

# Relever le défi de la fermeture d'une industrie : gestion de la transition dans les collectivités rurales



Rapport du Comité du Projet sur la résilience et le rétablissement des ministères provinciaux et territoriaux responsables des administrations locales

Février 2005

Publié par les presses du CIRUR  
40 Wynford Drive, Suite 206  
Toronto (Ontario) Canada M3C 1J5  
Téléphone : (416) 952-1437  
Télécopieur : (416) 973-1375

Première édition : Février 2005  
Copyright © CIRUR Press 2005  
Tous droits réservés  
Révisé par Catherine Marchand

Aucune partie du présent rapport ne peut être reproduite sous quelque forme que ce soit sans le consentement écrit de l'éditeur.

Catalogage de Bibliothèque et Archives Canada

Relever le défi de la fermeture d'une industrie : gestion de la transition dans les collectivités rurales : rapport / Comité du projet sur la résilience et le rétablissement des ministères provinciaux et territoriaux responsables des administrations locales.

Traduction de : Facing the challenge of industry closure.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 1-895469-83-X

1. Usines-Fermeture-Canada
2. Développement rural-Canada

I. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (Canada)

HD5708.55.C3F3214 2005

338.971'091734

C2005-905821-8

Ce rapport traite du contexte, des circonstances et des actions qui exercent une influence sur la capacité des collectivités rurales dépendantes d'une seule industrie à relever le défi de la fermeture de cette industrie. Le rapport vise à développer une meilleure compréhension des outils et des stratégies du processus de gestion de la transition. Le rapport produit à la demande des ministres provinciaux et territoriaux responsables des administrations locales au Canada, se distingue des analyses de développement économique régional et s'inscrit plutôt dans une perspective plus large mettant l'accent sur l'expérience et le rôle des acteurs qui font face et qui gèrent la transition pour assurer le redéveloppement de ces collectivités rurales.



## Ministères provinciaux et territoriaux responsables des administrations locales Comité du Projet sur la résilience et le rétablissement

### **Colombie-Britannique – *Community, Aboriginal and Women’s Services***

Brian Walisser, président du comité directeur du Projet sur la résilience et le rétablissement \*  
Brent Mueller, président du groupe de travail du Projet sur la résilience et le rétablissement  
Dannie Carsen  
Marijke Edmondson

### **Alberta – *Municipal Affairs***

Richard Duncan

### **Manitoba – *Affaires intergouvernementales et Commerce***

Laurie Davidson \*  
Léo Prince  
Michelle Richard

### **Terre-Neuve-et-Labrador – *Municipal and Provincial Affairs***

Baxter Rose \*  
Keith Mullett

### **Territoires du Nord-Ouest – *Affaires municipales et communautaires***

Sheila Bassi-Kellett \*  
Douglas Johnson  
Tawanis Testart

### **Nouvelle-Écosse – *Service Nova Scotia and Municipal Relations***

Bob Houlihan

### **Nunavut – *Services communautaires et gouvernementaux***

Mark Thompson

### **Ontario – *Ministère des Affaires municipales et du Logement***

Lynn Buckham  
Kathy Horgan

### **Québec – *Affaires municipales, du Sport et du Loisir***

Rose-Marie Tasseroul \*\*  
Renault Guillot

### **Saskatchewan – *Government Relations***

John Edwards \*  
Rod Nasewich  
Kathy Rintoul  
Sharon Wheale

### **Yukon – *Services aux collectivités***

Jeff O’Farrell

### **Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR)**

Catherine Marchand \*

### **Rédactrice-conseil**

Celia McLean

\* Membre du comité directeur du Projet sur la résilience et le rétablissement

\*\* Membre jusqu’en janvier 2004



## Relever le défi de la fermeture d'une industrie : Gestion de la transition dans les collectivités rurales

# Table des matières

<i>Avant-propos</i> .....	i
<i>Résumé</i> .....	1
<i>Remerciements</i> .....	9
<i>Introduction</i> .....	10
But du rapport .....	11
Méthodologie .....	12
<i>Tendances affectant les collectivités tributaires des ressources</i> .....	15
Tendances démographiques : régions rurales et urbaines du Canada .....	15
Changements économiques dans les secteurs primaires clés .....	17
Tendances en matière de santé .....	19
Politiques .....	19
Résumé des observations tirées de l'analyse des tendances .....	22
<i>Analyse documentaire</i> .....	23
Introduction .....	23
Contexte .....	23
Définir la transition et le rétablissement des collectivités .....	24
Rétablissement .....	24
Facteurs qui influencent le rétablissement d'une collectivité .....	23
Rôles des principaux acteurs .....	29
Phases .....	31
Résumé des observations de l'analyse documentaire .....	31
<i>Études de cas</i> .....	33
<i>Analyse des études de cas</i> .....	66
Introduction .....	66
Methodology .....	66
Mises en garde .....	67
Rôle du gouvernement fédéral .....	67
Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux .....	73
Rôle des administrations locales .....	79
Rôle des industries qui partent .....	86
Rôle des organismes communautaires .....	92
Résumé des thèmes communs .....	97
Annexe 1 : Liste des collaborateurs .....	102
Annexe 2 : Pratiques exemplaires de gestion de la transition .....	104
Annexe 3 : Bibliographie et autres ressources .....	112
Sites Internet .....	116



## Avant-propos

Les régions rurales et les petites villes du Canada sont en mutation. La restructuration sociale, politique et économique touche pratiquement tous les aspects de la vie des régions rurales et des petites villes. Les deux questions le plus souvent soulevées à cet égard sont les suivantes : « Comment pouvons-nous comprendre ces changements? » et « Quelles mesures positives pouvons-nous prendre pour relever les défis que posent ces changements et profiter des opportunités qu'ils présentent? » Le présent rapport, *Relever le défi de la fermeture d'une industrie : gestion de la transition dans les collectivités rurales*, est un outil qui aidera les décideurs locaux, provinciaux, territoriaux, fédéraux, du secteur privé et des autres secteurs à mieux comprendre que ces changements font partie d'un processus de restructuration plus vaste et que nos réponses collectives à ces changements doivent être mieux coordonnées.

Les ministres provinciaux et territoriaux responsables des administrations locales reconnaissent leur besoin collectif de faire face à la restructuration des régions rurales et des petites villes d'une manière cohérente et coordonnée. Le présent rapport analyse les tendances démographiques, économiques et des politiques qui ont eu un effet important sur les localités tributaires des ressources naturelles. Dans le but de déterminer quelles mesures positives pourraient être prises pour relever les défis que posent ces changements et profiter des occasions qu'ils présentent, le rapport passe en revue les publications sur la résilience et le rétablissement des régions rurales et des petites villes et y ajoute 16 études de cas de partout au Canada qui montrent comment des localités tributaires des ressources naturelles ont su traverser les périodes d'incertitude et de changement.

L'analyse est suivie d'une synthèse formant un ensemble clair et efficace d'énoncés qui contiennent des messages importants à l'intention des décideurs politiques et des décideurs des collectivités. Pour les décideurs politiques, il est nécessaire de prendre au sérieux les impacts de la restructuration économique et de reconnaître le rôle que les mesures de politique publique jouent à l'échelle des petites localités. Les conséquences involontaires des décisions de politique sont reconnues comme étant un défi de première importance pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Aux collectivités locales, on indique clairement qu'elles ne sont pas seules. Les types de changement qu'elles peuvent observer en leur sein ont pour origine des changements à plus grande échelle dans l'économie mondiale et l'on peut maintenant les faire bénéficier d'une expertise en développement qui peut les aider à créer des options locales de relance.

Le présent rapport permet de comprendre beaucoup plus clairement le monde complexe des changements sociaux, politiques et économiques vu des régions rurales et des petites villes du Canada. Je désire attirer l'attention notamment sur neuf thèmes qui, à mon avis, se dégagent du présent rapport :

- On doit reconnaître la nécessité de travailler ensemble et un engagement doit être pris à cet égard bien avant qu'une crise économique ne survienne. Essayer de définir une vision et une stratégie dans une période de crise économique déjà stressante n'est manifestement pas le meilleur moyen de réussir. Il existe un grand nombre d'intervenants « engagés » dans des localités productrices de ressources du Canada qu'on doit réunir pour discuter des options d'avenir.

- Le secteur privé doit également s'engager à émettre le plus tôt possible un préavis relatif aux problèmes économiques; un engagement semblable est nécessaire de la part des décideurs des collectivités et des gouvernements afin de mettre à profit le délai que leur laisse un tel préavis. Trop souvent, on ne profite pas de ces deux aspects fondamentaux que sont la planification et la période de préavis. Par exemple, la fermeture de la mine de Bullmoose en 2003, selon un calendrier connu des années à l'avance, n'a presque pas posé de problèmes à Tumbler Ridge, contrairement à l'annonce imprévue de la fermeture de la mine de Quintette en 2000 qui a été suivie d'une véritable crise.
- Il importe aussi de reconnaître que les facteurs qui influencent la résilience des collectivités ou les options de transition ou de rétablissement sont liés non seulement à de vastes changements sociaux et économiques, mais aussi au jeu complexe des intérêts, des actions, des actifs et des aspirations à l'échelle locale. Une solution universelle ne saurait être une politique efficace. Le rapport montre comment l'éventail des options de gestion de la transition peut être presque aussi vaste que celui des localités dans lesquelles leur mise en œuvre peut se révéler nécessaire.
- Le rapport met aussi en relief la nécessité absolue de la collaboration entre tous les acteurs du processus. Dans cette optique, il détermine quels sont les rôles clés du gouvernement fédéral, des gouvernements territoriaux et provinciaux, des administrations locales, des industries, du secteur privé et des organismes communautaires. Chaque groupe d'acteurs tire profit de ces collectivités rurales et de ces petites villes et leur enjeu respectif se double d'un rôle à jouer dans l'avenir de ces localités.
- La diversité des acteurs, dans le contexte des relations locales complexes, permet aussi de déterminer une vaste gamme de mesures qui peuvent être prises en réponse aux changements économiques. Ces mesures comprennent les efforts de diversification, les efforts consentis pour épauler les travailleurs au cours de la transition et de leur formation et le renforcement de la capacité des collectivités à relever les défis actuels et futurs.
- Le rapport reconnaît clairement que, dans bien des cas, pour répondre aux besoins actuels de rétablissement et doter les localités d'une capacité de réponse à l'avenir, il faut mettre à leur disposition des ressources financières par des moyens divers. Ceux-ci peuvent comprendre des investissements dans les services et l'infrastructure, une nouvelle formation en milieu de travail et une aide spéciale ciblée pour des projets comme la planification de la stratégie économique. Ces mesures, combinées à un soutien approprié, peuvent donner de la résilience aux collectivités.
- Comme il reconnaît clairement que les réponses seront variées face aux crises et au changement du paysage diversifié des régions rurales et des petites villes du Canada, le rapport indique tout aussi clairement que l'évaluation du succès des exercices de planification de la transition devra être adaptée à chaque cas.
- Le rapport souligne aussi la nécessité de traiter le rôle et l'application des nouvelles technologies de l'information d'une manière plus étoffée et plus cohérente. Si la technologie permet aux industries de s'implanter « partout », c'est précisément les différences en matière de qualité de vie et de coûts qui avantagent les régions rurales et les petites collectivités du Canada et favorisent désormais une activité économique nouvelle. Si nous voulons communiquer et faire du commerce via Internet, nous ne devons pas oublier l'importance des autres infrastructures comme les routes, les voies ferrées et les aéroports qui servent à la circulation des biens et services commandés par les clients.

- Enfin, force est de reconnaître que, dans de rares cas, la fermeture d'une localité peut être l'option de gestion de la transition qui s'impose. Ce peut être le cas là où les problèmes d'éloignement et d'isolement limitent les options de diversification.

Comme le montre chacune des régions rurales et des petites villes dépeintes dans le présent rapport, les aspirations et les objectifs des petites villes concernant leur vision de l'avenir de leur collectivité et de leur économie sont aussi divers que leurs situations. Pour répondre à cette diversité, non seulement la flexibilité s'impose en matière de politique publique, mais l'évaluation du succès des politiques publiques doit être adaptée aux différentes mesures du succès que les régions rurales et les petites villes peuvent définir pour elles-mêmes. La recherche, au cours des années à venir, doit parachever ce travail en traitant des questions vitales concernant les options d'investissement stratégique aux niveaux local, régional et national, des conséquences politiques pour les petites et les grandes localités dans une économie canadienne étroitement imbriquée, des méthodes de mesure du succès qui soient imaginatives et tiennent compte des questions comme la qualité de vie et la culture, ainsi que des moyens de relever les défis de la collaboration entre les intervenants. Au besoin de créativité dans nos solutions correspondra celui d'une créativité semblable dans nos recherches afin de trouver et de tester de nouvelles options et de nouvelles possibilités.

Ces thèmes, comme les études de cas, nous apprennent beaucoup sur les Canadiens et sur les régions rurales et les petites villes du Canada. Il n'y pas de déterminisme économique simple qui agit à la manière d'une « main invisible » façonnant des destins inévitables pour ces régions. On voit plutôt les nombreuses composantes de la société et de l'économie canadiennes à l'œuvre, dans une tension dynamique qui valorise notre perception des collectivités, de l'environnement, des cultures et des économies.

En résumé, le présent rapport se veut un plaidoyer pour que les collectivités, le secteur privé, les gouvernements et les politiques qu'ils développent, soutiennent les régions rurales et éloignées engagées dans une planification créative d'un avenir économique diversifié et d'une amélioration de leur capacité et de leur résilience à faire face aux changements futurs.

**Greg Halseth**

**Professeur agrégé, Géographie**  
**University of Northern British Columbia**  
**Septembre 2004**

**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales **CIRUR**



## Relever le défi de la fermeture d'une industrie : Gestion de la transition dans les collectivités rurales

### Résumé

Dans tout le Canada, beaucoup de collectivités éloignées et rurales dépendent exclusivement de l'exploitation d'une ressource naturelle unique pour leur survie économique. Cette dépendance rend ces collectivités particulièrement vulnérables à des facteurs qui échappent au contrôle local comme l'épuisement des ressources, la restructuration des industries, les fluctuations des marchés mondiaux ou les changements de politiques gouvernementales. Ces villes et villages qui, par le passé, étaient adaptés aux cycles de croissance et de déclin caractéristiques de l'industrie des ressources naturelles font maintenant face à la crise des fermetures permanentes d'industries qui pourrait compromettre leur survie à long terme.

Les ministres provinciaux et territoriaux responsables des administrations locales sont conscients du fait que les municipalités se tournent d'abord vers eux en temps de crise et qu'elles les perçoivent comme leurs principaux appuis et défenseurs auprès d'autres ministères et ordres de gouvernement et des industries qui s'en vont. C'est pourquoi, à leur rencontre de Victoria à l'été 2002, ils ont demandé aux hauts fonctionnaires de mener une étude sur les collectivités canadiennes tributaires des ressources naturelles qui ont subi des fermetures permanentes d'industries.

Le Projet sur la résilience et le rétablissement, qui a été lancé en janvier 2003, est axé sur trois volets principaux ayant pour but de déterminer quelles sont les actions qui permettent de gérer le plus efficacement possible les transitions :

- une analyse des tendances démographiques, économiques et des politiques qui se répercutent sur les collectivités tributaires des ressources naturelles;
- une revue des publications actuelles et passées sur les transitions et la résilience des collectivités;
- des études de cas portant sur 16 collectivités éloignées tributaires des ressources naturelles, réparties dans tout le Canada.

La recherche effectuée est une ressource utile pour mieux comprendre les transitions des collectivités, les rôles du gouvernement et des autres acteurs, ainsi que les stratégies, mesures et outils qui peuvent être utilisés pour faciliter le rétablissement. L'information fournie est d'actualité et à jour. Contrairement à d'autres études qui ont abordé la question de la transition du point de vue du développement économique régional, la présente recherche adopte une autre approche pour la compréhension des rôles de l'administration locale et des paliers supérieurs de gouvernement dans le processus de transition et de rétablissement, ainsi que des relations qui existent entre eux et les acteurs du secteur privé et des organismes sans but lucratif actifs dans la collectivité. Cette recherche fournit une base à partir de laquelle tous les ordres de gouvernement, les industries des ressources naturelles et les organismes communautaires peuvent élaborer des pratiques efficaces pour appuyer les collectivités éloignées dans la gestion de la transition entre la crise et le rétablissement.

Certains sujets n'ont pu être traités dans le cadre de ce projet, par exemple :

- l'élaboration d'une définition et d'une description de ce qu'est la réussite de la gestion de la transition (processus) et d'une définition de ce qui constitue une collectivité saine (résultat);
- la résilience des collectivités dans le contexte d'une croissance industrielle rapide;
- les pratiques exemplaires de fermeture permanente de collectivités;

- les opportunités et les défis associés à la mise en valeur des friches industrielles et au redéveloppement des collectivités rurales et éloignées;
- l'amélioration de la collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux par l'élaboration de documents de référence (expériences, guides, options et listes de vérification) sur la façon de réagir aux fermetures d'industries dans les collectivités éloignées.

## ■ Résumé de l'analyse des tendances

Au cours de la dernière décennie, il est devenu manifeste qu'un virage fondamental sous la forme d'un déclin soutenu de la population s'opérait dans les régions rurales du Canada, en particulier dans les régions du pays où les collectivités dépendent d'industries qui exploitent une ressource naturelle unique. Bien que la population du Canada se soit accrue de 4 % dans l'ensemble et de 6,4 % dans les régions urbaines entre 1996 et 2001, les régions rurales et les petites villes, à l'exception de celles qui se trouvent à proximité des grandes villes, ont vu leur population décroître de 4,7 %. Tout particulièrement, les jeunes quittent les régions rurales pour poursuivre leurs études, trouver du travail ou changer de mode de vie, provoquant ainsi une hausse de l'âge médian des habitants des collectivités rurales et une réduction de la capacité de celles-ci de développer des forces économiques et sociales. Les faibles taux d'immigration dans les petites villes et les régions rurales ne suffisent pas à compenser ces pertes de population et de capacité.

Le secteur primaire représentait 7,1 % du Produit intérieur brut (PIB) du Canada en 1981 contre seulement 5,8 % en 2002. Il représentait environ 60 % du total des exportations canadiennes de marchandises en 1981 contre 30 à 40 % depuis 1993. L'agriculture, l'exploitation forestière, la pêche et la chasse ont enregistré le déclin le plus rapide, tandis que l'exploitation minière, pétrolière et gazière a été plus stable. Entre 1987 et 1999, le nombre des emplois dans l'agriculture, l'exploitation minière et la pêche a chuté dans tout le Canada. Le nombre des emplois dans l'exploitation forestière a crû jusqu'en 1995 mais diminué depuis. Ce déclin du nombre des emplois dans le secteur primaire s'est produit dans toutes les régions du Canada, mais c'est au Québec, en Ontario et dans les Maritimes que les pertes ont été les plus importantes.

Les nombreux changements économiques qu'a connus le Canada ont eu des répercussions sur les régions rurales et les petites villes dans tout le pays. Si l'emploi dans le secteur primaire a décliné depuis 1987, d'autres secteurs, en revanche, ont enregistré une croissance notable. Ainsi, les régions rurales et les petites villes montrent des signes de diversification. En 1987, le secteur primaire représentait un peu plus de 19 % du nombre total des emplois; en 1999, sa part était tombée à 15,4 %. Bien qu'il y ait eu une certaine croissance dans les secteurs à forte valeur ajoutée habituellement associés à l'économie du savoir dans les régions rurales et les petites villes, ces secteurs accusent encore un retard sensible sur les régions urbaines quant à leur part du nombre total des emplois. Les régions rurales, les petites villes et les villes du Nord accusent aussi un retard notable sur le plan de la santé : elles comportent de plus forts pourcentages de gens en mauvaise santé dont les besoins à ce chapitre ne sont pas satisfaits.

Le *Farm Bill* américain et la crise de la « vache folle » ont eu des effets dévastateurs sur le secteur agricole, en particulier dans les Prairies. L'actuel litige sur le bois d'œuvre résineux a eu un impact considérable sur les plus de 300 collectivités tributaires de l'industrie de l'exploitation forestière, en dépit des multiples décisions commerciales qui ont donné gain de cause au Canada. La fermeture des pêcheries par suite du déclin des stocks sur les côtes atlantique et pacifique du Canada a touché près de 1 500 collectivités côtières et entraîné un déclin de l'emploi dans cette industrie au cours des dernières années. Bien que le Canada soit un pays important dans le domaine de l'exploitation minière (128 petites villes en sont tributaires), les fluctuations des prix des marchandises et les politiques du gouvernement, en ce qui concerne l'extraction de l'uranium, ont occasionné d'importantes pertes d'emplois.

## ■ Résumé de l'analyse documentaire

L'analyse documentaire a fourni à la recherche le fondement nécessaire à l'élaboration des études de cas des collectivités utilisées dans le présent rapport. Elle a permis de relever plusieurs des difficultés auxquelles font face les collectivités après une fermeture d'industries, y compris le choc affectif et le traumatisme, les changements dans les modèles de prestation des services, le besoin de révision des projets de la collectivité et un besoin accru de collaboration entre tous ses acteurs. Les chercheurs ont pu également reconnaître que bon nombre de facteurs qui influencent le rétablissement, telle la géographie, sont incontrôlables. Par la même occasion, l'analyse documentaire a fourni un aperçu sommaire des rôles des divers acteurs au sein de la collectivité (comme l'administration locale et les paliers supérieurs de gouvernement) dans la gestion du processus de transition. L'analyse documentaire a mis en lumière le fait que la gestion de la transition entre la crise et le rétablissement est un processus long, lent et complexe qui comprend généralement trois étapes : la phase qui précède la fermeture de l'industrie, celle qui suit immédiatement l'annonce de la fermeture et la transition à long terme. Ces conclusions ont été confirmées par les études de cas.

## ■ Résumé des résultats des études de cas

Des études de cas se dégagent neuf conclusions importantes pour les interventions des différents acteurs dans les collectivités qui font face à une fermeture d'industries :

### 1. Travailler ensemble bien avant l'annonce de la fermeture :

Les collectivités sont toujours bouleversées par l'annonce de la fermeture et y sont mal préparées même quand elles sont prévenues. Néanmoins, la planification peut protéger les collectivités de beaucoup des effets négatifs de la fermeture tout en appuyant les efforts de diversification de l'économie.

### 2. Prévenir de la fermeture aussitôt que possible :

Le préavis vaut mieux que l'absence de tout avertissement. Il donne aux collectivités une chance de se préparer au choc du changement et de réfléchir à la façon dont elles géreront leur transition vers le rétablissement. Cependant, il faut admettre que les exploitants des ressources naturelles ne savent pas toujours eux-mêmes qu'une fermeture est imminente.

### 3. Cerner les facteurs qui influencent le rétablissement dans une collectivité visée :

Aucun facteur à lui seul ne permet d'établir si une collectivité pourra survivre après la fermeture d'une industrie. Comme toutes les collectivités existent grâce à des circonstances particulières, une interaction complexe des facteurs et des actions des acteurs influence la gestion de la transition.

### 4. Réagir à la fermeture d'industries par la collaboration entre tous les acteurs :

Contrairement aux attentes de la recherche et aux croyances populaires, aucun acteur ne semble être le principal responsable de la gestion de la transition et du rétablissement dans une collectivité éloignée. La gestion de la transition d'une collectivité doit s'effectuer dans le cadre d'un effort collectif. Tous les acteurs doivent s'unir, de façon à élaborer des réponses multidimensionnelles, à tous les stades de la transition. Chaque acteur doit reconnaître le rôle principal qu'il doit jouer pour rendre viables les collectivités tributaires des ressources naturelles. En effet, chaque acteur a un « rôle principal » à jouer, à un titre ou à un autre :

- Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux : Établir les orientations politiques et préparer les régions et les collectivités aux répercussions;

- Gouvernements provinciaux et territoriaux : Coordonner la collaboration et le financement de tous les acteurs;
- Administration locale : Encourager et soutenir la collaboration au nom de la collectivité locale tout en endossant la responsabilité de la gestion des problèmes locaux posés par la fermeture;
- Industries : Communiquer clairement ses intentions et fournir un soutien aux travailleurs directement affectés;
- Organismes communautaires : Fournir un soutien concret.

### 5. Découvrir le caractère unique de chaque collectivité :

Les nouvelles technologies comme Internet pourraient aider à surmonter les obstacles géographiques et fournir de nouveaux débouchés économiques aux petites collectivités. Cependant, bien que cette technologie réduise l'importance de l'espace et de la distance à certains égards, elle oblige aussi les collectivités à devenir plus compétitives pour attirer des industries qui peuvent maintenant choisir de s'établir presque n'importe où. Cela signifie que les intervenants de la collectivité doivent cibler les avantages particuliers que présente leur localité (qualité de l'environnement, beauté naturelle, agréments, services et infrastructure) et faire une promotion dynamique de ces atouts pour qu'elle demeure ou devienne plus attrayante pour les entreprises.

### 6. Mettre en œuvre une gamme de mesures :

Il n'existe pas de voie simple menant à une transition réussie, selon les études de cas. La réussite de la gestion de la transition est plutôt liée à une gamme complexe de mesures de soutien interreliées, qui peuvent comprendre ce qui suit :

- planifier et mettre en œuvre des stratégies de diversification économique;
- offrir des mesures d'encouragement aux industries et aux nouveaux résidents des collectivités;
- déterminer un niveau approprié de services publics, et le maintenir, au cours de la période d'adaptation;
- stabiliser les finances municipales, l'administration et la prestation des services locaux;
- fournir un appui aux travailleurs;
- soutenir le moral de la collectivité.

### 7. Fournir et gérer des ressources financières :

La gestion de la transition peut avoir un prix. Les allocations de départ, la perte de recettes fiscales, le maintien des services et des infrastructures et l'élaboration des stratégies de développement économique ne sont que quelques-uns des coûts découlant de la fermeture des industries. Tous les acteurs devraient être préparés à évaluer ces besoins financiers de façon réaliste et à combler les lacunes d'une manière coordonnée qui permette d'investir judicieusement l'argent pour éviter ultérieurement d'autres coûts et dépenses.

### 8. Définir le succès de la gestion de la transition pour chacune des collectivités visées :

En raison des différences entre les collectivités, les activités de gestion de la transition qui fonctionnent pour une collectivité peuvent ne pas convenir aux circonstances particulières d'une autre. Chaque collectivité doit définir ce qui constitue pour elle une gestion réussie de la transition par un processus collaboratif mettant en jeu tous les acteurs.

## 9. Admettre que la fermeture de la collectivité est parfois la meilleure option de gestion de la transition :

Les fermetures sont normales dans les industries des ressources naturelles et peuvent mener à la fermeture d'une localité si cela s'avère la meilleure solution pour tous les acteurs. Dans les études de cas, les chercheurs ont observé une gestion réussie de la transition qui a mené à la fermeture d'une collectivité tributaire des ressources naturelles (Great Harbour Deep, T.-N.). D'après l'information en mains, il semble que la décision de fermer la collectivité ait été prise au cours d'une période de cinq ans et que la migration des résidents vers d'autres collectivités ait été gérée correctement et avec tact.

### ■ Points saillants des pratiques exemplaires

La liste suivante met en lumière les pratiques exemplaires de chacun des cinq principaux acteurs reconnus par les études de cas comme ayant un rôle notable à jouer dans la transition et le rétablissement des collectivités. On trouvera une liste complète des pratiques exemplaires à l'annexe 2 : *Pratiques exemplaires de gestion de la transition*.

#### ■ ■ Gouvernement fédéral

- Analyser les effets des politiques nationales au niveau régional et/ou de la collectivité et consulter les provinces, les territoires, les régions et les collectivités avant de prendre des décisions sur les politiques;
- Fournir un préavis officiel de fermeture de ses installations aussitôt que possible avant la date de la fermeture pour donner aux gens le temps de s'adapter;
- Maintenir les services fédéraux dans les régions et les collectivités touchées par la fermeture d'industries;
- Donner l'exemple d'un bon comportement d'entreprise en s'assurant que ses organismes s'acquittent de toutes leurs responsabilités environnementales et esthétiques quand elles cessent leurs opérations dans les collectivités;
- Continuer à assurer les services de base et offrir temporairement des services supplémentaires de transition au besoin.

#### ■ ■ Gouvernements provinciaux et territoriaux

- Offrir aux municipalités une plus grande flexibilité de fonctionnement afin qu'elles puissent mieux réagir aux crises économiques;
- Donner à l'administration locale le pouvoir de diriger l'élaboration et la mise en œuvre de plans de transition;
- Encourager les municipalités à travailler ensemble sur une base régionale, chaque fois que c'est possible, pour trouver des solutions conjointes et miser sur les forces et les débouchés régionaux;
- Continuer à offrir les services essentiels ou des services supplémentaires pour assurer des niveaux de soutien appropriés à la transition pendant une certaine période.

## ■ ■ Administration locale

- Établir des plans pour développer et mobiliser l'économie locale pendant que l'industrie locale est encore solide;
- Assurer un leadership de première ligne pour déterminer les orientations futures les plus viables de la collectivité et coordonner la planification et la collaboration afin de favoriser l'atteinte des objectifs de la collectivité;
- Communiquer des messages positifs au sujet de la collectivité au cours de la transition.

## ■ ■ Industries qui partent

- Travailler avec les organismes dirigeants de la collectivité à la planification de l'épuisement des ressources et de la fermeture de l'industrie, car la plupart des industries des ressources naturelles ont un cycle de vie d'une durée limitée;
- Établir des mécanismes précis pour les soutiens à l'industrie comme les offres de retraite, les rachats de maisons et les allocations de départ, de formation et de déménagement bien avant la fermeture pour faciliter la transition et gérer les attentes des travailleurs;
- Tenir compte des risques environnementaux et de l'impact esthétique des activités de l'industrie sur les collectivités, en particulier si ces activités produisent des déchets radioactifs ou chimiques ou consistent en une exploitation à ciel ouvert ou en des coupes à blanc.

## ■ ■ Organismes communautaires

- Travailler à atténuer les effets de la crise causée par la fermeture et planifier une aide financière et sociale immédiate à la collectivité;
- Travailler à renforcer les capacités de la collectivité et à soutenir son moral;
- Participer à l'élaboration de plans d'affaires, à la recherche de nouveaux débouchés et à l'élaboration de nouvelles stratégies de développement économique.

## ■ Conclusion

La recherche menée dans le cadre de ce projet a confirmé un certain nombre de notions et a fourni un nouvel éclairage sur la façon dont les petites collectivités rurales et éloignées peuvent se remettre d'une fermeture d'industries.

La recherche a confirmé que la géographie joue un rôle important dans la réussite de la gestion de la transition, sans être pour autant l'unique facteur déterminant. La géographie détermine les solutions de rechange en matière de diversification économique susceptibles de remplacer les industries qui s'en vont. Le manque de ressources naturelles, l'isolement et la difficulté d'accès aux marchés rendent difficile la survie d'une collectivité après la fermeture de l'industrie. Cependant, une collectivité est d'autant plus susceptible d'avoir la profondeur économique nécessaire pour réussir sa transition si elle peut surmonter ces obstacles.

La recherche a montré qu'une gestion efficace de la transition consiste à prévoir la fermeture des industries et à s'y préparer plutôt que d'y réagir. Le cycle de la gestion de la transition et du rétablissement doit s'amorcer plus tôt, dès l'étape précédant le préavis, et non seulement après l'annonce de fermeture. En effet, dans au moins un des cas étudiés (Tumbler Ridge, C.-B.), on a examiné l'éventualité d'une fermeture de l'industrie des ressources à la phase de planification et de développement de la collectivité, bien avant que l'extraction des ressources n'ait débuté. Au lieu de réagir à une annonce de fermeture, les intervenants devraient s'y attendre et s'y préparer comme à un événement normal de la vie des industries qui dépendent de ressources non renouvelables ou de ressources soumises aux fluctuations des marchés mondiaux. Cette normalisation de la fermeture des industries agira comme un catalyseur permettant une diversification économique plus précoce. Elle permettra aussi de réduire le choc et le traumatisme de la fermeture d'une industrie grâce à l'établissement de mécanismes de soutien aux travailleurs et à la collectivité et à la préparation de solutions de rechange économiques et sociales qui contribueront à la stabilité de la collectivité.

L'étude a mis en question la croyance selon laquelle une poignée de mesures prises par certains acteurs particuliers détermine si une collectivité se rétablira ou non après une fermeture. Par exemple, la recherche n'a trouvé aucune preuve que le comportement de l'industrie et, plus précisément, le soutien qu'elle offre à ses anciens employés, détermine le succès ou l'échec de la gestion de la transition d'une collectivité. La recherche montre cependant que l'administration locale peut être la mieux placée pour planifier le changement et motiver la collectivité à persévérer, bien qu'elle ne dispose pas des ressources et de la capacité nécessaires pour produire seule les résultats de la transition. Toutefois, aucun acteur n'a une influence démesurée sur les résultats de la transition, la recherche montrant que c'est la collaboration de tous les acteurs qui permet de mieux gérer la transition vers le rétablissement de la collectivité. De même, la gamme des moyens d'action efficaces qui s'offrent aux collectivités en transition est vaste et diversifiée, leur permettant d'agir sans qu'elles soient contraintes par un cadre étroit. Les acteurs qui participent à la gestion de la transition doivent choisir, dans ce large éventail, l'ensemble de mesures qui convient le mieux aux besoins particuliers du rétablissement de chaque collectivité.

Dans la plupart des cas, les fermetures d'industries ont des répercussions financières profondes sur la collectivité touchée, surtout si l'industrie se trouve dans les limites d'une municipalité. La perte de recettes fiscales peut causer une réduction de la prestation des services et de la capacité administrative de l'administration locale à élaborer les politiques et la planification nécessaires pour accroître les investissements et favoriser une croissance nouvelle. Une gestion réussie de la transition peut comprendre une composante financière devant donner à la collectivité le temps de s'adapter; cependant, il n'est pas recommandé d'établir une relation qui entraîne la dépendance de la collectivité, si l'objectif à long terme est son indépendance et sa stabilité. Dans certains cas, il peut y avoir plusieurs bonnes raisons de fournir un soutien financier. Par exemple, compte tenu de leur contribution à long terme à l'économie de la province ou du territoire et à l'économie du pays dans son ensemble, il est peut-être raisonnable que ces collectivités s'attendent à recevoir, en retour, un soutien en temps de crise.

Comme certaines collectivités subissent le contrecoup des décisions de politique publique, il est raisonnable de leur part de s'attendre à un dédommagement ou à une aide. L'octroi d'une aide pourrait aussi se justifier par la perte éventuelle des investissements publics et privés dans la ville si la collectivité ne parvenait pas à se relever de la fermeture de l'industrie. De même, de nouvelles occasions pourraient être perdues ou ne pas se matérialiser pleinement si l'on n'offrait pas à la ville une chance de se relever. Dans certains cas, ne rien faire pour aider les collectivités en difficulté pourrait occasionner des coûts (par exemple si d'autres ordres de gouvernement doivent rembourser la dette municipale et assumer les coûts de l'aide sociale) parce que les collectivités qui ne se relèvent pas finissent souvent par se retrouver dans un état de stress financier et social permanent et ne peuvent défrayer ces coûts elles-mêmes. Une aide à court terme peut aussi encourager les collectivités à réaliser pleinement leur potentiel et à rompre avec une culture de dépendance à long terme.

Les collectivités touchées ont besoin d'aide sous forme de ressources financières nouvelles et stables. Tous les acteurs doivent être prêts à participer en engageant des investissements ou en adaptant les mécanismes financiers pour combler le vide économique laissé par le départ de l'industrie. Tous les ordres de gouvernement doivent travailler ensemble à élaborer une stratégie coordonnée de gestion des revenus, des coûts et des dépenses et étaler les dépenses dans le temps pour maximiser le potentiel de viabilité de la collectivité.

Le projet a élargi la compréhension de ce que l'on pourrait considérer comme une gestion réussie de la transition. Par exemple, il ressort de la recherche que, au lieu de chercher à éviter à tout prix la fermeture de la collectivité suite à la fermeture d'une industrie, il faut parfois considérer la fermeture de la collectivité comme une option viable dans un processus de gestion de la transition réussi. Bien que la fermeture de la collectivité soit généralement considérée comme un dernier recours à n'envisager qu'une fois toutes les autres options épuisées, elle pourrait en fait être conforme à l'intérêt des résidants et de tous les ordres de gouvernement. Ce serait le cas notamment si la collectivité n'avait aucune option réaliste de diversification économique, si le déclin de la population et l'érosion de l'assiette fiscale étaient sensibles et si les coûts du maintien de la collectivité dépassaient les coûts de sa fermeture et du déménagement de ses citoyens. Il convient cependant de noter que, des 16 cas passés en revue dans la présente étude, un seul a pour conclusion la fermeture de la collectivité, ce qui est un événement peu fréquent dans l'histoire récente du Canada.

Tout au long de cette étude, la recherche a confirmé que les gouvernements provinciaux et territoriaux jouent un rôle essentiel dans le processus de gestion de la transition par l'entremise de leurs ministères responsables de l'administration locale ainsi que d'autres ministères, comme ceux chargés du développement économique et social et de la gestion des ressources naturelles. En raison de leurs responsabilités, ces ministères ont la capacité de guider le processus de gestion de la transition et d'aider tous les acteurs à adopter l'ensemble le plus efficace de pratiques exemplaires. Ils contribuent aussi à la gestion de la transition, en encourageant la collaboration entre tous les acteurs et en coordonnant efficacement la gestion financière pour guider les collectivités tributaires des ressources naturelles de la crise vers le rétablissement.



## Remerciements

De nombreuses administrations, représentant chaque région du Canada, ont collaboré au projet de recherche sur la résilience et le rétablissement des collectivités :

- Colombie-Britannique
- Alberta
- Manitoba
- Terre-Neuve-et-Labrador
- Territoires du Nord-Ouest
- Nouvelle-Écosse
- Ontario
- Québec
- Saskatchewan
- Yukon



Tous les collaborateurs ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'orientation du projet et à l'élaboration des études de cas. En tant que facilitateur du projet, la Colombie-Britannique souhaite remercier toutes les administrations de leur participation. Il convient de féliciter notamment le Manitoba, Terre-Neuve-et-Labrador, les Territoires du Nord-Ouest et la Saskatchewan des efforts considérables qu'ils ont consacrés à l'élaboration du présent rapport final et à la conclusion du projet. Ils ont été appuyés dans leurs efforts par d'autres administrations qui ont participé à l'élaboration des études de cas formant l'élément essentiel de cet effort de recherche. De même, nous tenons à remercier tout particulièrement le personnel du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) des efforts considérables qu'il a consacrés à ce projet. Il convient aussi de remercier Celia McLean pour les efforts qu'elle a consacrés à réunir les différents textes et à aider le comité du projet à produire un document lisible et cohérent.

Le Comité tient également à remercier le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes qui a assuré la traduction en langue française du rapport final.

On trouvera à l'Annexe 1, intitulée « *Liste des collaborateurs* », une liste complète des collaborateurs du projet.



## Introduction

Le Canada est un pays riche en ressources naturelles qui a de tout temps tiré sa vitalité économique de la richesse engendrée par une économie fondée sur plusieurs activités liées à ces ressources comme l'exploitation minière, l'exploitation forestière, la pêche, l'énergie, l'agriculture et le transport. En raison de son immense étendue géographique, le Canada, l'un des plus grands pays du monde, a des ressources naturelles qui sont non seulement très abondantes, mais aussi dispersées dans des localités rurales et éloignées réparties dans tout le pays. Comme les industries des ressources naturelles ont besoin de main-d'œuvre sur place pour l'extraction et la transformation des ressources naturelles, de petites collectivités se développent à proximité de ces industries des ressources naturelles et dépendent presque exclusivement d'elles pour leur survie économique et sociale. Ceci les rend vulnérables aux fluctuations des industries et à des facteurs économiques qui échappent à leur pouvoir, entre autres :

- l'épuisement des ressources (par exemple, diminution des stocks de morue et de saumon ou épuisement des mines ou des forêts);
- la restructuration économique dans une industrie (par exemple, fermetures de chemins de fer, fermetures de bases militaires);
- l'évolution des marchés mondiaux (par exemple, chute des prix du cuivre ou du blé, ou diminution de la demande d'uranium);
- les décisions des gouvernements en matière de politique (par exemple, fermeture des pêches de la côte Est canadienne ou conflit du bois d'œuvre entre les États-Unis et le Canada).

Le présent rapport reconnaît le caractère unique de chaque collectivité et les nombreuses façons de définir une collectivité. Dans le présent rapport, le terme « collectivité » sert à désigner les localités rurales et les petites villes de tout le Canada.

Toutes les collectivités du Canada sont affectées par ces facteurs, mais les collectivités rurales – surtout les collectivités rurales éloignées – sont les plus durement touchées. Dominées comme elles le sont par une unique industrie, ces petites collectivités ne peuvent aisément absorber les chocs subis par leur économie, leur assiette fiscale et leur structure sociale quand leur principale source d'emplois et de revenu ferme ses portes. Les fermetures d'industries ont entre autres les effets suivants :

- Perte permanente d'emplois directs et perte dans les industries connexes et le secteur des services;
- Dépopulation rapide qui engendre d'autres pertes d'emploi et des compressions importantes dans les services publics;
- Diminution de la valeur des biens-fonds résidentiels, industriels et commerciaux et érosion de l'assiette fiscale qui s'ensuit occasionnant la diminution des services locaux;
- Sentiment d'impuissance et perte d'espoir dans l'avenir de la collectivité.

Ce sont là des difficultés importantes que l'on ne saurait sous-estimer.

Les fermetures d'industries ne sont pas un phénomène nouveau. En fait, comme la plupart des ressources naturelles peuvent s'épuiser, les fermetures d'industries des ressources naturelles peuvent être considérées comme une réalité inéluctable. Cependant, la plupart des collectivités éloignées modernes, leurs citoyens, leurs dirigeants et leurs représentants, à tous les ordres de gouvernement, espèrent que ces collectivités survivront et prospéreront bien après la fermeture de l'industrie. Ils croient que l'on peut faire quelque chose pour sauver les emplois et soutenir les travailleurs qui se retrouvent au chômage et leur famille. Ils veulent le maintien du niveau des services et la stabilisation des budgets municipaux. Ils espèrent que l'on peut trouver un moyen d'opérer la transition entre un passé de dépendance vis-à-vis d'un seul gros employeur et un avenir fondé sur une nouvelle économie. La transformation des villes d'entreprises en gouvernements municipaux, la syndicalisation, les précédents d'intervention gouvernementale dans les crises industrielles et économiques, le plus grand soutien social offert par les gouvernements, la hausse des attentes vis-à-vis des services et les nouvelles technologies ne sont que quelques-uns des multiples facteurs qui ont accru les attentes relatives à la transition et au rétablissement des collectivités.

