montréal a ainsi indiqué qu'il souhaitait relancer l'est de la métropole en créant une nouvelle cité de la logistique qui se grefferait au port de Montréal afin de créer de la valeur ajoutée aux activités de transbordement, à laquelle s'ajouteraient quatre nouveaux pôles afin d'amener une « cohérence dans l'action »⁵⁷. Il y a également fort à parier qu'une telle approche sera bientôt à l'agenda de plusieurs maires de villes nouvellement fusionnées.

Quelle est la meilleure politique à adopter envers les cités à la lumière de l'analyse contenue dans le présent document ? Nous faisons trois recommandations.

Au lieu d'offrir des incitatifs fiscaux ciblés, le gouvernement du Québec devrait baisser les impôts pour tous et laisser les entrepreneurs décider eux-mêmes, au meilleur de leur jugement, de questions telles que la localisation de leur entreprise et les liens à développer avec leur milieu, car la recherche a permis d'établir une relation négative, forte et durable, entre la taille de l'État mesurée par les dépenses publiques et la croissance du PIB⁵⁸.

Si le gouvernement estime malgré tout nécessaire d'accorder ces avantages fiscaux pour encourager le développement de certains secteurs de la nouvelle économie, il devrait alors le faire pour toutes les entreprises de ces secteurs, où qu'elles soient installées sur le territoire de la province. Il n'existe aucune raison de croire qu'ajouter une contrainte géographique à ces mesures comporte des bénéfices.

Enfin, si le gouvernement tient malgré tout à ajouter une contrainte géographique, celle-ci devrait être substantiellement assouplie pour éviter les déplacements inutiles d'emplois d'un quartier à l'autre à l'intérieur d'une même ville. Une modification de ce type ferait au moins en sorte d'éviter les pires effets néfastes de la politique des cités.

Quelle que soit l'option retenue, nous sommes d'avis que le gouvernement provincial devrait revoir substantiellement et rapidement le bien-fondé de sa stratégie des « cités industrielles », si possible dès son prochain budget.

56. Hansen, *Op. cit.*

57. Sophie Cousineau, « Bourque mise sur une cité de la logistique », *La Presse*, 28 juillet 2001, p. A1-A2 ; André Dubuc et Francis Vailles, « Pierre Bourque entend faire le ménage de l'île », *Les Affaires*, 29 septembre 2001, p. 5. Les autres pôles envisagés sont le pôle de l'Ouest (Pointe-Claire, Kirkland, Beaconsfield et Baie-d'Urfé) qui recevraient les entreprises pharmaceutiques et de biotechnologie. Le pôle de Saint-Laurent (comprenant Dorval) qui viserait les entreprises des télécommunications et de l'aéronautique. Le pôle du centre-ville qui regrouperait le secteur financier, l'informatique et le commerce. L'Innopôle (rue Chabanel et Marché central) accueillerait la mode et les nouvelles technologies. On note toutefois qu'outre la cité de la logistique tous ces pôles fonctionnent déjà très bien de façon informelle.

58. James Gwartney, Randall Holcombe et Robert Lawson, *Taille de l'État et richesse des nations*, Institut économique de Montréal, février 2000.

Annexe 1

COMMUNIQUÉ

Une étude de l'IEDM conteste la pertinence économique des « cités »

MONTRÉAL, LE 22 OCTOBRE 2001 – La politique du gouvernement québécois de créer des « cités » pour stimuler le développement de la nouvelle économie n'a pas vraiment de fondement dans la théorie économique et aura un impact négatif sur le marché immobilier.

C'est cette conclusion sévère que tire une étude de l'Institut économique de Montréal divulguée aujourd'hui et intitulée *Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?*

Depuis quelques années, le gouvernement québécois encourage les entreprises œuvrant dans un même domaine à déménager à l'intérieur de zones désignées au moyen d'exemptions fiscales qui coûteront plus de 2 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie. Cette politique des cités, dont les plus connues sont la Cité Multimédia, la Cité du commerce électronique et le Centre national des nouvelles technologies de Québec, vise principalement à créer des synergies entre les entreprises et à revitaliser certains secteurs urbains.