En dépit de ces attentes, les transitions des collectivités éloignées, tributaires des ressources naturelles, de la crise au rétablissement sont aussi diverses que les collectivités elles-mêmes. De nombreuses collectivités rurales ont surmonté des obstacles importants en vue de s'adapter à une nouvelle situation économique en recherchant de nouveaux moyens d'autonomie. Certaines d'entre elles font face à de nouveaux défis liés à la gestion d'une croissance et d'une expansion économiques subites. D'autres continuent d'éprouver des difficultés même après avoir déployé des efforts importants pour surmonter les obstacles. Dans les cas extrêmes, certaines ne survivent tout simplement pas.

## ■ But du rapport

Les expériences diverses des collectivités qui ont opéré la transition entre la crise de la fermeture d'industries et le rétablissement ont amené les ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'administration locale au Canada à chercher à obtenir plus d'informations sur ce problème national. À la réunion qu'ils ont tenue à Victoria à l'été 2002, les ministres ont confié aux hauts fonctionnaires responsables des politiques le mandat de mener une recherche sur les collectivités canadiennes tributaires des ressources naturelles ayant subi un recul économique permanent.

L'objectif des ministres était de s'assurer que le Projet sur la résilience et le rétablissement des collectivités fasse la lumière sur le contexte, la situation et les moyens d'action des intervenants qui influent sur la relance. Le projet permettrait également de mieux comprendre certaines des stratégies de réussite et les outils pouvant contribuer à la relance des collectivités.

Tablant sur une analyse des tendances rurales, un examen exhaustif de la documentation existante et 16 études de cas régionales portant sur les collectivités tributaires des ressources naturelles, le présent rapport présente le résumé final de la recherche effectuée sous les auspices du Projet. Il déborde la perspective du développement économique régional pour adopter une approche plus vaste axée sur l'expérience et le rôle de tous les acteurs dans la gestion de la transition vers la relance des collectivités. Le rapport :

- passe en revue les leçons apprises des publications sur les collectivités tributaires des ressources naturelles;
- met en contexte les tendances économiques et des politiques liées aux industries tributaires des ressources naturelles et aux collectivités éloignées de tout le Canada;
- illustre en 16 études de cas la façon dont des collectivités tributaires des ressources naturelles ont composé avec les fermetures permanentes d'industries;

- fait ressortir les éléments clés de la transition et du rétablissement;
- analyse les rôles joués par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et l'administration locale, les industries qui s'en vont et les organismes communautaires dans la gestion de la transition;
- fait ressortir les pratiques exemplaires de gestion de la transition pour chaque acteur qui participe à la transition et au rétablissement;
- souligne les mesures que les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent prendre pour appuyer les pratiques exemplaires de gestion de la transition;
- tire des conclusions applicables aux collectivités tributaires des ressources en transition de tout le Canada.

## ■ Méthodologie

Le Projet sur la résilience et le rétablissement a été lancé en janvier 2003, après que les ministres eurent chargé leurs conseillers en politiques de recueillir et d'analyser les informations appropriées. La Colombie-Britannique a contribué au Projet, avec l'aide du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) et en collaboration avec dix autres administrations.

Un comité directeur du Projet composé de représentants des ministères responsables de l'administration locale en Colombie-Britannique, au Manitoba, à Terre-Neuve-et-Labrador, dans les Territoires du Nord-Ouest et en Saskatchewan ainsi que du CIRUR a guidé tout le processus. Un groupe de travail composé d'analystes des politiques et d'autres chercheurs a mené la recherche et l'analyse. Le projet comportait plusieurs volets, entre autres :

- une analyse des tendances économiques, démographiques et sociales qui influencent les collectivités tributaires des ressources naturelles;
- une analyse documentaire devant permettre de recueillir un échantillon des documents accessibles au Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays sur la transition des collectivités tributaires des ressources naturelles après les fermetures d'industries;
- l'élaboration de 16 études de cas de collectivités choisies parce qu'elles reflètent la diversité régionale, géographique, démographique et la diversité des ressources du Canada et fournissent des récits qui résument leurs expériences;
- une analyse des 16 études de cas ayant pour but de montrer les rôles joués par les principaux acteurs et d'élaborer un résumé des pratiques exemplaires.

En consultation avec les provinces et les territoires, le comité directeur a choisi 16 études de cas pour illustrer les difficultés de transition auxquelles font face ces collectivités et la réaction de l'administration locale (en particulier) ainsi que des autres acteurs. En décidant de la liste définitive des études de cas pour le projet de recherche, le comité directeur du Projet sur la résilience et le rétablissement s'est assuré de créer un ensemble de collectivités raisonnablement représentatif en termes de :

- taille (population);
- répartition géographique (toutes les régions du pays sont représentées);

- industries principales (exploitation minière, énergie, pêcheries, exploitation forestière, agriculture et chemins de fer);
- exemples actuels et passés;
- collectivités ayant réussi la gestion de la transition à différents degrés.

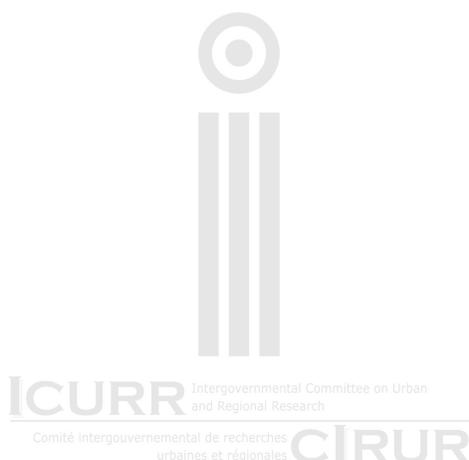
Les 16 études de cas ont été choisies parce qu'elles représentent les petites collectivités tributaires des ressources naturelles du Canada de l'Ouest, du Centre, du Nord et de l'Atlantique. Chacune de ces collectivités dépendait d'une unique industrie du domaine de l'agriculture, des mines, de la pêche, de l'exploitation forestière, de l'énergie ou du transport.

Elles comprenaient :

<b>Canada atlantique</b>	<b>Canada central</b>
Bishop's Falls, Terre-Neuve-et-Labrador <i>(transport ferroviaire)</i>	Elliott Lake, Ontario <i>(extraction de l'uranium)</i>
Canso (Nouvelle-Écosse) <i>(pêche et transformation du poisson)</i>	Murdochville, Québec <i>(extraction du cuivre et fonderie)</i>
Great Harbour Deep, Terre Neuve et Labrador <i>(pêche)</i>	Pinawa, Manitoba <i>(centre de recherche nucléaire)</i>
<b>Ouest du Canada</b>	<b>Ouest du Canada</b>
Grande Cache, Alberta <i>(extraction du charbon)</i>	Faro, Yukon <i>(extraction du plomb et du zinc)</i>
Granisle, Colombie-Britannique <i>(extraction du cuivre)</i>	Inuvik, Territoires du Nord-Ouest <i>(énergie, pétrole et gaz)</i>
Logan Lake, Colombie-Britannique <i>(extraction du cuivre)</i>	Uranium City, Saskatchewan <i>(extraction de l'uranium)</i>
Meadow Lake, Saskatchewan <i>(exploitation forestière et scierie)</i>	
Ogema, Saskatchewan <i>(agriculture et transport ferroviaire)</i>	
Tahsis, Colombie-Britannique <i>(exploitation forestière et scierie)</i>	
Tumbler Ridge, Colombie-Britannique <i>(extraction du charbon)</i>	

La Colombie-Britannique a dirigé l'étude d'un échantillon de publications disponibles avec le soutien des autres parties, tandis que le CIRUR a utilisé ses ressources en information pour analyser les tendances pertinentes pour les collectivités tributaires des ressources naturelles. Chacun des chercheurs des provinces et des territoires a élaboré et analysé les études de cas. Les chercheurs se sont concentrés sur le rôle de l'administration locale, des échelons supérieurs de gouvernement et des autres acteurs dans le processus de transition et de rétablissement. Une fois achevées, les études de cas ont été analysées collectivement dans le but de dégager des schémas des rôles des acteurs et des autres facteurs qui contribuent au rétablissement.

Lors de leur réunion annuelle à l'Île-du-Prince-Édouard à l'automne 2003, l'état d'avancement des travaux du comité a été présenté aux ministres provinciaux et territoriaux qui ont alors eu l'occasion de lui faire part de leurs commentaires. La publication du présent rapport complète le Projet sur la résilience et le rétablissement.





## Tendances affectant les collectivités tributaires des ressources

Au cours de la dernière décennie, il est devenu manifeste qu'un virage fondamental s'opère actuellement dans les régions rurales du Canada, surtout dans les régions rurales où les collectivités sont tributaires des industries axées sur une seule ressource. Les changements démographiques, les tendances économiques et les décisions en matière de politique ont tout particulièrement eu des effets importants sur les collectivités éloignées tributaires des ressources naturelles.

### ■ Tendances démographiques : régions rurales et urbaines du Canada

Statistique Canada (Statistique Canada, *Recensement*, 1996, 2001) définit les régions rurales et les petites villes (RPV) comme étant la population qui habite à l'extérieur des secteurs de recensement métropolitains (SRM – centres urbains de 100 000 habitants ou plus où 50 % ou plus de la main-d'œuvre fait la navette vers le centre urbain pour y travailler) et des Agglomérations de recensement (AR – centres urbains de 10 000 à 99 999 habitants où 50 % de la main-d'œuvre fait la navette vers le centre urbain pour y travailler). Les RPV comprennent toutes les municipalités qui ont des populations urbaines de 1 000 à 9 999 habitants et les régions rurales où moins de 50 % des travailleurs font la navette vers le centre urbain d'un SRM ou d'une AR pour y travailler.

La population canadienne a augmenté globalement de 4 % entre 1996 et 2001. (Durant cette même période, la population de Terre-Neuve-et-Labrador, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest a cependant diminué.) Toutefois, cette augmentation masque deux réalités tout à fait différentes : tandis que le Canada urbain a connu une augmentation de 6,4 %, les régions rurales et les petites villes – à l'extérieur des centres urbains – ont connu une dépopulation de 4,7 %. Sauf au Manitoba et en Alberta, c'est dans les régions rurales et les petites villes que la diminution de la population a été la plus marquée.

### ■ ■ Migration : Répercussions négatives sur le Canada rural

Les régions rurales ont connu une dépopulation découlant d'une migration nette depuis 1981, sauf dans les secteurs ruraux adjacents aux villes. Plus particulièrement, la migration a produit une dépopulation marquée, ou un déclin de la croissance démographique, dans l'ensemble de la Saskatchewan et dans l'Ouest du Manitoba, dans le Nord des Prairies, dans une partie du Nord de l'Ontario, du Nord du Québec et du Bas-Saint-Laurent, dans le Nord du Nouveau-Brunswick et dans les pointes de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, y compris à l'île du Cap-Breton.

De 1996 à 2001, la population des régions rurales situées tout près des centres urbains, où plus de 30 % des résidents faisaient la navette vers les centres urbains pour travailler, a augmenté de 3,7 % : cette tendance est surtout attribuable au fait que les gens s'établissent tout juste à l'extérieur des limites urbaines afin de vivre dans un milieu plus rural.

La migration des jeunes des régions rurales et des petites villes vers les centres urbains a entraîné une augmentation globale de l'âge en milieu rural et dans les petites villes. En 2001, l'âge moyen de la population rurale et des petites villes était plus élevé que dans les secteurs de recensement métropolitains, c'est-à-dire 39 ans contre 37 ans.

Les études sur la migration (Statistique Canada, *Migration interne dans les régions rurales et les petites villes du Canada*, 2002) confirment aussi que l'émigration des jeunes hors des régions rurales est liée à la poursuite des études. Les données démontrent que les individus ayant fait les études les plus poussées sont les plus mobiles. L'émigration des jeunes hors des régions rurales et des petites villes est généralement permanente, parce que les jeunes ne retournent généralement pas dans des collectivités qui ne peuvent leur offrir autant de possibilités d'emploi intéressantes et de commodités que les régions urbaines. En conséquence, ces collectivités perdent certaines de leurs forces économiques et de leurs capacités sociales potentielles. À l'actif, au cours des périodes d'immigration nette vers les régions rurales et les petites villes du Canada, tous les niveaux de scolarité ont connu une augmentation; au cours de ces périodes, les régions rurales et les petites villes ont réussi à attirer des individus ayant fait des études poussées. Cependant, dans ces données, on ne fait pas de distinction entre les régions rurales et les petites villes adjacentes aux régions métropolitaines et les régions rurales et les petites villes éloignées.

Selon Polèse et Shearmur (2002, p.5), les régions « périphériques » sont situées à plus d'une heure de route d'une importante région métropolitaine (population de 500 000 habitants ou plus) et ne comprennent pas les régions urbaines de 150 000 habitants. Ces régions « périphériques » ont cru plus lentement que les régions centrales et les grandes régions métropolitaines et représentent donc une part toujours décroissante de la population du Canada. Parmi ces régions, ce sont les régions rurales périphériques qui ont connu le déclin le plus important de leur part de la population canadienne en raison d'un taux de croissance nettement plus bas.

Selon Polèse et Shearmur (2002, p. xxii):

Fait nouveau, beaucoup de communautés périphériques vont entrer dans une phase de déclin démographique continu. Le déclin des régions périphériques ne résulte pas seulement du mouvement des entreprises vers le centre. D'autres problèmes se posent, par exemple la limitation de l'exploitation des ressources naturelles et les effets de la transition démographique. Les régions périphériques ont été de tout temps des régions d'émigration, mais la natalité compensait les pertes. Ce n'est plus le cas. La dénatalité, synonyme de soldes migratoires négatifs, enclenchera le déclin et fera de la migration une variable avec laquelle il faut compter.

Bien que les collectivités rurales subissent une émigration nette, l'immigration de nouveaux résidents venus y travailler est également un important facteur de changement dynamique des collectivités (Halseth, 1999). L'immigration est la bienvenue, mais elle ne compense habituellement pas l'émigration dans la plupart des collectivités rurales. L'immigration restructure les collectivités mais, en raison des incertitudes dans le domaine de l'emploi et de l'instabilité des industries, beaucoup des nouveaux travailleurs résidents et leurs familles ne font que passer et n'ont guère d'attaches locales. Comme les nouveaux résidents ne prévoient pas demeurer longtemps dans la collectivité, ils ne manifestent souvent guère d'engagement à soutenir le développement et le rétablissement de la collectivité. Les résidents nouvellement réinstallés qui essaient d'apporter une contribution sont parfois relativement inexpérimentés dans le domaine du développement des collectivités ou ne possèdent pas toujours l'expérience nécessaire au sein de la collectivité pour s'acquitter de toutes les fonctions de planification, de participation ou de gestion que la transition nécessite. En conséquence, les modèles de migration peuvent limiter la capacité d'une collectivité à progresser vers le rétablissement, non seulement à cause du déclin net de la population, mais aussi en raison de l'absence d'engagement ou d'expérience des nouveaux résidents, soit les critères essentiels pour gérer la transformation de la collectivité.

## ■ Changements économiques dans les secteurs primaires clés

### ■ ■ Secteur primaire canadien

En 1981, 7,1 % du produit intérieur brut (PIB) canadien provenait du secteur primaire (Statistique Canada, *Produit intérieur brut*). Après avoir atteint un sommet de 7,3 % en 1984, le secteur primaire a diminué progressivement et ne représentait plus que 5,8 % du PIB en 2002. L'agriculture, la foresterie, la pêche et la chasse ont connu la baisse la plus rapide : de 3,2 % en 1981 à 2 % en 2002. L'exploration minière, pétrolière et gazière est demeurée plus stable et a atteint un sommet de 4,3 % en 1984 et 1985, mais a chuté à 3,7 % en 2002.

Le secteur primaire représentait environ 60 % de l'ensemble des exportations de produits de base du Canada en 1981 (Statistique Canada, *Importations et exportations des marchandises*); ce pourcentage est d'environ 30 à 40 % depuis 1993.

En dollars constants, l'agriculture, la foresterie, la pêche et la chasse ont connu une croissance relativement lente jusqu'à 1997. Le rythme s'est accéléré en 1998 et en 1999, mais a diminué par la suite : la valeur de ces secteurs en 2002 dépasse de 12,1 % seulement celle de 1981. Par contre, l'exploration minière, pétrolière et gazière a constamment progressé depuis 1981 : la valeur de 2002 est près de 70 % supérieure à celle de 1981.

La production agricole et l'élevage ont augmenté de 1987 à 1999, année où s'est amorcée une baisse marquée. La foresterie et l'exploitation forestière ont chuté rapidement de 1987 à 1991, et la reprise qui s'est opérée depuis lors n'a pas été suffisante pour compenser les pertes. En 2002, la foresterie et l'exploitation forestière représentaient moins de 98 % des valeurs de 1981. Par conséquent, les activités de soutien à l'agriculture et à l'exploitation forestière sont demeurées stagnantes. La pêche, la chasse et le piégeage ont également diminué. De nombreux stocks de poisson de fond ont fait l'objet de moratoires et de réductions de quotas, depuis le début des années 1990, ce qui a provoqué un recul marqué dans ce secteur.

Dans le secteur minier, l'exploitation des mines de charbon a connu une croissance très faible depuis 1986, tandis que l'exploitation de minerai métallique, après avoir atteint un sommet en 1991, a chuté de sorte qu'en 2002, elle dépassait à peine le niveau de 1986. Par contre, l'exploitation de minerai non métallique et l'exploitation des carrières ont augmenté de façon constante depuis 1993.

Le secteur de l'exploration pétrolière et gazière a connu une croissance importante, ce qui a eu des retombées très positives sur la croissance des activités de soutien de 1986 à 2002.

### ■ ■ Emploi dans le secteur primaire

De 1987 à 1999, l'emploi dans le secteur de l'agriculture, des mines et de la pêche (Statistique Canada, *Nombre d'employés*) a diminué d'un bout à l'autre du Canada. L'emploi a connu une croissance dans le domaine de la foresterie jusqu'en 1995, mais a diminué par la suite.

Le déclin de l'emploi dans le secteur primaire s'est produit dans toutes les régions du Canada, mais c'est au Québec, en Ontario et dans les Maritimes que les taux de perte les plus élevés ont été observés.

En Colombie-Britannique, tous les secteurs sauf l'exploitation forestière ont décliné. Les pertes les plus importantes ont été enregistrées dans l'exploitation minière, suivie de l'agriculture et de la pêche. Dans les Prairies, le déclin est survenu presque entièrement dans l'agriculture et la croissance de l'exploitation

minière, pétrolière et gazière n'a pu compenser ces pertes. En Ontario, c'est le secteur minier qui a subi les pertes les plus importantes, tandis qu'au Québec les plus importantes pertes d'emplois sont survenues dans l'agriculture, suivie de loin par le secteur minier. Dans les Maritimes, on a observé des pertes notables tant dans l'agriculture que dans la pêche entre 1987 et 1999.

## ■ ■ Emploi en milieu rural et dans les petites villes

Les nombreux changements qui se sont opérés dans l'économie canadienne ont eu un impact sur les milieux ruraux et les petites villes dans l'ensemble du pays. Même si l'emploi a chuté depuis 1987 dans le secteur primaire (Statistique Canada, Division de l'agriculture, 2001), il a cependant connu une hausse importante dans les autres secteurs. Par conséquent, les milieux ruraux et les petites villes sont en voie de diversification (ce qui est une bonne chose puisque les collectivités diversifiées sont censées mieux résister aux chocs économiques) : en 1987, le secteur primaire représentait un peu plus de 19 % du total des emplois; en 1999, ce pourcentage avait chuté à 15,4 %.

De 1995 à 1999, la perte d'emplois dans le secteur primaire, en milieu rural et dans les petites villes s'est chiffrée à un peu plus de 16 000, tandis que les autres secteurs ont enregistré une augmentation de plus de 218 000 emplois. Cette tendance est commune tant aux régions rurales et aux petites villes qu'aux régions urbaines. Bien qu'il y ait eu une certaine croissance dans les secteurs à forte valeur ajoutée habituellement associés à l'économie du savoir dans les régions rurales et les petites villes, ces secteurs accusent encore un fort retard sur les régions urbaines quant à leur part du nombre total des emplois. En 1999, la fabrication complexe (impression, pétrole et charbon, chimie, minerais non métalliques, métal de première fusion, produits en métal fabriqués, machinerie, ordinateurs et électronique, équipement électrique et équipement de transport) et les services aux producteurs (finances et assurances, immobilier, location de machinerie et d'équipement commerciaux et industriels, location d'actifs intangibles non financiers et gestion de sociétés et d'entreprises, services professionnels, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien, gestion des déchets et services de restauration) (Statistique Canada, Division de l'agriculture, 2001) ne représentaient que 6,3 % et 8,1 % de l'emploi total dans les régions rurales et les petites villes, tandis que ces mêmes secteurs en représentaient 9,3 % et 17 % dans les régions urbaines.

Une étude utilisant une autre définition des régions rurales et un indice fondé sur la part de l'emploi (Statistique Canada, Division de l'agriculture, 2002) a conclu que le nombre de collectivités rurales diversifiées s'est accru entre 1986 et 1996. Le rapport a également montré que les plus petites collectivités (qui ont des populations de moins de 500 habitants ou de 500 à 2 500 habitants) sont encore celles qui ont les économies les moins diversifiées, encore qu'elles ont montré des signes de diversification. L'étude a aussi mis en évidence l'écart qui existe entre les régions rurales et les régions urbaines quant à la part représentée par les services aux producteurs.

Enfin, certaines études indiquent que l'économie du savoir et les nouvelles technologies de l'information et de la communication n'auront que peu d'effets sur les modèles de répartition géographique dans les régions périphériques. Polèse et Shearmur (2002, p. 61) concluent que :

L'avènement de l'économie du savoir et des nouvelles technologies de l'information ne devrait pas modifier sensiblement les tendances actuelles de la répartition spatiale de la population et de l'emploi. Dans l'ensemble, son impact sera d'accentuer ou de renforcer ces tendances.

Ils soulignent aussi que les nouvelles technologies de l'information ont apporté une contribution positive aux économies rurales en réduisant l'écart informationnel entre les régions centrales et périphériques. Elles devraient améliorer l'accès aux services de santé et d'éducation des collectivités éloignées et peu peuplées. Cependant, les données (Statistique Canada, Information, 2002) indiquent que le nombre de

gens qui possèdent un ordinateur et un accès à Internet demeure inférieur dans les régions rurales à ce qu'il est en région urbaine. Cette situation devrait être améliorée par les initiatives actuelles des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

## ■ Tendances en matière de santé

Les petites villes des régions rurales et du Nord situées à l'extérieur des régions métropolitaines diffèrent sensiblement des villes de taille comparable des régions métropolitaines au chapitre de la santé. Par exemple, elles ont plus d'individus qui fument, sont obèses ou souffrent d'hypertension (Statistique Canada, *La santé des canadiens*, 2003). Les villes du Nord ont le plus fort pourcentage global d'individus qui présentent des signes de dépression et d'individus qui ont des besoins non satisfaits en matière de santé. Ces villes ont aussi le plus faible pourcentage d'individus ayant une santé fonctionnelle excellente ou très bonne. Une étude (Statistique Canada, *À quelle distance se trouve le plus proche médecin?*, 1999) fondée sur des données de 1993 a montré que les deux tiers des Canadiens des régions rurales et des petites villes vivaient à cinq kilomètres ou moins d'un médecin et qu'environ sept pour cent vivaient à plus de 25 km d'un médecin. Dans les collectivités nordiques, plus des deux tiers de la population vivaient à plus de 100 km d'un médecin.

## ■ Politiques

### ■ ■ Subventions aux exportations et mesures protectionnistes

Les subventions agricoles importantes accordées par les États-Unis et les pays de l'Union européenne contribuent à la baisse des prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux, ce qui nuit au secteur agricole canadien. Les prix mondiaux du blé ont diminué à un rythme important au cours de plusieurs décennies; environ 25 % de la diminution enregistrée depuis le milieu des années 1990 sont attribuables à ces subventions. Certaines mesures protectionnistes, comme celles qui ont découlé du *Farm Bill* adopté par les États-Unis, gênent également la croissance du secteur agricole.

La récente crise de la maladie de la « vache folle » et l'embargo américain qui s'en est suivi sur toutes les exportations de bœuf et de bétail du Canada (qui représentent plus de 84 % du total des exportations canadiennes de bœuf et de bétail) ainsi que les embargos décrétés par d'autres pays ont eu un effet désastreux dans les Prairies. En 2002, le Canada a exporté 1,7 million de têtes de bétail d'une valeur de 1,8 milliard \$ vers les États-Unis; suite à la fermeture de la frontière, ces exportations sont tombées à près de 506 000 têtes d'une valeur de 591 millions \$ seulement. En 2002, le total des exportations de bétail et de bœuf représentait 3,9 milliards \$ tandis que, de juin 2003 à mai 2004, la valeur totale est tombée à 1,4 milliard \$. Le refus persistant des États-Unis d'accepter le bœuf canadien vivant a contribué à faire grossir les troupeaux et chuter les prix. La taille du cheptel bovin canadien a grimpé de 6,5 % pour atteindre le chiffre record de 16,8 millions de têtes au 1er juillet 2004, un peu plus d'un an après l'interdiction visant le bétail et le bœuf canadien, surtout en raison de l'effondrement des marchés des exportations (Statistique Canada, *Estimations du bétail*, 2004). Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont introduit le Programme national de redressement de l'industrie dans le sillage de l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) pour aider le marché intérieur, et les provinces ont elles aussi introduit des programmes adaptés à leurs situations.

## ■ ■ Conflit du bois d'oeuvre

Près de 1 000 scieries au Canada employaient plus de 80 000 travailleurs en 2001, la majorité en Colombie-Britannique (43 %), au Québec (33 %) et en Ontario (9 %). Selon le Council of Forest Industries (*Council of Forest Industries, 2004*), en Colombie-Britannique, 270 collectivités rurales tirent plus de 20 % de leur revenu total de l'exploitation forestière; les emplois directs et indirects découlant de l'industrie du bois représentaient près de 14 % du total des emplois en C.-B. en 1999. Au Québec, la transformation des produits forestiers assure la viabilité économique de plus de 250 municipalités et procure la totalité des emplois de fabrication dans 135 villes et villages.

En 2001, 82 % du total des exportations du bois du Canada ont été dirigées vers les États-Unis. Cette forte dépendance a rendu le Canada vulnérable aux différends commerciaux avec les États-Unis. L'Accord sur le bois d'oeuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique est venu à expiration le 31 mars 2001. En mai 2002, les États-Unis ont imposé des droits compensateurs et antidumping qui ont représenté en moyenne plus de 27 % des exportations canadiennes de bois d'oeuvre. Ces mesures ont eu des répercussions sensibles dans les collectivités de toutes les régions du pays. Selon Statistique Canada (*Le commerce international de marchandises du Canada, 2004*), les exportations de produits du bois d'oeuvre ont chuté de 17,4 % à 9 milliards \$ en 2003. Les niveaux d'exportation ont fluctué depuis que les droits compensateurs et antidumping ont été imposés, selon les fluctuations des prix du marché et des volumes d'exportation correspondants.

Le gouvernement canadien a contesté la détermination de subvention des États-Unis devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et en vertu de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA). Le 27 mai 2003, une décision provisoire d'un groupe spécial de l'OMC a conforté la position du Canada selon laquelle les programmes de coupe provinciaux canadiens ne sont pas des programmes de subvention. Le 13 août 2003, un groupe spécial de règlement des différends commerciaux de l'ALENA a rendu une décision mitigée en statuant que le Canada subventionnait le bois d'oeuvre, mais que les États-Unis avaient commis des erreurs de calcul dans le taux d'établissement des droits. Le 26 avril 2004, l'Organe de règlement des différends de l'OMC a adopté un rapport d'un comité de l'OMC qui a conclu que la menace de détermination de préjudice de l'International Trade Commission (ITC) américaine était incompatible avec les règles de l'OMC. Le 31 août 2004, un rapport d'un groupe spécial de l'ALENA a conclu que la menace de détermination de préjudice était incompatible avec les lois américaines. Le 13 octobre 2004, l'administration américaine a signifié son intention d'entreprendre une procédure de contestation extraordinaire.

Ce conflit dure depuis maintenant plus de deux ans et les collectivités tributaires de l'exploitation forestière souffrent encore beaucoup des effets de ces jugements et de ces retards. Pour atténuer les difficultés éprouvées par les collectivités, le gouvernement fédéral a créé l'Initiative d'adaptation économique de l'industrie et des collectivités touchées par le différend sur le bois d'oeuvre (IAEICD) pour aider les collectivités tributaires de la forêt à créer des occasions de développement économique pour stimuler les investissements et la création d'emplois.

## ■ ■ Pêcheries en difficulté

La pêche est le moteur économique de près de 1 500 localités côtières du Canada, que l'épuisement des stocks de poisson et les restrictions gouvernementales ont fort ébranlées.

En juillet 1992, le gouvernement fédéral a imposé un moratoire sur la pêche à la morue dans la zone nord de l'Atlantique Nord. En 1990, 395 266 tonnes de morue évaluées à 242,9 millions \$ ont été pêchées. Quand le moratoire a été imposé, les prises de morue sont tombées à 187 804 tonnes évaluées à 153,3 millions \$.

En 2003, les prises de morue n'étaient plus que de 22 601 tonnes, d'une valeur de 32,9 millions \$. De plus, les pêcheries de saumon de l'Atlantique sont fermées depuis 1990 dans la région intérieure de la baie de Fundy (ministère des Pêches et Océans, 1990-2003).

Le ministère des Pêches et Océans (MPO) a évalué à plus de 25 000 le nombre de personnes qui seraient touchées, dont 19 000 auraient besoin d'un soutien du revenu. Le gouvernement fédéral a mis sur pied le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique (PAPA), doté d'un budget de 221,8 millions \$, afin d'offrir un soutien immédiat au revenu, en prévision d'une diminution importante de la pêche. Selon le rapport du vérificateur général de 1993 (Ward, 1993), ce programme, lancé à la hâte parce que le ministère n'avait pas envisagé les effets potentiels d'une diminution des stocks de cette ampleur, était d'une conception défailante qui s'est traduite par de nombreuses erreurs d'application du programme d'aide. Ces moratoires ont contribué à une baisse importante de l'emploi dans les Maritimes et ont compromis l'avenir de nombreuses collectivités. Selon Statistique Canada, le déclin de l'emploi dans le secteur des pêches est sans doute l'un des éléments qui ont contribué au flux important d'émigration des provinces de l'Atlantique.

En avril 2003, le gouvernement du Canada a annoncé la fermeture de trois stocks de morue supplémentaires dans le golfe du Saint-Laurent et le nord-est de Terre Neuve-et-Labrador, car on a déterminé que ces stocks étaient à un creux historique et ne montraient aucun signe de rétablissement imminent. Il a annoncé un plan d'action de 50 millions \$ destiné à aider les individus et les collectivités touchés par la fermeture et à encourager la recherche scientifique sur le déclin de ces stocks. En mai 2004, une pêche à la morue limitée a été autorisée pour la saison de la pêche 2004-2005 dans le nord et le sud du golfe du Saint-Laurent avec un quota fixé à 3 500 tonnes dans le nord du golfe et à 3 000 tonnes dans le sud du golfe.

Sur la côte du Pacifique, on enregistre une situation semblable. En 1990, 96 396 tonnes de saumon ayant une valeur marchande de 263 millions \$ ont été prélevées dans la mer. En 2003, la prise avait été réduite de presque deux tiers à 38 424 tonnes pour une valeur de 48 millions \$ (ministère des Pêches et Océans, 1990-2003). Quand un déclin très net des stocks de saumon s'est amorcé en 1995, on a pris des mesures pour mettre l'accent sur une utilisation viable et une meilleure gestion des stocks : la taille de la flotte de pêche commerciale a été réduite de moitié, la récolte a été restreinte et des mesures visant à protéger et à reconstituer l'habitat du saumon ont été mises en œuvre. En 2004, une évaluation du rendement de la pêche au saumon comparé aux objectifs a été effectuée pour étudier les facteurs qui ont mené à de mauvais rendements du frai sur la rivière Fraser. Cette évaluation aura un impact sur les plans de pêche pour 2005 et au-delà. Les fluctuations du marché mondial des fruits de mer ont occasionné une chute considérable des prix de certaines espèces et, ainsi, une forte baisse de l'emploi dans l'industrie des pêches en Colombie-Britannique au cours des deux dernières décennies.

## ■ ■ Exploitation minière

L'exploitation minière est à la base de la vie économique de 128 collectivités canadiennes, principalement situées dans les régions éloignées du pays. Le Canada est un acteur important sur les marchés mondiaux des minéraux et des métaux et se classait au premier rang en 1998 pour la production de potassium et d'uranium, au deuxième rang pour le nickel, le zinc et le cadmium, au troisième pour l'aluminium, les métaux du groupe du platine et les concentrés de titane et au quatrième pour le cuivre, l'or, le molybdène et le sel. Le Canada est également le troisième producteur mondial de gaz naturel et le dixième producteur de pétrole (3,5 % du marché mondial).

Comme l'exploitation minière et les minéraux jouent un rôle important dans l'économie canadienne, le Canada est exposé aux fluctuations des cours mondiaux qui ont un effet direct sur les collectivités qui dépendent du secteur minier.

L'industrie de l'uranium est un bon exemple de l'impact notable qu'a eu la combinaison des fluctuations des cours mondiaux et de la politique du gouvernement. En 1943, le gouvernement fédéral a créé une société de la Couronne chargée de veiller sur les intérêts canadiens dans l'uranium, conformément à une décision du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis d'interdire toute prospection et exploitation privée de matières radioactives. En 1948, le gouvernement canadien a convenu d'acheter tout l'uranium par l'entremise de la société de la Couronne (Eldorado Mining and Refining Limited) et a levé l'interdiction de la prospection privée. En 1958, les États-Unis, un important client, n'ont pas renouvelé leur contrat d'achat d'uranium canadien et des mines ont fermé au cours des années qui ont suivi, en partie aussi à cause de l'épuisement du corps minéralisé. Suite à la crise du prix du brut en 1973, l'énergie nucléaire est redevenue attrayante. En 1974, les États-Unis ont une fois de plus permis l'entrée d'uranium canadien sur le marché américain; la recherche de nouveaux dépôts a suivi et de nouvelles mines ont été ouvertes. En 1990, le cours mondial de l'uranium traversait de nouveau un creux. Il en a résulté une augmentation de la concurrence et une réduction des profits.

Sur le plan des politiques, Énergie atomique du Canada Ltée (EACL), une société d'État, a été fondée en 1951 aux fins de la recherche sur les utilisations pacifiques de la technologie nucléaire et de la vente, la livraison et l'entretien des réacteurs nucléaires CANDU. En 1959, elle a créé un centre de développement nucléaire, les laboratoires de Whiteshell, à Pinawa au Manitoba. En 1995, le processus d'examen des programmes du gouvernement canadien, une mesure de réduction du déficit, a réduit le financement gouvernemental annuel d'EACL pour la recherche et le développement au point où EACL ne pouvait plus se permettre d'exploiter ces laboratoires. En 1998, EACL a annoncé qu'elle mettrait fin à ses activités de recherche nucléaire aux Laboratoires de Whiteshell d'ici à décembre 2001.

## ■ Résumé des observations tirées de l'analyse des tendances

Les tendances démographiques, et notamment les modèles de migration, l'épuisement des ressources et l'évolution des conditions du marché mondial et des politiques du gouvernement, ont marqué les collectivités rurales et des petites villes de tout le Canada. C'est dans ce contexte difficile que beaucoup de collectivités tributaires des ressources naturelles doivent faire face à un défi encore plus grand, celui des fermetures d'industries.



# Analyse documentaire

## ■ Introduction

Nombreux sont les écrits sur les expériences des collectivités tributaires d'une industrie unique des ressources naturelles qui ont eu du mal à se rétablir quand cette industrie a fermé. Les chercheurs ont passé en revue un riche échantillon de plus de 50 livres, revues scientifiques, rapports de conférence, rapports gouvernementaux, coupures de journaux et sites Web, surtout du Canada et des États-Unis, pour appréhender cette connaissance afin de mettre les études de cas canadiennes en contexte.

Cet effort de recherche a consisté à examiner la façon dont les collectivités rurales nord-américaines ont géré leur transition au niveau local entre la crise de la fermeture d'industries et un rétablissement durable. Dans cette revue, on s'est intéressé à la façon dont ces collectivités ont essayé de s'adapter à l'évolution des situations économiques et de trouver des solutions de rechange économiques pour subvenir à leurs besoins. Les publications des années 60 et 70 étaient généralement axées sur les questions de croissance, de stabilité de la main-d'œuvre et de création de collectivités disposant de tous les services. Les publications plus récentes portent plutôt sur la façon dont les collectivités font face à la perte des emplois et à l'adaptation qu'elle leur impose. L'analyse ci-dessous est une réflexion générale sur les principaux aperçus tirés de la revue des publications.

## ■ Contexte

Compte tenu des tendances mondiales, de l'évolution de la population et d'autres facteurs, les fermetures d'industries demeurent des événements inévitables auxquels font face de nombreuses collectivités à industrie unique, comme dans le passé. Mais la réaction aux fermetures a beaucoup changé.

Jadis, les collectivités rurales tributaires des ressources naturelles étaient habituellement des villes d'entreprises comme la petite collectivité d'Anyox sur la côte nord de la Colombie-Britannique. Tant que la mine de cuivre d'Anyox était productive, les nouveaux résidents y affluaient à la recherche d'emplois lucratifs. La ville a pris rapidement de l'expansion, et la population croissait et prospérait tant que la mine était productive. Quand la mine a fermé définitivement en 1935, 3 000 personnes ont quitté cette collectivité disposant de services complets à la recherche d'un nouvel avenir. De nos jours, il reste bien peu de choses sur le site de l'ancienne ville pour rappeler l'existence d'une collectivité qui s'enorgueillissait jadis d'avoir l'hôpital le plus moderne au nord de Vancouver.

Les collectivités comme Anyox traversaient souvent des cycles de « croissance et de déclin », où les industries fermaient pour ensuite reprendre leurs activités de façon temporaire ou saisonnière. Certaines industries, plus précisément celles qui exploitaient des ressources non renouvelables comme les mines, entraient dans une longue agonie. Quand la mine avait livré sa dernière pépite ou quand elle n'était tout simplement plus assez rentable, l'entreprise la fermait et passait à autre chose. La ville était abandonnée; on laissait les travailleurs et leurs familles se débrouiller seuls. Ces cycles étaient considérés comme normaux et les fermetures comme inévitables par les travailleurs et les dirigeants politiques et des collectivités. En vertu du paradigme de la ville d'entreprise, personne ne s'attendait à ce que la ville continue à exister après le départ de l'entreprise. Une ville champignon pouvait devenir une ville fantôme presque du jour au lendemain en ne laissant que des bâtiments abandonnés comme témoignage de son existence.

Lucas (1971, p. 104) a décrit les villes d'entreprises comme étant « [...] ces collectivités d'entreprises fermées, possédées et administrées par l'employeur industriel » (traduction). De nos jours, le modèle de la ville d'entreprise a été remplacé par celui de la municipalité rurale indépendante. Beaucoup de collectivités tributaires d'une unique industrie sont constituées en municipalités et possèdent des conseils élus, des sources de revenu et la capacité d'offrir des services locaux. Depuis la Seconde Guerre mondiale, elles ont fait l'objet d'une planification détaillée visant à « [...] incorporer une gamme plus vaste de considérations sociales et économiques dans le développement de la ville » (traduction), selon Halseth et Sullivan (2002, p. 19). Le résultat net a été la création d'un plus fort sentiment de permanence dans ces localités et la hausse des attentes des travailleurs, des résidents et des dirigeants en ce qui concerne la recherche d'un nouvel avenir pour leur collectivité après une fermeture d'industrie. N'étant plus des villes d'entreprises, les collectivités éloignées ont des attentes bien plus élevées concernant leur survie.

L'industrie aussi a changé. En raison de la dynamique du marché mondial, la plupart des industries ne ferment qu'en dernier ressort mais les fermetures sont permanentes plutôt que temporaires. En plus d'avoir des impacts socio-économiques durables sur les petites collectivités ayant une unique industrie d'importance, ces fermetures engendrent des crises qui compromettent la viabilité de ces collectivités.

## ■ Définir la transition et le rétablissement des collectivités

L'analyse documentaire a porté surtout sur les transitions ou les ajustements qui font suite à la fermeture permanente de l'unique industrie et du plus important employeur dans les collectivités rurales tributaires des ressources naturelles. Les publications montrent que ces fermetures entraînaient habituellement d'importantes pertes d'emplois et une érosion de l'assiette fiscale quand les industries cessaient de payer des impôts fonciers. Privés d'emplois, les résidents quittent la ville pour chercher un travail ailleurs, ce qui érode encore l'assiette fiscale et réduit davantage l'aptitude de la municipalité à maintenir l'infrastructure et les services locaux. Les articles de journal et les études sur les impacts des fermetures économiques montrent que la transition peut être affligeante et difficile à gérer localement. Quand ces événements se produisent, les collectivités touchées s'en trouvent souvent dépassées :

On sait bien maintenant ce qu'il en coûte socialement et psychologiquement de se trouver involontairement en chômage. Mais, lorsqu'à cela s'ajoute l'incapacité de contrôler la situation, comme c'est le cas lors du déclin d'une localité à industrie unique, le poids de ces difficultés peut devenir écrasant. Selon l'âge, le sexe et le niveau de qualification de l'individu, ces difficultés peuvent être encore plus importantes et, avec le facteur aggravant de la perte pratiquement inévitable de moyens financiers personnels, elles peuvent compromettre sérieusement l'équilibre d'un individu et celui de sa famille (ministère de l'Expansion économique régionale, 1977, p. 7).

## ■ Rétablissement

Le *Community Adjustment Handbook* du Manitoba définit le rétablissement comme étant un processus :

[...] axé sur la participation des personnes du milieu qui travaillent ensemble à trouver des moyens de s'adapter à un ensemble particulier de circonstances qui entraîneront des changements durables et profonds dans la collectivité. En général, des organismes gouvernementaux de divers ordres et de divers types jouent un rôle en aidant le secteur privé, les industries, les travailleurs et les collectivités à surmonter la difficulté (province du Manitoba, 2001, p. 9). (traduction)

La recherche sur les études de cas effectuée par l'université de l'Oregon (Conway, Corcoran et Tillson, 1996) a montré que, même si la transition de la collectivité est habituellement déclenchée par un événement unique (la fermeture d'une industrie), la transition entre la crise et le rétablissement est un processus à trois étapes composé d'une fin, d'une zone neutre et d'un nouveau commencement. Cette étude s'est concentrée sur les impacts psychologiques et affectifs d'une fermeture d'industrie :

Catégories de l'University of Oregon	Phasage	Ce que vit la collectivité
Fin	Immédiatement après la fermeture d'industrie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reconnaissance de ce qui est perdu;</li> <li>• acceptation, reconnaissance et regrets;</li> <li>• compensation;</li> <li>• définition de ce qui a pris fin et ce qui reste.</li> </ul>
Zone neutre	Une année après la fermeture d'industrie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l'heure de normaliser, de clarifier, de neutraliser;</li> <li>• recréer un sentiment d'identité et d'interdépendance;</li> <li>• veille et suivi;</li> <li>• créativité.</li> </ul>
Nouveau commencement	3-5 années plus tard	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ne pas forcer le changement – il doit se produire au bon moment;</li> <li>• créer un plan à long terme conférant un rôle à chacun;</li> <li>• confirmer le nouveau début.</li> </ul>

Tant le *Community Adjustment Handbook* du Manitoba que l'étude de l'université de l'Oregon voient la transition entre la crise et le rétablissement comme une série d'événements répartis dans le temps. La division du processus en un continuum d'étapes établie par la seconde a été utile pour le développement ultérieur des études de cas des collectivités tribulaires des ressources naturelles au Canada.

Dans les études de cas, on a adopté l'idée de l'université de l'Oregon de fractionner le processus de transition en trois étapes pour étudier les mesures concrètes prises par les différents ordres de gouvernement et les autres acteurs. Cependant, tandis que l'étude de l'Oregon définit le processus de rétablissement comme un processus débutant avec l'annonce de la fermeture, dans les études de cas de ce rapport, on analyse les mesures prises avant l'annonce de la fermeture, immédiatement après l'annonce et à plus long terme.

Dans la phase qui suit immédiatement une fermeture ou un autre événement de crise économique, les collectivités ont généralement besoin de temps pour comprendre et regretter ce qui a été perdu. Après que la collectivité s'est remise du choc de l'événement de crise, les personnes peuvent entreprendre pour de bon le processus de réflexion sur la façon de bâtir un nouvel avenir. À la dernière étape, les collectivités laissent derrière elles le passé et commencent à prendre des mesures concrètes pour bâtir l'avenir désiré. Bien que certains puissent s'accrocher au passé, la majorité des citoyens et des dirigeants vont de l'avant et se félicitent des premiers succès.

Les publications ont mis en évidence une gamme de difficultés auxquelles les collectivités font souvent face en gérant leur transition vers le rétablissement. Elles doivent entre autres :

- Surmonter le choc initial et traverser la phase des doléances;
- S'occuper des travailleurs touchés et des entreprises qui cessent leurs activités;

- Trouver des moyens d'appuyer et de conseiller les autres membres de la collectivité qui essaient de surmonter la perte;
- Gérer les changements de la prestation des services qui peuvent résulter de l'érosion de l'assiette fiscale locale et du déclin de la population;
- Amener la collectivité à concevoir collectivement un plan et une vision de l'avenir comprenant la mise en évidence de nouveaux débouchés économiques;
- Recycler la main d'œuvre locale;
- Mettre en œuvre le plan de la collectivité et le réviser en fonction de l'évolution des circonstances;
- Travailler avec les autres parties – les paliers supérieurs de gouvernement par exemple – qui ont intérêt à aider la collectivité dans son processus de rétablissement et la capacité de le faire.

Pour comprendre parfaitement la transition, il faut savoir que, pour les petites collectivités rurales, cet événement peut être affligeant et difficile à gérer. Bien qu'il soit souvent déclenché par un événement unique, la collectivité peut devoir passer par un processus d'ajustement long et compliqué avant de pouvoir se relever :

Grâce à une stratégie reposant sur plusieurs petites initiatives plutôt que sur une solution unique, les dirigeants de la collectivité peuvent trouver des moyens d'injecter dans une économie en difficulté des ressources financières, de l'aide technique et des services sociaux et de logement améliorés. De telles approches favorisent une transformation graduelle du déclin en croissance (Wells, 2002, p. 13). (traduction)

Bref, bon nombre des publications passées en revue soulignent que la gestion de la transition entre la crise et le rétablissement est un processus long et complexe. Ces conclusions ont été corroborées par les études de cas.

## ■ Facteurs qui influencent le rétablissement d'une collectivité

Les publications examinées mettent en évidence plusieurs facteurs qui influencent le succès de la gestion de la transition et la capacité d'une collectivité à se relever pour redevenir viable. Beaucoup de ces facteurs échappent au pouvoir des collectivités tributaires des ressources naturelles et des décideurs locaux, entre autres : l'existence de solutions de rechange économiques, l'éloignement des autres collectivités et des marchés, la taille de la population et la restauration de l'environnement. Ces facteurs peuvent, selon les cas, accroître ou limiter les chances de rétablissement.

Les publications indiquent que la géographie détermine souvent l'avenir d'une collectivité. Cette influence dominante se révèle surtout par les ressources naturelles disponibles pour soutenir l'économie d'une collectivité. Tout comme les caractéristiques géographiques ont créé les conditions nécessaires pour rendre la mine, la scierie ou l'usine de transformation du poisson de la ville viable pendant un certain temps, elles établissent également si d'autres ressources naturelles sont disponibles pour remplacer les industries qui s'en vont. Si une ville minière n'a aucune possibilité de créer des emplois dans d'autres industries des ressources naturelles, comme l'exploitation forestière, la pêche ou l'agriculture, elle a peu de chances de rétablissement. Les collectivités qui ont de beaux paysages ou un climat attrayant ou qui sont situées à proximité d'installations de loisirs comme les parcs nationaux ou provinciaux disposent de possibilités de

promouvoir le tourisme ou l'accueil des retraités comme substitut des anciennes industries. Celles qui sont situées dans un environnement peu attrayant ou qui sont si éloignées de tout qu'elles sont trop difficiles d'accès ont peu de possibilités de développer leur assise économique.

Les publications ont révélé un autre facteur important lié à la géographie : l'existence de routes et la proximité des autres collectivités. Les collectivités qui sont relativement proches d'autres localités ou de villes plus grandes (et qui y sont reliées par route) ont de meilleures possibilités de se recycler. Les collectivités éloignées accessibles seulement par avion ou par bateau ou qui ne sont accessibles qu'en certaines saisons doivent surmonter de sérieuses difficultés pour soutenir leur population, leur infrastructure, leurs services et leur force économique. Les collectivités qui sont reliées aux autres par la route ont un meilleur accès direct aux marchés pour leurs produits et un meilleur accès aux services et à l'infrastructure des villes avoisinantes. Elles sont aussi plus susceptibles de pouvoir développer leur économie en devenant des collectivités dortoirs ou des destinations de loisirs pour les personnes qui vivent dans de plus grandes villes situées à proximité. La présence de bonnes connexions par route aux plus grands centres (ou leur amélioration) encourage les résidents à demeurer dans les petites collectivités dortoirs ou à s'y établir, parce qu'elles deviennent attrayantes grâce à la combinaison d'un coût plus bas du logement et des commodités et d'un accès à de meilleurs niveaux de service et d'un accès facilité à l'emploi, aux loisirs et au commerce de détail. L'accès par la route permet aussi aux conseils de villes adjacentes de mieux travailler ensemble en tant que région. En revanche, les petites collectivités adjacentes aux centres urbains plus grands courent le risque de perdre leurs marchés du commerce de détail et des services au profit de collectivités plus grandes.

Les publications font ressortir un autre facteur important qui influe sur le succès de la gestion de la transition : la nouvelle économie mondiale et les changements technologiques qui « [...] redéfinissent l'économie dans laquelle les collectivités rurales ont fonctionné. » (traduction) (Stabler, 1996, p. 28). Même si une collectivité est en mesure de trouver des ressources de rechange pour son enrichissement, l'accès au capital de démarrage et aux marchés ainsi que la concurrence des autres producteurs sont tous des aspects de la nouvelle économie mondiale que les collectivités ne peuvent maîtriser. L'influence déterminante de la géographie peut être réduite quelque peu par les nouvelles technologies – tel Internet – qui offrent des options de développement économique et de prestation des services jusque-là inaccessibles aux petites collectivités. Internet donne aux industries fondées sur le savoir la possibilité de se fixer dans les régions rurales parce que l'emplacement n'a plus d'importance pour des industries qui s'appuient principalement sur les communications et les échanges d'informations. Comme les petites collectivités sont généralement des endroits plus abordables pour y faire affaire que les centres urbains, elles peuvent devenir plus attrayantes pour ces industries fondées sur le savoir. De même, comme Internet peut abolir certains obstacles à la prestation des services, par exemple grâce à la transmission en ligne d'informations sur la santé, il est utile aux petites collectivités qui essaient de développer l'infrastructure et les commodités qui les rendront plus attrayantes pour les industries et les familles comme lieux où s'établir. Les résidents peuvent aussi utiliser ces technologies pour parfaire leurs compétences et leur instruction et mieux se préparer à occuper de nouveaux emplois ou à se lancer en affaires.

En dépit de ces nouveaux avantages, Internet ne peut abolir tous les obstacles posés par la géographie. Les entreprises qui utilisent Internet pour commercialiser des produits physiques doivent quand même défrayer les coûts de l'expédition de ces biens vers les petites collectivités et à partir de celles-ci. Si elles sont situées loin des principales autoroutes, des ports ou des aéroports, les coûts et les problèmes logistiques de l'expédition peuvent demeurer un obstacle prohibitif à la concurrence avec des entreprises semblables situées dans des centres disposant de moyens de transport plus efficaces. De même, les régions ayant de faibles densités de population ont plus de mal à protéger ou à créer une infrastructure pour le transport par train, avion et bateau, ce qui aggrave le problème de l'expédition des biens et des produits des localités éloignées. Les industries fondées sur le savoir continuent d'avoir tendance à se fixer dans les grands centres urbains et ceux de taille moyenne, parce que ces emplacements offrent aux employés un meilleur accès aux commodités, une qualité de vie supérieure et de vastes possibilités

éducatives et sociales. De même, ces nouvelles technologies peuvent ne pas stimuler l'esprit d'entreprise local et peuvent encourager la livraison des services à distance plutôt que les services locaux et avoir ainsi un impact négatif sur l'économie locale.

Les facteurs démographiques sont considérés comme importants dans les publications passées en revue. La taille de la population et sa composition influencent tous deux la mesure dans laquelle une collectivité peut se relever d'une fermeture d'industrie. Les petites populations ont souvent un fort sentiment de collectivité et d'identité et sont, par conséquent, déterminées à survivre à une fermeture d'industrie. Par contre, ces petites collectivités peuvent éprouver des difficultés, car elles ne peuvent tirer parti du même réservoir de talents que les grandes collectivités. L'émigration des jeunes et de beaucoup des travailleurs et des bénévoles les plus expérimentés pourrait se traduire par une baisse du nombre des dirigeants municipaux et civiques potentiels et une plus grande dépendance à l'égard de bénévoles non qualifiés. Les petites collectivités peuvent avoir du mal à conserver des services comme les écoles en raison du peu d'enfants qui y habitent et devenir ainsi moins attractives pour les familles qui recherchent ces services. Si l'industrie qui s'en va s'est appuyée sur une main-d'œuvre migrante, ses travailleurs peuvent ne pas avoir développé un attachement à la collectivité et être moins désireux de soutenir ses efforts de redressement. Dans ces situations, de plus lourdes responsabilités incombent aux représentants locaux qui doivent jouer plusieurs rôles.

Un grand nombre de collectivités, selon la revue des publications, ne peuvent contrôler la décision prise par l'industrie qui s'en va de restaurer ou non son site industriel, bien que les paliers supérieurs de gouvernement puissent jouer un rôle ici. Cette question pose problème en particulier dans les collectivités minières où les activités industrielles laissent souvent derrière elles des carrières peu esthétiques, des déchets toxiques ou d'autres atteintes à l'attrait esthétique de la région. Si l'entreprise qui s'en va ne s'occupe pas de ce problème, il peut s'avérer difficile pour la collectivité qui en hérite d'encourager le réaménagement. Des préoccupations peuvent surgir et persister au sujet des problèmes de santé publique et rendre difficile pour la collectivité la tâche de retenir et d'attirer de nouveaux résidents : « Une contamination réelle ou soupçonnée peut créer un obstacle formidable à la revitalisation d'une collectivité, particulièrement dans les petites villes rurales aux ressources limitées. » (traduction) (Wells, 2002, p. 23).

Un autre facteur qui influence le rétablissement, selon les publications, est l'état de l'infrastructure et des services locaux. La recherche sur les efforts déployés par les Américains dans les années 1990 pour aider les collectivités tributaires de l'exploitation forestière de la côte pacifique du Nord-Ouest à se relever des effets négatifs des décisions de politique sur l'utilisation des terres montrent que les petites collectivités manquent généralement des infrastructures de base, comme le logement, les services d'adduction d'eau et les égouts, et qu'en conséquence leur transition est beaucoup plus coûteuse que celle des autres. Entre 1994 et 1997, les agences fédérales américaines ont dépensé 391 millions \$ au total pour l'infrastructure des collectivités (Mullins & Nagada Consultants, 2001, p. 32).

Au Canada, beaucoup de collectivités tributaires de l'exploitation forestière n'ont pas d'infrastructure adéquate pour les routes et les télécommunications. Manifestement, les collectivités qui ont des services modernes sont mieux placées que les autres pour se recycler et ont besoin d'une aide moins soutenue des ordres supérieurs de gouvernement.

Les facteurs mentionnés ci-dessus ne constituent pas une liste exhaustive des conditions qui influencent le rétablissement d'une collectivité. Ils mettent plutôt en évidence le fait que les collectivités confrontées à une transition doivent non seulement faire face à la fermeture en soi, mais doivent aussi parfois composer avec des facteurs qui échappent à leur pouvoir et qui pourraient déterminer si oui ou non leurs efforts de gestion de la transition seront couronnés de succès.

## ■ Rôles des principaux acteurs

### ■ ■ Administration locale

L'analyse documentaire a mis en évidence le rôle de l'administration locale en réponse à la fermeture d'industries et en regard de la mobilisation de la collectivité pour la gestion du processus de rétablissement. Comme le souligne l'un des rapports de recherche, bien que les administrations locales ne disposent pas nécessairement de tous les outils nécessaires pour gérer la transition, elles constituent le palier de gouvernement le plus proche des fermetures d'industries et le plus immédiatement touché par elles (Portz, 1990, p. 3). Quand une industrie ferme, les principales fonctions des dirigeants de l'administration locale consistent :

- à orienter la collectivité;
- à tenir tous les membres de la collectivité au courant des changements en cours;
- à constituer une équipe de dirigeants;
- à faciliter un processus ouvert visant à élaborer des plans d'intervention et des stratégies pour appuyer l'adaptation de la collectivité.

Guider une collectivité tout au long d'une transition et vers le rétablissement représente une tâche difficile qui nécessite beaucoup d'habileté et d'énergie :

Les dirigeants d'aujourd'hui ont besoin d'une formation avancée en établissement d'objectifs, en communications, en dynamique de groupe, en résolution de problèmes et en évaluation des réalisations. Ils doivent apprendre non seulement à réussir à fonctionner dans leur propre collectivité, mais aussi à interagir avec les autres groupes et individus, qui vont des conseillers aux premiers ministres des provinces. (traduction) (Westarc Group, 1992, p.7).

### ■ ■ Ordres supérieurs de gouvernement

Les publications compulsées suggèrent que les ordres supérieurs de gouvernement (provinciaux, territoriaux et fédéraux) sont souvent en position d'offrir un certain soutien nécessaire pendant une période limitée. Par exemple, les ordres supérieurs de gouvernement jouent un rôle essentiel en protégeant des services publics comme la santé et l'éducation au cours de la période de transition. « La possibilité d'un accès raisonnable aux soins de santé influe sur le choix de vivre dans une petite collectivité. » (Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002, p. 175). Cette protection assure le maintien de la base de population locale nécessaire pour rebâtir une collectivité.

L'ampleur de la participation exigée des ordres supérieurs de gouvernement dépend généralement de l'ampleur de la tâche que représente la transition et de la capacité relative de la municipalité d'y réagir seule. La flexibilité et la stabilité des programmes des ordres supérieurs de gouvernement déterminent la facilité avec laquelle les collectivités peuvent accéder aux ressources dont elles ont besoin pour affronter le changement.

Les publications appuient aussi l'idée que les ordres provinciaux, territoriaux et fédéraux de gouvernement devraient travailler aux côtés des dirigeants des collectivités et des dirigeants locaux plutôt que d'imposer des décisions arbitraires d'« en haut » sans consultation ni coordination. Les publications révèlent beaucoup d'exemples de résultats mitigés obtenus dans la gestion de la transition lorsque les ordres supérieurs de gouvernement imposent des solutions sans consultation. Il faut faire participer les collectivités tant aux décisions prises au sujet des ressources qui leur seront fournies qu'à la conception et à la gestion des programmes.

Les publications mettent en lumière l'importance de la collaboration entre les collectivités, au sein des régions et entre les différents ordres de gouvernement. Les ordres de gouvernement fédéraux, provinciaux et territoriaux peuvent appuyer le processus de transition en coordonnant mieux leurs propres activités :

[...] Les répondants et répondantes ont aussi, dans une large mesure, exprimé le souhait que les gouvernements améliorent la **coordination interministérielle et intersectorielle** et la communication afin de minimiser le double emploi et la confusion des rôles, tout en réduisant la bureaucratie et l'apparence d'inefficience du gouvernement (Partenariat rural canadien, 1998, p. 11).

En fin de compte, les publications concluent que « [...] le soutien à long terme du gouvernement, surtout s'il n'est pas coordonné, n'est une solution complète pour aucune collectivité. » (traduction) (Root, 1991, p. 164).

## ■ ■ Départ d'une industrie

Les publications suggèrent que les industries qui s'en vont jouent un rôle important dans la gestion du processus de transition, entre autres en émettant un préavis de fermeture pour permettre aux collectivités de se préparer aux effets immédiats et à long terme. Les entreprises peuvent aussi les aider en s'occupant directement des problèmes auxquels font face les travailleurs déplacés en leur fournissant :

- des cours de recyclage professionnel et une aide financière pour les études;
- des indemnités de départ;
- des avantages sociaux pendant un certain temps;
- une indemnité de déménagement;
- des départs à la retraite anticipés.

L'analyse documentaire a permis de relever des cas où des entreprises ont fourni des ressources financières et du capital directement à la collectivité afin que celle-ci puisse rechercher et exploiter d'autres débouchés économiques.

## ■ ■ Acteurs du développement économique de la collectivité et autres

Les publications passées en revue désignent de nombreux organismes communautaires qui jouent un rôle important dans la gestion de la transition des collectivités éloignées tributaires des ressources naturelles et qui font face à une fermeture d'industrie. Divers groupes, y compris les chambres de commerce, les *Community Futures Development Corporations* (connues sous le nom de « Sociétés d'aide au développement des collectivités » au Québec), les clubs, les organismes de bienfaisance et les églises peuvent épauler une collectivité au cours de sa transition vers le rétablissement. Ils sont particulièrement utiles en raison de leur compréhension intime de la collectivité et de ses besoins, ce qui les rend aptes à fournir de précieux conseils. Ils sont utiles dans les activités de développement économique de la collectivité parce qu'ils peuvent tirer parti du potentiel des ressources humaines cachées et les coordonner pour atteindre les objectifs de la collectivité. Ils peuvent aussi se rendre utiles en fournissant un soutien social, par exemple sous forme de banques alimentaires et de formation professionnelle, pour atténuer les impacts affectifs et économiques d'une fermeture d'industrie. Ils peuvent jouer un rôle essentiel en entretenant l'espoir, l'unité et l'optimisme au sein de la collectivité.

## ■ Phases

L'étude de l'université de l'Oregon (Conway, Corcoran et Tillson, 1996) a contribué à mettre en évidence une réalité concrète : la plupart des processus de gestion de la transition commencent avec l'annonce de la fermeture, puis se décomposent en étapes par la suite. Cependant, les publications ont montré que c'est une mauvaise idée de gérer la transition après coup. La première étape de la gestion de la transition devrait débiter longtemps avant l'annonce de la fermeture, et non survenir en réaction à celle-ci.

D'abord, les publications suggèrent que le rétablissement est plus facile si le choc de la fermeture de l'industrie est réduit. Pour atténuer ce choc, la collectivité doit prendre au sérieux les premiers signes de l'imminence d'une fermeture. Ces signes comprennent de mauvais indicateurs financiers qui montrent que l'entreprise est en difficulté, des signes que la ressource approche de l'épuisement et des changements dans les marchés mondiaux.

À l'ère de l'information, il y a beaucoup de moyens que les collectivités peuvent utiliser pour surveiller les facteurs susceptibles de déclencher une fermeture. En prévoyant les fermetures, les collectivités peuvent déclencher le processus de changement bien avant que la crise ne survienne.

Les collectivités qui ont subi le choc soudain d'une fermeture d'usine doivent souvent réagir après la fermeture et prendre des mesures pour affronter le problème à ce stade. Manifestement, une meilleure stratégie consisterait à avoir une quelconque structure communautaire en place pour commencer à fournir les services après la fermeture. (traduction) (Langerman, Byerly & Root, 1982, p. 62)

Longtemps avant la période de crise des mises à pied ou des menaces de mises à pied, les collectivités doivent participer activement à la surveillance de la situation de leurs emplois et des ressources, faire rapport à leurs administrés et prévoir les problèmes potentiels. (traduction) (Leadbeater, 1998, p. 44)

Les industries aussi jouent un rôle important ici. Avant de décider d'une réduction de personnel ou d'une fermeture, les industries devraient émettre aux collectivités locales un préavis et leur mentionner quand le choc économique surviendra.

Qu'un préavis soit émis ou non, tous les acteurs des collectivités tributaires des ressources naturelles doivent se préparer à une fermeture d'industrie avant qu'elle ne survienne. Les dirigeants des collectivités et du gouvernement doivent établir des plans pour préparer les collectivités au changement avant qu'il ne survienne. Par exemple, les administrations locales devraient maintenir à un haut niveau des infrastructures et des services principaux locaux, comme les routes, l'eau et les égouts. Elles peuvent aussi lancer un programme actif de développement économique qui engage les résidents et les entreprises dans une discussion sur l'avenir et qui consiste à rechercher l'avis d'experts sur la façon d'élaborer et de mettre en œuvre un plan. Les ordres supérieurs de gouvernement peuvent encourager les collectivités à planifier l'avenir, à collaborer avec les collectivités avoisinantes, à travailler sur des questions régionales et à bâtir de solides relations avec les industries.

## ■ Résumé des observations de l'analyse documentaire

L'analyse documentaire a fourni la base de recherche nécessaire pour élaborer les études de cas des collectivités utilisées dans le présent rapport. Par exemple, elle a été utile pour caractériser les répercussions considérables qu'une fermeture d'industrie peut avoir sur les collectivités éloignées tributaires d'une seule industrie et l'ampleur de la crise vécue. Elle a aussi aidé les chercheurs à comprendre que bon nombre de facteurs influençant le rétablissement, comme la géographie, ne peuvent être gérés. Parallèlement,

l'analyse documentaire a fourni un aperçu sommaire des rôles des divers acteurs de la collectivité, comme les ordres locaux et supérieurs de gouvernement, dans la gestion du processus de transition. L'une des conclusions les plus utiles tirées de cette analyse a été l'idée que, bien qu'une fermeture d'industrie puisse être un événement unique, la transition est une série complexe d'événements qui se produisent dans le temps et en plusieurs phases ou étapes.

L'analyse documentaire a aussi porté les chercheurs à analyser les études de cas en fonction des différents acteurs pour tenter de mettre en évidence des pratiques exemplaires qui ont contribué à l'efficacité de la gestion de la transition. La reconnaissance du fait que la transition se produit en plusieurs étapes – et que la phase de préavis est d'importance vitale – a amené les chercheurs à examiner les actions de divers acteurs au cours de chacune des étapes, du préavis à la crise et à l'après-crise, pour décider quelles actions il convient de poser à chaque phase du processus de gestion de la transition.

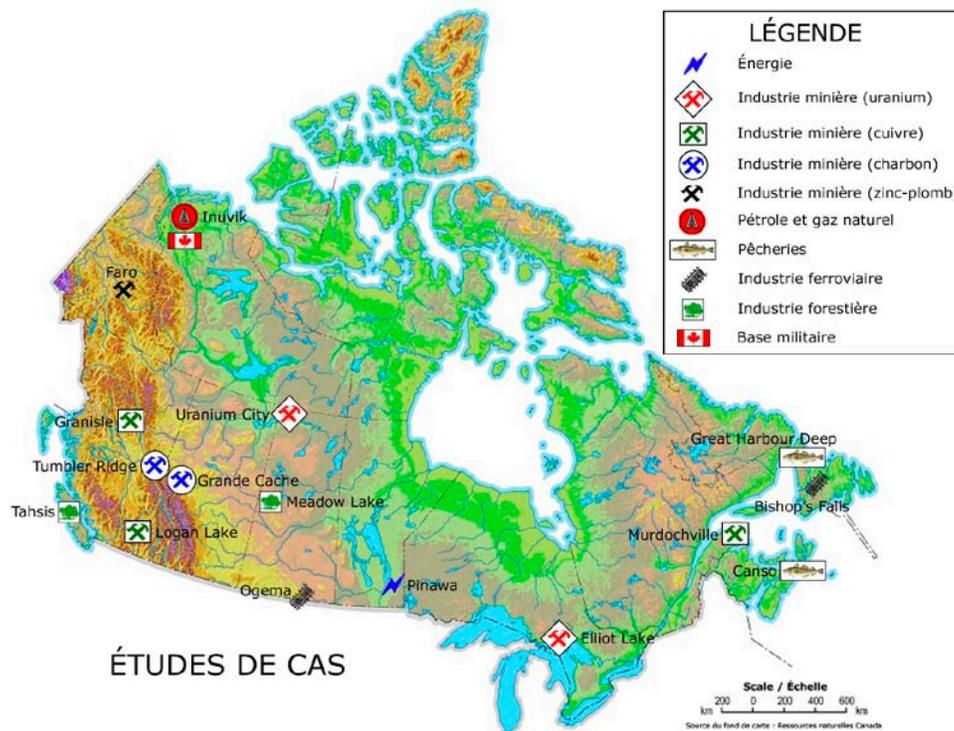




# Études de cas

Dans le cadre du projet de recherche, seize études de cas ont été réalisées en vue d'étudier l'expérience de la transition des collectivités rurales et tributaires des ressources naturelles de partout au Canada. Les études de cas choisies ont porté sur des collectivités situées dans l'ensemble des cinq régions du pays ayant des profils démographiques variés et tributaires de toute la gamme des industries primaires : mines, énergie, foresterie, pêcheries, agriculture et chemin de fer. Les études de cas ont permis de documenter la façon dont chaque collectivité a relevé les défis associés à la transition en mettant l'accent sur les rôles joués par l'administration locale et la collectivité, les ordres supérieurs de gouvernement et les autres intervenants. La conjoncture locale et les autres facteurs qui ont pu contribuer ou nuire à la réussite de chaque collectivité ont également été circonscrits. Dans certaines études de cas, l'expérience communautaire appartient au passé; dans d'autres, la transition n'est pas terminée. Certaines collectivités ont réussi leur transition, d'autres ont échoué et d'autres encore n'ont pas terminé le processus.

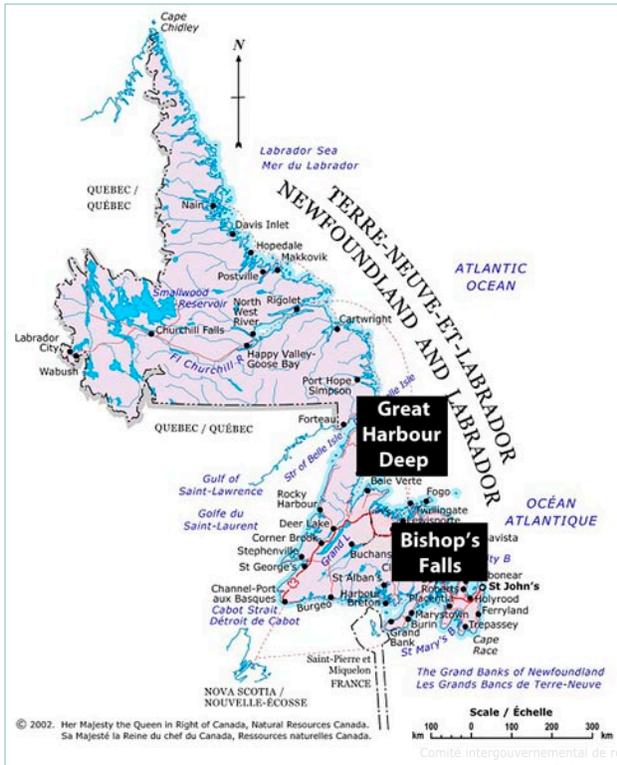
Les études de cas représentent un instantané exact en date d'août 2003 seulement. La situation dans certaines de ces collectivités, les politiques gouvernementales ou les réalités économiques peuvent avoir changé depuis que ces études de cas ont été rédigées.





# ÉTUDES DE CAS

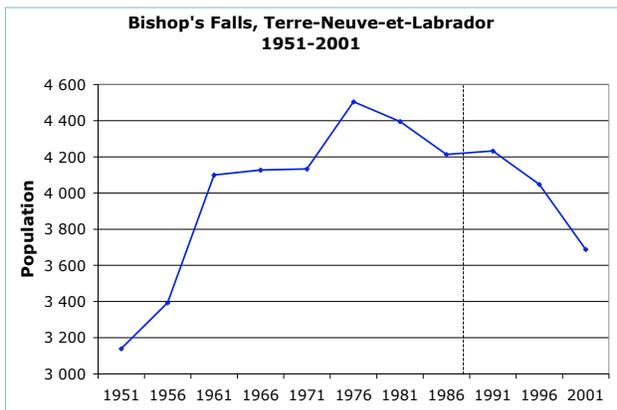
## BISHOP'S FALLS, TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR



Située à mi-chemin entre St. John's et Cornerbrook, accessible par la route et reliée aux ports, la ville de Bishop's Falls a été le siège de la Newfoundland Railway, une société d'État provinciale, et un grand centre de services ferroviaires au cœur de Terre-Neuve. Elle a perdu des emplois après que la province eut mis fin au service de transport ferroviaire des passagers en 1969, mais la crise a commencé quand le gouvernement provincial a cessé tout service ferroviaire en 1988, après avoir accepté le marché « routes contre voies ferrées » de 800 millions de dollars du gouvernement fédéral. La ville a alors perdu ce qui avait fait son histoire et le reste des emplois rattachés au chemin de fer, et sa population de 4 300 habitants a commencé à diminuer.

### TRANSITION

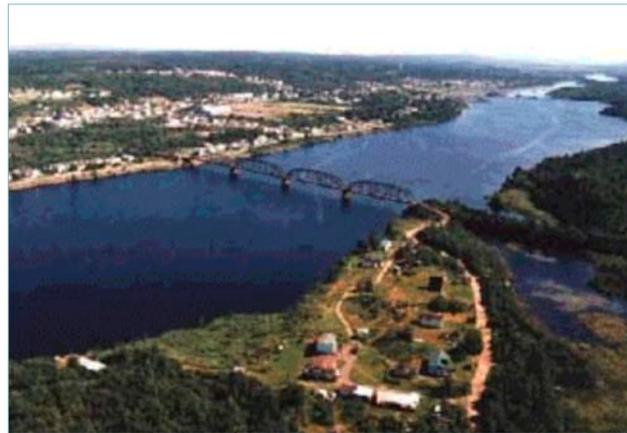
S'il a mis fin à l'industrie du chemin de fer à Bishop's Falls, le programme « routes contre voies ferrées » a, par contre, doté la ville d'un fonds de diversification économique de 7 millions de dollars, qui a servi à créer la Bishop's Falls Development Corporation (BFDC). Celle-ci a attiré des industries légères en faisant la promotion de ce qui faisait la force de la ville : une main-d'œuvre qualifiée, une situation géographique névralgique et le transport par bateau. Grâce aux prêts et aux investissements qu'elle a réalisés à même le fonds pour soutenir la diversification économique, la BFDC est devenue le moteur de relance de la ville en favorisant la création d'un grand nombre de nouvelles entreprises et d'emplois. De plus, dans les années 1990, les nouvelles entreprises ont bénéficié de mesures d'encouragement sous forme d'allègement d'impôt municipal sur une période possible de 10 ans, en échange de création d'emplois. La ville a également aidé les entreprises établies en organisant des ateliers et des salons professionnels, et en prenant en main un parc industriel administré par le gouvernement provincial. Elle compte maintenant promouvoir le tourisme en construisant un musée du patrimoine



consacré à l'histoire du chemin de fer et en exploitant ses possibilités de pêche sportive.

Bishop's Falls a également profité des mesures d'encouragement du Programme provincial de diversification économique et d'expansion des entreprises. Parmi ces mesures, citons la remise de la totalité de l'impôt provincial sur les sociétés, la remise de 50 % de l'impôt fédéral pendant 15 ans au plus et l'accès aux terrains non aménagés pour la somme de 1 \$.

Avec 3 800 habitants, la situation de Bishop's Falls s'est stabilisée et redressée. La ville est devenue un centre d'industries légères, où les nouveaux emplois dépassent en nombre les emplois de chemin de fer perdus.



*Bishop's Falls, Terre-Neuve-et-Labrador  
Source: Town of Bishop's Falls*

## ■ PARTICULARITÉ

C'est parce qu'elle a pu accéder rapidement aux fonds de diversification économique, qu'elle a adopté des mesures d'encouragement fiscales énergiques et qu'elle disposait d'une main-d'œuvre qualifiée que Bishop's Falls a pu se relever aussi vite. Comme les routes ont remplacé les voies ferrées, elle a pu conserver les avantages que lui procurent sa situation géographique et ses voies de communication vers les ports, et, ainsi, attirer des industries légères. L'abondance de ses ressources hydroélectriques et la croissance de la demande régionale ont également contribué à sa diversification.

## ■ DÉFIS

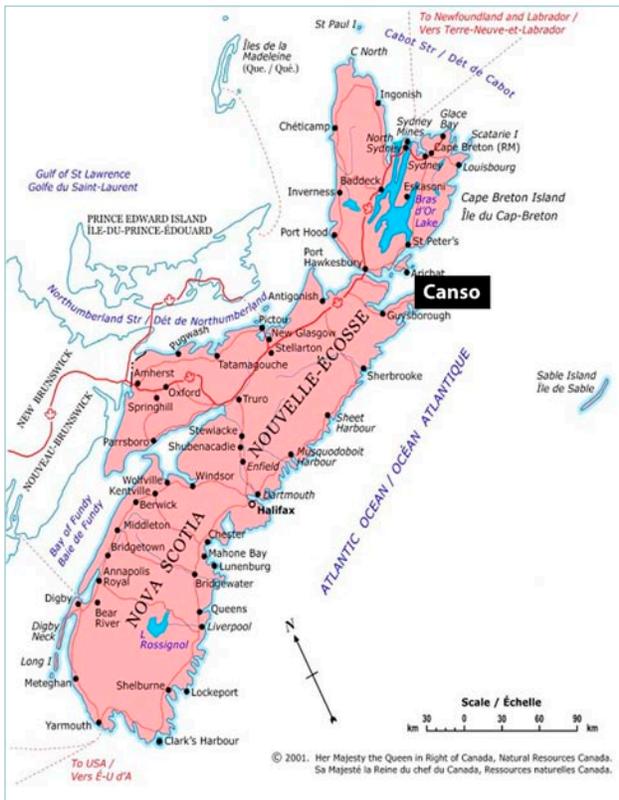
La BFDC a piétiné sur place en raison de la bureaucratie jusqu'en 1992, parce que tous les projets devaient être approuvés par Emploi et Immigration Canada. Quand elle est devenue autonome, les résultats sur le plan de la diversification économique se sont considérablement améliorés.





# ÉTUDES DE CAS

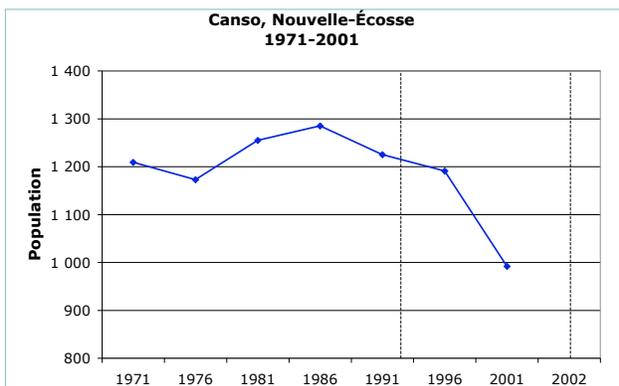
## CANSO, NOUVELLE-ÉCOSSE



Fondée par des pêcheurs basques en 1604 et constituée en personne morale en 1901, Canso est une petite ville de pêche située sur la côte est de la Nouvelle-Écosse, à environ 320 km au nord-est de Halifax. Elle se trouve loin au bout d'une route secondaire, à quelque 110 km de la grande ville la plus proche, Port Hawkesbury. Elle fait partie de la municipalité rurale du District de Guysborough, mais elle est indépendante sur le plan administratif. L'effondrement de l'industrie, jadis lucrative, de la pêche de fond de l'Atlantique dans les années 1990, a frappé de plein fouet Canso et son économie. Le chômage est passé de 18,8 % en 1990 à 31,7 % en 2001. En même temps, le nombre d'habitants est tombé de 1 228 à 992. Ajoutant aux difficultés de la région, l'usine de transformation de poisson de Canso, Seafreez Foods, a fermé en septembre 2002, rendant incertain l'avenir de ses plus de 200 travailleurs. La majorité d'entre eux n'avaient pas droit à l'assurance-emploi et beaucoup d'autres ont cessé de recevoir leurs prestations au printemps 2003.

Environmental Committee on Urban  
Regional Research

### TRANSITION



L'Équipe Guysborough est un comité pluriministériel fédéral-provincial que l'on a constitué en 1995 pour regrouper les ressources des gouvernements dans le but de rétablir la stabilité et la croissance économiques à long terme dans le comté de Guysborough. Après la fermeture de l'usine Seafreez, l'Équipe a concentré ses efforts sur Canso. Elle y a créé 55 emplois à court terme dont les gens sans prestation d'assurance-emploi avaient besoin. La ville de Canso et le district de Guysborough lui ont prêté main-forte en contribuant à la création d'une partie de ces emplois. Par l'entremise de son médiateur communautaire, l'Équipe a réuni les parties concernées et leur a apporté son aide pour que l'usine Seafreez rouvre, ce qu'elle a fait en mai 2003, pour la transformation de la crevette et du crabe. L'Équipe a également mis sur pied de nombreux projets de formation, grâce

auxquels des résidents de l'endroit sont devenus aptes à travailler dans les domaines des soins, de l'exploitation du gaz et du pétrole en haute mer, du transport maritime commercial, de la foresterie et du commerce électronique. Avec l'aide de l'Équipe Guysborough, Canso a créé un centre d'entreprise qui accueillera un centre d'appels de 50 employés. Toujours avec l'Équipe, elle établit un plan stratégique pour promouvoir le tourisme. Dans ce but, elle est en train d'aménager le secteur riverain et la pittoresque île Durell, et prépare des festivités pour célébrer son 400e anniversaire en 2004. De plus, on déploie des efforts pour installer un bassin d'aquaculture sur un terrain de 30 acres du parc industriel.

## ■ PARTICULARITÉ

Parce qu'elle est une des communautés les plus anciennes du Canada, Canso peut miser sur ses 400 ans de passé maritime, ainsi que sur son rôle historique dans la communication télégraphique transatlantique et sur la beauté de sa côte pour tirer encore plus parti de ses atouts touristiques. Ses impôts fonciers commerciaux figurent parmi les moins élevés des villes de la Nouvelle-Écosse, et la présence conjuguée d'un centre d'entreprise, d'un parc industriel et d'un hélicoptère pourrait attirer des entreprises dans la région. La ville de Canso possède ses propres services d'eau et d'électricité, et elle examine, avec le secteur privé, la possibilité d'installer des turbines à éolienne pour disposer de plus de sources d'électricité tout en créant des emplois et en élargissant son assiette fiscale. La grande tradition de solidarité entre les collectivités et le travail des dirigeants locaux de la région de Guysborough continuent de jouer un grand rôle dans la revitalisation de Canso.

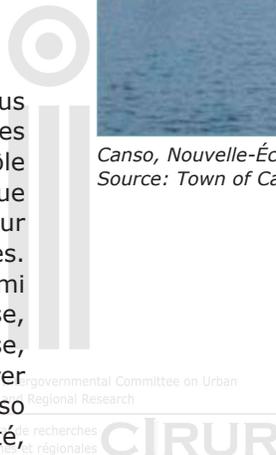
## ■ DÉFIS

Canso dispose d'un budget annuel inférieur à 1 million de dollars, de sorte qu'il lui est difficile de diversifier son économie sans aide des autres paliers de gouvernement. Il lui est impossible de financer de grands projets, comme l'usine de traitement des eaux (4 à 5 millions de dollars) dont elle a besoin, à même sa petite assiette

fiscale. Pour retrouver une stabilité économique durable, les habitants doivent cesser de douter des possibilités de redressement de la ville et continuer de travailler ensemble quant aux questions touchant la pêche et aux projets de diversification.