Selon le directeur de la recherche de l'IEDM et auteur de cette étude, Pierre Desrochers, cette politique ne repose toutefois sur aucune analyse économique détaillée. M. Desrochers a passé plusieurs années à étudier l'impact de la proximité géographique sur l'innovation. Selon lui, s'il est vrai qu'on retrouve des concentrations géographiques d'entreprises d'un même secteur dans tous les lieux et à toutes les époques, celles-ci se produisent spontanément selon des critères qui correspondent à chaque secteur industriel, et il n'y a aucune raison de croire qu'il est nécessaire de dépenser des milliards de dollars pour les susciter. D'ailleurs, ajoute-t-il, « cette politique des cités ne diffère pas fondamentalement d'autres mesures, telles que les parcs scientifiques et les pôles de croissance, qui ont toutes échoué dans le passé ».

Qui plus est, le phénomène contraire, c'est-à-dire les contacts avec les fournisseurs ou clients extérieurs ainsi qu'avec des entreprises d'autres secteurs d'activités dans un environnement économique diversifié, est aussi essentiel pour l'innovation que la « synergie » tant vantée entre entreprises du même secteur. En suscitant une concentration géographique indue, la politique des cités peut donc

nuire à d'autres aspects du développement d'une industrie.

L'étude de l'IEDM note enfin qu'en soutenant financièrement le déménagement d'entreprises d'un quartier à un autre, cette politique porte un préjudice important aux parcs industriels, aux propriétaires immobiliers et aux commerces qui ne sont pas situés dans les zones désignées. La principale victime de ce processus est ironiquement le gouvernement du Québec lui-même, car il est le plus grand propriétaire immobilier du centre-ville de Montréal par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt et placement. Selon Pierre Desrochers, « le gain d'une cité industrielle, c'est toujours la perte d'un autre quartier ».

L'étude de l'IEDM fait trois recommandations à la suite de cette analyse. Au lieu d'offrir des incitatifs fiscaux ciblés, le gouvernement du Québec devrait baisser les impôts pour tous et laisser les entrepreneurs décider eux-mêmes, au meilleur de leur jugement, de questions telles que la localisation de leur entreprise et les liens à développer avec leur milieu.

Si le gouvernement estime malgré tout nécessaire d'accorder ces avantages fiscaux pour encourager le développement de certains secteurs de la nouvelle économie, il devrait alors le faire pour toutes les entreprises de ces secteurs, où qu'elles soient installées sur le territoire de la province. Il n'existe aucune raison de croire qu'ajouter une contrainte géographique à ces mesures comporte des bénéfices.

Enfin, si le gouvernement tient malgré tout à ajouter une contrainte géographique, celle-ci devrait être substantiellement assouplie pour éviter les déplacements inutiles d'emplois d'un quartier à l'autre à l'intérieur d'une même ville. Une modification de ce type ferait au moins en sorte d'éviter les effets les plus néfastes de la politique des cités.

On peut consulter le texte complet de l'étude *Les « cités » : une politique efficace pour la nouvelle économie ?* sur le site web de l'Institut économique de Montréal à www.iedm.org.

Pour renseignements supplémentaires, veuillez contacter M. Pierre Desrochers, directeur de la recherche à l'IEDM, au (514) 273-0969.

Annexe 2

Pierre Desrochers

Les cités industrielles : une politique à revoir

La Presse, 22 octobre 2001, p. A-17

Le gouvernement québécois encourage depuis quelques années les entreprises de la nouvelle économie œuvrant dans un même domaine à déménager à l'intérieur de « cités » telles que la Cité Multimédia et la Cité du commerce électronique de Montréal. En ciblant un petit périmètre auquel on attache de généreuses exemptions fiscales, on veut revitaliser certains secteurs urbains et créer des synergies entre les entreprises. Les concepteurs de cette politique ne semblent toutefois pas appuyer leur démarche sur des réussites étrangères ou des études détaillées, ce qui est pour le moins étonnant dans la mesure où des estimés conservateurs en évaluent le coût à plus de deux milliards de dollars pour la prochaine décennie.