*Canso, Nouvelle-Écosse  
Source: Town of Canso*



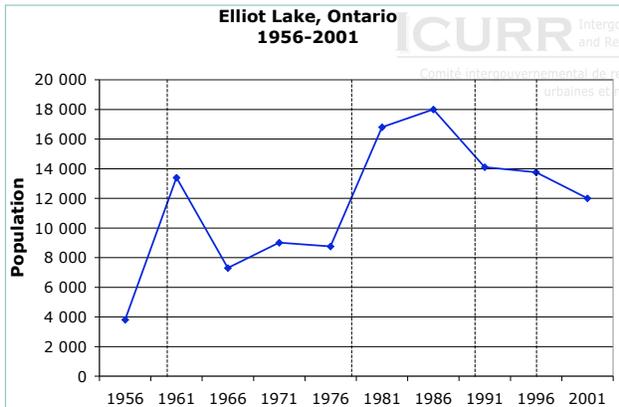


# ÉTUDES DE CAS

## ELLIOT LAKE, ONTARIO



La ville d'Elliot Lake est située à 20 minutes au nord de la route transcanadienne, à mi-chemin entre Sudbury et Sault Ste. Marie. Les riches gisements d'uranium l'ont rendue prospère dans les années 1950. La venue de main-d'œuvre, attirée par les nombreux emplois dans les mines, a fait bondir le nombre d'habitants à 24 887 en 1959. Quand, en 1966, les États-Unis ont décidé de suffire eux-mêmes à leurs besoins en uranium, la ville s'est pratiquement effondrée et la population est tombée à 6 664 habitants. La mise sur pied d'un plan de stabilisation fédéral de cinq ans visant à stocker de l'uranium pour les réacteurs CANDU et l'intérêt nouveau d'Ontario Hydro pour les sources d'énergie bon marché lui ont fait espérer un redressement dans les années 1970. Ainsi, devant la reprise de la demande d'uranium, la ville a investi 30 millions de dollars dans ses infrastructures, en prévision d'une population de 30 000 habitants. Mais il n'y a jamais eu de relance. Les prix de l'uranium ont chuté de 75 % pendant les années 1980, et les mines ont fermé l'une après l'autre, la dernière en 1996. Le nombre d'habitants d'Elliot Lake s'est stabilisé à 13 590.



### TRANSITION

Pour faciliter le changement de vocation minière de la ville, les dirigeants municipaux ont mis au point une stratégie de diversification économique visant à transformer Elliot Lake en centre de retraite et de tourisme quatre saisons. Grâce à des capitaux de démarrage provinciaux, la ville a mis sur pied l'Elliot Lake Retirement Living Program pour attirer plus de 3 000 retraités en leur offrant un vaste choix de logements vacants. Elle a créé d'autres emplois en construisant un centre de traitement de toxicomanes et d'alcooliques, en attirant un campus de l'Université Laurentienne et en agrandissant son infrastructure touristique. Grâce à des fonds de 7 millions de dollars d'origine fédérale, provinciale et locale, elle aménage actuellement 4 500 lotissements pour chalets avec l'aide de la province, étend les installations récréatives et fait de son passé minier un attrait

touristique. Discovery North, un centre régional de développement, a aidé plus de 100 petites entreprises à démarrer ou à s'agrandir. D'autres entreprises, comme White Mountain Academy of the Arts, Prestige Glass et des sociétés spécialisées dans la fibre optique, ainsi qu'un centre d'appels du programme d'aide sociale de l'Ontario, ont pris de l'expansion ou se sont installés à Elliot Lake. En 1998, la ville a adopté un nouveau plan officiel qui renforce la stratégie de diversification économique, adhère aux principes des villes d'hiver et de l'économie d'énergie pour rendre la ville plus attrayante, et contient des politiques pour la restauration des sites miniers.



Elliot Lake, Ontario  
Source: Robert Young, 2002.

## ■ PARTICULARITÉ

Elliot Lake dispose d'importants fonds de diversification économique parce que la construction d'une centrale hydroélectrique de 250 mégawatts à proximité ne s'est pas réalisée au début des années 1990. En contrepartie, 11 municipalités régionales ont reçu 14,6 millions de dollars, dont elles se sont servies pour créer le Fonds de diversification de Patten Post. Pour sa part, Elliot Lake a reçu 3,5 millions de dollars pour réaliser ses priorités de développement. Le gouvernement ontarien lui a octroyé plusieurs millions de dollars répartis sur des dizaines d'années en aide à la transition, pour lui permettre de se diversifier. Située entre Sudbury et Sault Ste. Marie, Elliot Lake a accès aux réseaux de transport et aux marchés.

## ■ DÉFIS

La fermeture des mines a entraîné une chute des recettes tirées de l'impôt foncier industriel. La ville a été forcée de hausser l'impôt foncier résidentiel, ce qui a mécontenté les résidents. Avec une infrastructure construite pour une ville deux fois plus grande, la facture des services municipaux est très élevée. Bon nombre des retraités qui s'installent à Elliot Lake ont des revenus fixes et ne sont pas en mesure de relancer l'économie; ces mêmes retraités constituent un fardeau de plus en plus lourd pour les services de santé et de soins de longue durée.

governmental Committee on Urban  
Regional Research

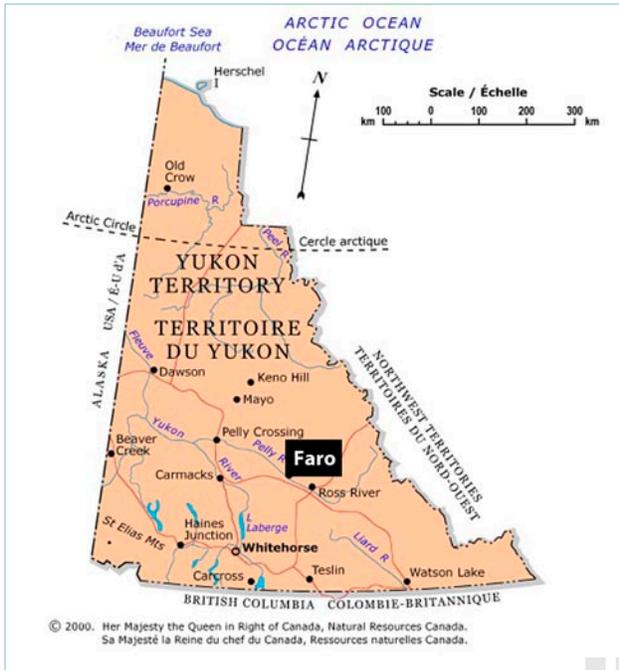
recherches  
régionales

CIRUR



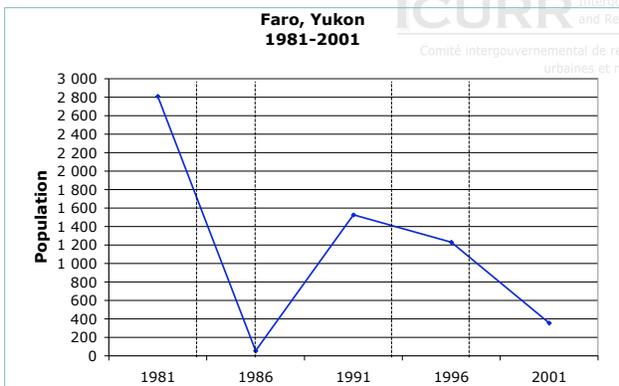
# ÉTUDES DE CAS

## FARO, YUKON



Située à 356 km au nord-est de Whitehorse, la ville de Faro était autrefois le moteur économique du Yukon. Elle était à l'origine de 10 % de la production mondiale de zinc et comptait pour 12 à 15 % du PIB du Yukon. Quand sa mine de plomb-zinc a fermé en 1998, la moitié des travailleurs de la ville ont perdu leur emploi, les industries connexes s'en sont ressenties et le nombre d'habitants a chuté de 2 800 en 1981 à seulement 250 en 2000. La ville s'est retrouvée avec des moyens d'existence en voie de disparaître, une assiette fiscale s'effritant et une population très réduite.

Contrairement à la plupart des autres villes du Yukon qui rapetissent quand l'économie va mal, Faro a rebondi depuis la fermeture de la mine parce qu'elle s'est légèrement diversifiée dans les domaines des services, du tourisme et du travail à domicile. Sa population est passée à 380 habitants en 2002. Les besoins d'aide sociale sont à la baisse, le taux de criminalité figure parmi les plus bas du Yukon, les infrastructures sont bien développées et un grand nombre de bénévoles participent avec enthousiasme au développement de la collectivité. Malgré cela, il y a moins de services de santé et de services sociaux et financiers, et moins d'enfants d'âge scolaire.



### ■ TRANSITION

Plusieurs facteurs uniques peuvent expliquer la capacité de rebondir de Faro. Il y a tout d'abord la détermination des habitants mêmes de sauver et de transformer leur ville. Ils n'ont cessé d'en promouvoir les atouts afin d'attirer des résidents. Le gouvernement local s'est bien servi du Plan directeur officiel pour prévoir des stratégies de diversification économique, susciter la participation de la population et le bénévolat, travailler de concert avec d'autres villes et faire une promotion dynamique des attraits de Faro auprès des touristes et des nouveaux résidents éventuels. En se concentrant sur des projets prioritaires plutôt que de définir des projets en

fonction des possibilités de financement, la ville a réussi à obtenir le soutien politique et financier du gouvernement territorial.

Ce dernier a joué un rôle actif dans les poursuites intentées pour protéger les travailleurs, obtenir le versement de salaires complets et préserver les actifs de la mine. Il a également joué un rôle primordial dans la création du groupe de travail représentatif sur la collectivité de Faro pour qu'il oriente les actions pendant la période de transition : accroissement des services sociaux, création d'un centre de réorientation des emplois et fonds de confiance pour la formation professionnelle.



Faro, Yukon  
Source: Town of Faro

## ■ PARTICULARITÉ

Le gouvernement du Yukon a apporté un solide appui à Faro et à son redressement car la ville jouait un rôle important dans l'économie du territoire. Son régime de subventions aux municipalités a joué en faveur de Faro, qui se classe deuxième pour l'importance des subventions reçues au sein du territoire. Malgré son éloignement, la ville est située dans un magnifique cadre naturel qui attire de nombreux groupes, en particulier les artistes et les personnes âgées que l'on incite à venir s'y installer, ainsi que les touristes. De plus, Faro peut compter sur une volonté de survivre exceptionnelle, une administration locale proactive et beaucoup de bénévolat.



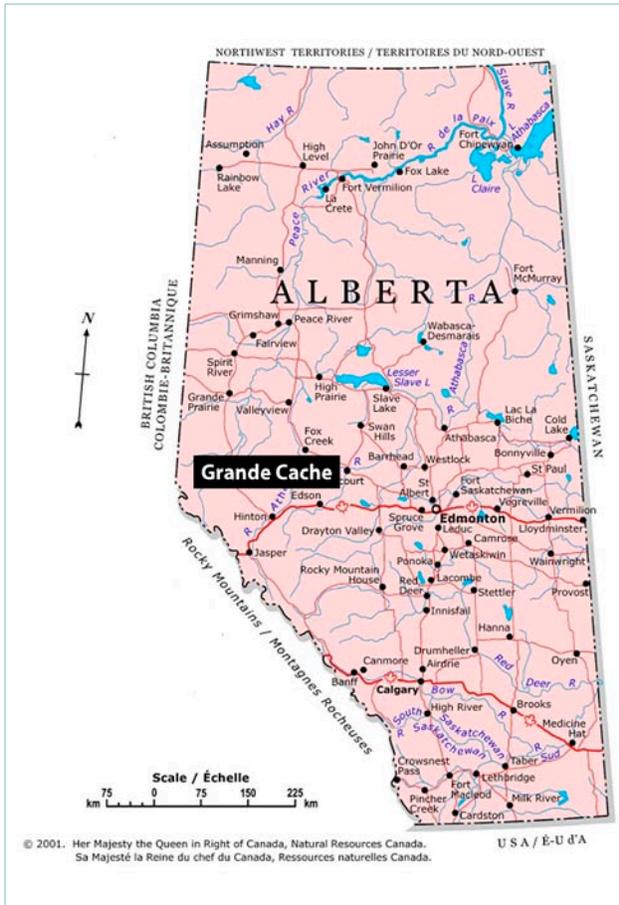
## ■ DÉFIS

À cause de son isolement et de la rigueur de son climat, Faro a de la difficulté à attirer de nouveaux habitants, et son éloignement des marchés est un obstacle à la diversification économique. La fermeture de la mine a plongé toute la région dans une crise économique. Il faut trouver entre 50 et 200 millions de dollars pour la restauration de la mine, mais une fois obtenu, cet argent assurera de nombreux emplois pendant plusieurs années.



# ÉTUDES DE CAS

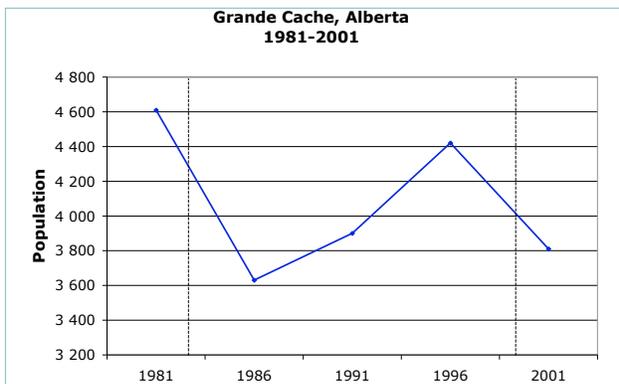
## GRANDE CACHE, ALBERTA



La ville de Grande Cache est située dans le Nord-Ouest de l'Alberta, sur un plateau de montagne isolé, à environ 214 km au nord de Jasper et à 182 km au sud de Grande Prairie. Fortement dépendante de l'industrie du charbon, elle a beaucoup souffert de la fermeture, en 2000, du plus important employeur, Smoky River Coal Mine. L'embauche dans l'exploitation minière a chuté de 28,5 % en 1996 à 8,4 % en 2001. Au cours de la même période, la population est tombée de 4 441 à 3 828 habitants.

### TRANSITION

En réaction à la fermeture de la mine, l'administration municipale de Grande Cache s'est associée aux gouvernements provincial et fédéral pour mener des études de diversification économique et des projets de formation et de recherche d'emploi. Elle a fourni une assistance en nature, notamment en prêtant des bureaux pour les programmes d'emploi et en permettant que l'on se serve du matériel municipal pour aider les travailleurs déplacés à obtenir leur permis de conducteur de matériel lourd. La ville examine les possibilités de développement économique régional et de mise en commun des services municipaux. Malgré une baisse des évaluations foncières, elle a stabilisé ses recettes en ajustant ses taux de taxes foncières, de manière à maintenir les services et à continuer d'attirer de nouveaux habitants. Elle travaille également à la viabilité de la collectivité en examinant les possibilités dans le domaine du tourisme.



Les initiatives provinciales, tel le financement du projet de main-d'oeuvre de Grande Cache, ont aidé environ 80 % des travailleurs déplacés à se trouver un emploi à temps plein. Les fonds du gouvernement de l'Alberta ont aussi servi à subventionner les stratégies de développement économique, à financer des améliorations municipales et à favoriser la formation de

partenariats régionaux. Le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest du gouvernement fédéral a assuré le financement d'études économiques, et le programme Aide au développement des collectivités a aidé les travailleurs déplacés et d'autres habitants à explorer des possibilités de création d'entreprises. En offrant gratuitement l'hébergement et des commodités récréatives et touristiques, les entreprises ont réussi leur promotion de la ville auprès des retraités désireux de visiter Grande Cache et d'envisager la possibilité de s'y installer.

## ■ PARTICULARITÉ

Grande Cache a l'avantage de compter sur d'autres avenues économiques dans les secteurs de la forêt, des services correctionnels et du tourisme. L'intensification de la prospection du pétrole et du gaz au cours de la dernière année a déjà fait venir de nouvelles entreprises dans la ville. Il est possible que la mine de charbon soit réouverte à la suite d'un changement de propriétaire. La municipalité s'emploie à réduire sa dette et elle est parvenue à stabiliser le fonctionnement de la ville, sans perte de services. Le projet régional de partenariat permettra de trouver des façons dont la ville travaillera avec les municipalités voisines pour améliorer son efficacité. Il existe de nouveaux débouchés dans le secteur en pleine expansion de l'écotourisme. Le solide leadership des autorités locales et les efforts déployés par les entreprises pour attirer de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises ont contribué à la relance de Grande Cache.

## ■ DÉFIS

Certaines avenues envisagées par Grande Cache, comme l'intensification de la prospection du pétrole et du gaz ou la réouverture de la mine de charbon, demeurent incertaines. Grande Cache doit surmonter d'autres obstacles, tel le différend du bois d'oeuvre qui a entraîné la mise à pied de la plupart des travailleurs (125) de l'usine Weyerhaeuser.



Grande Cache, Alberta  
Source: Travel Alberta

governmental Committee on Urban and Regional Research  
CIRUR  
des recherches régionales

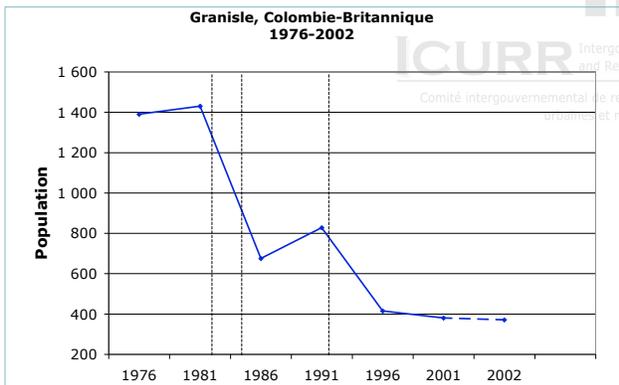


## GRANISLE, COLOMBIE-BRITANNIQUE



Granisle est situé dans une région éloignée du nord de la Colombie-Britannique près du lac Babine. Le village est à 50 km au nord de l'autoroute 16 et à 70 km à l'est de Smithers par l'autoroute 16 (1,5 heure de conduite). L'exploitation forestière a joué un rôle important dans la région, mais Granisle a été constitué en personne morale en 1971 en vue d'accueillir les mineurs des mines de cuivre de Noranda : Bell et Granisle. Les faibles prix du cuivre ont forcé la fermeture de Granisle Copper en 1982 causant l'exode de la population, qui est passée de 1 600 habitants cette année-là à 575 en 1985. L'exploitation de la mine Bell s'est poursuivie de façon irrégulière jusqu'à sa fermeture définitive en 1992. En 1993, Granisle ne comptait plus que 517 habitants.

### ■ TRANSITION



Prévoyant la fermeture de la mine Bell, le conseil du village a formé la Granisle Growth Society en 1988 afin de planifier la transition de la collectivité. Cependant, peu de réalisations ont été accomplies par le groupe, qui s'est dissous dans les années 1990. Le village a décidé de s'attaquer en priorité à la réduction des dépenses en diminuant les services récréatifs et en remboursant la dette à long terme au plus tard d'ici 1996. Il a vendu les maisons vacantes qui étaient propriété de la mine à des retraités, des investisseurs et à d'anciens employés, et a transformé les propriétés en location en copropriété de façon à augmenter l'assiette fiscale. Granisle a exploré les débouchés offerts par certaines industries telles que l'élimination des déchets dangereux, le tourisme et la reconversion qualitative du bois, mais ses efforts pour attirer de nouvelles industries n'ont pas été très fructueux. Granisle a reçu de l'aide financière provinciale, au titre de la transition, provenant du Natural Resource Community Fund et reçoit toujours une subvention annuelle pour la protection des petites collectivités, qui est accordée aux petites et moyennes municipalités de la province. Des fonds ont été octroyés au

titre de l'Accord fédéral-provincial sur l'adaptation des services industriels pour l'élaboration d'une stratégie de relance. Le gouvernement fédéral a aussi accordé des fonds pour la réinstallation des travailleurs. La population de Granisle continue de diminuer : il n'y avait plus que 371 habitants en 2002. Le village continue d'exercer des pressions pour l'amélioration de la route transversale menant à Smithers, mais sans grand succès jusqu'à présent. Le niveau des services continue à diminuer.

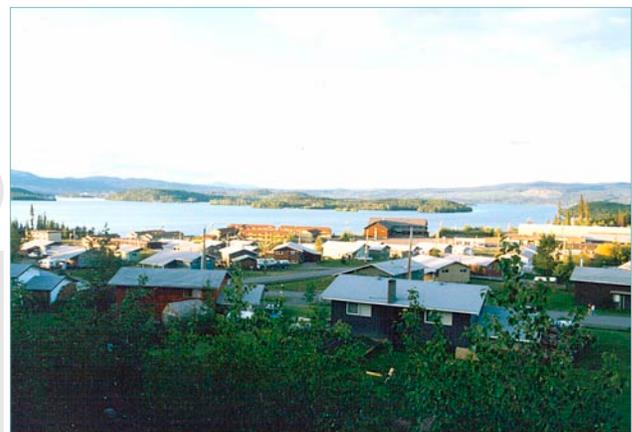
## ■ PARTICULARITÉ

Il est possible qu'une nouvelle mine de cuivre, d'or et d'argent ouvre ses portes près du lac Morrison et crée plusieurs emplois; toutefois, cela ne contribuera pas à la diversification de l'économie du village. Les emplois liés aux exploitations forestières ont diminué dans la région Bulkley-Babine. Granisle n'a aucune dette et peut fonctionner avec un personnel réduit et un petit budget. Le lac Babine a beaucoup à offrir aux touristes amateurs de navigation de plaisance, de pêche et d'observation de la faune. Il y a un peu de tourisme saisonnier à Granisle grâce à la motoneige, la pêche et la navigation de plaisance, mais les efforts déployés pour développer ce secteur n'ont pas produit les effets escomptés. Pour accroître ses recettes, le village utilise l'aréna municipal à des fins d'entreposage hivernal pour les véhicules et les bateaux de plaisance. La démographie du village a modifié la demande de services : la demande de services éducatifs et récréatifs s'est transformée en demande de soins de santé; en 1992, 45,5 % de la population était âgée de moins de 24 ans, en 2001, 67,7 % de la population avait plus de 45 ans.

## ■ DÉFIS

Même si la situation de la collectivité est stable et qu'elle conserve une administration locale, Granisle n'a pas réussi à attirer beaucoup de nouvelles entreprises, probablement en raison de son manque d'expertise en matière de diversification économique. En outre, la plupart des entreprises potentielles préféreraient, semble-t-il, s'installer à Smithers, Houston ou Burns. L'éloignement et la nordicité (50e parallèle) de Granisle représentent

un obstacle pour attirer de nouveaux résidents. Les résidents potentiels pourraient trouver que Granisle manque d'attrait en raison de la réduction des services communautaires et du fait qu'il y a peu de chance que l'assiette fiscale s'accroisse pour permettre la prestation de nouveaux services. De plus, les changements démographiques du village se traduisent par un changement de la demande de services. Les 30 minutes de conduite nécessaires pour rejoindre l'autoroute 16 isolent Granisle des services et des marchés.



Granisle, Colombie-Britannique  
Source: Community, Aboriginal and Women's Services, Colombie-Britannique

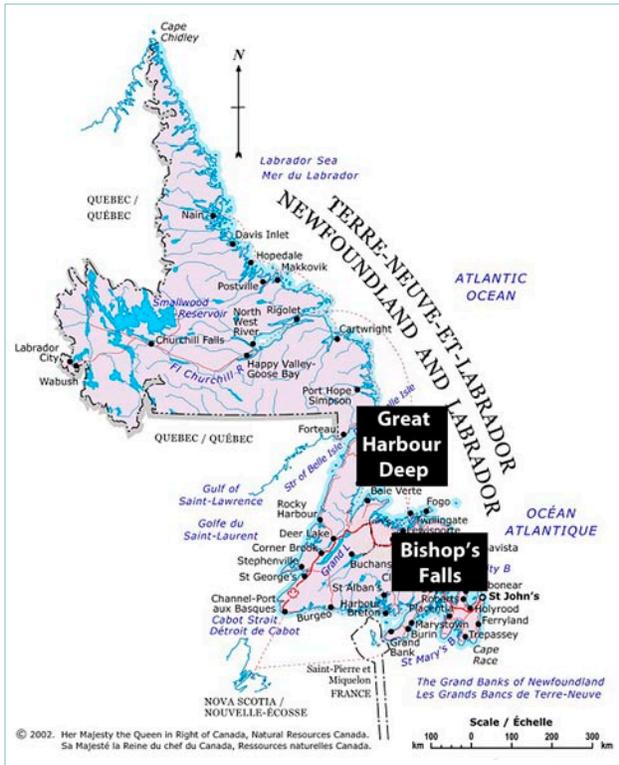
governmental Committee on Urban and Regional Research

intergovernmental de recherches régionales CIRUR



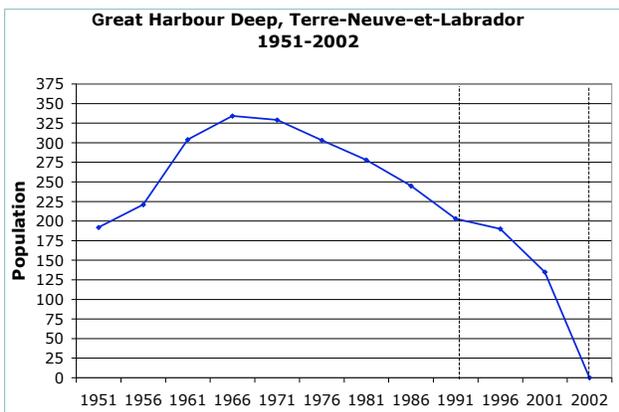
# ÉTUDES DE CAS

## GREAT HARBOUR DEEP, TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR



Campement de pêche créé au XVIIe siècle, Great Harbour Deep était un village côtier isolé, accessible par traversier six mois par année seulement ou par avion à l'occasion. Comptant essentiellement sur la pêche à la morue et au saumon et sur les usines de transformation, il n'a pas manqué, dans les années 1980, d'emplois à temps plein pendant la saison de la pêche, mais les dernières années, 68 % des travailleurs touchaient de l'assurance-emploi contre une moyenne provinciale de 38 %.

L'arrêt de la pêche à la morue en 1992 a entraîné la perte ou la compression de 19 000 emplois chez les pêcheurs et les travailleurs des usines et de 20 000 emplois indirects à l'échelle de la province, détruisant ce qui constituait la base économique de centaines de communautés. Touchée comme les autres, Great Harbour Deep a vu les débarquements de poissons devenir quarante fois moins importants en 2001, et l'usine de transformation a fermé. Le nombre d'habitants est tombé d'un sommet de 245 en 1986 à 135 en 2001. L'assiette fiscale du village s'est rétrécie, et il est devenu impossible d'équilibrer le budget et de rembourser les dettes. Incapable de trouver des options de diversification économique, le conseil municipal, avec le plein appui de la population, a demandé avec force l'aide financière de la province pour permettre la relocalisation des habitants.



### ■ TRANSITION

Le gouvernement provincial a accepté l'idée de la relocalisation, car la population désirait réellement fermer le village. Il a également constaté qu'il récupérerait les coûts de la relocalisation (5,7 millions de dollars) à l'intérieur de cinq ans, parce que la cessation des services au village lui ferait économiser 1,3 million de dollars par an. La relocalisation a commencé en avril 2002, et le village a été déclaré évacué, en décembre 2002. Le gouvernement provincial a fait aux résidents permanents une offre d'indemnisation allant de 80 000 à 100 000 \$ en échange du titre de propriété des maisons libre de toute charge, de la

cessation de tous les services du gouvernement et de la renonciation à toute autre réclamation contre la province. Aux propriétaires non résidents, il a proposé l'équivalent de la valeur imposable de leur bien-fonds, et pratiquement tous les non-résidents, sauf 21, ont accepté l'offre. Quant aux propriétaires d'entreprise, on leur a offert l'équivalent de deux fois la valeur imposable de leurs biens immeubles.

## ■ PARTICULARITÉ

Isolé sur la côte, Great Harbour Deep s'est retrouvé dans une situation particulière quand le gouvernement fédéral a mis fin à la pêche à la morue. N'ayant pas d'autres possibilités de développement économique viables, le village a réussi la relocalisation grâce à l'appui de toute la population. Des avantages à long terme, comme un meilleur accès aux services et des possibilités d'emploi, ont également joué en faveur de la relocalisation. Sur le plan économique et à long terme, fermer le village et payer pour relocaliser la population était une solution plus sensée que de maintenir les services.



Great Harbour Deep, Terre-Neuve-et-Labrador  
Source: Municipal and Provincial Affairs, Terre-Neuve-et-Labrador

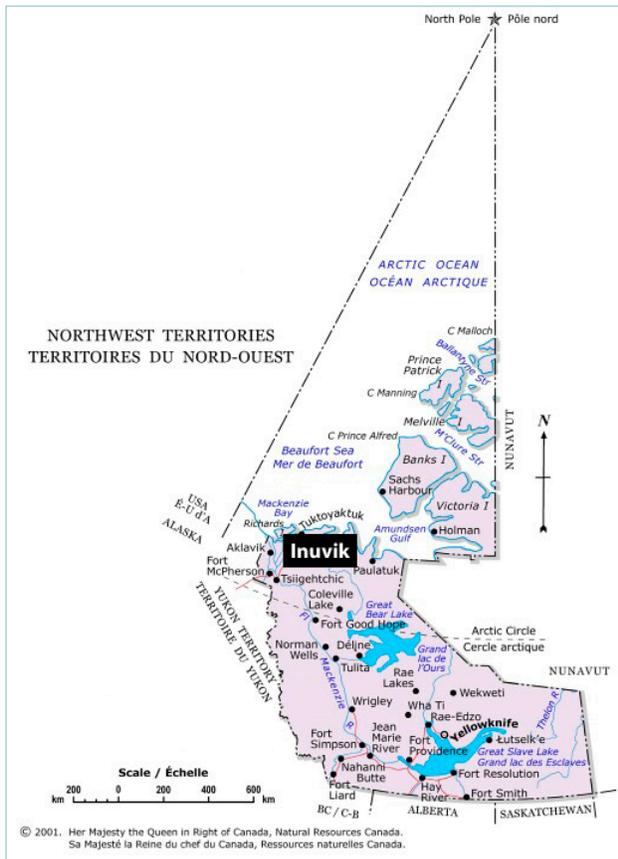
## ■ DÉFIS

Le gouvernement provincial ne veut pas revenir aux pratiques de relocalisation des années 1953 à 1965, qui se sont traduites par le déplacement de 35 000 personnes et la fermeture de 300 localités, ni créer un précédent ouvrant la porte à d'autres relocalisations.



# ÉTUDES DE CAS

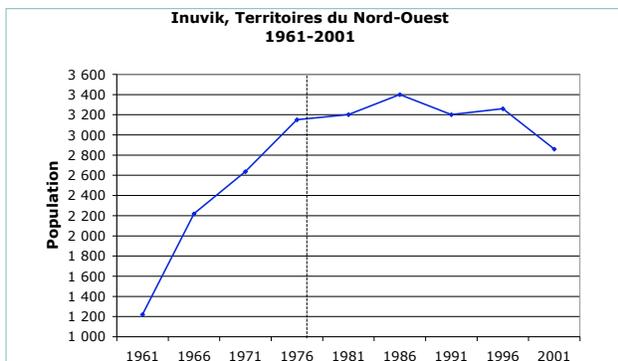
## INUVIK, TERRITOIRES DU NORD-OUEST



Inuvik a été constituée en tant que première communauté planifiée au nord du cercle polaire arctique. Elle s'étend de la limite de l'autoroute Dempster sur les berges du delta du fleuve Mackenzie, à environ 100 km au sud de la ligne côtière de la mer de Beaufort. Depuis 1954, la ville joue le rôle de centre administratif de la région. Inuvik n'a pas éprouvé une crise unique, son économie ayant connu des hauts et des bas au gré de l'intérêt de l'industrie pétrolière pour l'exploitation des champs de pétrole et de gaz naturel dans la région ainsi que pour le pipeline de la vallée du Mackenzie. Malgré ces fluctuations économiques, la population d'Inuvik a connu une lente croissance et on y dénombre maintenant 3 000 habitants.

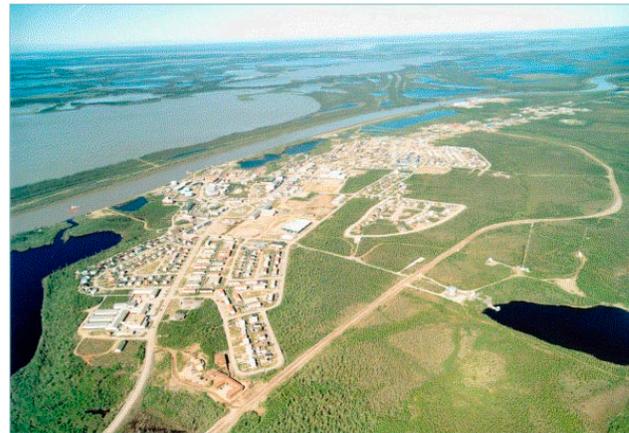
### ■ TRANSITION

L'économie a connu une forte expansion lorsque la Compagnie pétrolière impériale Ltée a annoncé, en 1973, la découverte de pétrole à proximité. Toutefois, l'industrie du pétrole a pratiquement cessé toute activité en 1977 lorsque la Commission Berger a recommandé un moratoire de 10 ans sur le pipeline de manière à disposer du temps nécessaire pour répondre aux revendications territoriales des Autochtones. L'exploitation du pétrole a augmenté au cours des années 1980 dans le cadre du Programme énergétique national fédéral (PEN) et de la Politique énergétique concernant les régions pionnières du gouvernement fédéral, mais elle a ralenti dans les années 1990 avec la fin du PEN et la chute des prix.



Lors de la fermeture de la station des Forces canadiennes (Inuvik) en 1986, les pertes économiques ont été limitées mais substantielles. Le gouvernement local a tiré partie de la perte en transformant la vieille base pour en faire le nouveau campus du Collège Aurora pour la formation sur l'industrie du pétrole et la recherche scientifique sur le nord. La ville a aussi exercé des pressions

pour faire partie du Réseau pancanadien des sociétés d'aide au développement des collectivités. Inuvik fait actuellement sa promotion en tant que destination pour des conférences. Les Inuits et la Première nation des Gwich'in ont travaillé activement afin de créer de nouvelles entreprises, de préserver l'environnement et de s'assurer que les Autochtones profitent des retombées du pétrole et du gaz naturel. En juin 2003, toutes les parties sont parvenues à un accord sur un projet de construction d'un pipeline de 1 350 km, s'étendant de l'Alaska à la frontière de l'Alberta d'une valeur de 4 milliards de dollars, qui promet de stimuler le développement économique d'Inuvik.



*Inuvik, Territoires du Nord-Ouest  
Source : Affaires municipales et communautaires  
Territoires du Nord-Ouest*

## ■ PARTICULARITÉ

Le statut de la ville en tant que centre administratif de la région la rend moins vulnérable à la perte d'emplois de l'industrie pétrolière, car environ la moitié des emplois relève du secteur public. Par conséquent, l'industrie pétrolière a fait croître l'économie durant les années d'expansion mais n'a engendré une crise lors des ralentissements enregistrés. Des gouvernements autochtones novateurs, des organisations et des sociétés d'Inuvik ont créé un modèle de partenariat économique entre les habitants et les industries des Territoires du Nord-Ouest. La coopération, qui transcende les frontières ethniques, culturelles et les intérêts, est peut-être l'une des plus grandes forces d'Inuvik et la leçon la plus importante à retenir de cette communauté. L'isolement de la ville exige qu'elle soit autonome de façon à être capable d'offrir divers biens et services, et d'assurer une base économique et une infrastructure solides, de bons services sociaux et éducatifs et des services de santé.

## ■ DÉFIS

Par le passé, certaines prédictions extrêmes, mais qui ne se sont pas matérialisées, concernant l'accroissement de la population, ont contribué à rendre difficile une planification à long terme crédible. L'éloignement d'Inuvik, le climat rigoureux, l'environnement fragile et les coûts élevés de l'infrastructure augmentent les coûts pour l'industrie et entravent le transport et l'accès aux marchés à longueur d'année.

governmental Committee on Urban  
Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches  
régionales

CIRUR



# ÉTUDES DE CAS

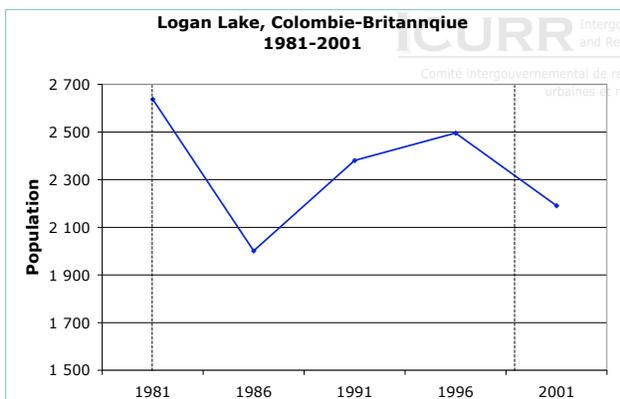
## LOGAN LAKE, COLOMBIE-BRITANNIQUE



La ville de Logan Lake est située dans la vallée de la Nicola, en Colombie-Britannique, à mi-chemin entre les villes beaucoup plus grandes de Kamloops et Merritt. L'extraction de cuivre et de molybdène est à la base de son économie depuis 1871, et la prospérité du district a fluctué au gré des marchés internationaux. En 1981, les mines représentaient 61 % des emplois. La mine de Highmont a fermé ses portes sans préavis lorsque les marchés de molybdène se sont effondrés, en 1984. Bon nombre de mineurs, consternés et rendus furieux par l'offre insuffisante de rachat de leurs propriétés ont quitté la ville en l'espace d'une semaine; le nombre d'habitants a chuté de 2 637 en 1981 à 2 001 en 1986.

### TRANSITION

Les dirigeants municipaux ont décidé de faire preuve d'optimisme et ont vite convié la télévision à faire un reportage sur le caractère abordable du marché local de l'habitation. Attirés par des prix très faibles, retraités et navetteurs n'ont pas tardé à acheter toutes les maisons et la population s'est stabilisée, en 1992, à 2 500 habitants. Au cours des années 80, les mines se sont regroupées pour former un consortium, du nom de Highland Valley Copper, pour prolonger l'exploitation minière. En 1989, Logan Lake a étendu ses limites municipales, préalablement établies par la province, de manière à englober deux mines, augmentant ainsi pour la première fois l'assiette fiscale industrielle. En 1999, la chute du prix du cuivre sur les marchés internationaux a entraîné la fermeture de toutes les mines et installations pendant quatre mois. Bien que temporaire, cette fermeture a tout de même donné aux habitants de Logan Lake une idée de ce qui risquait de se produire lorsque les mines fermentaient comme prévu en 2009. La ville a réagi en adoptant, en 2001, une stratégie de développement économique pour attirer les petites entreprises actives dans les secteurs du développement du tourisme, de l'industrie



et des ressources, ainsi que dans les services communautaires. Résultats : la ville dépend moins des emplois miniers, le tourisme est en expansion et la région voit la naissance d'une industrie cinématographique.

## ■ PARTICULARITÉ

En amenant les médias à parler, en 1984, des maisons de haute qualité et bon marché de Logan Lake, la municipalité est arrivée à garder sa population et à protéger son assiette fiscale. Sachant que le reste des mines fermera à coup sûr en 2009, Logan Lake a l'avantage d'avoir encore six ans pour s'y préparer en misant sur la diversification. Son infrastructure lui permet d'accueillir le double de la population actuelle. Elle est proche des services offerts dans toute la région par Kamloops et Merritt. Logan Lake a la possibilité de se diversifier sur le plan économique grâce aux industries cinématographique et de la construction et à l'exploitation durable d'autres mines. Passant à moins de 25 km de Logan Lake, la route Coquihalla rend la ville intéressante pour les navetteurs et les touristes et facilite l'accès aux marchés.



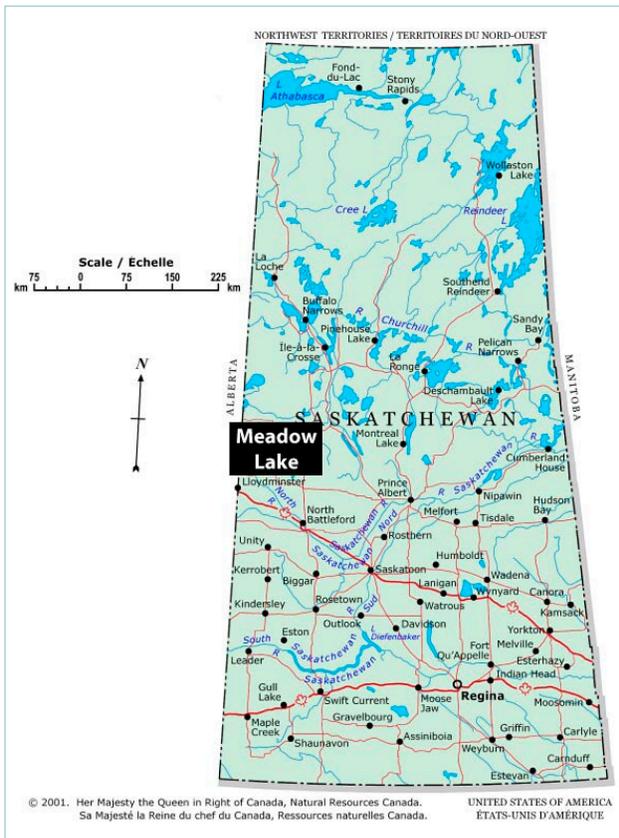
Complexe minier Highland Valley, Logan Lake, Colombie-Britannique  
Source: Thompson-Nicola Regional District

## ■ DÉFIS

La dette encourue par le district représente une proportion grandissante en regard de sa capacité d'imposition, car son assiette fiscale industrielle est petite. Les habitants ont encore des attentes énormes par rapport aux services reçus, et cela demeurera même lorsqu'il n'y aura plus, en 2009, de revenus fonciers provenant de l'exploitation minière. Certains citoyens ne peuvent se faire à l'idée que leur ville minière puisse devenir une ville de retraite ou une ville dortoir, ce qui freine la diversification économique.



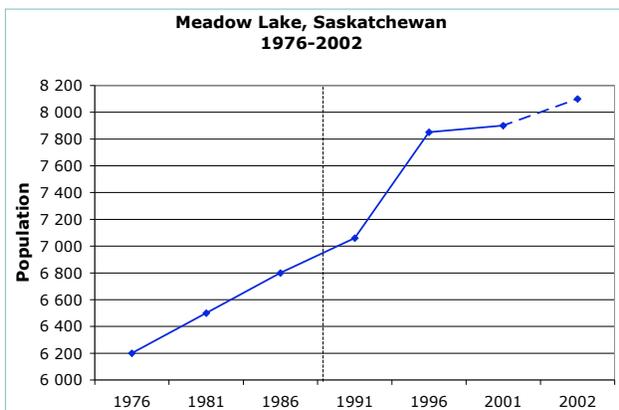
## MEADOW LAKE, SASKATCHEWAN



La ville de Meadow Lake, établie en 1799 comme poste de traite près du Nord de la Saskatchewan, a une économie fondée sur la foresterie et la culture des céréales. Elle est située sur une route secondaire à 300 km au nord-ouest de Saskatoon et a trois administrations locales : la ville, une municipalité rurale et le Conseil tribal de Meadow Lake (CTML) qui représente neuf Premières nations. La ville a fait face à une crise lorsque la scierie a été menacée de fermeture en 1988.

### TRANSITION

Les employés de la scierie se sont joints au CTML pour racheter l'usine, sauvegardant ainsi 300 emplois directs et indirects. Ce partenariat et les exigences du permis d'exploitation forestière du gouvernement provincial ont conduit à une série d'initiatives, d'alliances d'entreprises et de projets complémentaires et fructueux. La Millar Western Ltd et la Crown Investments Corporation (CIC) de Saskatchewan ont fondé la première usine mondiale de pâte à pollution zéro. La scierie et l'usine de pâte ont ensuite fondé une société de gestion pour la sous-traitance de l'exploitation forestière, créant ainsi des entreprises et des emplois pour les résidents autochtones et non autochtones. On a élaboré des programmes de formation en vue de développer la capacité à long terme dans le secteur de la foresterie. Les conseils cogérés ont contribué à accroître la participation des Premières nations et de la collectivité au processus décisionnel. La municipalité rurale a appuyé ces initiatives en prenant part aux négociations de rachat, en gelant les impôts fonciers pour 25 ans et en améliorant l'état des routes. La ville a fourni des logements en quantité suffisante et une infrastructure d'épuration des eaux.



L'économie de Meadow Lake s'est grandement améliorée par suite du rachat d'entreprises et des activités connexes. La population a grimpé de 6 500 habitants en 1981 à plus de 8 000 en 2002,

défiant les tendances provinciales. La scierie offre des emplois stables tout au long de l'année et sa production est passée de 40 millions à plus de 100 millions pieds-planche, se classant ainsi en tête des 100 entreprises les plus rentables de la Saskatchewan. L'usine de pâte à papier et 120 entreprises indépendantes du secteur de la foresterie ont rendu l'économie locale plus robuste, bien qu'elle dépende toujours de la foresterie. Le taux de chômage demeure élevé (14 %) comparativement à la moyenne provinciale qui est de 6 %. Toutefois, le taux de participation de la population active chez les Autochtones, les niveaux d'éducation et de revenu ont augmenté de façon significative.

## ■ PARTICULARITÉ

Le succès de Meadow Lake est dû, en grande partie, au fait que les employés, pour conserver leur emploi, ont accepté de risquer leur propre argent dans le plan de rachat novateur au lieu d'attendre l'aide du gouvernement. Une planification stratégique détaillée a permis de créer des industries agissant comme moteur de l'économie, des entreprises issues d'essaimage et des coentreprises pour développer et diversifier l'économie. Des pratiques commerciales saines, des innovations techniques ainsi qu'en matière de gestion, l'engagement à l'égard de la cogestion des ressources, et la séparation des revendications politiques et économiques des Premières nations ont également contribué au succès de Meadow Lake. Tous les paliers de gouvernement ont fourni un appui actif au moyen d'une aide financière ou de politiques assurant des retombées locales de l'exploitation forestière. La population relativement nombreuse a fourni une solide assiette d'imposition foncière et alimenté l'offre et la demande de services qui ont appuyé la diversification économique.

## ■ DÉFIS

L'actionnariat des employés crée des problèmes particuliers dans les relations de travail. Les questions de propriété sont embrouillées par l'attrition du personnel. Bien que les conditions

de délivrance de permis en foresterie garantissent des retombées locales, l'industrie forestière estime que l'horizon de 10 ans est trop court pour assurer une planification judicieuse.



Meadow Lake, Saskatchewan  
Source: Daryl's Photographic Art



governmental Committee on Urban and Regional Research  
CIRUR  
recherches régionales



# ÉTUDES DE CAS

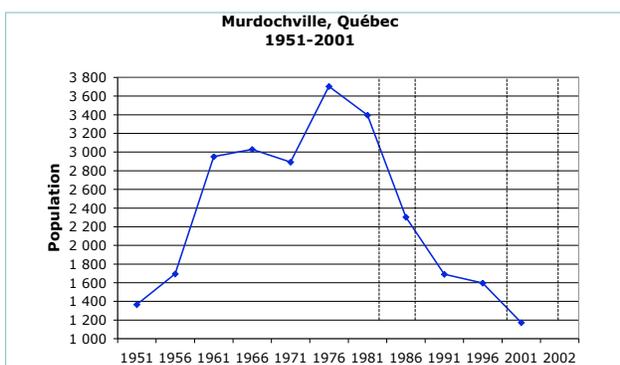
## MURDOCHVILLE, QUÉBEC



Murdochville est située au cœur de la Gaspésie, à 90 km de route à l'est de Gaspé et à 40 km au nord de l'Anse-Pleureuse. Alors que le reste de la péninsule, appauvrie et dépeuplée, est fortement tributaire des emplois saisonniers liés au tourisme, à la pêche et à l'exploitation forestière, l'économie de Murdochville reposait sur l'exploitation intermittente de la mine de cuivre et de la fonderie de Noranda. L'épuisement des réserves de minerais a entraîné la fermeture définitive de la mine en 1999. La fermeture de la fonderie, en 2002, a occasionné la perte de 300 emplois et privé la plupart des 1 171 habitants de tout revenu, ce qui a entraîné la diminution de 70 % de l'assiette fiscale de la municipalité. Il ne semblait y avoir aucun autre débouché dans la péninsule, qui affichait un taux de chômage de 21 %; les résidents ont donc été attirés par les promesses de fortes indemnités gouvernementales faites par les dirigeants locaux et 65 % d'entre eux ont voté en faveur de la fermeture de la ville prévue en août 2002.

Environmental Committee on Urban  
Regional Research

### TRANSITION



À la suite d'une analyse réaliste et rigoureuse de la situation, le gouvernement du Québec a conclu que Murdochville avait un avenir compte tenu de ses avantages concurrentiels dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'écotourisme. 3Ci et ses associés ont annoncé qu'ils investiraient 180 millions de dollars dans la construction de deux centrales éoliennes qui produiront 108MW et créeront 100 emplois au cours des deux prochaines années. À très court terme, la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) ouvrira un centre d'appel, créant aussi 55 emplois. Le gouvernement du Québec s'est aussi engagé à injecter 17,5 millions de dollars au cours des sept prochaines années dans des programmes d'aide aux travailleurs, aux entreprises et à la municipalité locale, et à financer notamment la construction d'un parc industriel. Récemment, les

gouvernements fédéral et provincial ont créé un fonds de développement de 2 millions de dollars, financé à parts égales. Ce fonds est affecté à la consolidation et à la restructuration économiques de Murdochville.

## ■ PARTICULARITÉ

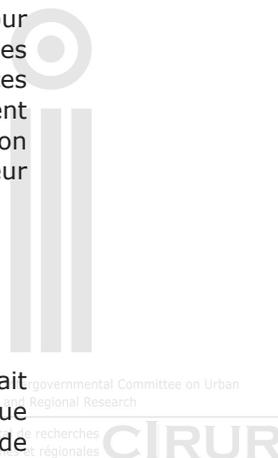
Pour promouvoir son développement économique, Murdochville peut bénéficier des infrastructures déjà existantes de Noranda et de la disponibilité d'une alimentation hydroélectrique de 75kW, ce qui est suffisant pour les grandes industries. Bien qu'elle soit éloignée des marchés, la ville est facile d'accès par la route et possède un potentiel pour le développement des énergies renouvelables (principalement de l'énergie éolienne), de services et de l'écotourisme. Les résidants souhaitent vivement protéger leur qualité de vie et bon nombre espèrent trouver des emplois qui leur permettront de demeurer dans la ville.

## ■ DÉFIS

Le principal obstacle auquel Murdochville fait face est peut-être le fait qu'il y a un manque d'espoir et que certains citoyens et dirigeants de la communauté sont d'avis que la fermeture de la ville est la seule solution. Le succès de la relance de Murdochville repose sur la mobilisation de tous les facteurs socio-économiques. La population locale doit prendre en main le développement socio-économique de la ville. Le gouvernement du Québec croit qu'avec la mobilisation de tous les acteurs locaux et régionaux, un fort engagement politique de tous les paliers de gouvernement et la participation d'Hydro-Québec et du secteur privé, Murdochville peut se renouveler et prendre un nouveau départ.



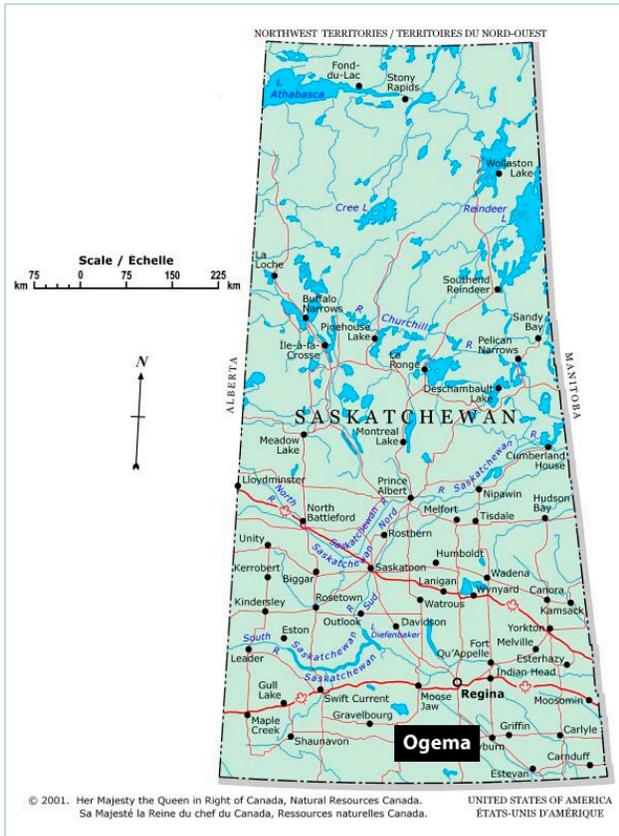
Noranda Copper Mine and Smelter, Murdochville, Québec  
Source: Point du Jour Aviation Ltée, Jean-Marie Cossette





# ÉTUDES DE CAS

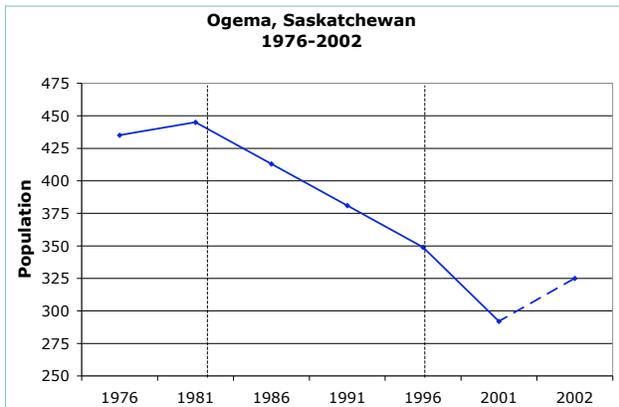
## OGEMA, SASKATCHEWAN



L'expansion du Canadien Pacifique (CP) dans le sud de la Saskatchewan a été à l'origine de la fondation d'Ogema, à 80 km au sud de Regina, dans une région dépendant à la fois de l'agriculture et de l'élevage. Dans les années 1970, l'agriculture a commencé à périlcliter. La rationalisation entreprise par le CP, dans les années 1990, a laissé Ogema isolée des grands centres et a restreint son rôle stratégique de prestataire de services régionaux. La crise est survenue en 1996 lorsque le CP a fermé la ligne secondaire Pangman-Assiniboia de 114 km qui traversait Ogema, occasionnant la fermeture des silo-élévateurs locaux et d'autres entreprises. La population a chuté de 441 habitants en 1981 à 292 en 2001.

### TRANSITION

Les dirigeants locaux et municipaux ont compris qu'ils devaient entreprendre de grands projets régionaux pour sauver leur municipalité. En réunissant à l'échelle locale un capital initial pour accéder au financement bancaire et au financement d'infrastructures fédéral, ils ont formé le Red Coat Road and Rail afin d'acheter, en 1999, la ligne secondaire pour en faire un chemin de fer d'intérêt local. Des groupes locaux ont également fait l'acquisition, dans la région, de sept silo-élévateurs du Saskatchewan Wheat Pool et ils ont fait construire des installations de chargement à Ogema. Ils ont créé le South Central Hog Group et investi 33 millions de dollars dans une porcherie de 5 000 têtes de bétail. Les gouvernements provincial et fédéral ont facilité la réalisation de ces projets en apportant financement, soutien et conseils.



L'acquisition du chemin de fer d'intérêt local, la création de la South Central Hog et les efforts déployés pour stabiliser les services de santé et d'enseignement ont concouru à la revitalisation d'Ogema et des municipalités environnantes. Il s'est créé plus de 90 emplois dans la région en

trois ans et les revenus moyens ont augmenté de 46 % entre 1996 et 2001. Cet essor a attiré dans la région plusieurs nouvelles industries, de même que de nouvelles entreprises de services et de vente au détail. La population d'Ogema est maintenant de 325 habitants, chiffre proche des niveaux précédant la fermeture du chemin de fer.

## ■ PARTICULARITÉ

La relance économique d'Ogema a été rendue possible grâce au leadership municipal dynamique et à l'esprit d'entreprise de la municipalité qui a reconnu que la collectivité avait besoin de se redéfinir sur le plan régional. Cette dernière était prête à prendre des risques financiers et ses dirigeants ont été en mesure à la fois de réunir un capital initial et de le multiplier afin d'obtenir les capitaux externes requis pour mettre sur pied des entreprises rentables. Les dirigeants d'Ogema ont manifesté leur engagement à l'égard des processus de consultation afin de s'assurer l'appui du public pour toutes les décisions. Plutôt que de se concentrer uniquement sur le progrès économique, ils ont également reconnu la nécessité d'étendre les services de loisirs, de santé ainsi que les services éducatifs en vue de favoriser la stabilisation et la croissance de la population.

**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales **CIRUR**

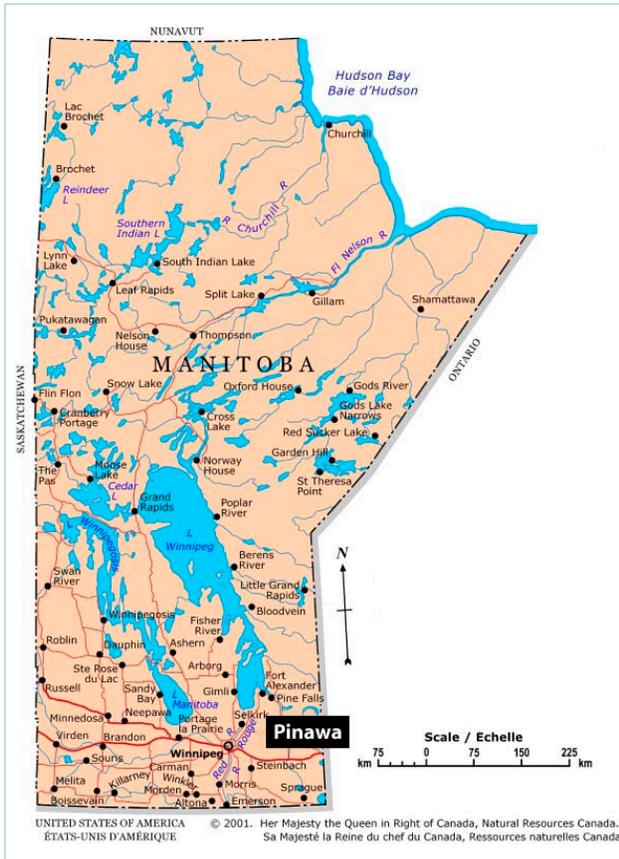
## ■ DÉFIS

Les citoyens d'Ogema nourrissent des craintes à l'égard du gouvernement et des grandes entreprises; il est donc difficile de s'en faire des alliés pour lancer de nouvelles entreprises ou pour élaborer de nouveaux projets de services. Les progrès en matière de création d'entreprises ont également été ralentis par une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans la région. Pour des raisons environnementales et esthétiques, certains projets, tels que les porcheries, se heurtent à une forte opposition locale.



# ÉTUDES DE CAS

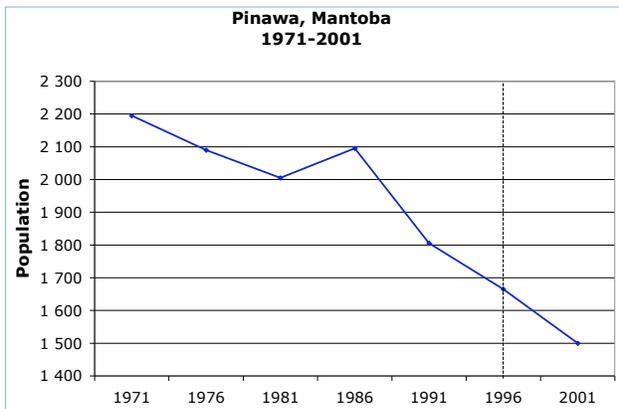
## PINAWA, MANITOBA



Pinawa est une ville planifiée qui a été créée en 1960 pour accueillir les employés du centre de recherche d'Énergie atomique du Canada limitée (EACL), à 120 km à l'est de Winnipeg. En 1991, au plus fort de ses activités, Whiteshell Laboratories, le plus grand centre de recherche et de développement du gouvernement fédéral dans l'Ouest du Canada, comptait environ 1 100 employés. Il assurait près de 50 % des impôts municipaux sous forme de paiements tenant lieu de taxes, et contribuait beaucoup à l'économie du Manitoba. Sans que rien ne l'ait laissé présager, le gouvernement fédéral a annoncé en 1996 que le laboratoire fermerait. L'annonce a touché presque tous les employés d'EACL, et l'on s'attend à ce que d'ici la fin de 2003, une trentaine de personnes resteront à l'emploi du centre.

### TRANSITION

Malgré la fermeture du laboratoire, EACL a continué de verser un paiement en lieu de taxes foncières au gouvernement local pour l'aider à maintenir les services municipaux, et atténuer ainsi l'effet de la fermeture. EACL a offert aux employés du laboratoire une généreuse retraite anticipée et des offres de rachat des maisons à leur pleine valeur. Après avoir formé avec la province du Manitoba un partenariat pour le développement économique, le gouvernement fédéral a essayé de trouver des investisseurs privés et offert 20 millions de dollars sous forme de prêts remboursables pour la privatisation du laboratoire. Dans le cas d'autres fermetures d'installations fédérales, il avait agi différemment. Il avait aidé financièrement, sous forme de subventions et de prêts, les localités touchées, et relocalisé d'autres activités fédérales. Cette nouvelle façon de faire, qui ne faisait pas appel à l'initiative locale, n'a pas réussi à attirer des partenaires de l'industrie. On y a mis fin en 2001.



Le gouvernement du Manitoba a aidé la localité en faisant la promotion des installations d'EACL, présentées comme une occasion d'affaires intéressante, et en soutenant les activités locales de développement économique.

À la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement local en 1998, Pinawa a pris le leadership du processus de transition. Le nouveau conseil a formé le Comité permanent de développement économique (CPDE) pour donner un cadre aux initiatives locales de diversification économique. Misant sur les débouchés locaux et le passé scientifique de la localité, ce groupe a attiré une entreprise spécialisée dans les plastiques, des entreprises du domaine du tourisme et un établissement d'études postsecondaires. La ville s'efforce en ce moment d'attirer de nouvelles entreprises axées sur l'environnement et la technologie, dont des laboratoires d'analyse d'eau et d'étude du changement climatique.

## ■ PARTICULARITÉ

La ville de Pinawa présente un profil tout à fait unique, parce que son économie a reposé sur un secteur d'activité fortement réglementé, sensible au milieu et spécialisé dans une branche scientifique, où la privatisation est difficile. Parce qu'elle dispose d'une main-d'œuvre très éduquée, elle est parfaitement en mesure d'attirer des industries de haute technologie. Grâce à l'obligation financière qu'EACL a envers elle, Pinawa a pu éviter une crise, et elle a pu se servir de ses atouts, notamment de sa situation dans une région touristique de premier ordre, pour diversifier son économie. Pinawa a comme autre avantage d'être attrayante pour ses habitants, parce qu'elle a été construite selon les normes de lotissement de Winnipeg et qu'elle offre beaucoup de services municipaux.

## ■ DÉFIS

Toute diminution des paiements tenant lieu de taxes foncières par EACL amoindrirait considérablement l'assiette fiscale de Pinawa et sa capacité de dispenser des services; il faut trouver

de nouvelles recettes municipales. Elle cherche de nouvelles sources de recettes, mais a encore besoin d'aide à long terme.

Elle doit vaincre la mauvaise opinion que le public a de l'industrie et des déchets nucléaires pour atteindre ses objectifs de diversification économique et attirer de nouveaux habitants. La plupart des travailleurs de Pinawa ont des spécialisations scientifiques très pointues, de sorte qu'il leur est difficile de se trouver un autre emploi dans la localité, sauf dans les secteurs de haute technologie ou encore, du stockage des déchets radioactifs.



Pinawa, Manitoba

Source: Pinawa Community Development Corporation



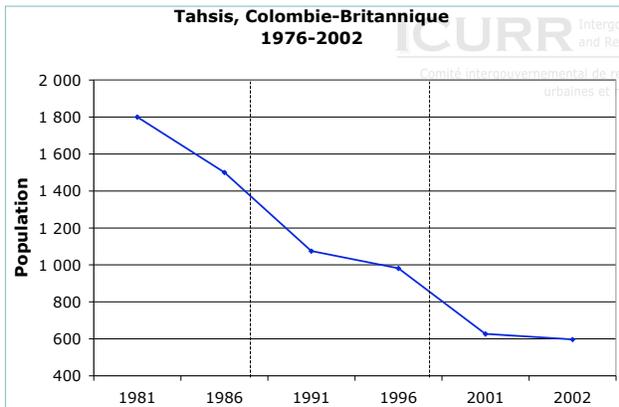
# ÉTUDES DE CAS

## TAHSIS, COLOMBIE-BRITANNIQUE



Tahsis est un petit village situé sur la côte Ouest de l'île de Vancouver dans la baie de Nootka Sound. Il est relié à Gold River par un chemin forestier de 63 km. Tahsis a vécu de la foresterie et du sciage de bois d'œuvre du début à la moitié du XXe siècle. Au terme de bon nombre d'années d'une exploitation irrégulière, Doman Western Industries a décidé de fermer de façon définitive, en 2001, sa scierie de Tahsis. Cette fermeture a occasionné la perte de 180 emplois permanents et très rémunérateurs, représentant 60 % de la main-d'œuvre locale. Résultat : la majorité des travailleurs de l'usine ont quitté Tahsis et la population a chuté de 1 800 habitants (niveau record) en 1982 à 597 en 2002.

### ■ TRANSITION



Le conseil du village a élaboré, avec l'aide du gouvernement provincial, un plan de transition pour réduire les coûts tout en maintenant les services locaux. Il a également créé la Tahsis Economic Development Society et le Access Centre pour stimuler la croissance. Le conseil a élaboré un plan économique axé sur l'industrie légère, le tourisme et les loisirs. Il a continué sur cette lancée en construisant un hélicoptère pour appuyer l'industrie; en améliorant les services, l'accès routier et l'infrastructure touristique; en fournissant un accès Internet haute-vitesse; en reprenant la gestion des quais fédéraux et en appuyant l'exploitation de la conchyliculture et d'une centrale électrique sur la rivière McKelvie Creek. La province a fourni de l'aide et du financement pour la transition, les études et l'expertise sur la diversification économique. Le gouvernement fédéral a quant à lui financé une partie du Access Centre et l'évaluation des avenues économiques. Par suite de ces initiatives, la collectivité s'est stabilisée : la population a cessé de diminuer, la majorité des entreprises locales sont restées et des résidents saisonniers y achètent le parc de logements.

## ■ PARTICULARITÉ

Tahsis a un leadership local dynamique et ses habitants sont optimistes quant à l'avenir du village. La collectivité peut mettre en valeur son industrie touristique, misant sur la découverte par le capitaine Vancouver de la Colombie-Britannique et sur ses paysages spectaculaires. Elle possède de nombreux atouts en écotourisme et un port en eaux profondes, qui a récemment attiré son premier navire de croisière. Si le gouvernement fédéral lève son moratoire sur l'exploitation des hydrocarbures marins, Tahsis sera bien placé pour en tirer parti : son hélicoptère est le seul de la région à pouvoir desservir les installations de forage. La conchyliculture et la production d'énergie offrent aussi des débouchés. Le village n'a aucune dette et la scierie versera jusqu'à la fin de 2003 des impôts fonciers, lesquels constituent 80 % de l'assiette fiscale. Tahsis sera peut-être en mesure d'exploiter de plusieurs façons le vaste emplacement de l'usine, selon les coûts reliés à la remise en état.



Tahsis, Colombie-Britannique  
Source: Village of Tahsis

## ■ DÉFIS

Toute la région est touchée par le ralentissement que connaît l'industrie du bois de sciage, ce qui se traduit par une concurrence avec Gold River et Zeballos pour attirer des entreprises, surtout dans le secteur touristique. Certains services publics sont réduits ou encore, centralisés à Gold River. Les coûts élevés occasionnés par la remise en état du site de l'usine pourraient limiter les utilisations potentielles du terrain. Le manque d'expertise en matière de développement économique local et la recherche d'autres sources de recettes pour remplacer les taxes foncières payées par la scierie sont également des problèmes à surmonter.





# ÉTUDES DE CAS

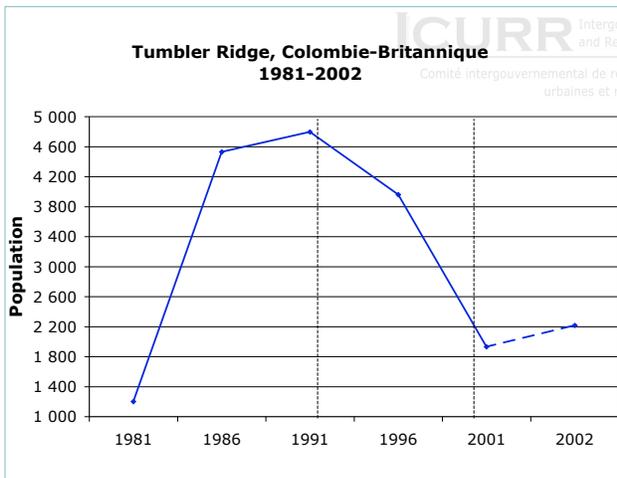
## TUMBLER RIDGE, COLOMBIE-BRITANNIQUE



Ville minière planifiée créée en 1981 dans le cadre d'une initiative économique de 3 milliards de dollars axée sur l'exportation de 100 millions de tonnes de charbon au Japon, Tumbler Ridge est située au pied des Rocheuses, au nord-est, à 125 km au sud-ouest de Dawson Creek. Deux mines à ciel ouvert, Quintette et Bullmoose, procuraient 70 % des emplois locaux et assuraient 65 % des revenus municipaux. La société de gestion a fermé la mine Quintette subitement en 2000, trois ans avant la date prévue, entraînant la perte de 800 emplois directs et indirects et de 34 % des revenus locaux. Le nombre d'habitants a chuté de 3 939 en 1997-1998 à 1 931 en 2001. La mine Bullmoose a fermé en 2003.

### TRANSITION

Les dirigeants municipaux de Tumbler Ridge et de la région ont agi pour rétablir la confiance dans la ville. Tous les paliers de gouvernement se sont unis pour constituer un groupe de travail chargé de la revitalisation de la localité afin de vendre le surplus de maisons, dresser un plan de transition et examiner les possibilités de diversification économique par l'exploitation de débouchés comme l'écotourisme. Le gouvernement provincial a octroyé à Tumbler Ridge des fonds de transition par l'entremise de la Municipal Finance Authority pour qu'elle se libère, pour 2000, d'une dette de 12,8 millions de dollars liée aux travaux d'infrastructure, et il a également protégé les services financiers et sociaux ainsi que les services de santé et d'éducation de la ville pendant la période de transition. Tumbler Ridge a fait l'acquisition de 985 unités de logement, qu'elle a déjà presque toutes revendues. Elle a également bénéficié d'un programme fédéral-provincial de recyclage des travailleurs. Les subventions provinciales aux communautés et une réaffectation des recettes tirées du gaz et du pétrole en vertu du Fair Share Agreement, comptent pour 18 % des recettes municipales. Tumbler Ridge a maintenant des emplois plus diversifiés, une meilleure répartition des revenus, davantage de nouvelles entreprises et une population de 3 000 habitants (chiffre non officiel).



## ■ PARTICULARITÉ

Tumbler Ridge est située dans un magnifique cadre naturel, riche en ressources naturelles renouvelables et non renouvelables qu'elle peut exploiter pour diversifier son économie en misant, pour cela, sur le tourisme, la foresterie, l'agriculture, le gaz et le pétrole et le charbon. La Western Canada Coal Corporation envisage d'ouvrir une nouvelle mine à ciel ouvert, la mine Wolverine, d'ici 2005 peut-être. Tumbler Ridge est une ville attrayante pour ses résidents, anciens et nouveaux, en raison des infrastructures et du choix de logements modernes qu'elle offre, de la vie paisible qu'on y mène, propre aux petites villes, ainsi que des services sociaux et des services d'éducation et de santé bien protégés qu'on y trouve. Le leadership, solide et constructif, des dirigeants locaux et une collaboration récente avec les autres localités ont favorisé les possibilités de développement économique, suscité un fort sentiment d'appartenance et encouragé le bénévolat. Étant donné sa vaste superficie, la ville peut espérer tirer des revenus des industries d'exploitation du charbon et de prospection du gaz et du pétrole, par exemple.



*Storage Facility in Tumbler Ridge, Colombie-Britannique  
Source: Community, Aboriginal and Women's Services, Colombie-Britannique*

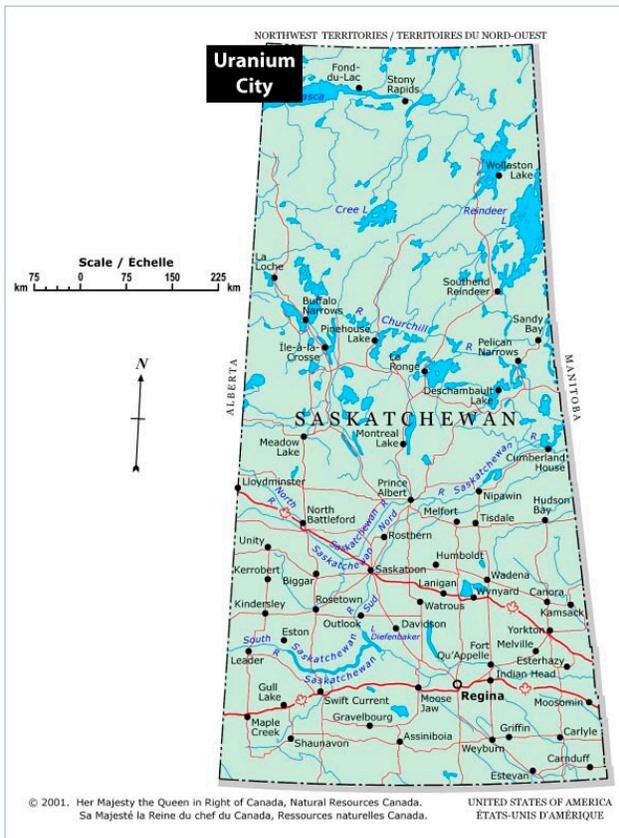
## ■ DÉFIS

La diversification économique de Tumbler Ridge s'est faite lentement, et les hauts salaires versés dans l'industrie minière ont créé des attentes salariales élevées. En raison de son éloignement, elle a un accès limité à du capital et aux marchés, et l'infrastructure de télécommunications insuffisante rend le commerce électronique et le télé-apprentissage difficiles. La localité demeure tributaire des ressources naturelles sur le plan de l'emploi et de la taxation, ce qui la rend vulnérable aux fluctuations de l'offre de ressources et des marchés internationaux. De plus en plus de personnes âgées s'installent à Tumbler Ridge, ce qui aura une incidence sur le système de santé.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales CIRUR



## URANIUM CITY, SASKATCHEWAN



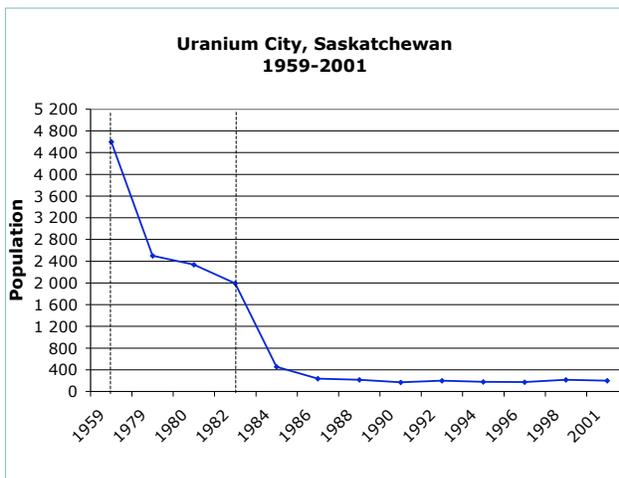
Située dans une région éloignée au nord-ouest de la Saskatchewan, Uranium City, qui n'est accessible à longueur d'année que par voie aérienne, a surgi en 1952 dans le cadre de l'exploitation du plus vaste gisement d'uranium du Canada. Grâce aux 12 mines d'uranium et aux trois usines de traitement situées à proximité, la ville a vu sa population s'accroître pour atteindre 4 600 habitants en 1959. Cependant, la diminution des besoins d'uranium à des fins militaires et la baisse des prix, conjuguées aux préoccupations environnementales grandissantes, ont forcé la fermeture graduelle des mines. En raison de la diminution de la teneur du minerai traité et de l'augmentation des coûts de production de ses activités minières près d'Uranium City, Eldorado Mining a dû fermer sa dernière mine en 1981, causant l'exode de la population qui ne comptait plus que 213 habitants en 1988.

### TRANSITION

La fermeture du jour au lendemain de la dernière mine a plongé la ville dans une crise économique immédiate et durable. La municipalité, qui s'est dissoute en 1984, n'a joué aucun rôle officiel dans l'avenir de la région. La province gère la ville comme une localité du Nord et elle fournit les soins de santé et les services éducatifs et sociaux; cependant, les habitants craignent qu'elle ne les retire et cesse, du même coup, d'assurer les services publics essentiels.

### PARTICULARITÉ

Uranium City est l'archétype des villes isolées et monoindustrielles du Nord en raison de sa vulnérabilité au cycle d'expansion et de ralentissement lié aux prix internationaux et des problèmes sociaux dus aux résidents de passage et à l'alcoolisme. Cependant, ses ressources radioactives créent des conditions locales uniques. Les ressources, autrefois considérées comme classifiées en raison de leur importance



stratégique pour l'armée et extraites sous un régime monopolistique, nécessitaient une main-d'œuvre hautement qualifiée et des technologies permettant l'extraction de l'uranium de façon sécuritaire et écologique en vertu de règlements fédéraux sévères. L'isolement d'Uranium City rend la diversification économique presque impossible bien que les résidants croient en l'existence de possibilités liées à l'écotourisme pour promouvoir l'habitat naturel et la beauté de la région.

## ■ DÉFIS

L'avion étant le seul moyen de transport permettant d'accéder à Uranium City tout au long de l'année et la route n'étant praticable que quatre semaines durant l'hiver, les coûts de transport sont exorbitants et le marché de consommation est inaccessible. Plusieurs obstacles, tels que la pauvreté, la perte de la majorité de l'infrastructure et la diminution des services de santé et des services éducatifs et sociaux, empêchent Uranium City d'attirer de nouveaux résidants et de nouvelles entreprises.

Les difficultés de la ville sont aggravées par l'histoire des entreprises qui plane sur la plupart des villes minières du Nord. Lorsque Uranium City a été établie en 1950, la priorité était accordée aux profits et aux retombées pour les collectivités du Sud plutôt qu'à la consultation de la population et à la participation locale aux avantages économiques et sociaux. La reconstruction d'Uranium City nécessiterait un changement d'attitude qui donnerait la priorité à la consultation locale, la prestation de divers services industriels à l'échelle locale, la prestation de formation professionnelle en compétences polyvalentes, le partage des recettes des régions du Nord, des efforts accrus pour assurer la prestation des avantages sociaux et économiques tout en mettant l'accent sur le développement communautaire et la reconnaissance des dépenses relatives aux programmes sociaux comme une redevance légitime.



Bâtiments à Uranium City, Saskatchewan  
Source: Government Relations, Saskatchewan

governmental Committee on Urban  
and Regional Research  
CIRUR  
des villes, des gouvernements et des recherches  
régionales



# Analyse des études de cas

## ■ Introduction

Dans tous les cas, les fermetures d'industries dans les collectivités tributaires des ressources naturelles sont un choc pour les collectivités et leurs résidants. Même dans les rares cas où un préavis a été émis, les dirigeants de tous les ordres de gouvernement, les travailleurs et les citoyens des collectivités sont pris par surprise et ne sont pas préparés aux impacts de la fermeture sur la collectivité et la vie des individus touchés.

Par le passé, ces fermetures étaient considérées comme inévitables par les travailleurs et les dirigeants politiques et des collectivités. Les cycles de « croissance et de déclin » étaient considérés comme normaux et les villes fantômes abandonnées étaient courantes. De nos jours, la relation entre les industries et les collectivités ont changé parce que les industries des ressources naturelles opèrent maintenant dans, ou à proximité, de municipalités qui s'attendent à survivre aux fermetures d'industrie. Bien que les industries continuent de fermer leurs portes sans donner de préavis adéquat et que le choc soit tout aussi soudain qu'autrefois, les citoyens locaux, les organismes communautaires et leurs dirigeants à tous les paliers de gouvernement ont maintenant des attentes plus élevées pour la survie de ces collectivités. Ils croient que l'on peut faire quelque chose pour sauver les emplois et soutenir les travailleurs qui se retrouvent au chômage et leurs familles. Ils veulent le maintien du niveau des services et la stabilisation des budgets municipaux. Ils espèrent que l'on peut trouver un moyen d'opérer la transition entre un passé de dépendance envers un seul gros employeur et un avenir fondé sur une nouvelle économie. La syndicalisation, les précédents d'intervention gouvernementale dans les crises industrielles et économiques, l'apport gouvernemental d'un meilleur soutien social, la hausse des attentes vis-à-vis des services et les nouvelles technologies ne sont que quelques-uns des multiples facteurs qui ont haussé les attentes relatives à la transition et au rétablissement des collectivités.

On a déjà décrit précédemment de nombreux facteurs qui influencent la résilience et le rétablissement des collectivités tributaires des ressources naturelles. Dans le présent chapitre, on analyse les 16 études de cas pour découvrir la façon dont les différents acteurs – les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les administrations locales, les industries qui s'en vont et les organismes communautaires – peuvent participer à la gestion de la transition et au processus de rétablissement des collectivités confrontées à une fermeture d'industrie. En analysant ce qui a été fait par chaque acteur dans les études de cas, on mettra en évidence leurs pratiques exemplaires, suggérera des mesures que les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient prendre pour s'assurer que ces pratiques exemplaires sont suivies et tirera des conclusions sur les importantes contributions de chaque acteur à la transition et au rétablissement viable des collectivités.

## ■ Méthodologie

Des analystes politiques des provinces et des territoires ont analysé les 16 études de cas du point de vue des cinq principaux acteurs de la transition des collectivités. Les analystes ont étoffé les études de cas de leur connaissance collective et de leur expérience concrète du travail avec les collectivités qui font face à une fermeture d'industrie. Les résultats ont été présentés dans trois catégories :

- La gamme des mesures prises par chacun des cinq acteurs;
- Les pratiques exemplaires;
- Les mesures que les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient prendre pour amener ces acteurs à soutenir plus efficacement les collectivités en transition.

## ■ Mises en garde

Les 16 études de cas ont été élaborées pour fournir des exemples d'un vaste échantillon représentatif national des collectivités qui dépendent de toute une gamme d'industries tributaires des ressources et qui en sont à diverses étapes de la fermeture, de la transition et du rétablissement. Cette diversité, combinée à plusieurs facteurs circonstanciels, comme l'emplacement des collectivités, la disponibilité de solutions économiques de rechange et le moral de la collectivité, permet une analyse générale, mais les conclusions tirées ne devraient pas être considérées comme définitives. La recherche a porté sur 16 études de cas choisies et elle devrait être considérée comme une recherche donnant une bonne idée, mais pas une idée complète des collectivités canadiennes tributaires des ressources naturelles. Si un ensemble d'études de cas différent avait été choisi, on en aurait peut-être tiré des conclusions différentes. De même, l'information recueillie à propos de chaque étude de cas ne devrait pas être estimée complète. L'information dont disposaient les chercheurs pour les études de cas était principalement qualitative et historique. En conséquence, il était difficile de comparer les collectivités et d'extraire des informations significatives sur le rôle d'acteurs particuliers ou de déterminer le succès du processus de transition des collectivités, un processus qui est encore en cours et est propre à chaque collectivité. Enfin, l'information accessible aux études de cas est un instantané qui n'est exact qu'en date d'août 2003. Bien que les études de cas soient aussi à jour que possible, les événements survenus par la suite dans certaines de ces collectivités, les nouvelles politiques gouvernementales ou les nouvelles réalités économiques peuvent avoir changé la probabilité de la viabilité de ces collectivités depuis la rédaction de ces études.

En dépit de ces mises en garde, on estime que l'analyse décrit et explique les approches à la transition des collectivités tributaires des ressources naturelles en fournissant des informations précieuses sur la façon dont chaque acteur peut y jouer un rôle positif.