L'Institut économique de Montréal a examiné le bien-fondé de cette approche. Les conclusions de notre étude (disponible sur notre site web à http://www.iedm.org/etudes/etude13b_fr.html) sont claires. Les cités industrielles n'auront au mieux qu'un impact négligeable sur la création de synergies entre les entreprises et elles pourraient même s'avérer contre-productives. De plus, si elles permettent de redévelopper certains quartiers, elles en affectent plusieurs autres négativement et nuisent par le fait même à plusieurs propriétaires immobiliers dont le plus important est, paradoxalement, le gouvernement du Québec par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt et placement.

La synergie entre les entreprises

Les concepteurs des cités industrielles soutiennent que la proximité géographique facilite la diffusion d'un certain type d'information qu'il est difficile de communiquer autrement que par le contact face-à-face et qu'elles favorisent la création de synergies novatrices. Cela est exact, mais guère nouveau car on trouve des concentrations géographiques d'entreprises d'un même secteur dans tous les lieux et à toutes les époques. L'économiste britannique Alfred Marshall écrit en 1890 que l'on observe de tels « districts industriels » dans l'histoire des civilisations orientales et dans l'histoire de l'Europe au Moyen Âge. On fait aujourd'hui le même constat à la grandeur de la planète, notamment pour les districts de la fourrure ou du vêtement de Montréal, les districts joailliers de Bangkok et Tokyo, les entreprises de haute-tech-

nologie de la Silicon Valley au sud de San Francisco, l'industrie cinématographique de Hollywood et les districts financiers de Londres et New York.

De tels regroupements apparaissent toujours spontanément car ils permettent aux entreprises de réduire les coûts de transaction avec leurs acheteurs et leurs fournisseurs, tout en facilitant la fourniture d'intrants spécifiques et la création d'un marché de l'emploi plus stable pour la main-d'œuvre spécialisée. Leur ampleur varie toutefois considérablement en raison des besoins en espace et en infrastructure des diverses industries. Les grossistes en diamants newyorkais sont presque tous concentrés sur la 47^e rue à Manhattan, tandis que l'industrie aérospatiale de Los Angeles est dispersée à la grandeur de la métropole du sud de la Californie.

Dans chaque cas, la localisation des entreprises tient compte de l'espace requis, du coût du loyer, de la proximité des clients, de l'accès aux réseaux de transport, des choix de résidence des employés, etc. Seule l'expérience pratique révèle le niveau de concentration adéquat. S'il est indéniable que la proximité géographique comporte des avantages, aucune analyse n'identifie la nécessité d'un milieu aussi compact que celui des cités industrielles québécoises. En fait, selon certains ingénieurs de la Silicon Valley, il est possible de créer des synergies soutenues jusqu'à une distance d'environ 80 kilomètres !

On constate également que malgré les avantages liés à la proximité géographique, la plupart des entreprises localisées dans des districts spécialisés ont moins de contacts avec leurs voisins immédiats qu'avec des entreprises établies dans d'autres régions. La très grande majorité des clients et des fournisseurs des entreprises de la Silicon Valley sont situés hors de la région de San Francisco. Les fabricants du district horloger du Jura suisse font faire le design de leurs montres à Milan. Ils importent plusieurs composantes de Hong Kong, du Japon et d'ailleurs avant d'écouler leur production à l'échelle de la planète. De plus, nombre d'entreprises de pointe sont prospères malgré un certain isolement. Une localisation à plus de 1 000 kilomètres de la Silicon Valley n'a pas nuit à la croissance de Microsoft.

La politique des cités industrielles va également à l'encontre des constats de plusieurs chercheurs qui observent que les villes les plus diversifiées sont celles qui

créent le plus d'emplois, notamment parce qu'elles multiplient les possibilités de contacts entre individus ayant des expertises variées. Le développement de la chaîne de montage dans l'industrie de l'automobile illustre bien le processus.