Centre de recherches  
urbaines et régionales  
**CIRUR**

## ■ Rôle du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a eu une influence tant négative que positive sur les perspectives économiques des collectivités tributaires des ressources naturelles : les décisions concernant les politiques nationales ont souvent un impact négatif sur des régions entières, néanmoins, le financement fédéral et les autres formes de soutien atténuent ces impacts et appuient le rétablissement.

Les politiques nationales choisies par le gouvernement fédéral peuvent être conformes à l'intérêt national tout en ayant des effets régionaux négatifs : elles peuvent forcer des régions entières, ainsi que les collectivités qui s'y trouvent, à procéder à d'importantes modifications économiques. Beaucoup des collectivités présentées dans les 16 études de cas sont des illustrations locales de l'expérience régionale du déclin économique lié aux politiques fédérales. Par exemple, la fermeture de la pêche à la morue de l'Atlantique en 1992 a durement touché des collectivités comme Canso (N.-É.) et Great Harbour Deep (T. N.-L.); le Programme énergétique national des années 80 a créé un cycle de croissance et de déclin à Inuvik (T.N.-O.); les fermetures de chemins de fer ont touché Bishop's Falls (T.-N.-L.) et l'élimination du tarif de la Passe du Nid-de-Corbeau en 1995 a compromis l'avenir d'Ogema comme grenier à blé et centre du transport ferroviaire.

À l'actif, dans toutes les études de cas, le gouvernement fédéral a joué un rôle constructif dans la transition et le rétablissement des collectivités sous une forme ou une autre en fournissant des services et souvent un financement et/ou en collaborant avec les provinces, les territoires, les administrations locales et les autres acteurs pour stabiliser la collectivité et trouver des options pour améliorer les perspectives d'avenir économiques.

## ■ ■ Réponse du gouvernement fédéral à la crise dans les collectivités

Le gouvernement fédéral a soutenu la transition des collectivités de la façon suivante :

Participation fédérale à la transition des collectivités	Exemples de collectivité
Il a :	
Collaboré avec les autres acteurs au sein d'un organisme, d'un comité, d'un groupe de travail ou d'une société de développement économique;	Pinawa (Man.); Canso (N.-É.); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.); Uranium City (Sask.); Meadow Lake (Sask.)
Fourni un financement pour un centre de développement des affaires, la recherche des débouchés économiques, l'élaboration de stratégies et d'études de faisabilité, l'évaluation de la formation, l'aide à la transition professionnelle, la formation professionnelle locale, les initiatives du marché du travail et/ou la recherche d'emplois;	Canso (N.-É.); Meadow Lake (Sask.); Grande Cache (Alb.); Inuvik (T.N.-O.); Elliot Lake (Ont.); Logan Lake (C.-B.); Ogema (Sask.); Tahsis (C.-B.); Faro (Yn); Granisle (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Fourni un financement pour la diversification, le développement économique et les projets de création d'emplois;	Canso (N.-É.); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Murdochville (Qc); Elliot Lake (Ont.); Meadow Lake (Sask.)
Fourni un financement pour le tourisme;	Faro (Yn)
Fourni un financement pour la construction d'autoroutes destinées à remplacer les chemins de fer;	Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Fourni un financement pour l'achat de parts dans les entreprises locales;	Meadow Lake (Sask.); Ogema (Sask.)
Fourni des prêts pour les investissements;	Bishop's Falls (T.-N.-L.); Meadow Lake (Sask.); Ogema (Sask.); Pinawa (Man.)
Fourni des incitatifs à l'investissement sous forme de réductions des impôts fédéraux sur les sociétés;	Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Transféré la propriété de biens fédéraux à la collectivité;	Tahsis (C.-B.)
Aidé au transfert des maisons à l'administration locale;	Tumbler Ridge (C.-B.)
Appuyé une remise en état limitée des mines.	Faro (Yn)

*Ce tableau n'est présenté qu'à titre d'illustration. Certaines des études de cas peuvent ne pas avoir mis en évidence la participation d'un acteur visé aux types d'activité énumérés ici.*

## ■ ■ ■ Consultations préalables

La plupart des décisions de politique du gouvernement fédéral qui touchent les régions et les collectivités ont été prises sans consultation préalable avec les collectivités qu'elles allaient toucher. Dans bon nombre de cas (pas dans tous), les questions de politique ont fait l'objet de discussions avec les provinces et les territoires ou au parlement, mais les collectivités pouvaient ne pas savoir qu'elles allaient être touchées. Pour cette raison, les collectivités ont été prises par surprise et, en conséquence, ont sans doute connu de plus longues périodes de déclin économique et perdu plus d'occasions économiques que cela n'aurait été le cas autrement. De façon générale, le gouvernement fédéral n'a pas évalué l'impact des changements des politiques générales au niveau local et n'avait pas mis en place un plan adéquat pour faire face aux conséquences de ces décisions de politique.

## ■ ■ ■ Préavis de fermeture

Les organismes du gouvernement fédéral n'ont pas toujours fourni de préavis de fermeture. La fermeture par ÉACL de Pinawa (Man.) est survenue sans avertissement après une période d'investissement, tandis que la fermeture de la mine d'Eldorado à Uranium City (Sask.), qui fut une surprise après des années d'importants investissements, a été annoncée par l'émission d'un préavis de plus de six mois. Les fermetures de chemins de fer dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador (qui ont touché des villes comme Bishop's Falls) et à Ogema (Sask.) étaient conformes à des directives de la législation fédérale qui exigent un préavis de fermeture d'au moins une année. Bien que les collectivités persistent souvent à nier la fermeture malgré ses signes avant-coureurs, le préavis de fermeture est une pratique d'une importance capitale parce qu'il donne à la collectivité le temps de s'adapter au choc de la fermeture et est un outil important qui permet aux collectivités de s'organiser et d'obtenir les ressources nécessaires à une transition stable vers un nouvel avenir.

## ■ ■ ■ Partenariats



Les partenariats du gouvernement fédéral avec les administrations provinciales et locales et les groupes communautaires appuient la diversification économique de nombreuses collectivités. Ces partenariats locaux ou régionaux ont pris la forme d'organismes, de comités et de sociétés de développement économique et d'ententes sur les Services d'aide à l'adaptation de l'industrie. Les partenariats de développement économique peuvent être essentiels à la recherche et à l'étude d'opportunité, car ils permettent de réunir des ressources et d'appuyer les nouvelles initiatives de développement économique. Ces partenariats nécessitent une coordination efficace et l'engagement à long terme de tous les partenaires pour que les effets à long terme des stratégies de rétablissement puissent être évalués, les activités de suivi mises en œuvre et les nouveaux problèmes mis en évidence et résolus.

En collaboration avec les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral élabore un cadre national pour les politiques rurales par l'entremise des partenariats ruraux canadiens. Le cadre sera élaboré grâce au travail d'un réseau d'équipes de politique rurale travaillant avec des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux et locaux à étudier des sujets pertinents pour les petites collectivités rurales. Ce cadre pourrait favoriser le renforcement de la capacité des collectivités à forger et à mettre en évidence les outils dont les petites collectivités ont besoin pour développer leurs fondations économiques et sociales.

## ■ ■ ■ **Federal Funding**

Les études de cas montrent que le financement fédéral pour la diversification peut jouer un rôle important dans le rétablissement des collectivités. Par exemple, les sept millions de dollars de financement fédéral alloués à Bishop's Falls (T.-N.-L.) en vertu de l'entente Routes contre voies ferrées conclue à l'échelle de la province ont beaucoup contribué au développement économique. Cependant, si le gouvernement fédéral exerce un trop grand pouvoir sans consulter la population locale sur la façon dont les fonds devraient être dépensés, la revitalisation locale peut s'en trouver entravée. Ceci a été particulièrement évident à Bishop's Falls où tous les projets locaux devaient être approuvés par Emploi et immigration Canada (EIC), de sorte que la Société de développement de Bishop's Falls (SDBF) s'enlisait dans la bureaucratie. Quand la SDBF a acquis son autonomie, les résultats économiques se sont améliorés. Plus récemment à Tahsis (C.-B.), le gouvernement fédéral a fortement soutenu les initiatives locales et a travaillé constructivement avec les municipalités et le gouvernement provincial.

D'autres types de financement sont également utiles. Dans le cas où le gouvernement fédéral est l'industrie qui s'en va, la transition est facilitée si les organismes du gouvernement fédéral continuent de verser les paiements tenant lieu de taxes foncières après une fermeture d'industrie, comme à Pinawa (Man.). Dans tous les cas, les programmes spéciaux d'aide aux employés fournissent un soutien essentiel au recyclage professionnel et atténuent les préjudices économiques subis par les travailleurs qui se retrouvent tout à coup sans emploi. On a montré que le maintien du financement et de la prestation des services fédéraux amortit les impacts sociaux et économiques de la fermeture sur les collectivités.

## ■ ■ ■ **Information sur l'aide fédérale**

Bon nombre des collectivités étudiées dans le cadre de ce projet avaient du mal à déterminer si elles étaient admissibles aux programmes de financement fédéral. Ce problème se pose en partie parce que les petites collectivités – par exemple celles qui sont en transition – ne disposent pas du personnel habituellement nécessaire pour rechercher et réussir à obtenir le financement d'un programme. La publication et la diffusion périodiques d'une liste complète des ressources applicables du gouvernement fédéral et comprenant les noms des personnes-ressources au sein des ministères et organismes fédéraux seraient utiles à ces collectivités. De même, un soutien aux collectivités pour la rédaction et la présentation de demandes de subventions tandis qu'elles cherchent à s'adapter à l'évolution des circonstances leur serait bénéfique.

## ■ ■ ■ **Responsabilités fédérales en matière de remise en état des lieux**

Dans le cadre des études de cas, les organismes du gouvernement fédéral ne se sont pas acquittés adéquatement de leurs responsabilités de décontamination et de restauration quand ils ont cessé leurs opérations dans les collectivités. Dans certains lieux où les organismes fédéraux ont exercé leurs activités, comme Uranium City (Sask.) et Pinawa (Man.), le gouvernement fédéral n'a pas respecté ses obligations de décontamination et de restauration après avoir cessé ses activités. Par exemple, l'aptitude de Pinawa à attirer de nouveaux résidents et de nouvelles entreprises dépend en partie de l'entreposage sûr et à long terme des déchets radioactifs au site de recherche nucléaire d'ÉACL de Whiteshell. Le site de la mine d'Uranium City n'a pas encore été déclassé et les déchets radioactifs n'ont pas encore été retraités. À Uranium City, le gouvernement fédéral a aussi omis de s'acquitter de ses obligations de nettoyer les propriétés privées abandonnées par les résidents suite à la fermeture de la mine. Cependant, il a honoré ses obligations en ce qui concerne la récupération des chemins de fer abandonnés à Bishop's Falls (T.-N.-L.) et Ogema (Sask.).

Le gouvernement fédéral s'est engagé dans son budget de 2004 à investir quatre milliards de dollars sur dix ans pour la remise en état des sites fédéraux contaminés. De ce montant, 3, 5 milliards de dollars seront

consacrés à la décontamination de propriétés fédérales. Les 500 millions de dollars restants serviront à nettoyer les terres où le gouvernement fédéral a partagé la responsabilité avec d'autres partenaires, comme dans les étangs bitumeux de Sydney. Cet engagement à remettre en état les sites contaminés ne s'applique pas pour le moment à Pinawa (Man.) et à Uranium City (Sask.).

## ■ ■ Pratiques exemplaires du gouvernement fédéral en gestion de la transition

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires préfermeture

- Consulter les provinces, les territoires, les régions et les collectivités avant de prendre des décisions de politique touchant les collectivités tributaires des ressources;
- Analyser les répercussions potentielles de la politique nationale au niveau régional et/ou à celui de la collectivité avant de l'adopter;
- Fournir un préavis officiel de la fermeture de ses installations le plus tôt possible avant la date de la fermeture pour accorder aux employés et aux collectivités une période maximale pour s'adapter et dresser des plans d'avenir. De cette manière, les organismes fédéraux serviront de modèle de bon comportement d'entreprise au secteur privé;
- Élaborer des programmes de soutien à la collectivité souples, pouvant être adaptés aux besoins particuliers des collectivités tributaires des ressources naturelles tout en maintenant des normes élevées de responsabilisation;
- Rendre la liste des programmes d'aide et de soutien très accessible et la faire connaître afin que les collectivités sachent à l'avance à quelles ressources elles ont accès et en vertu de quelles modalités et conditions elles peuvent les obtenir.

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires durant la transition immédiate

- Travailler avec les provinces, les territoires et les collectivités locales sur une base régionale pour rechercher des possibilités de développement économique;
- Ne pas exercer une emprise trop forte sur les décisions et le financement au cours du processus de revitalisation pour permettre aux collectivités de prendre des décisions à l'échelle locale;
- Fournir un financement pour l'identification, l'évaluation et le développement d'activités économiques pour les régions et les collectivités qui subiront un déclin en raison de changements des politiques du gouvernement fédéral ou de la fermeture d'installations industrielles fédérales ou privées;
- Fournir aux employés des organismes fédéraux des programmes d'aide au moment du retrait des opérations des collectivités pour leur assurer un revenu de transition et donner un exemple de bon comportement d'entreprise;
- Maintenir les services fédéraux dans les régions et les collectivités touchées par la fermeture d'industrie et ajouter des services supplémentaires d'une durée limitée pour fournir de l'aide supplémentaire au cours de la période de transition.

## ■ ■ ■ Pratiques exemplaires à long terme

- Les organismes, comités ou sociétés de développement économique continuent à jouer un rôle (avec une participation fédérale) dans la revitalisation des régions et des collectivités qui ont vécu un déclin économique et une transition.
- Le gouvernement fédéral peut donner l'exemple d'un bon comportement d'entreprise en s'assurant que ses organismes s'acquittent de toutes leurs responsabilités de remise en état de l'environnement et au plan esthétique quand ils cessent leurs opérations dans les collectivités.
- Les organismes du gouvernement fédéral doivent donner l'exemple de la façon dont les entreprises privées sont censées se comporter quand elles cessent leurs opérations dans une collectivité.

## ■ ■ ■ Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux pour inciter l'adoption de pratiques exemplaires par le fédéral

Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont dans une position privilégiée pour influencer les actions du gouvernement fédéral liées aux collectivités tributaires des ressources naturelles en transition, en raison de leur responsabilité envers l'administration locale. Pour encourager le gouvernement fédéral à poser des gestes responsables, les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient accorder la priorité à ce qui suit :

- Encourager la participation de tous les ordres de gouvernement à des partenariats collaboratifs visant à traiter de problèmes clés du développement social, économique et physique, comme l'infrastructure, le logement, l'emploi et la formation et la prestation des services sociaux, qui ne peuvent être abordés par un seul ordre de gouvernement; de telles collaborations pourraient :
  - o Mettre l'accent sur des solutions viables et à long terme plutôt que sur des projets spéciaux;
  - o Améliorer l'efficacité et l'intégration des programmes;
  - o Canaliser et mettre en œuvre des ressources;
  - o Coordonner la réalisation d'objectifs de politique communs, comme ceux qui se rapportent aux pénuries de compétences ou à la protection de l'environnement;
  - o Mettre en place des mécanismes d'interaction multilatéraux permanents;
  - o Envisager des politiques communes et des pratiques exemplaires, ainsi que des mesures plus préventives et proactives liées à la transition des collectivités;
  - o Assurer le respect de la compétence de chaque ordre de gouvernement.

- Faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il remette en état les sites fermés des organismes fédéraux;
- Soutenir le Partenariat rural canadien du gouvernement fédéral pour encourager une plus grande collaboration et coordination intergouvernementale sur les politiques et les programmes de transition liés aux collectivités éloignées tributaires des ressources naturelles;
- Encourager le gouvernement fédéral à inciter des ministères fédéraux comme le ministère de la Diversification économique de l'Ouest (DEO) et des associations régionales comme les Conseils fédéraux régionaux à travailler proactivement avec les provinces, les territoires et les régions et à surveiller et signaler les impacts des politiques économiques fédérales sur les collectivités tributaires des ressources naturelles;
- Au cas par cas, si les politiques fédérales ont eu un effet négatif sur des collectivités et si cela est justifié du point de vue fiscal, préconiser d'accorder la priorité aux collectivités en déclin dans les programmes communautaires fédéraux et intergouvernementaux (itinérance, logement, culture, patrimoine, initiatives écologiques, etc.);
- Encourager le gouvernement fédéral à utiliser des forums, comme ceux du Conseil canadien des ministres de l'Environnement ou des organismes comme le Centre de technologie environnementale (CTE), pour travailler avec les provinces, les territoires et les autres parties intéressées à développer une expertise technique et commerciale dans le domaine de la réhabilitation des sites contaminés;
- Communiquer le rôle important que les organismes fédéraux jouent en étant de bons modèles d'entreprise pour le secteur privé et le besoin d'établir des pratiques exemplaires pour les organismes fédéraux qui exercent leurs activités dans de petites collectivités.

## ■ ■ ■ Remarques sommaires

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research  
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales CIRUR

Le gouvernement fédéral a la responsabilité de participer au processus de transition et de rétablissement. Une participation fédérale active, en collaboration avec les autres ordres de gouvernement et l'industrie qui s'en va, joue un rôle important dans la gestion de la transition des collectivités éloignées pour qu'elles cessent d'être tributaires d'une industrie des ressources naturelles unique et deviennent des collectivités dynamiques ayant de nouveaux débouchés économiques. Comme les politiques et les actions du gouvernement fédéral peuvent entraîner directement le déclin des collectivités ou y contribuer, plus d'efforts sont nécessaires pour prévoir les impacts des décisions fédérales, tenir des consultations et mettre en place des mécanismes permettant de faire face aux impacts négatifs des changements de politique.

Il est difficile de déterminer à partir de la présente analyse la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral a contribué au rétablissement des collectivités. L'analyse montre qu'il existe des possibilités d'améliorer la participation du gouvernement fédéral à la transition des collectivités. La poursuite de la collaboration avec les autres ordres de gouvernement et les tierces parties ainsi qu'un important financement de transition s'il y a lieu et d'autres moyens de soutien sont tout aussi importants dans la plupart des cas. En outre, l'analyse indique qu'il reste au gouvernement fédéral à s'acquitter de certaines responsabilités concernant la remise en état des sites contaminés par les organismes fédéraux. Cette réhabilitation est cruciale pour que les collectivités puissent développer de nouveaux débouchés économiques.

## ■ Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux

Au cours des dernières années, les dirigeants et les résidents des collectivités tributaires des ressources naturelles ont attendu des gouvernements provinciaux et territoriaux qu'ils les guident et leur accordent plus de soutien quand ils sont confrontés à une crise de fermeture. Ces gouvernements se sont aussi révélés désireux de participer activement à la gestion de la transition, parce qu'ils reconnaissent les responsabilités de leur administration envers les collectivités qui se trouvent sur leur territoire.

### ■ ■ Réponse des gouvernements provinciaux et territoriaux à la crise des collectivités

Dans chacune des études de cas, le gouvernement provincial ou territorial a participé activement à la gestion de la transition des collectivités éloignées tributaires des ressources naturelles qui ont fait face à une fermeture d'industrie. Dans 15 de ces cas, les mesures provinciales ou territoriales se poursuivent; cependant, à Great Harbour Deep (T.-N.-L.), le gouvernement provincial a pris la décision difficile de fermer la collectivité à la demande de celle-ci, parce qu'il n'y avait pas d'autre solution. La gamme des actions des gouvernements provinciaux et territoriaux est résumée ci-dessous. Les provinces ou les territoires ont :

Participation provinciale ou territoriale à la transition des collectivités	Exemples de collectivité
Participé à des groupes de travail coopérant à élaborer des stratégies de développement économique;	Canso (N.-É.); Great Harbour Deep (T.-N.-L.); Inuvik (T.N.-O.); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Ogema (Sask.); Meadow Lake (Sask.); Tahsis (C.-B.)
Créé et/ou financé des initiatives conjointes de développement économique;	Meadow Lake (Sask.); Murdochville (Qc); Pinawa (Man.); Grande Cache (Alb.)
Fourni un financement et des services de transition;	Elliot Lake (Ont.); Faro (Yn); Meadow Lake (Sask.); Murdochville (Qc); Tahsis (C.-B.); Grande Cache (Alb.)
Financé la création d'emplois, la formation et des initiatives d'orientation;	Canso (N.-É.); Meadow Lake (Sask.); Murdochville (Qc); Grande Cache (Alb.)
Eu recours à des subventions et/ou une réaffectation des revenus pour fournir un financement;	Faro (Yn); Granisle (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Assuré la protection des travailleurs et de leurs avantages sociaux;	Faro (Yn)
Encouragé la collaboration régionale;	Canso (N.-É.); Tumbler Ridge (C.-B.); Ogema (Sask.)
Offert des réductions des impôts provinciaux des sociétés comme mesure d'incitation pour l'industrie;	Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Fourni un accès à faible coût ou gratuit à des terrains non viabilisés;	Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Fourni un certain financement et/ou un support pour le rachat local de l'industrie;	Meadow Lake (Sask.); Ogema (Sask.)
Fourni des fonds pour les parcs industriels;	Murdochville (Qc); Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Fermé la collectivité et déménagé les résidents.	Great Harbour Deep (T.-N.-L.)

Ce tableau n'est présenté qu'à titre d'illustration. Certaines des études de cas peuvent ne pas avoir mis en évidence la participation d'un acteur visé aux types d'activité énumérés ici.

## ■ ■ ■ Préavis de fermeture

L'analyse des études de cas n'a révélé que peu de coordination entre l'industrie qui s'en va et le gouvernement provincial ou territorial. La plupart des industries ont émis un court préavis public de la fermeture, ou n'en ont pas émis du tout, et n'ont pas fait participer les provinces ou territoires à la décision avant l'annonce de la fermeture. En conséquence, les gouvernements provinciaux et territoriaux n'ont pu prévoir les impacts de la fermeture ni mettre en place des mesures pour les atténuer.

## ■ ■ ■ Prestation des services

Après qu'une fermeture d'industrie ait été annoncée, la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux ont maintenu à leurs niveaux existants les services, comme les soins de santé, l'éducation et les services sociaux, pendant des mois ou même des années avant de les ajuster pour les adapter à l'évolution des conditions démographiques de la collectivité. Dans ces cas-là, les services étaient habituellement réduits par suite du déclin de la population. Dans certains cas, les services comme ceux de consultation et de santé mentale ont été améliorés et des centres de services régionaux ont été créés. Dans la seule étude de cas où la fermeture de la collectivité est survenue (Great Harbour Deep [T. N.-L.]), le gouvernement provincial a pris cette décision après avoir reconnu que des problèmes d'accès empêchaient la prestation des services à des niveaux normaux, notamment dans le cas des services de santé, et établit que les coûts du déménagement seraient moindres que les coûts associés au maintien des services sur plusieurs années. Aussi, il a pris cette décision avec le consentement des dirigeants et des résidents de la collectivité. Les gouvernements provinciaux et territoriaux n'envisagent la fermeture d'une collectivité que si c'est le meilleur choix pour la collectivité, ses résidents et l'administration locale et les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

## ■ ■ ■ Financement de la transition et du développement économique

Certains gouvernements provinciaux et territoriaux se sont montrés très proactifs en offrant des subventions pour assurer l'équilibre des budgets et un financement pour des projets de développement économique. Les collectivités comme Murdochville (Qc) et Bishop's Falls (T.-N.-L.) ont pu attirer de petites et moyennes entreprises et les deux ont obtenu des terrains pour y installer des parcs industriels grâce aux efforts de leur province respective. Quelques provinces et territoires ont collaboré au développement économique avec le gouvernement fédéral pour accroître le financement disponible, comme à Murdochville (Qc). Les autres études de cas n'ont révélé aucun signe de financement provincial direct destiné à appuyer les collectivités pendant la période de transition ou à favoriser un renouveau économique.

## ■ ■ ■ Allègement des dettes et des impôts

Certaines provinces ont consenti un allègement des dettes municipales, tandis que d'autres ont fourni des encouragements fiscaux pour attirer de nouvelles entreprises. Les encouragements fiscaux sous forme de réductions ou d'allègement des impôts des sociétés ont su attirer de petites et moyennes entreprises à Bishop's Falls (T.-N.-L.) et lui ont permis, de ville de chemin de fer, de devenir un chef de file de l'industrie légère de la province.

## ■ ■ ■ Consultation et formation

Certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont fourni des services de consultation et de formation pour les travailleurs mis à pied. Par exemple, l'Alberta a financé le Grande Cache Adjustment Project (projet de réaménagement des effectifs de Grande Cache), conçu pour aider les travailleurs au chômage à rédiger des curriculum vitæ, à rechercher un emploi, à explorer le marché du travail et à suivre des cours de formation spécialisés. En conséquence, beaucoup de travailleurs déplacés sont retournés sur le marché du travail, parfois dans de nouvelles industries dans la même collectivité à mesure que l'économie se développait et parfois, dans d'autres collectivités.

## ■ ■ ■ Collaboration

Les études de cas ont montré que la collaboration entre le gouvernement provincial ou territorial et les autres gouvernements et acteurs jouait un rôle important dans l'acheminement des collectivités vers le rétablissement et la viabilité. La création d'équipes de transition a réuni des acteurs clés et permis de coordonner leurs efforts. Tumbler Ridge (C.-B.) est un bon exemple de collaboration intergouvernementale réalisée par un groupe de travail sur la revitalisation de la collectivité créé tôt dans le processus et qui a permis une transition coordonnée.

Dans certaines des études de cas, il semblait nécessaire d'améliorer la coordination des partenariats intergouvernementaux, en vue d'une meilleure prestation des services, comme dans les cas d'Elliot Lake (Ont.) et de Pinawa (Man.). Dans d'autres cas, des ministères distincts se sont dirigés de façon indépendante vers un objectif commun sans même n'avoir soigneusement tenu compte des préoccupations et des désirs de la collectivité. De même, une meilleure coordination précoce avec l'industrie aurait permis aux gouvernements provinciaux et territoriaux de se préparer aux effets de la fermeture.

## ■ ■ ■ Approche régionale

**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Les fermetures d'industries dans les collectivités éloignées touchent souvent des régions entières ainsi que des collectivités particulières, surtout quand l'industrie des ressources naturelles qui ferme extrait ses ressources d'une vaste région, comme dans le cas de la pêche, de l'exploitation forestière et de l'agriculture. Dans plusieurs collectivités, telles que Canso (N.-É.), Tumbler Ridge (C.-B.) et Ogema (Sask.), le gouvernement provincial a encouragé les municipalités confrontées à une fermeture d'industrie à chercher à résoudre leurs difficultés économiques et leurs problèmes de prestation des services sur une base régionale. Même si certaines collectivités sont si éloignées qu'une approche régionale est impossible, une collaboration coordonnée entre les collectivités offre à ces municipalités de meilleures chances de partager les coûts et l'expertise de la gestion, d'élaborer des stratégies économiques qui attirent de nouvelles entreprises et de nouveaux résidents et de soutenir la viabilité régionale.

## ■ ■ ■ Aide à la relocalisation

La fermeture de la collectivité et l'aide à la relocalisation pour les résidents sont habituellement le dernier recours pour les gouvernements provinciaux et territoriaux qui s'occupent de collectivités éloignées en transition. Cependant, elle est parfois conforme à l'intérêt des résidents, de l'administration locale et du gouvernement provincial ou territorial. Ce fut le cas à Great Harbour Deep (T.-N.-L.), où les facteurs en faveur du déménagement comprenaient les suivants : un appui quasi-unanime des résidents à la fermeture, l'isolement extrême de la collectivité et le manque d'options économiques qui en était la conséquence, le vieillissement de la population, les difficultés d'accès qui rendaient la prestation des services difficile, et le coût prohibitif du maintien des services provinciaux, même à un niveau minimal.

## ■ ■ Pratiques exemplaires des gouvernements provinciaux et territoriaux en gestion de la transition

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires préfermeture

- Élaborer des plans et des cadres juridiques appropriés qui offrent aux municipalités une plus grande flexibilité de fonctionnement les aidant à réagir aux crises économiques;
- Fournir un financement provincial ou territorial et d'autres formes de soutien, comme des consultations et des conseils aux collectivités tributaires des ressources naturelles présentant un fort risque de fermeture d'industrie, pour leur permettre d'élaborer des plans économiques bien avant la fermeture;
- Encourager les municipalités à travailler ensemble sur une base régionale, chaque fois que cela est possible, pour trouver des solutions conjointes et tirer parti des forces et des débouchés régionaux;
- Améliorer la communication avec l'industrie et planifier des arrangements avec l'industrie et la collectivité concernant le processus à suivre en cas de fermeture; ce processus devrait comprendre des consultations tenues avec toutes les parties touchées avant la fermeture en vue de planifier la transition.

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires durant la transition immédiate

- Accorder aux administrations locales le pouvoir de diriger l'élaboration et la mise en œuvre des plans de transition pour transformer leurs fonctions administratives et de service local et canaliser les ressources humaines et financières appropriées pour faciliter la transition;
- Travailler avec le gouvernement fédéral et les collectivités locales sur une base régionale pour étudier les possibilités de développement économique;
- Continuer à fournir ou adapter les services pour assurer des niveaux appropriés de financement de la transition et du développement économique, des allègements de dette, une compensation pour les revenus perdus, des consultations et une formation, et collaborer avec tous les acteurs;
- Fournir aux municipalités des outils tels qu'une législation municipale flexible et habilitante, un soutien financier, administratif et en matière de communications, des lignes directrices, et les guider;
- Assister les municipalités qui disposent déjà d'outils habilitants, des lignes directrices et leur fournir une aide afin qu'elles puissent utiliser ces outils au mieux;
- Faire l'inventaire des actifs tels que les terres de la Couronne, les droits ou permis d'utilisation des terres pour trouver des occasions de les transférer aux collectivités si ce transfert permet d'améliorer la capacité économique et sociale de la collectivité.

## ■ ■ ■ Pratiques exemplaires à long terme

- Poursuivre la participation provinciale ou territoriale aux activités des organismes, comités ou sociétés de développement économique afin qu'ils puissent jouer un rôle dans la revitalisation des régions ou collectivités qui traversent une période de déclin économique et de transition;
- Envisager la fermeture de la localité quand la collectivité et le gouvernement provincial ou territorial arrivent à la même conclusion, c'est à dire qu'il s'agit de la meilleure solution pour la collectivité.

## ■ ■ ■ Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux pour inciter l'adoption de pratiques exemplaires par leurs administrations

Comme les municipalités relèvent de leur compétence, les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont engagés à soutenir les collectivités éloignées confrontées à une transition en raison d'une fermeture d'industrie. Leur participation a été importante pour toutes les collectivités étudiées, mais leur efficacité a varié. Pour de meilleurs résultats, les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient :

- Suivre plus attentivement les tendances actuelles et économiques pour prévoir les fermetures et identifier les collectivités touchées par les décisions en matière de politiques nationales, provinciales, territoriales ou régionales;
- Jouer un rôle plus proactif et mettre en place des stratégies, des mécanismes et des programmes qui réduiront les difficultés économiques et sociales auxquelles sont confrontés les collectivités et les travailleurs en cas de fermeture;
- Amorcer les discussions et l'établissement d'une liaison avec les administrations locales, les industries et les acteurs de la collectivité avant que la transition ne se dessine;
- Soutenir plus fortement la collaboration entre tous les ordres de gouvernement;
- Élaborer des stratégies pour traiter les problèmes qu'ont souvent en commun les collectivités éloignées.

## ■ ■ ■ Remarques sommaires

Une participation active du gouvernement provincial ou territorial est importante à toutes les étapes de la transition de la collectivité. Il est particulièrement important que les gouvernements provinciaux et territoriaux deviennent plus proactifs en prévoyant les fermetures et en mettant en place des stratégies et des programmes pour amortir les impacts immédiats d'une fermeture tout en préparant un rétablissement viable. De même, les gouvernements provinciaux et territoriaux ne devraient pas agir seuls, mais collaborer avec les autres ordres de gouvernement, l'industrie qui s'en va et les organismes communautaires pour gérer la transition. Les études de cas montrent que le maintien temporaire des services provinciaux après la crise vécue par une collectivité peut être vital au cours de la période de transition et de rétablissement. En général, les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient envisager la possibilité de devoir fournir un soutien dans les six domaines suivants au moins : allègement de la dette et remplacement des revenus perdus, à court terme; prestation des services; financement de la transition et du développement économique; consultation et formation; collaboration avec les autres ordres de gouvernement, les industries et les acteurs; aide au déménagement.

Ce niveau de gouvernement devrait envisager la fermeture de la collectivité quand cette action est conforme à l'intérêt des résidents de la collectivité et du gouvernement provincial ou territorial.

## ■ Rôle des administrations locales

Les collectivités rurales tributaires des ressources naturelles d'aujourd'hui ne sont plus des villes d'entreprises, possédées par l'industrie et exploitées à son seul bénéfice. La relation entre les collectivités et les industries a évolué de telle manière que les collectivités fonctionnent comme des municipalités indépendantes qui s'attendent à bénéficier des activités de l'industrie en échange de la main d'œuvre qu'elles lui fournissent. Ces collectivités ne s'attendent plus à devenir des villes fantômes abandonnées après l'arrêt des activités de l'industrie; elles s'attendent à demeurer viables. Cependant, cette évolution demeure incomplète, parce que la plupart de ces collectivités dépendent encore principalement d'une unique industrie pour leurs emplois et, dans certains cas, pour les recettes fiscales. La grande majorité de ces collectivités ont très peu d'autres activités économiques et continuent en conséquence de pâtir des fermetures d'industries des ressources naturelles.

Comme tous les autres acteurs qui ont contribué à soutenir le rétablissement des collectivités tributaires des ressources naturelles après une fermeture d'industrie, les administrations locales ont presque toujours été prises de court par les fermetures. Cependant, les administrations locales sont habituellement le premier palier de gouvernement à participer activement à la gestion de la transition des collectivités puisqu'elles représentent l'ordre le plus directement touché et ont une aptitude unique à établir sur le terrain une liaison avec l'industrie qui s'en va, ses anciens employés, les entreprises locales et les citoyens et à assurer une communication efficace entre eux. En prenant la tête de la gestion de la transition des collectivités, les administrations locales peuvent achever l'évolution de la collectivité qui va de la dépendance à l'égard des ressources naturelles à l'exploitation de nouveaux débouchés économiques.

## ■ ■ Réponse des administrations locales à la crise des collectivités

Participation de l'administration locale à la transition des collectivités	Exemples de collectivité
Elle a :	Canso (N.-É.); Great Harbour Deep (T.-N.-L.); Inuvik (T.N.-O.); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Ogema (Sask.); Meadow Lake (Sask.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Participé à l'élaboration de stratégies de développement économique avec des groupes de travail collaboratifs;	
Élaboré des stratégies économiques pour créer des emplois et attirer de nouvelles entreprises;	Canso (N.-É.); Elliot Lake (Ont.); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Logan Lake (C.-B.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.); Grande Cache (Alb.)
Collaboré avec tous les ordres de gouvernement, les industries et les acteurs du privé;	Toutes
Créé un comité directeur, un conseil consultatif ou une société pour gérer la transition;	Granisle (C.-B.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.); Uranium City (Sask.); Ogema (Sask.); Faro (Yn); Grande Cache (Alb.)
Assuré un leadership précoce;	La plupart
Développé les entreprises et les installations touristiques;	Bishop's Falls (T.-N.-L.); Canso (N.-É.); Inuvik (T.N.-O.); Logan Lake (C.-B.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)

<b>Participation de l'administration locale à la transition des collectivités</b>	<b>Exemples de collectivité</b>
Obtenu le contrôle du parc industriel ou d'anciennes installations industrielles;	Bishop's Falls (T.-N.-L.); Canso (N.-É.); Murdochville (Qc)
Développé les services d'utilité publique;	Canso (N.-É.); Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Converti des entreprises ou des installations existantes pour y installer de nouvelles entreprises;	Inuvik (T.N.-O.); Ogema (Sask.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Offert des réductions des taxes foncières municipales pour attirer les industries;	Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Élaboré des stratégies, développé le logement et offert des mesures d'encouragement pour attirer les retraités;	Elliot Lake (Ont.); Faro (Yn); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Fait la promotion de leurs infrastructures pour attirer les résidents;	Logan Lake (C.-B.); Pinawa (Man.); Elliot Lake (Ont.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Adopté un plan officiel pour la collectivité;	Bishop's Falls (T.-N.-L.); Faro (Yn); Murdochville (Qc)
Stabilisé les taxes, les coûts et les services municipaux;	Bishop Falls (T.-N.-L.); Meadow Lake (Sask.); Grande Cache (Alb.); Tumbler Ridge (C.-B.); Logan Lake (C.-B.); Elliot Lake (Ont.); Tumbler Ridge (C.-B.); Tahsis (C.-B.)
Adapté les taux de taxes foncières pour ajuster les recettes d'impôt foncier à l'aide provinciale;	Grande Cache (Alb.); Meadow Lake (Sask.)
Réduit ou éliminé la dette municipale;	Granisle (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Étendu les limites de la municipalité (avant ou après la fermeture) pour ajouter des propriétés industrielles à l'assiette fiscale;	Logan Lake (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Réduit les services;	Granisle (C.-B.); Uranium City (Sask.)
Demandé une amélioration des services;	Granisle (C.-B.)
Assuré que les médias appuient la collectivité durant la crise et après;	Logan Lake (C.-B.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.); Elliot Lake (Ont.)
Communiqué une attitude positive aux résidents;	Faro (Yn); Canso (N.-É.); Inuvik (T.N.-O.); Logan Lake (C.-B.); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Meadow Lake (Sask.); Ogema (Sask.)
Fourni un soutien en nature aux travailleurs;	Grande Cache (Alb.)
Commandité des ateliers et des salons d'affaires;	Bishop's Falls (T.-N.-L.)
Tenu un vote ou un référendum sur la fermeture.	Great Harbour Deep (T.-N.-L.); Murdochville (Qc)

*Ce tableau n'est présenté qu'à titre d'illustration. Certaines des études de cas peuvent ne pas avoir mis en évidence la participation visée en particulier aux types d'activité énumérés ici.*

L'analyse des études de cas a révélé que le rôle et les actions des administrations locales sont d'une cohérence inattendue. En dépit de la diversité des régions géographiques et des types d'industrie représentés dans les études de cas, elles présentent des modèles d'action semblables. Par exemple, la plupart des administrations locales :

- n'ont pas procédé à une planification officielle de la fermeture pour assurer la viabilité de la collectivité;
- ont fait preuve de leadership local et se sont mobilisées rapidement pour réagir à l'annonce de la fermeture;
- ont pris des mesures pour gérer l'impact de la fermeture sur le fonctionnement de leur municipalité;
- ont collaboré avec d'autres ordres de gouvernement ou d'autres organisations à un certain point au cours de leur transition, souvent pour s'assurer un financement pour soutenir les activités de développement économique de la collectivité.

### ■ ■ ■ Planification préfermeture

Une seule administration locale, Faro (Yn), a entrepris une planification avant la fermeture en élaborant un plan officiel de la collectivité pour traiter de la dépendance excessive à l'égard d'une unique industrie pour les emplois ou les recettes fiscales. En dépit de signes avant-coureurs annonçant la possibilité d'une fermeture permanente (mises à pied, vente d'actifs de l'industrie ou ralentissement des activités de l'industrie), aucune autre administration locale n'avait un plan d'action pour faire face aux répercussions d'une fermeture permanente. Cependant, certaines administrations locales ont participé avant la fermeture aux travaux d'organisations de développement économique régional regroupant tous les acteurs.

Comme l'ont relevé cinq des études et comme c'est sans doute le cas la plupart du temps, l'annonce de la fermeture a eu un impact immédiat et négatif sur les recettes fiscales municipales. Par exemple, la fermeture de la mine d'Elliot Lake (Ont.) a proprement éliminé la plus grande partie de l'assiette fiscale industrielle de la ville, ce qui a produit une augmentation de 50 % des impôts fonciers. Une planification effectuée avant la fermeture pour diversifier l'assiette fiscale pourrait avoir atténué ce préjudice en élargissant l'assiette fiscale des propriétés industrielles au-delà d'un unique gros employeur industriel et, en conséquence, fait reposer un fardeau foncier moindre sur les résidents.

### ■ ■ ■ Intervention locale précoce et leadership

Dans la plupart des études de cas, les représentants élus ont fait preuve très tôt d'un leadership local solide. Le conseil municipal a habituellement soutenu le moral de la collectivité et a fait naître un sentiment de maîtrise de la situation en déclarant publiquement que la collectivité n'allait pas disparaître et allait surmonter la crise économique. Par exemple, en C.-B., le conseil de Logan Lake a communiqué avec des réseaux de télévision pour leur demander de produire un reportage sur les occasions qu'offrait la collectivité. Ce reportage a permis la vente de certaines maisons à des retraités et à des navetteurs. De même, la détermination du leadership de Faro (Yn) a contribué à soutenir la fierté de la collectivité et sa volonté de survivre. Ceci suggère que le leadership et l'enthousiasme du conseil peuvent avoir un impact réel sur la survie et le rétablissement d'une collectivité.

Un grand nombre d'administrations locales ont soutenu des objectifs précis émanant de leurs collectivités. À Meadow Lake (Sask.), le conseil municipal a joué un rôle actif dans les négociations sur la vente d'une partie de la scierie locale aux employés et à un conseil tribal des Premières nations et en gelant l'impôt

foncier pour 25 ans. De même, l'administration locale d'Ogema (Sask.) a dirigé l'initiative d'achat de la ligne de chemin de fer et des élévateurs à grains avoisinants. Même si un solide leadership ne mène pas toujours au rétablissement, la résolution de la crise que traverse la collectivité peut être appropriée : à Great Harbour Deep, le conseil municipal a pris des mesures décisives pour pousser le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador à fermer la collectivité et à fournir une indemnité de déménagement à ses résidents. Comme la décision bénéficiait du soutien unanime de la collectivité, même ce résultat peut être considéré comme positif.

### ■ ■ ■ Collaboration avec les autres gouvernements et organisations

Dans tous les cas, les administrations locales ont collaboré avec tous les ordres de gouvernement et les sociétés de la Couronne concernées et, parfois, avec les industries pour appuyer le processus de transition de la collectivité, trouver des industries de substitution ou, dans le cas de Great Harbour Deep (T.-N.-L.), fermer la localité. Dans un cas, celui de Murdochville, cette collaboration s'est d'abord engagée avec réticence, mais après le référendum et la décision du gouvernement du Québec de ne pas fermer la ville, l'administration locale s'est engagée activement dans le processus avec d'autres gouvernements et organisations.

Dans huit études de cas, les mesures prises par l'administration locale ont joué un rôle de catalyseur nécessaire pour engager le gouvernement provincial ou territorial et le gouvernement fédéral à mettre en place un cadre de transition de la collectivité avec un financement des deux ordres de gouvernement et, souvent, de l'industrie. Ces mesures allaient de l'apport d'importantes ressources à long terme en vertu de plans de transition s'échelonnant sur plusieurs années (Tumbler Ridge [C.-B.]) à la fermeture de la collectivité (Great Harbour Deep [T.-N.-L.]). À Pinawa (Man.), où le gouvernement fédéral a pris initialement la tête du processus de transition, l'administration locale avait réussi à obtenir par pétition un soutien et s'est impliquée davantage quand les efforts de transition fédéraux ont stagné à cause de la bureaucratie qui freinait les initiatives locales. La collaboration a le plus souvent permis l'octroi d'un financement pour le développement économique, le soutien et le recyclage des travailleurs et le maintien des services. La collaboration a aussi produit un soutien propre à chaque collectivité comme la vente des maisons locales (Faro [Yn]), une aide pour l'achat d'une ligne de chemin de fer (Ogema [Sask.]) ou un investissement dans une scierie locale (Meadow Lake [Sask.]).

### ■ ■ ■ Approche régionale

Certaines collectivités ont l'avantage d'être situées près d'autres petites collectivités qui dépendent de la même industrie de ressources naturelles. Bien que ce soit les collectivités où l'industrie a fermé qui ont le plus souffert des fermetures d'industries, les impacts de ces fermetures se sont aussi répercutés sur les collectivités avoisinantes de la région. Les études de cas de Canso (N.-É.), Tumbler Ridge (C.-B.) et Ogema (Sask.) étaient remarquables à cet égard, parce que ces collectivités ont profité de la proximité de collectivités ayant le même problème pour partager les coûts de la prestation des services et élaborer des stratégies économiques conjointes qui ont profité à des régions entières et non, à des collectivités isolées. Cette collaboration régionale serait très difficile à réaliser dans les collectivités vraiment éloignées, mais elle demeure une option très utile pour beaucoup. D'autres outils peuvent être utilisés dans les régions éloignées, comme les formes régionales de gouvernance et le partage à l'échelle régionale des revenus du développement des ressources.

## ■ ■ ■ Adaptation de la gestion municipale

Les données fournies par les études de cas indiquent que la plupart des administrations locales ont élaboré des stratégies pour gérer leurs difficultés locales, bien que les détails n'aient pas toujours été fournis. Six études de cas parlent notamment de hausser les impôts fonciers pour compenser la perte de recettes fiscales industrielles et/ou de réduire les opérations et les services municipaux en raison de la perte des revenus.

Dans six cas, l'administration locale a affronté les difficultés en adoptant des mesures particulières pour stabiliser les recettes municipales. Par exemple, Bishop's Falls (T.-N.-L.) a demandé et obtenu des mesures d'encouragement fiscales consistant en une réduction de la totalité de l'impôt provincial sur les revenus d'entreprise et de la moitié de l'impôt fédéral pour une période pouvant aller jusqu'à 15 ans pour attirer de nouveaux investissements commerciaux et aider à rebâtir son assiette fiscale. Grande Cache (Alb.) a adopté des taux variables de taxes foncières pour répartir l'impôt foncier entre diverses catégories de propriétés et a été autorisée par des amendements à la législation provinciale d'accorder des réductions d'impôts fonciers, réduisant ainsi son taux d'imposition pour les catégories résidentielles les plus durement touchées. Dans les autres cas, le gouvernement provincial a soutenu l'administration locale pour surmonter les difficultés municipales. Par exemple, en vertu d'un arrangement financier spécial avec la Colombie-Britannique, Tumbler Ridge a pu rembourser sa dette en souffrance.

Certaines collectivités ont eu la chance de pouvoir surseoir au besoin d'ajuster leur assiette fiscale ou leurs services, car l'industrie partie a continué de verser des paiements tenant lieu de taxes foncières. Par exemple, à Pinawa (Man.), ÉACL continue de verser sa subvention tenant lieu d'impôt qui constitue 50 % des recettes municipales. Cependant, à moins que l'administration locale ne commence à faire des efforts pour réduire sa dépendance à l'égard de ce revenu, elle sera confrontée au choc de la réduction des recettes quand ces paiements cesseront d'être versés.

## ■ ■ ■ Pratiques exemplaires des administrations locales en gestion de la transition

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires préfermeture

- Pendant que l'industrie locale est encore solidement implantée, élaborer des plans pour développer l'économie locale et mobiliser la collectivité locale pour qu'elle participe à ce processus;
- Fournir un leadership de première ligne pour déterminer quelle est l'orientation d'avenir la plus viable pour la collectivité et pour coordonner la planification et la collaboration aux fins de l'atteinte des objectifs de la collectivité;
- Reconnaître que toutes les ressources peuvent devenir non rentables ou s'épuiser et travailler avec l'industrie tout au long de ses activités pour planifier une fermeture éventuelle;
- Bâti sur les forces et les talents cachés de la collectivité pour attirer les industries et les entreprises;
- En attirant des intérêts commerciaux et industriels nouveaux et différents, trouver des moyens de réduire la dépendance fiscale à l'égard d'un unique contribuable industriel;

- Étudier de nouvelles approches comme des occasions de partenariat avec les municipalités avoisinantes et/ou les Premières nations ou les groupes autochtones;
- Restructurer les services pour réduire le coût du fonctionnement municipal, rembourser la créance au titre du capital et, avec un peu de chance, constituer des surplus et des réserves pour mieux gérer la transition.

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires durant la transition immédiate

- S'efforcer de fournir les services à un coût raisonnable, ayant une incidence minimale sur les contribuables, en déployant la même énergie que pour les démarches visant à attirer et retenir des entreprises et des résidents nouveaux;
- Communiquer des messages positifs au cours de la transition en déclarant que la collectivité est en difficulté mais résistante;
- Collaborer avec d'autres ordres de gouvernement et organisations pour mettre en place des soutiens appropriés et accroître les ressources;
- Travailler sur une base régionale pour tirer parti des forces régionales et partager les coûts de la prestation de services.

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires de transition à long terme

- Réviser continuellement les budgets municipaux afin de tenir compte des changements dans la population, des données démographiques et de l'assiette fiscale;
- Rechercher des occasions à l'échelle de la région, entre autres de restructuration, pour offrir les services plus efficacement et créer une identité régionale;
- Élaborer des stratégies concrètes pour appuyer la gestion de la transition en mettant à jour les plans stratégiques pour améliorer la base sociale, économique ou physique de la collectivité;
- Par des enquêtes périodiques ou d'autres processus, chercher à découvrir ce que les résidents apprécient dans leur collectivité et ce que leurs besoins particuliers en services peuvent être. Ces processus peuvent aussi aider les conseils municipaux à découvrir de possibles « talents cachés » chez les nouveaux résidents attirés par la collectivité.

### ■ ■ ■ Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux pour inciter l'adoption de pratiques exemplaires par les administrations locales

En raison de leur responsabilité législative envers les administrations locales, les gouvernements provinciaux et territoriaux jouent un rôle vital en encourageant la mise en place de mesures responsables par l'administration locale. Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent mieux soutenir la gestion de la transition au niveau de l'administration locale en faisant le nécessaire pour :

- Promouvoir un leadership municipal soutenu avant et après la transition;
- Fournir aux administrations locales les pouvoirs, les mécanismes et les sources de revenus nécessaires pour contribuer au développement économique, devenir plus autonomes et affronter les difficultés économiques et sociales auxquelles les collectivités et les travailleurs sont confrontés en cas de fermeture : plus de réceptivité en ce qui a trait à l'imposition locale, la liberté d'imposer des tarifs et des charges et de conclure de nouvelles ententes de prestation de services, la flexibilité dans le pouvoir d'emprunt à long terme et l'aptitude à créer des commissions ou des sociétés à leur gré pour promouvoir un nouveau développement économique;
- Tenir les administrations locales au courant des tendances économiques et des décisions en matière de politiques qui peuvent se répercuter sur elles ou occasionner des fermetures d'industries et les inclure dans des discussions sur les politiques qui peuvent les toucher;
- Désigner les collectivités touchées par les décisions en matière de politiques nationales ou régionales et les encourager à se préparer à une fermeture d'industrie possible;
- Encourager la planification proactive pour se préparer à une fermeture possible d'industrie;
- Élaborer des stratégies à l'échelle de la région pour traiter des questions communes aux collectivités tributaires des ressources naturelles et faciliter la communication entre les collectivités touchées par des circonstances économiques ou sociales semblables;
- Maintenir les niveaux des services provinciaux et territoriaux aux collectivités touchées par les fermetures jusqu'à ce que l'économie locale se stabilise;
- Soutenir plus énergiquement la collaboration et les partenariats entre tous les ordres de gouvernement;
- Échanger plus d'informations avec les administrations locales sur les stratégies et les mesures particulières qui facilitent la transition des collectivités.

### ■ ■ ■ Remarques sommaires

Les administrations locales n'agissent pas seules et ne le peuvent pas, mais elles jouent un rôle central en gérant la transition d'une collectivité entre la dépendance envers l'industrie unique et l'exploitation d'autres débouchés économiques. Comme les administrations locales sont les mieux placées pour conduire la collectivité à toutes les étapes de la transition, elles doivent accroître et exercer leurs forces de leadership avant qu'une crise ne survienne, car cette capacité ne saurait se matérialiser dans un délai très court.

Les administrations locales doivent faire montre de leadership en lançant un processus de transition bien avant la fermeture d'une industrie et en élaborant leurs plans de transition et de rétablissement avant qu'une crise ne survienne. Elles doivent le faire en s'occupant diligemment d'un coup dur pour l'assiette fiscale locale tout en modifiant les niveaux de la prestation de services, les actifs de la collectivité et l'infrastructure pour s'assurer que les coûts demeurent abordables. En fin de compte, les administrations locales ont la responsabilité d'essayer de récupérer par le développement économique les emplois perdus. Bien que le rôle des administrations locales dans la gestion de la transition et du rétablissement soit indéniablement vital, leur succès ne peut se mesurer indépendamment des facteurs circonstanciels

comme le lieu géographique et l'ensemble des mesures prises par tous les autres acteurs qui participent à la transition. En dépit de leur rôle de leadership de première ligne, les administrations locales manquent souvent des ressources humaines et financières nécessaires pour gérer seules tous les impacts de la fermeture d'industries. En conséquence, une bonne partie du leadership de l'administration locale sert à obtenir de l'aide de l'industrie qui s'en va et à collaborer avec les autres ordres de gouvernement et les groupes communautaires à la coordination et à la gestion du processus de transition. Dans les cas où le leadership de l'administration locale a fait défaut ou a été inefficace, cela était peut-être parce qu'aucune mesure viable ne pouvait être prise pour assurer l'avenir de la collectivité ou que la collectivité ne disposait pas de la capacité de leadership nécessaire pour gérer le changement.

## ■ Rôle des industries qui partent

Souvent dans le passé, quand les industries des ressources naturelles fermaient dans les villes d'entreprises, elles passaient à autre chose sans accorder de soutien important aux travailleurs ou à leurs collectivités. De nos jours, les travailleurs et l'environnement sont mieux protégés par la loi. Cependant, les industries continuent de fermer sans donner de préavis adéquat, tandis que les collectivités et les travailleurs ont des attentes plus élevées qu'autrefois au sujet du rôle que ces industries devraient jouer dans le processus de transition. Certaines industries font preuve d'un fort sens de la responsabilité d'entreprise en allant au-delà de leurs obligations juridiques (imposées par les lois sur le travail et la réglementation environnementale) et en fournissant des ressources financières ou en nature à la collectivité, ou en continuant à payer des impôts fonciers. D'autres peuvent ne pas avoir ce sens des responsabilités ou ne pas pouvoir s'acquitter de leurs engagements envers la collectivité, parce qu'elles sont dans une situation financière difficile ou ont fait faillite.

## ■ ■ Gamme de mesures prises par les industries qui s'en vont

Participation du secteur privé à la transition des collectivités	Exemples de collectivité
Il a : Donné un préavis de fermeture.	Uranium City (Sask.); Murdochville (Qc); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Ogema (Sask.)
Offert une généreuse indemnité de départ et/ou de déménagement.	Pinawa (Man.); Murdochville (Qc)
Fourni des fonds pour le recyclage professionnel.	Granisle (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Continué à verser des impôts fonciers ou des paiements tenant lieu de taxes à court terme (pas indéfiniment).	TTahsis (C.-B.); Logan Lake (C.-B.); Canso (N.-É.); Murdochville (Qc); Pinawa (Man.)
Racheté des logements à leur valeur totale ou partielle d'avant la fermeture.	Murdochville (Qc); Logan Lake (C.-B.); Pinawa (Man.)
Cédé le parc de logements à la municipalité.	Faro (Yn); Tumbler Ridge (C.-B.)
Vendu des actifs aux dirigeants locaux et/ou aux employés.	Meadow Lake (Sask.); Ogema (Sask.)
Entrepris la restauration environnementale comme il y était tenu par la législation provinciale.	Murdochville (Qc)

*Ce tableau n'est présenté qu'à titre d'illustration. Certaines des études de cas peuvent ne pas avoir mis en évidence la participation d'un acteur visé aux types d'activité énumérés ici.*

## ■ ■ ■ Préavis de fermeture

Hormis quelques villes comme Inuvik (T.N.-O.), la plupart des collectivités ont été confrontées à la crise à l'annonce officielle de la fermeture de la principale industrie. Dans la plupart des cas, l'industrie qui s'en allait a annoncé la fermeture sans avertissement et cette fermeture a été immédiate. À Tahsis, la scierie a été fermée sans avertissement préalable, mais aucune annonce officielle de l'intention de l'industrie de ne pas rouvrir n'a été faite au cours des deux années qui ont suivi, de sorte que certains au sein de la collectivité se sont accrochés au vain espoir que la scierie pourrait rouvrir. Parmi les exceptions notables, mentionnons Uranium City (Sask.), où la société minière a donné un préavis de sept mois pour permettre aux familles de compléter l'année scolaire. Dans les cas où un avertissement a été émis, aux termes de la loi, et, comme dans le cas des villes de chemin de fer d'Ogema (Sask.) et de Bishop's Falls (T.-N.-L.), les sociétés ont donné un préavis d'au moins une année. Murdochville (Qc) pourrait aussi être considérée comme un cas où un préavis a été émis en raison de l'arrêt graduel, mais inéluctable des activités sur trois ans.

Même dans les cas où un préavis a été donné, les collectivités incrédules ont été choquées par l'annonce de la fermeture. Cependant, en toute équité, il faut ajouter que les industries qui s'en vont ne devraient pas être tenues pour seules responsables de la surprise causée par l'avis de fermeture. La plupart des collectivités qui se sont trouvées prises au dépourvu auraient dû accorder plus d'attention aux signes avant-coureurs d'une possible fermeture comme une histoire de fonctionnement sporadique, la chute des cours des ressources et les reportages sur l'épuisement des ressources ou les changements des politiques du gouvernement. Seule Uranium City (Sask.) n'a pas été prévenue par des signes avant-coureurs clairs de fermeture : le gouvernement fédéral a investi 100 millions \$ au cours des cinq dernières années d'exploitation minière pour ensuite y mettre fin abruptement. En dépit des signes avant-coureurs, les collectivités espéraient que leur seule industrie importante – et les impôts fonciers qu'elle fournit dans bien des cas – poursuivrait indéfiniment ses activités ou que la fermeture serait temporaire plutôt que permanente. En conséquence, elles ne se sont guère préparées à la crise économique, à la perte possible des recettes fiscales, au mécontentement social et au choc émotif subis par la collectivité quand la fermeture a fini par se produire.



## ■ ■ ■ Soutien aux employés

Dans les seize études de cas, le soutien aux employés a varié considérablement, allant de rien du tout à de généreuses indemnités de départ, des offres de départ à la retraite, des rachats de maison à la totalité de leur valeur, et des services de recyclage et de placement.

### ■ ■ ■ Indemnité de départ et avantages sociaux

On dispose de peu de détails sur les indemnités de départ et les avantages sociaux, mais il semble raisonnable de présumer que les travailleurs ont reçu le minimum exigé par la réglementation ou par les ententes avec les syndicats. On sait que la société d'État ÉACL à Pinawa (Man.) a offert de généreuses indemnités de départ et des départs à la retraite anticipés, et a aussi eu la possibilité de recaser les travailleurs dans des installations atomiques de l'Est du Canada.

### ■ ■ ■ Formation et placement

Dans les études de cas, la contribution des industries à la formation professionnelle et au placement était négligeable. Seules quelques industries se sont distinguées en offrant une formation ou de l'aide à la recherche d'emploi. Par exemple, à Granisle (C.-B.), le plan de placement des employés de l'exploitation minière qui partait a permis de trouver de nouveaux emplois pour la moitié des anciens employés. À Tumbler Ridge (C.-B.), la société minière qui partait a offert une formation professionnelle (dont une formation novatrice pour les travailleurs les plus âgés et difficiles à placer) et des programmes de recherche

d'emploi. À Logan Lake (C.-B.), beaucoup de mineurs sont demeurés dans la collectivité en se faisant muter dans la seule mine qui demeurerait ouverte.

## ■ ■ ■ ■ Logement

Les industries qui s'en allaient se sont occupées des propriétés de leurs travailleurs de diverses façons.

À Pinawa (Man.), on a offert aux travailleurs de racheter leurs maisons à la totalité de leur valeur d'avant la fermeture, tandis qu'à Murdochville (Qc), on a offert aux travailleurs 65 % de la valeur estimée des maisons avant l'annonce de la fermeture. À Logan Lake (C.-B.), la mine avait subventionné les hypothèques et un plan de rachat, mais la faible valeur en dollars du rachat a mis en colère beaucoup de propriétaires. Dans les collectivités de pêcheurs comme Canso (N.-É.) ou de chemins de fer comme Bishop's Falls (T.-N.-L.) et Ogema (Sask.), aucune aide au logement n'a été offerte.

## ■ ■ ■ Collaboration avec la collectivité

Presque toujours, les communications entre les industries qui s'en allaient et la collectivité et leurs employés avant l'annonce de la fermeture étaient médiocres ou inexistantes. Le manque de communication a rendu le choc de l'annonce de la fermeture plus grand qu'il ne l'aurait été si l'on avait fait connaître les intentions de l'entreprise.

La collaboration avec la collectivité après l'annonce de la fermeture variait en fonction de la culture de l'entreprise et de sa situation financière. Les industries qui ont continué de payer des impôts fonciers (Tahsis [C.-B.], Murdochville [Qc]) ou de verser des paiements tenant lieu de taxes (Pinawa [Man.]) pendant quelques années après la fermeture ont fourni un soutien crucial pour la transition de la collectivité et ont donné aux administrations locales le temps de s'adapter aux nouveaux niveaux des revenus et de la prestation des services imposés par la fermeture.

À Tumbler Ridge (C.-B.) où la société minière était propriétaire du parc de logements, elle a conclu un arrangement avec la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) concernant le transfert des maisons à la ville et a permis ainsi à l'administration locale de revendre les maisons à de nouveaux résidents et de contribuer à la stabilité de la collectivité. D'autres (Faro [Yn]) ont vendu le parc de logements aux municipalités qui ont pu ensuite revendre les logements pour retenir et attirer des résidents dans la collectivité.

Quelques-unes des industries qui s'en allaient (Meadow Lake, Ogema [Sask.]) ont vendu leurs actifs industriels à des acheteurs locaux et ont permis ainsi aux collectivités de continuer à dériver des recettes et des emplois de l'industrie ainsi placée sous l'autorité d'une nouvelle direction. À Murdochville (Qc), l'entreprise minière qui partait a cédé ses terrains et immeubles à la ville pour lui permettre de créer un parc industriel. Dans quelques cas, comme Uranium City (Sask.), l'industrie qui s'en allait a maintenu les installations hydroélectriques en activité pour permettre à la ville de continuer à fonctionner. Les petites entreprises (Canso [N. É.]) et les entreprises qui ont été acculées à une faillite (Faro [Yn]) n'ont pu offrir de soutien à leurs collectivités.

## ■ ■ ■ Obligations environnementales

Le besoin de travaux de restauration environnementale a été le plus grand dans les cas où l'industrie qui s'en allait exerçait ses activités dans les secteurs des ressources non renouvelables, comme l'exploitation minière ou l'industrie nucléaire. Dans ces secteurs, le dossier environnemental des industries qui s'en

allaient est mauvais, sauf dans le cas de Murdochville (Qc) où l'industrie qui s'en va est tenue de dépenser 30 millions de dollars pour fermer la mine et la fonderie pour se conformer aux lois et aux règlements sur l'environnement. À l'autre extrémité du tableau, quand la mine de Faro a été mise sous séquestre, elle n'a pu fournir les 50 à 200 millions de dollars nécessaires à la restauration de l'environnement, et c'est le gouvernement qui a dû trouver les fonds. À Uranium City (Sask.), Elliot Lake (Ont.) et Pinawa (Man.) – toutes associées à l'industrie nucléaire – des plans pour l'élimination et l'entreposage sûrs des matières radioactives sont en cours d'élaboration, mais les inquiétudes environnementales associées aux déchets radioactifs demeurent et gênent la transition de ces collectivités.

En raison des coûts élevés de la restauration environnementale, même les entreprises qui disposent des ressources financières nécessaires n'entreprennent pas de tels projets à moins d'y être obligées par les lois et les règlements sur l'environnement.

### ■ ■ ■ Relation avec les industries de remplacement

Ce n'est que dans les cas où l'industrie qui s'en allait était détenue au moins en partie par le gouvernement fédéral ou provincial que des actifs ont été vendus aux investisseurs de la collectivité (Meadow Lake, Ogema [Sask.]) pour permettre à l'activité industrielle de se poursuivre sous une forme modifiée. De même, aucune entreprise n'a participé à des occasions de démarrage dans la même industrie et la même collectivité, bien que d'autres entreprises se fussent intéressées à de nouveaux projets dans des localités avoisinantes (Tumbler Ridge [C.-B.], Grande Cache [Alb.]).

### ■ ■ ■ Responsabilités des industries

On attend de nos jours des industries qu'elles assument une responsabilité à l'égard des collectivités qu'elles quittent. Cependant, il convient de noter que les industries sont toujours motivées par le profit et ont comme priorité absolue de maximiser le rendement financier de leurs propriétaires ou de leurs actionnaires. En conséquence, leur sentiment d'avoir une responsabilité à l'égard du bien-être de leurs anciens employés et des collectivités hôtes varie, comme l'ont montré les divers niveaux de soutien financier fourni pour l'adaptation des travailleurs et la transition des collectivités. Les études de cas semblent suggérer que la plupart des industries se comportent comme si leur citoyenneté d'entreprise ne consistait qu'à offrir à leurs travailleurs les indemnités de départ, les départs à la retraite et le rachat des logements exigés par la loi. Peu d'industries reconnaissent avoir une obligation plus vaste à l'égard de l'ensemble de la collectivité où elles exerçaient leurs activités. Les propriétaires des industries qui faisaient preuve d'un sens des responsabilités l'exprimaient généralement financièrement en acceptant de continuer à payer des impôts fonciers pendant un certain temps ou en transférant les actifs industriels ou les logements à la collectivité.

La restauration environnementale est généralement le domaine où les entreprises qui s'en vont manifestent le plus de réticence à agir, ou en sont incapables, habituellement en raison des coûts élevés de tels projets. Dans la plupart des cas, les dirigeants des collectivités et des industries ont omis de communiquer ou d'en arriver à un accord sur les attentes relatives au déclassement des sites industriels avant la fermeture. À moins qu'elles ne soient tenues par la loi de restaurer les sites industriels, les industries évitent ou ignorent généralement cette responsabilité.

Aucune des industries qui s'en allaient n'a participé à la diversification économique dans d'autres industries sans rapport avec elles ou à des projets de lancement de nouvelles activités dans leur secteur de l'industrie, ceci sans doute parce que les industries continuent de considérer que leurs responsabilités se limitent à l'indemnisation des travailleurs et que la diversification économique est du ressort du gouvernement et du marché.

### ■ ■ ■ Capacité d'intervention

Le niveau de soutien fourni variait en fonction de l'ampleur financière, de la propriété et de la visibilité de l'industrie qui s'en allait. Les sociétés d'État comme ÉACL à Pinawa (Man.) ont les reins plus solides que beaucoup de petites industries ainsi qu'une réputation de bonne gouvernance à maintenir. En conséquence, elles sont plus susceptibles de bien soutenir les travailleurs et la transition de la collectivité. D'autres initiatives gérées par le gouvernement comme la scierie de Meadow Lake (Sask.) détenue par la province ont intérêt à s'assurer que la collectivité survive. Les sociétés multinationales, à savoir celles qui font le commerce de produits de consommation, comme le pétrole et le gaz, ont les ressources financières nécessaires pour soutenir les collectivités et une image à soigner. Ceci les amène à faire de plus grands investissements que les autres dans la transition des collectivités après la fermeture. Les petites entreprises, les entreprises qui sont mises en faillite ou celles qui n'ont pas d'image à sauvegarder sont les moins susceptibles de fournir un soutien pour le rétablissement de la collectivité.

### ■ ■ Pratiques exemplaires des industries qui s'en vont pour favoriser une gestion de la transition réussie

#### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires préfermeture

- Reconnaître qu'elles ne peuvent ignorer leur prépondérance dans l'économie locale et favoriser une culture de responsabilité envers la collectivité et de leadership au cours des années de prospérité, afin de la perpétuer lors de fermeture d'industrie;
- Quand les conditions du marché et la nature du propriétaire des activités industrielles le permettent, donner un préavis officiel de fermeture le plus tôt possible pour réduire le choc et accorder aux collectivités le temps de s'adapter aux changements;
- Comme la plupart des industries des ressources naturelles ont un cycle de vie naturellement limité, elles devraient travailler avec les dirigeants des collectivités à planifier l'épuisement des ressources et la fermeture d'industrie;
- Assurer une communication soutenue entre l'industrie et la collectivité avant, pendant et après la fermeture;
- Établir des mécanismes clairs pour le soutien accordé par l'industrie comme les offres de départ à la retraite, les rachats de maison, les indemnités de départ, de formation et de déménagement, bien avant la fermeture pour faciliter la transition et gérer les attentes des travailleurs.

## ■ ■ ■ Pratiques exemplaires durant la transition immédiate

- Améliorer la communication par une interaction et une coordination soutenues et officielles entre l'industrie et le gouvernement;
- En reconnaissance du fait que certains travailleurs quitteront la collectivité, fournir de généreuses indemnités de départ, des offres de rachat de maison, des allocations de déménagement et des services de recyclage et de placement pour accroître la probabilité que les travailleurs trouveront un emploi ailleurs ou demeureront dans la collectivité et contribueront à sa stabilité sociale et économique;
- Si l'industrie est propriétaire du parc de logements, des mécanismes devraient être mis en place pour son transfert à la collectivité;
- S'assurer que le soutien accordé par l'industrie aux travailleurs et à la collectivité est livré comme prévu;
- Transférer les immobilisations utiles comme les terrains et l'équipement industriels aux entreprises locales, aux individus et aux organisations de la collectivité à titre de patrimoine qui renforce l'économie de la collectivité.

## ■ ■ ■ Pratiques exemplaires à long terme

- Gérer les risques environnementaux et prendre en compte l'impact esthétique des activités de l'industrie sur les collectivités, surtout dans le cas des industries qui engendrent des déchets radioactifs ou chimiques, ou celles qui exploitent des mines à ciel ouvert ou pratiquent des coupes à blanc;
- Remettre dans la mesure du possible les terrains dans un état naturel ou réutilisable dans les régions perturbées.

## ■ ■ ■ Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux pour inciter l'adoption de pratiques exemplaires par les industries qui s'en vont

Les études de cas montrent clairement qu'un bon soutien de la transition par l'entreprise en facilite le processus de gestion, tandis qu'un manque de soutien le complique. Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent faire beaucoup pour obtenir un meilleur soutien de l'industrie tant avant que pendant la fermeture pour minimiser le mécontentement dans la collectivité et réduire les coûts pour les ordres locaux et supérieurs de gouvernement qui devront en fin de compte assumer la responsabilité de la gestion de la transition de la collectivité. Parmi les moyens d'assurer une transition harmonieuse, les provinces et les territoires peuvent :

- Collaborer en permanence avec l'industrie pour assurer le maintien de lignes de communication ouvertes;
- Surveiller les influences à long terme des marchés mondiaux et des politiques pour prévoir l'impact des ralentissements du secteur industriel et des fermetures d'entreprises sur les collectivités tributaires des ressources naturelles et travailler avec elles proactivement pour leur fournir un soutien approprié;

- Prévoir l'impact des forces du marché et des fermetures d'industries sur les collectivités et engager une communication continue avec elles pour renforcer la confiance et une vision commune de l'avenir de la collectivité;
- Encourager l'industrie à admettre qu'elle a le devoir d'établir et de maintenir des contacts étroits avec les dirigeants de la collectivité tôt dans le cycle de vie de son entreprise et adopter une culture permanente de responsabilité d'entreprise pour les travailleurs et leur collectivité;
- Établir des lois et règlements environnementaux appropriés pour assurer une restauration adéquate du site après la fermeture d'industrie;
- Encourager la collaboration entre la municipalité et l'industrie tôt dans le cycle de vie d'une activité industrielle pour créer un fonds d'affectation spéciale ou un compte de réserve aux fins de la transition; l'industrie minière en C.-B. et en Amérique du Nord a sérieusement envisagé cette possibilité dans le cadre d'un effort visant à rendre ses opérations plus viables globalement.

### ■ ■ ■ Remarques sommaires

Les études de cas suggèrent que le soutien de l'industrie à la transition, quoique utile et important, n'est pas le facteur déterminant de la capacité d'une collectivité à gérer la transition. Les études montrent que les industries ont une responsabilité limitée dans la facilitation de la transition de la collectivité et que l'administration locale et les paliers supérieurs de gouvernement ont un rôle plus important à jouer. Au mieux, l'industrie peut contribuer à la gestion de la transition, mais sa participation à cette tâche ne sera pas le facteur décisif. C'est avant qu'une crise ou une fermeture survienne, à un moment où elle est en mesure d'utiliser ses forces pour collaborer avec la collectivité et tous les ordres de gouvernement à l'élaboration d'un plan de transition de la collectivité dans le cas d'une fermeture d'industrie que l'industrie qui s'en va peut le mieux participer à la transition et au rétablissement de la collectivité. En créant tôt une culture de responsabilité pour la collectivité et en en faisant continuellement la preuve, l'industrie pourra assurer un soutien à la collectivité au cours de sa transition vers la viabilité.

### ■ Rôle des organismes communautaires

Comme les collectivités éloignées et rurales ont une longue histoire d'autonomie, elles s'en remettent à des combinaisons uniques de groupes locaux pour renforcer les ressources de la collectivité et stimuler son moral au cours des périodes de transition. Cependant, le rôle des autres acteurs dans la résilience et la transition des collectivités est moins bien défini que celui des autres secteurs, parce que ces acteurs sont très variés, incluant : les syndicats, les Premières nations et les organismes autochtones, les Sociétés d'aide au développement des collectivités, les groupes d'entreprises comme les chambres de commerce et les organismes communautaires, à savoir les offices du tourisme et les églises. Ils ont tous des objectifs et des niveaux de participation différents. De plus, les études de cas ont fourni peu d'informations sur ces organismes.

## ■ ■ ■ Syndicats

Certaines industries des ressources naturelles, en particulier l'exploitation minière, emploient une main-d'œuvre syndiquée et leurs syndicats ont une forte présence dans la collectivité. Les syndicats jouent un rôle important dans la négociation des conventions collectives qui pourraient déterminer les conditions de la transition après la fermeture. Par exemple, ils peuvent se concentrer simplement sur la protection des travailleurs par des mécanismes comme le rachat des maisons et les allocations de déménagement ou négocier des avantages plus vastes qui assurent la viabilité de la collectivité. Ces syndicats sont actifs dans la réaction immédiate à une crise, comme à Grande Cache (Alb.) où le syndicat a aidé les travailleurs de la mine à obtenir leur dernier chèque de paie. Cependant, quand l'industrie s'en va, la section locale du syndicat cesse d'exister et l'on ne peut alors compter sur elle pour le soutien à long terme de la transition.

## ■ ■ ■ Organisations autochtones

Beaucoup de collectivités nordiques et éloignées bénéficient de la participation active des organisations autochtones et des Premières nations à la résolution des problèmes de la collectivité. Les organisations autochtones occupent souvent un rôle important dans la planification de la transition, et ce, surtout dans les régions ayant une forte population autochtone, car elles offrent en grande partie des services et programmes de type municipal. Elles peuvent aussi être la principale force économique dans une région. À Inuvik (T.N.-O.), la Inuvialuit Regional Corporation et la Gwich'in Development Corporation ont joué un rôle de premier plan dans le développement de l'économie locale, grâce à des investissements dans les entreprises locales et les industries régionales comme le transport, la construction, les lignes aériennes et le tourisme. Elles ont travaillé en tandem avec d'autres groupes communautaires comme la chambre de commerce pour soutenir le rétablissement d'Inuvik suite au ralentissement de la prospection du pétrole et du gaz. À Meadow Lake (Sask.), les employés de la scierie de bois d'œuvre et le Conseil tribal de Meadow Lake se sont unis pour acheter la scierie de bois d'œuvre et sauver 300 emplois, créer une usine de pâte de pointe ne produisant pas d'effluents et créer des douzaines d'entreprises dérivées.

## ■ ■ ■ Sociétés d'aide au développement des collectivités

Les Sociétés d'aide au développement des collectivités, financées par le gouvernement fédéral, mais indépendantes, se consacrent à des initiatives de redressement économique communautaires. Elles fournissent à leurs collectivités des services divers dont des prêts au développement des entreprises, un soutien technique, une formation et de l'information. Elles participent aussi à une vaste gamme d'initiatives communautaires, y compris des processus de planification stratégiques, la recherche et les études de faisabilité et la mise en œuvre de toute une gamme de projets de développement économique communautaire.

## ■ ■ ■ Chambres de commerce, offices du tourisme, autres

Les groupes et les coalitions d'entreprises locaux soutiennent souvent les collectivités en transition en contribuant à un développement des affaires ciblé et stratégique. Une chambre de commerce solide peut créer et coordonner des occasions d'affaires dans une région pour une vaste gamme d'industries. Beaucoup de collectivités rurales comptent sur les organisations touristiques pour développer de nouvelles occasions d'affaires en tirant parti des sites éloignés et pittoresques.

## ■ ■ ■ Universités et collèges

Parmi toutes les collectivités, seules Inuvik (T.N.-O.) et Elliot Lake (Ont.) ont un collège situé dans leurs limites municipales. La plupart des collectivités tributaires des ressources naturelles sont situées à une certaine distance des collèges et universités. Cependant, ces établissements peuvent jouer un rôle vital en offrant des compétences et une formation professionnelle aux résidents par l'entremise de programmes satellites dans la collectivité. À Tumbler Ridge (C.-B.) par exemple, le Collège Northern Lights a fourni un service de consultation aux travailleurs mis à pied et l'Université de Northern British Columbia a procédé à une enquête pour suivre l'évolution démographique et fournir un cadre de planification urbaine.

## ■ ■ ■ Églises et autres groupes

Les églises, les organismes de bienfaisance et les clubs des collectivités tributaires des ressources naturelles peuvent jouer un rôle important après une fermeture d'industrie. Ils peuvent surtout soutenir les travailleurs au chômage en leur offrant des services concrets, comme des banques alimentaires ou des services de consultation et un soutien affectif. Par exemple, une église à Tahsis (C.-B.) a offert à la collectivité une banque alimentaire.

## ■ ■ Gamme de mesures prises par les organismes communautaires

Comme l'illustrent les études de cas, les organismes communautaires ont pris les mesures suivantes :

Participation des organismes communautaires à la transition des collectivités	Exemples de collectivité
Ils ont :	
Organisé et appuyé une banque alimentaire locale.	Grande Cache (Alb.); Faro (Yn); Tahsis (C.-B.)
Assuré l'obtention par les travailleurs de leur dernier chèque de paie et de leur indemnité de départ.	Grande Cache (Alb.)
Fourni des services de consultation pour l'emploi.	Tumbler Ridge (C.-B.)
Fourni des services de consultation financière.	Faro (Yn);
Collaboré au lancement de nouvelles entreprises et signé des ententes d'affaires.	Inuvik (T.N.-O.); Ogema (Sask.)
Assuré le leadership autochtone en développement des affaires.	Inuvik (T.N.-O.); Meadow Lake (Sask.)
Racheté des industries avec la collaboration des employés, des administrations locales et/ou des organisations autochtones.	Meadow Lake (Sask.); Ogema (Sask.)
Fourni un financement provisoire aux travailleurs au chômage.	Grande Cache (Alb.)

Participation des organismes communautaires à la transition des collectivités	Exemples de collectivité
Élaboré des campagnes de marketing pour attirer de nouveaux résidants.	Grande Cache (Alb.); Faro (Yn); Tahsis (C.-B.); Elliot Lake (Ont.)
Développé le tourisme.	Faro (Yn); Canso (N.-É.); Bishop's Falls (T.-N.-L.); Granisle (C.-B.); Tahsis (C. B.); Tumbler Ridge (C.-B.)
Lancé des industries légères.	Bishop's Falls (T.-N.-L.); Canso (N. É.); Inuvik (T.N.-O.); Meadow Lake (Sask.); Tahsis (C.-B.); Tumbler Ridge (C.-B.)

*Ce tableau n'est présenté qu'à titre d'illustration. Certaines des études de cas peuvent ne pas avoir mis en évidence la participation d'un acteur visé aux types d'activité énumérés ici.*

Immédiatement après une fermeture ou une crise, les organismes communautaires peuvent être en mesure de mobiliser une réponse à court terme avant même l'intervention des gouvernements. Ils sont en mesure d'atténuer les effets financiers et affectifs immédiats des pertes d'emploi, de la réduction du revenu et des autres secousses économiques. Les syndicats jouent souvent un rôle clé immédiatement après la fermeture. À Faro (Yn), la United Steelworker's Union a créé une banque alimentaire locale avec un financement gouvernemental et a fourni des services de consultation et d'aide financière aux familles sans travail. Il arrive que, dans les régions rurales, ce genre de service n'ait jamais été offert auparavant : l'organisation rapide des activités de secours et de soutien peut contribuer à faciliter la transition et à soutenir le moral de la collectivité.

### ■ ■ ■ Renouveau économique

Une fois la crise initiale passée, les organismes communautaires commencent le travail de reconstruction et d'orientation économique. Bien que les études de cas fournissent peu de détails à ce sujet, les analystes reconnaissent que les sociétés d'aide au développement des collectivités, les chambres de commerce et les organisations touristiques se concentrent sur l'amélioration de la qualité de vie dans la collectivité et s'assurent qu'elle demeure un endroit sûr où il est agréable de vivre. Les études de cas montrent que beaucoup de collectivités ont bénéficié d'une importante participation du secteur privé et des organismes communautaires au renouvellement de l'économie par l'attraction de petites entreprises et d'industries légères et par le lancement d'initiatives touristiques, mais ont fourni peu de détails sur la direction de ces initiatives.

### ■ ■ ■ Collaboration

La collaboration entre les organismes communautaires locaux est utile aux collectivités en transition, car elle permet de renforcer la confiance locale et d'unifier la collectivité. Bien qu'elles s'appuient habituellement sur le financement des différents ordres de gouvernement, les initiatives communautaires les plus réussies sont celles qui reposent sur des décisions prises indépendamment et localement. La collaboration entre le Conseil tribal de Meadow Lake, les employés de la scierie de bois d'œuvre et les divers ordres de gouvernement en vue de l'achat de la scierie fermée à Meadow Lake (Sask.) est un exemple remarquable de collaboration réussie entre de nombreux groupes communautaires, industries et gouvernements.

## ■ ■ Pratiques exemplaires des organismes communautaires en gestion de la transition

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires préfermeture

- Les organismes communautaires oeuvrant sur place devraient jouer un rôle clé dans le développement des économies locales et le renforcement des liens communautaires.

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires durant la transition immédiate

- Faire en sorte d'amortir la crise de la fermeture et de planifier une aide financière et sociale immédiate à la collectivité;
- Favoriser le renforcement de la capacité de la collectivité et soutenir son moral.

### ■ ■ ■ Pratiques exemplaires à long terme

- Participer à l'élaboration de plans d'affaires, à la recherche de nouveaux débouchés et à l'élaboration de stratégies économiques;
- Les organisations autochtones peuvent administrer les services et les programmes et peuvent agir comme moteur économique d'une région;
- Tous les organismes communautaires travaillent ensemble à la réalisation des objectifs de la collectivité.

## ■ ■ Rôle des gouvernements provinciaux et territoriaux pour inciter l'adoption de pratiques exemplaires par les organismes communautaires

Les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient faire davantage pour encourager les organismes communautaires à participer à la gestion de la transition dans les collectivités tributaires des ressources naturelles en :

- Fournissant un soutien financier approprié aux organismes communautaires, notamment à ceux des collectivités exposées à une fermeture d'industrie;
- Donnant aux organisations locales la possibilité de faire preuve d'initiative, d'établir des priorités et de prendre des décisions sans ingérence induue;
- Faisant participer les principales organisations, comme celles des autochtones, les chambres de commerce et les sociétés d'aide au développement des collectivités aux processus de consultation et de planification relatifs à la gestion de la transition et à la diversification économique;
- Fournissant un financement pour des initiatives qui combler les besoins à court et moyen terme des travailleurs au chômage depuis peu, comme la formation professionnelle, les banques alimentaires et le financement provisoire.

## ■ ■ ■ Remarques sommaires

Pour se rétablir après une fermeture d'industrie, une collectivité doit posséder des qualités telles qu'un leadership solide, de la cohésion, un esprit communautaire et de l'adaptabilité. Les acteurs non gouvernementaux comme les organismes communautaires jouent souvent un rôle clé dans le renforcement de ces qualités, car les groupes sont habituellement créés par des résidents qui travaillent pour leur collectivité. Les groupes communautaires jouent un rôle important dans la transition des collectivités, souvent en étant les premiers à voir aux besoins immédiats, par exemple en créant des banques alimentaires et en offrant un financement à court terme. Le caractère de cette réaction est propre à chaque collectivité et dépend des réseaux existant entre les organisations.