Il y a maintenant près d'un siècle, le directeur du département des moteurs de la compagnie Ford, William Klann, était à la recherche d'un moyen d'augmenter considérablement la production de Modèles T afin de répondre à la demande. Il trouva finalement une façon de faire intéressante en visitant un grand abattoir de Chicago et en observant comment l'on démontait les carcasses en les fixant sur une courroie et en les déplaçant d'un ouvrier à l'autre. Klann fit aussitôt remarquer que l'on pourrait assembler des automobiles en inversant le principe de cette « chaîne de démontage ». Klann et ses collaborateurs bénéficièrent par la suite de l'expertise acquise dans certaines minoteries, brasseries industrielles et conserveries de la région de Détroit pour mettre au point leur système. Le succès de l'industrie automobile de Détroit fut donc dans une large mesure tributaire du savoir-faire développé dans d'autres industries de la région.

La politique des cités industrielles ignore complètement ces processus et, en suscitant une concentration géographique induite, elle nuit à d'autres aspects essentiels au développement d'une industrie.

L'impact des cités industrielles sur le marché immobilier

Un autre problème important est qu'en soutenant financièrement le déménagement d'entreprises d'un quartier à un autre, la politique des cités porte un préjudice important aux parcs industriels, aux propriétaires immobiliers et aux commerces qui ne sont pas situés dans les zones désignées.

Le promoteur immobilier Oxford Québec a perdu plusieurs clients importants, dont la société-conseil en informatique Cognicase qui occupait plus de 40 000 pi² dans l'un de ses immeubles du centre-ville de Montréal. La présidente-directrice générale du Parc technologique du Québec métropolitain constate également que des entreprises quittent son parc pour profiter des avantages liés au Centre national des nouvelles technologies de Québec. Le plus étonnant, c'est que la principale victime de ce processus est en fait le gouvernement du Québec lui-même, car il est le plus grand propriétaire immobilier du centre-ville de Montréal par l'intermédiaire de la Caisse de dépôt et placement.

Une étude détaillée de la firme d'analystes immobiliers Desjarlais Prévost et Associés souligne également que les principales victimes de ces déménagements subventionnés sont les immeubles anciens offrant des loyers

abordables. Le problème, c'est que plusieurs producteurs québécois de logiciels occupaient ces immeubles et contribuaient par le fait même à les revaloriser et à redonner vie aux quartiers où ils étaient situés. La création de sites désignés a également entraîné le report de plusieurs projets de construction d'immeubles à bureaux dans d'autres secteurs qui ne peuvent rivaliser avec les loyers subventionnés.

Conclusion

Au lieu d'offrir des incitatifs fiscaux ciblés, le gouvernement du Québec devrait baisser les impôts pour tous et laisser les entrepreneurs décider eux-mêmes de questions telles que l'emplacement de leur entreprise et les liens à développer avec leur milieu.

Si le gouvernement estime malgré tout nécessaire d'accorder ces avantages fiscaux, il devrait le faire pour toutes les entreprises de ces secteurs, où qu'elles soient installées sur le territoire de la province. Il n'existe aucune raison de croire qu'ajouter une contrainte géographique à ces mesures comporte des bénéfices.

Enfin, si le gouvernement tient malgré tout à ajouter une contrainte géographique, celle-ci devrait être substantiellement assouplie pour éviter les déplacements inutiles d'emplois d'un quartier à l'autre à l'intérieur d'une même ville. Une modification de ce type ferait au moins en sorte d'éviter les pires effets néfastes de la politique des cités.

Quelle que soit l'option retenue, nous sommes d'avis que le gouvernement provincial devrait revoir substantiellement et rapidement le bien-fondé de sa stratégie des cités, si possible dès son prochain budget.

Note biographique



Pierre Desrochers,
directeur de la recherche,
Institut économique de Montréal

Né le 29 mai 1969, Pierre Desrochers détient un Ph.D. en géographie de l'Université de Montréal et a effectué un stage post-doctoral de 2 ans à l'Université Johns Hopkins (Baltimore, Maryland). Ses principaux champs d'intérêt sont le développement économique, les politiques environnementales et urbaines et les finances publiques. Il compte à son actif plus d'une dizaine d'articles scientifiques et une centaine de chroniques économiques. Il s'est mérité plusieurs bourses et récompenses académiques pour la qualité de sa recherche sur le développement durable.