## ■ Résumé des thèmes communs

### ■ ■ Travailler ensemble bien avant l'annonce de la fermeture d'une industrie

Dans toutes les études de cas, même dans les rares cas où un préavis de fermeture d'industrie a été émis, la fermeture a été un choc pour les travailleurs, la collectivité et tous les ordres de gouvernement. Ils ont été pris de court. La principale leçon à retenir, c'est que les industries et les collectivités devraient commencer à travailler ensemble pendant qu'ils disposent de temps et de ressources pour se préparer à une fermeture éventuelle. Ce travail ne devrait pas commencer le jour de la fermeture mais le plus tôt possible.

### ■ ■ Prévenir de la fermeture aussitôt que possible

Il est essentiel de prévenir le plus tôt possible les collectivités rurales tributaires des ressources naturelles d'une fermeture d'industrie. Bien qu'il se heurte souvent à l'incrédulité des travailleurs et des dirigeants de la collectivité, un avertissement précoce de la fermeture d'industrie est préférable à l'absence totale de préavis. Les avertissements précoces peuvent être rejetés par les membres de la collectivité, mais ils leur donnent au moins la possibilité de s'adapter au choc du changement et de planifier et gérer la transition, même si cette occasion est parfois manquée. Les sociétés d'État du gouvernement fédéral devraient donner l'exemple aux industries en émettant un préavis de fermeture aussi longtemps que possible à l'avance.

Dans une optique semblable, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient tenter de prévoir les fermetures d'industrie en se tenant au courant de tous les facteurs qui influencent les activités de l'industrie, comme leurs tendances, les cours des marchandises, ainsi que les répercussions des politiques gouvernementales. Ils devraient aussi repérer les collectivités éloignées qui risquent une fermeture d'industrie et travailler stratégiquement avec les administrations locales et les industries pour prévoir toute fermeture. Bien sûr, ces activités devraient avoir lieu d'une manière qui n'alarme pas indûment les collectivités et les employés de l'industrie. Les répercussions des politiques fédérales, provinciales et territoriales sur les industries des ressources naturelles devraient faire l'objet de discussions avec les industries et les administrations locales et les dirigeants de la collectivité avant que ces politiques ne soient instaurées, afin que l'on puisse mettre en place proactivement des stratégies et des mesures compensatoires pour remédier à tout impact négatif. Les industries des ressources naturelles devraient être encouragées à travailler avec leurs collectivités et tous les ordres de gouvernement, de façon à prévoir et à annoncer les fermetures longtemps à l'avance pour maximiser la capacité d'adaptation de la collectivité.

Il convient de noter que, en cas de fermeture d'industrie ou de réduction importante des effectifs, les dirigeants locaux et les résidants s'efforcent souvent d'appliquer des pressions politiques susceptibles de persuader une entreprise de revenir sur sa décision. Cette réaction instinctive ne tient pas compte du fait que les activités des industries sont cycliques – certaines durent plus longtemps que d'autres, mais peu d'entre elles peuvent durer indéfiniment. Quand la fermeture survient, l'industrie veut, et doit, passer à autre chose et n'est pas toujours capable d'épauler la collectivité touchée. Pour ces raisons, tous les acteurs devraient consacrer plus d'énergie à s'adapter à l'inévitable qu'à essayer de le retarder ou de l'empêcher, à moins qu'il y ait manifestement un moyen clair, réaliste et gérable de permettre à l'industrie de continuer à fonctionner, comme dans le cas de Meadow Lake (Sask.). C'est là un domaine où les gouvernements peuvent jouer un rôle clé en fournissant des ressources pour aider une collectivité à étudier ce potentiel et en arriver rapidement à une décision.

## ■ ■ Cerner les facteurs qui influencent le rétablissement d'une collectivité visée

Aucune condition ne suffit à elle seule à déterminer si une collectivité peut se relever après une fermeture d'industrie. Comme toutes les collectivités existent dans des circonstances particulières, un jeu complexe de facteurs et d'actions des acteurs influence la gestion de la transition. La revue documentaire a révélé que la géographie est souvent un facteur dominant parmi ceux qui déterminent si une collectivité peut survivre à une fermeture d'industrie. Les facteurs géographiques qui influencent le rétablissement comprennent :

- la disponibilité d'autres ressources ou atouts naturels (comme le paysage ou le climat) pour le développement économique;
- les commodités et les services locaux;
- la proximité des collectivités avoisinantes;
- l'accessibilité toute l'année par d'importants moyens de transport, notamment par les routes;
- la proximité des autoroutes, des ports, des voies ferrées et des aéroports pour l'accès aux marchés.

Ces facteurs géographiques sont difficiles à modifier, même s'il existe certaines possibilités d'investir dans l'infrastructure de transport. Les autres facteurs qui influencent la transition d'une collectivité peuvent changer. Ceux-ci comprennent :

- le leadership politique;
- un esprit d'entreprise et une attitude positive;
- une collaboration et des interrelations régionales;
- le degré de collaboration entre tous les ordres de gouvernement et les acteurs;
- une assiette fiscale diversifiée;
- une infrastructure et des services attrayants;
- la planification avant la crise.

## ■ ■ Réagir à la fermeture d'une industrie par la collaboration entre tous les acteurs

Manifestement, aucun acteur n'a la responsabilité exclusive de gérer la transition et le rétablissement d'une collectivité tributaire des ressources naturelles qui a perdu sa principale industrie suite à une fermeture. De nombreux facteurs qui échappent à la volonté des principaux acteurs (éloignement des collectivités et géographie, débouchés économiques, proximité des moyens de transport, etc.) entrent en jeu et la dynamique entre les principaux acteurs joue aussi un rôle. En raison des circonstances particulières de chaque collectivité et du jeu complexe des facteurs qui influencent la transition, il est impossible d'isoler un acteur et de lui attribuer tout le mérite de la transition et du rétablissement viable de la collectivité. Dans chacune des études de cas, la collaboration soutenue entre tous les acteurs à toutes les étapes de la transition, combinée à une réaction à plusieurs facettes, assure la coordination efficace des ressources et des programmes et optimise les occasions de réussite de la gestion de la transition. Dans le cadre de cette collaboration, il importe que chacun des acteurs reconnaisse son rôle de dirigeant. Par exemple, les acteurs clés peuvent chacun diriger la transition des manières suivantes :

- Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux : établir les orientations des politiques et préparer les régions et les collectivités aux impacts;
- Gouvernements provinciaux et territoriaux : coordonner la collaboration et le financement de tous les acteurs;
- Administrations locales : gérer les problèmes locaux posés par la fermeture;
- Industries : communiquer ses intentions clairement et le plus tôt possible et se comporter en citoyen responsable de la collectivité en se montrant disponibles et prêtes à accorder un soutien et en participant à la réalisation des priorités de la collectivité;
- Organismes communautaires : fournir un soutien concret.

## ■ ■ Découvrir le caractère unique de chaque collectivité

Les nouvelles technologies comme Internet sont susceptibles de réduire l'impact de la géographie sur l'avenir des petites collectivités rurales, mais l'influence de cette technologie est à double tranchant. D'une part, quand les obstacles géographiques sont surmontés grâce aux technologies des télécommunications qui améliorent l'accessibilité, les petites collectivités peuvent profiter de nouvelles occasions d'offrir des biens et services à distance. Cependant, bien que l'espace et la distance puissent perdre de leur importance pour les fournisseurs à moins qu'ils n'encourent des frais d'expédition élevés, ils la perdent aussi pour les consommateurs qui ne se soucient pas d'acheter dans une collectivité éloignée ou une autre ou dans un grand centre urbain pour peu qu'ils obtiennent le prix et la qualité qu'ils recherchent. En conséquence, les industries et les individus peuvent élaborer de nouveaux critères de choix de l'endroit où ils s'installent. Ils peuvent devenir plus exigeants sur le choix de la localité et fonder davantage celui-ci sur le style de vie et les commodités de la collectivité.

Les collectivités ne peuvent se servir d'Internet comme d'une panacée pour la recherche des occasions d'affaires. L'Internet étant une arme à deux tranchants, les petites collectivités devront être plus concurrentielles les unes par rapport aux autres pour se rendre attrayantes aux entreprises qui envisagent de s'établir ou de déménager dans une petite collectivité. Elles doivent faire tout en leur pouvoir pour découvrir et mettre à profit les actifs de leur site (qualité de l'environnement, beauté du paysage, commodités, services, avantages fiscaux et infrastructure, etc.) et vendre énergiquement ces attraits. De même, tandis que les collectivités travaillent à l'amélioration de leur accessibilité à l'aide de nouvelles technologies des communications, elles doivent aussi coordonner les infrastructures de communications et de transport pour que les biens locaux puissent atteindre des marchés plus vastes.

## ■ ■ Mettre en œuvre une gamme de mesures

Il est impossible de mentionner des actions distinctes qui soient essentielles à la réussite de la gestion de la transition, parce que celle-ci dépend de nombreux facteurs complexes et interreliés et de la combinaison des forces de chacun des acteurs. En dépit de cela, il est possible de reconnaître une gamme d'actions qui soient utiles, entre autres la planification et la mise en œuvre de stratégies économiques, les mesures d'encouragement pour les industries et l'établissement des nouveaux résidents dans les collectivités, le maintien des niveaux de services, la stabilisation des dettes et des revenus municipaux, le soutien aux travailleurs et le maintien du moral de la collectivité. En travaillant avec leurs partenaires, les collectivités doivent élaborer un plan pour détailler toute la gamme des actions et les stratégies dont elles auront besoin pour réussir leur rétablissement.

## ■ ■ Fournir et gérer les ressources financières

Il convient de noter que la gestion de la transition coûte habituellement de l'argent et que ces coûts doivent être gérés sur une période déterminée. Les travailleurs au chômage ont besoin d'indemnités de départ justes. Les administrations locales doivent remplacer les impôts fonciers perdus, consolider les services et réduire les dettes. Il faut maintenir une certaine infrastructure locale ou l'améliorer et restaurer les emplacements industriels pour attirer de nouvelles industries et de nouveaux résidents. La mise en œuvre des stratégies de développement économique, l'offre d'encouragements et l'adaptation à la fermeture d'une industrie nécessitent des ressources financières importantes et stables. Pour ces raisons, la gestion d'une transition ne peut se faire sans investissements importants ni sans ajustements financiers de la part de tous les ordres de gouvernement, des membres de la collectivité et, si possible, des industries qui s'en vont. Tous les acteurs devraient être préparés à évaluer ces besoins financiers de façon réaliste et à combler les lacunes créées par la fermeture d'une industrie pour mettre en œuvre une stratégie de rétablissement à long terme. Tous les ordres de gouvernement et les autres acteurs doivent travailler ensemble à l'élaboration d'une stratégie coordonnée de gestion des coûts et des dépenses. Dans la mesure du possible, on devrait élaborer des stratégies permettant d'investir judicieusement et efficacement l'argent et de répartir les coûts dans le temps de manière à limiter les impacts financiers résultant de la fermeture de l'industrie. Plutôt que de lancer simplement de l'argent aux collectivités pour résoudre leurs problèmes, on devrait l'investir rationnellement et sagement en s'efforçant de faire en sorte que les investissements passés ne soient pas perdus et de positionner la collectivité en vue de nouvelles occasions. Les collectivités ont besoin d'un plan financier, élaboré avant que la fermeture ne survienne et mis à jour régulièrement à mesure que les conditions changent.

## ■ ■ Définir le succès de la gestion de la transition pour chaque collectivité

La recherche menée dans le cadre du présent document montre que la gestion de la transition est plus un art qu'une science, qu'elle est plus d'ordre qualitatif que quantitatif. Une mesure du succès de la gestion de la transition qui fonctionne pour une collectivité peut ne pas convenir aux circonstances particulières d'une autre. Parfois, on peut juger de la réussite de la gestion de la transition par la croissance de la population, l'expansion de l'assiette fiscale et la prospérité des nouvelles entreprises. Dans d'autres cas, comme à Great Harbour Deep (T.-N.-L.), la fermeture de la collectivité à l'amiable peut être considérée comme un succès. En raison de la nature nébuleuse et vague du succès, il est essentiel que tous les acteurs travaillent ensemble afin d'établir en quoi consiste la réussite de la gestion de la transition pour chaque collectivité. En définissant individuellement le succès de la gestion de la transition et par un processus inclusif, on accroît les chances de réussite.

## ■ ■ Admettre que la fermeture de la collectivité est parfois la meilleure option de gestion de la transition

Les fermetures d'industrie doivent être considérées comme un phénomène naturel dans les collectivités tributaires des ressources naturelles, entre autres celles qui reposent sur des ressources non renouvelables. Il demeure que la fermeture de la collectivité peut parfois être une option viable dans un processus de gestion réussie de la transition. Bien qu'elle soit généralement considérée comme un dernier recours à n'envisager qu'après épuisement de toutes les autres options, la fermeture de la collectivité peut de fait être conforme à l'intérêt des résidents et de tous les ordres de gouvernement. C'est le cas notamment si la collectivité ne dispose pas d'options réalistes en vue du développement économique, si la population et l'assiette fiscale s'érodent considérablement et si les coûts du maintien de la collectivité dépassent ceux de la fermeture de la collectivité et du déménagement de ses citoyens.

## ■ ■ Derniers commentaires

Cette étude a permis de mettre en relief certaines leçons valables pour les collectivités tributaires des ressources naturelles de tout le Canada, quel que soit le secteur des industries des ressources naturelles dont elles dépendent ou leurs circonstances particulières. Les mesures suggérées dans le présent chapitre peuvent être combinées (comme les circonstances l'exigent) pour appuyer la gestion de la transition de n'importe quelle collectivité éloignée qui fait face à une fermeture d'industrie et maximiser la probabilité que cette collectivité puisse passer de la crise au rétablissement.



## Annexe 1 : Liste des collaborateurs

### Comité directeur du projet sur la résilience et le rétablissement

- Brian Walisser, président du comité directeur du projet, *Executive Director, Local Government Policy and Research branch, Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services*, Colombie-Britannique.
- Laurie Davidson, directrice, Finances municipales et Services de consultation, ministère des Affaires intergouvernementales et du Commerce, Manitoba.
- Baxter Rose, *Assistant Deputy Minister, Policy and Planning, Department of Municipal and Provincial Affairs*, Terre-Neuve-et-Labrador.
- Sheila Bassi-Kellett, *Director, Corporate Affairs*, ministère des Affaires municipales et communautaires, Territoires du Nord-Ouest.
- Rose-Marie Tasseroul, directrice des politiques municipales et urbaines, ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Québec (*jusqu'en janvier 2004*).
- John Edwards, *Executive Director, Policy Development Branch, Government Relations*, Saskatchewan.
- Catherine Marchand, directrice générale, CIRUR.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches

### Membres du groupe de travail du projet sur la résilience et le rétablissement

- Brent Mueller, président du groupe de travail, *Senior Policy Advisor, Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services*, Colombie Britannique.
- Marijke Edmondson, *Policy Analyst, Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services*, Colombie-Britannique.
- Léo Prince, directeur des Initiatives de développement économique, ministère des Affaires intergouvernementales et du Commerce, Manitoba.
- Keith Mullett, *Policy Analyst, Department of Municipal and Provincial Affairs*, Terre-Neuve-et-Labrador.
- Douglas Johnson, *Manager of Policy and Planning*, ministère des Affaires municipales et communautaires, Territoires du Nord-Ouest.
- Mark Thompson, *Senior Policy Advisor, Services communautaires et gouvernementaux*, Nunavut.

- Renault Guillot, conseiller en politiques municipales et urbaines, ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Québec.
- Rod Nasewich, *Senior Policy Analyst, Government Relations*, Saskatchewan.
- Kathy Rintoul, *Senior Policy Analyst, Government Relations*, Saskatchewan.
- Sharon Wheale, *Senior Policy Analyst, Government Relations*, Saskatchewan.

### Autres collaborateurs et auteurs des études de cas

- Dannie Carsen, *Research Officer, Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services*, Colombie-Britannique.
- Richard Duncan, *Intergovernmental Advisor, Municipal Affairs*, Alberta.
- Michelle Richard, analyste des politiques, Finances municipales et Services de consultation, ministère des Affaires intergouvernementales et du Commerce, Manitoba.
- Tawanis Testart, *Policy and Planning Assistant*, Affaires municipales et communautaires, Territoires du Nord-Ouest.
- Bob Houlihan, *Municipal Advisor, Service Nova Scotia and Municipal Relations*.
- Lynn Buckham, directrice régionale, Bureau des services municipaux du Nord-Est, ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario.
- Kathy Horgan, conseillère aux affaires municipales, Bureau des services municipaux du Nord-Est, ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario.
- Jeff O'Farrell, *Community Advisor, Services communautaires*, Yukon.

### Sommaires des études de cas

- Chris Down, chercheur, CIRUR
- Glen Ferguson, chercheur, CIRUR

### Rapport final

- Celia McLean, rédactrice-conseil



## Annexe 2 : Pratiques exemplaires de gestion de la transition

### Pratiques exemplaires à la phase de préfermeture

Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Description de la phase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévoir la fermeture</li> <li>• Planifier</li> <li>• Communiquer</li> </ul>
<b>Gouvernement fédéral</b>	<p>Consulter les provinces, les territoires, les régions et les collectivités avant de prendre des décisions relatives aux politiques touchant les collectivités tributaires des ressources.</p> <p>Analyser les impacts de la politique nationale aux niveaux régional et/ou de la collectivité avant de l'adopter.</p> <p>Émettre un préavis officiel sur la fermeture des installations le plus tôt possible avant la date de la fermeture pour accorder aux employés et aux collectivités une période maximale pour s'adapter et dresser des plans d'avenir. De cette manière, les organismes fédéraux serviront de modèle de bon comportement d'entreprise au secteur privé.</p> <p>Concevoir des programmes de soutien à la collectivité flexibles pouvant être adaptés aux besoins particuliers des collectivités tributaires des ressources naturelles tout en maintenant des normes élevées de responsabilisation.</p> <p>Rendre le choix des programmes d'aide et de soutien très accessible et faire connaître cette accessibilité afin que les collectivités sachent à l'avance à quelles ressources elles ont accès et en vertu de quelles modalités et conditions elles peuvent les obtenir.</p>

Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Gouvernements provinciaux et territoriaux</b>	<p>Élaborer des plans et des cadres juridiques appropriés qui offrent aux municipalités une plus grande flexibilité de fonctionnement qui les aide à réagir aux crises économiques.</p> <p>Fournir un financement provincial ou territorial et d'autres formes de soutien, comme des consultations et des conseils aux collectivités tributaires des ressources naturelles présentant un fort risque de fermeture d'industrie, pour leur permettre d'élaborer des plans de développement économique bien avant la fermeture d'industrie.</p> <p>Encourager les municipalités à travailler ensemble sur une base régionale, chaque fois que cela est possible, pour trouver des solutions conjointes et tirer parti des forces et des débouchés régionaux.</p> <p>Améliorer la communication avec l'industrie et favoriser des arrangements avec l'industrie et la collectivité concernant le processus à suivre en cas de fermeture; ce processus devrait comprendre des consultations tenues avec toutes les parties touchées avant la fermeture pour permettre la planification de la transition.</p>
<b>Administration locale</b>	<p>Pendant que l'industrie est encore solidement implantée, élaborer des plans de développement de l'économie locale et mobiliser la collectivité locale pour qu'elle participe à ce processus.</p> <p>Assurer un leadership de première ligne visant à établir l'orientation d'avenir la plus viable pour la collectivité et à coordonner la planification et la collaboration aux fins de l'atteinte des objectifs de la collectivité.</p> <p>Reconnaître que toutes les ressources peuvent devenir non rentables ou s'épuiser et travailler avec l'industrie tout au long de ses activités pour planifier une fermeture éventuelle.</p> <p>Bâtir sur les forces et les talents cachés de la collectivité pour attirer les industries et les entreprises.</p> <p>En attirant des intérêts commerciaux et industriels nouveaux et différents, trouver des moyens de réduire la dépendance fiscale à l'égard d'un unique contribuable industriel.</p> <p>Étudier de nouvelles approches comme des occasions de partenariat avec les municipalités avoisinantes, les Premières nations ou les groupes autochtones.</p> <p>Restructurer les services pour réduire le coût du fonctionnement municipal, rembourser les créances au titre du capital et, avec un peu de chance, constituer des surplus et des réserves pour mieux gérer la transition.</p>

Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Industries qui s'en vont</b>	<p>Reconnaître qu'elles ne peuvent ignorer leur prépondérance dans l'économie locale et développer une culture de responsabilité envers la collectivité et de leadership au cours des années de prospérité afin de la perpétuer en cas de fermeture.</p> <p>Dans la mesure où les conditions du marché et la nature du propriétaire des activités industrielles le permettent, émettre un préavis officiel de fermeture le plus tôt possible pour réduire le choc et accorder aux collectivités le temps de s'adapter aux changements.</p> <p>Comme la plupart des industries des ressources ont un cycle de vie naturellement limité, elles devraient travailler avec les dirigeants des collectivités à la planification de l'épuisement des ressources et de la fermeture de l'industrie.</p> <p>Assurer une communication permanente entre l'industrie et la collectivité avant, pendant et après la fermeture.</p> <p>Établir des mécanismes clairs de soutien accordé par l'industrie comme les offres de départ à la retraite, les rachats de maison et les indemnités de départ, de formation et de déménagement bien avant la fermeture pour faciliter la transition et gérer les attentes des travailleurs.</p>
<b>Organismes communautaires</b>	<p>Les organismes communautaires devraient être actifs et jouer un rôle clé dans le développement des économies locales et le renforcement des liens des collectivités.</p>

## Pratiques exemplaires à la phase de fermeture immédiate

Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Description de la phase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir des outils</li> <li>• Mettre en œuvre des plans</li> <li>• Fournir des services</li> </ul>
<b>Gouvernement fédéral</b>	<p>Collaborer avec les provinces, les territoires et les collectivités locales sur une base régionale à la recherche de possibilités de développement économique.</p> <p>Au cours du processus de revitalisation, le gouvernement fédéral évite d'exercer un trop grand contrôle sur les décisions et le financement pour permettre aux collectivités de prendre des décisions à l'échelle locale.</p> <p>Assurer un financement pour l'identification, l'évaluation et la poursuite d'occasions de développement économique pour les régions et les collectivités qui subiront un déclin en raison de changements des politiques du gouvernement fédéral ou de la fermeture d'installations industrielles fédérales ou privées.</p> <p>Fournir aux employés des organismes fédéraux des programmes d'aide au moment de cesser les opérations dans les collectivités pour leur assurer un revenu de transition et donner un exemple de bon comportement d'entreprise.</p> <p>Maintenir les services fédéraux dans les régions et les collectivités touchées par la fermeture d'industrie et ajouter des services supplémentaires d'une durée limitée pour fournir de l'aide supplémentaire au cours de la période de transition.</p>

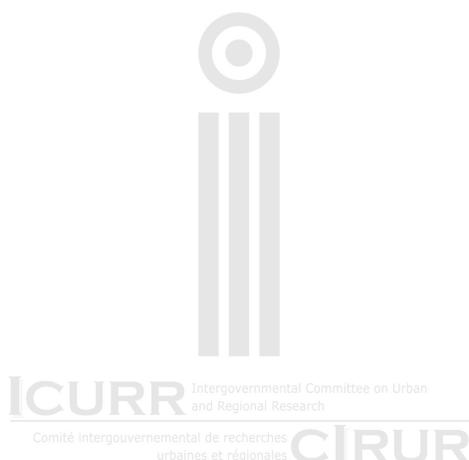
Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Gouvernements provinciaux et territoriaux</b>	<p>Accorder aux administrations locales le pouvoir de diriger l'élaboration et la mise en œuvre des plans de transition pour transformer leurs fonctions administratives et de service local et canaliser les ressources humaines et financières appropriées en vue de faciliter la transition.</p> <p>Travailler avec le gouvernement fédéral et les collectivités locales sur une base régionale pour étudier les possibilités de développement économique.</p> <p>Continuer à fournir ou adapter les services pour assurer des niveaux appropriés de financement de la transition et du développement économique, des allègements de dette, une compensation pour la perte de revenus, des consultations et une formation, et collaborer avec tous les acteurs.</p> <p>Fournir aux municipalités des outils tels qu'une législation municipale flexible et habilitante, un soutien financier, administratif et des communications et des lignes directrices.</p> <p>Aux municipalités qui ont déjà des outils habilitants, fournir des lignes directrices et un soutien afin que ces outils puissent être utilisés au mieux.</p> <p>Faire l'inventaire des actifs tels que les terres de la Couronne, les droits ou permis d'utilisation des terres pour trouver des occasions de les transférer aux collectivités si ce transfert permet d'améliorer la capacité économique et sociale de la collectivité.</p>
<b>Administration locale</b>	<p>S'efforcer de fournir les services à un coût raisonnable, avec une incidence minimale sur les contribuables, en déployant la même énergie que pour les efforts visant à attirer et retenir des entreprises et des résidents nouveaux.</p> <p>Communiquer des messages positifs au cours de la transition en déclarant que la collectivité est en difficulté mais résistante.</p> <p>Collaborer avec d'autres ordres de gouvernement et organisations pour mettre en place un soutien approprié et mettre les ressources à contribution.</p> <p>Travailler sur une base régionale pour tirer parti des forces régionales et partager les coûts de la prestation des services.</p>

Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Industries qui s'en vont</b>	<p>Améliorer la communication par une interaction et une coordination soutenues et officielles entre l'industrie et le gouvernement.</p> <p>En reconnaissance du fait que certains travailleurs quitteront la collectivité, fournir de généreuses indemnités de départ, des offres de rachat de maison, des allocations de déménagement et des services de recyclage et de placement pour accroître la probabilité que les travailleurs trouveront un emploi ailleurs ou demeureront dans la collectivité et contribueront à sa stabilité sociale et économique.</p> <p>S'assurer que le soutien accordé par l'industrie aux travailleurs et à la collectivité est fourni comme prévu.</p> <p>Transférer les immobilisations utiles comme les terrains et l'équipement industriels aux entreprises locales, aux individus et aux organismes de la collectivité à titre de patrimoine qui renforce l'économie de la collectivité.</p>
<b>Organismes communautaires</b>	<p>Faire en sorte d'amortir la crise de la fermeture et planifier une aide financière et sociale immédiate à la collectivité.</p> <p>Assurer le renforcement de la capacité et soutenir le moral de la collectivité.</p>

## Pratiques exemplaires à la phase de fermeture à long terme

Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Description de la phase</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser les plans</li> <li>• S'adapter au changement</li> <li>• Envisager l'avenir</li> </ul>
<b>Gouvernement fédéral</b>	<p>Les organismes, comités ou sociétés du développement économique continuent à jouer un rôle (avec une participation fédérale) dans la revitalisation des régions et des collectivités qui ont vécu un déclin économique et une transition.</p> <p>Le gouvernement fédéral donne l'exemple d'un bon comportement d'entreprise en s'assurant que ses organismes s'acquittent de toutes leurs responsabilités de restauration environnementale et esthétique quand ils cessent leurs opérations dans les collectivités.</p> <p>Les organismes du gouvernement fédéral doivent donner l'exemple de la façon dont les entreprises privées sont censées se comporter quand elles retirent leurs opérations d'une collectivité.</p>
<b>Gouvernements provinciaux et territoriaux</b>	<p>Poursuivre la participation provinciale ou territoriale aux activités des organismes, comités ou sociétés de développement économique afin qu'ils puissent participer à la revitalisation des régions ou collectivités qui traversent une période de déclin économique et de transition.</p> <p>Envisager la fermeture de la localité lorsque la collectivité et le gouvernement provincial ou territorial arrivent tous à la conclusion que c'est ce qu'il y a de mieux à faire pour la collectivité.</p>
<b>Administration locale</b>	<p>Réviser sur une base continue les budgets municipaux pour refléter les changements de la population, des données démographiques et de l'assiette fiscale.</p> <p>Rechercher des occasions à l'échelle de la région, entre autres de restructuration, pour offrir les services plus efficacement et créer une identité régionale.</p> <p>Élaborer des stratégies concrètes pour appuyer la gestion de la transition en mettant à jour les plans stratégiques pour améliorer la base sociale, économique ou physique de la collectivité.</p> <p>Par des enquêtes périodiques ou d'autres processus, chercher à découvrir ce que les résidants apprécient dans leur collectivité et ce que peuvent être leurs besoins particuliers en services. Ces processus peuvent aussi aider les conseils municipaux à découvrir de possibles « talents cachés » chez les nouveaux résidants attirés par la collectivité.</p>

Description / Acteur	Description / Pratique exemplaire
<b>Industries qui s'en vont</b>	<p>Gérer les risques environnementaux et tenir compte de l'impact esthétique des activités de l'industrie sur les collectivités, notamment dans le cas des industries qui produisent des déchets radioactifs ou chimiques, qui exploitent des mines à ciel ouvert ou pratiquent des coupes à blanc.</p> <p>Remettre dans la mesure du possible les terrains dans un état naturel ou réutilisable dans les régions perturbées.</p>
<b>Organismes communautaires</b>	<p>Participer à l'élaboration de plans d'affaires, à la recherche de nouveaux débouchés et à l'élaboration de stratégies économiques.</p> <p>Les organisations autochtones peuvent administrer les services et les programmes et servir de moteur économique d'une région.</p> <p>Tous les organismes communautaires travaillent ensemble à l'atteinte des objectifs de la collectivité.</p>





## Annexe 3 : Bibliographie et autres ressources

- BARNES, Trevor J., et Roger HAYTER. *Economic Restructuring, Local Development and Resource Towns: Forest Communities in Coastal British Columbia*, Canadian Journal of Regional Science = *Journal of Regional Science* = *Revue canadienne des sciences régionales*, 1994, 17(3), 289-310.
- BOLLMAN, Ray D. (dir.). *Régions rurales et petites villes du Canada*. Toronto, Ont. : Thompson Educational Publishing Inc., 1992.
- BRUCE, D., et G. LISTER. *Opportunities and Actions in the New Rural Economy*. Pictou, N.-É. : Advocate Printing, 2003.
- Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration. *Les collectivités mono-industrielles au Canada : une volonté fière de survivre*. Ottawa, Ont. : Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, 1987.
- Partenariat rural canadien. *Les collectivités rurales s'expriment – Sommaire des résultats du Dialogue rural pour l'Atelier rural national*. Ottawa, Ont. : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1998.
- Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. *Guidé par nos valeurs : l'avenir des soins de santé au Canada*. Ottawa, Ont. : Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002.
- CONWAY, Flaxen, Pat CORCORAN et Greg TILLSON. *Towns in Transition: Managing Change in Natural Resource-Dependent Communities: Study Guide*. Corvallis, OR: Oregon State University Extension Service, 1996.
- COPELAND, Priscilla, et B. LENKERD (dir.). *Village Viability in Contemporary Society*. Boulder, CO: Westview Press, 1980.
- Council of Forest Industries. *Forestry Facts*. Vancouver, BC: Council of Forest Industries, 2004. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://www.cofi.org/reports/report-forestryfacts.htm>.
- DECTER, Michael B. *What We Can Do For Ourselves: Diversification and Single Industry Communities - the Implications of a Community Economic Development Approach and the Vulnerability Checklist: a Tool for Self Assessment in Regional Development from the Bottom Up: Selected Papers of the Local Development Series*. Vancouver, BC: Centre for Community Enterprise, 1993.
- Ministère des Pêches et des Océans. *Pêches maritimes, 1990-2003*. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site [http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/statistics/commercial/landings/seafisheries/index\\_f.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/statistics/commercial/landings/seafisheries/index_f.htm).
- Ministère de l'Expansion économique régionale. *Localités à industrie unique*, Ottawa, Ont. : Gouvernement du Canada, 1977.
- DYKEMAN, Floyd W. *The Challenge for Communities*. Small Town Survival Conference, August 28, 1991: Seminar Discussion Notes. Sidney, B.-C., 1991.
- EPP, Roger, et Dave WHITSON. (dir.). *Writing off the Rural West: Globalization, Governments and Transformation of Rural Communities*. Edmonton, Alb. : University of Alberta Press, 2001.

- GS Gislason & Associates Ltd. *Economic Development for Communities in Transition: the North American Experience*. Vancouver, B.-C. : ministère des Pêches et des Océans du Canada, 1998.
- HALSETH, Greg. *We Came for the Work*. The Canadian Geographer = Le Géographe canadien, 1999, 43(4), 363-381.
- HALSETH, Greg., et R. HALSETH. *Building for Success: Explorations of Rural Community Territories: Geographical Perspectives*. Brandon, M.-B.: Rural Development Institute, Brandon University et Canadian Rural Revitalization Foundation, 2004.
- HALSETH, Greg, et Lana SULLIVAN. *Building Community in an Instant Town: a Social Geography of Mackenzie and Tumbler Ridge, British Columbia*. Prince George, B.-C. : University of Northern British Columbia Press, 2002.
- HAYTER, Roger, Trevor BARNES et Eric GRASS. *Single Industry Towns and Local Development: Three Coastal British Columbia Forest Product Communities*. Thunder Bay, Ont. : Lakehead University Northern Studies, 1994.
- HITCH, Earle. *Rebuilding Rural America: New Designs for Community Life*. New York, NY: Harper and Brothers Publishers, 1950.
- LANGERMAN, Philip D., Kenneth L. BYERLY et Richard A. ROOT. *Plant Closings and Layoffs: Problems Facing Urban and Rural Communities*. Des Moines, IA: Drake University Press, 1982.
- LEADBEATER, David. *Single Industry Resource Communities and the New Crisis of Economic Development: Lessons of Elliot Lake.*, 1998. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://inord.laurentian.ca/pdf/1a15.PDF>.
- LOUDON, Peter. *The Town that Got Lost: a Story of Anyox, British Columbia*. Sidney, B.-C. : Gray's Publishing, 1973.
- LUCAS, Rex A. *Minetown, Milltown, Railtown: Life in Canadian Communities of Single Industry*. Toronto, Ont. : Presses de l'Université de Toronto, 1971.
- LUTHER, Vicki, et Milan WALL. *Clues to Rural Community Survival*. Lincoln, NE: Heartland Center for Leadership Development, 2000.
- *Schools as Entrepreneurs: Helping Small Towns Survive*. Lincoln, NE: Heartland Center for Leadership Development, 1992.
- MARKEY, Sean, et Kelly VODDEN. *Success Factors in Community Economic Development: Indicators of Community Capacity*. Vancouver, B.-C : Community Economic Development Centre, 2000. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://www.sfu.ca/cedc/forestcomm/workingpapers.htm>.
- MARSHALL, John A., et David J.A. DOUGLAS. *Viabilité des municipalités canadiennes : concepts et coefficients d'évaluation*. Toronto : ICURR Press, 1997.
- MAWHINEY, Anne-Marie, et Jane PITBLADO. (dir.). *Boom Town Blues: Elliot Lake: Collapse and Revival in a Single-Industry Community*. Toronto, ON: Dundurn Press, 1999.
- MILLER, Anne. *Rural Communities in Economic Transition: How CED can help them learn: an Essay and Annotated Bibliography*. Vancouver, B.-C. : Community Economic Development Centre, 2000. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site [http://www.sfu.ca/cscd/students/stnt\\_more/amiller412.pdf](http://www.sfu.ca/cscd/students/stnt_more/amiller412.pdf).

- MULKEY, Susan, et Derek MURPHY. *Community Survey of Rural Community Economic Development in North America*. S.I. Columbia Basin Rural Economic Development Team, 2002.
- Mullins, Michael & Nagada Consultants. *Overview of the Northwest Forest Plan and Northwest Economic Adjustment Initiative*. Victoria, B.-C. : British Columbia Ministry of Forests, Corporate Policy and Planning Branch, 2001.
- NOZICK, Marcia, Kelly VODDEN et Sean MARKEY. *A Case for Community Economic Development in Forest Communities*. Vancouver, B.-C. : Community Economic Development Centre., 2000. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://www.sfu.ca/cscd/forestcomm/reports/caseforced.pdf>.
- PAGET, Gary, et Brian WALISSER. The Development of Mining Communities in British Columbia: Resilience through Local Governance. *Mining Communities: Hard Lessons for the Future. Proceedings of the Twelfth CRS Policy Discussion Seminar, Kingston Ontario, du 27 au 29 septembre 1983*. Kingston, Ont. : Queen's University, 1984, 96-150.
- PIERCE, J.T., et A. DALE (dir.). *Communities, Development and Sustainability across Canada*. Vancouver, B.-C. : UBC Press, 1999.
- POLÈSE, Mario. *From Regional Development to Local Development: on the Life, Death and Rebirth of Regional Science as Policy Relevant Science*. *Journal of Regional Science = Revue canadienne des sciences régionales*, 1994, 22(3), 289-310.
- POLÈSE, Mario, Richard SHEARMUR, Pierre-Marcel DESJARDINS et Marc JOHNSON. *La périphérie face à l'économie du savoir : la dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*. Moncton , N. B. : Institut canadien de recherche sur le développement régional, 2002.
- PORTZ, John. *The Politics of Plant Closings*. Lawrence, KS: Presses universitaires du Kansas, 1990.
- Province du Manitoba et le Rural Development Institute. *Manitoba Community Adjustment Handbook*. Brandon, Man. : Rural Development Institute, 2001.
- RAMSEY, D., et C. BRYANT. *The Structure and Dynamics of Rural Territories: Geographical Perspectives*. Brandon, Man. : Rural Development Institute, Brandon University, 2004.
- ROBSON, Robert. *Canadian Single Industry Communities: a Literature Review and Annotated Bibliography*. Sackville, NB: Rural and Small Town Research and Studies Programme, Département de géographie, Université Mount Allison, 1986.
- ROOT, Kenneth A. [et al.]. *Community Involvement in the Shutdown of a Major Employer*. Prepared for the conference on Innovative Rural Communities, Charlottetown, Î.-P.-É., 23-26 juin 1991.
- STABLER, Jack C. Economics and Multicommunity Partnerships. *Journal of Regional Science = Revue canadienne des sciences régionales*. 19(1), 1996. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://www.lib.unb.ca/Texts/CJRS/bin/get.cgi?directory=Spring96/&filename=STABLER.htm>.
- STABLER, Jack C., et M. Rose OLFERT. *The Changing Role of Rural Communities in an Urbanizing World: Saskatchewan 1961-1990*. Regina, Sk: Canada Plains Research Centre, 1995.
- . *Functional Economic Areas in Saskatchewan: a Framework for Municipal Restructuring*. Regina, SK: Saskatchewan Municipal Affairs, Culture and Housing, 2000.

Statistique Canada, Division de l'agriculture. *Situation relative à l'emploi dans les régions rurales et les petites villes* : structure par industrie. (Documents de travail sur l'agriculture et le milieu rural. 21-601-MIF). Ottawa, Ont. : Gouvernement du Canada, juillet 2001.

----- Statistique Canada, Division de l'agriculture. *La diversification du monde rural 1981-1996, document de recherche*. Ottawa, Ont. : Gouvernement du Canada, 2002.

Statistique Canada. *Recensement de 1996*. Ottawa, Ont. : Gouvernement du Canada, 1996.

----- *Recensement de 2001*. Ottawa, Ont. : Gouvernement du Canada, 2001.

----- *Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN)*. CANSIM, tableau 379-0017, données annuelles, 1981-2002, aux prix constants de 1997.

----- *La santé des canadiens des régions rurales : une comparaison rurale-urbaine des indicateurs de la santé*. Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada, octobre 2003, 4( 6).

----- Statistique Canada. *À quelle distance se trouve le plus proche médecin?* Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada, mars 1999 1( 5 ).

----- *Technologies de l'information et des communications dans le Canada rural*, Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada, janvier 2002, 3( 5).

----- *Commerce international de marchandises : Revue annuelle*, juin 2004. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://www.statcan.ca/francais/freepub/65-208-XIF/65-208-XIF2003000.pdf>.

----- Statistique Canada. *Estimations du bétail au 1<sup>er</sup> juillet 2004*. 19 août 2004, Le Quotidien.

----- *Importations et exportations de marchandises, par groupes principaux et par marchés principaux pour tous les pays*. CANSIM, tableau 228 0002, données annuelles, 1981-2002, base de la balance des paiements.

----- *Migration interne dans les régions rurales et les petites villes du Canada*. Bulletin d'analyse – Régions rurales et petites villes du Canada, mars 2002, 3( 6 ).

----- *Nombre d'employés, selon le type d'employé et la Classification type des industries, 1980 (CTI)*. CANSIM, tableau 281-0005, données annuelles, 1983-2000.

Village of Hines Creek & the Mackenzie Municipal Services Agency. *Municipal Viability Study, an Analysis of the Viability of the Municipality*, 1998. Étude non publiée.

WARD, Paul. *Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN)*. Rapport de la vérificatrice générale du Canada, 1993. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/mp9315e.html>.

WELLS, Barbara. *Smart Growth at the Frontier: Strategies and Resources for Rural Communities*. Washington, DC.: Northeast-Midwest Institute. 2002. Citation du 19 octobre 2004 tirée du site <http://www.nemw.org/RuralSmartGrowth.pdf>.

Westarc Group Inc. *A Look at Communities Most Likely to Succeed*. Brandon, Man. : Westarc Group Inc., Université Brandon, 1992.

## Sites Internet

Institut canadien de recherche sur le développement régional (Moncton, N.-B.) :  
[http://www.umoncton.ca/icdr/fs\\_mandat\\_fr.html](http://www.umoncton.ca/icdr/fs_mandat_fr.html)

Canadian Rural Revitalization Foundation :  
<http://www.crrf.ca/about/index.shtml>

Centre for Community Enterprise (Port Alberni, C.-B.) :  
<http://www.cedworks.com>

Centre for Sustainable Community Development (Université Simon Fraser, C.-B.) :  
<http://www.sfu.ca/cedc/>

Heartland Center for Leadership Development (Lincoln, NE) :  
<http://www.heartlandcenter.info/>

Institute for Local Self-Reliance (Washington, DC) :  
<http://www.ilsr.org>

Northeast-Midwest Institute (Washington, DC) :  
<http://www.nemw.org/smartgrowth.htm>

Rural and Small Town Programme de l'université Mount Alison, N.-B. :  
<http://www.mta.ca/rstp/rstpmain.html>

Rural Development Initiatives (Eugene, OR) :  
<http://www.rdiinc.org/>





**ICURR** Intergovernmental Committee on Urban  
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches  
urbaines et régionales

**CIRUR**