

Rapport Higgins-Raynauld-Martin

(1970)

“Les orientations du développement régional”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Rapport Higgins-Raynauld-Martin,

“Les orientations du développement régional”. Un article publié dans l’ouvrage Québec 1960-1980. *La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*. Textes choisis par Gabriel Gagnon et Luc Martin (pp. 53-70). Montréal : Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp.

[Ce texte est extrait de: Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynauld, *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*. Variante du titre: Rapport HMR. Ottawa: Le Ministère de l’expansion économique régionale, 1970, 365 p. (pp. 132 à 152).]

Avec l’autorisation formelle de M. André Raynauld, économiste, professeur retraité de l’Université de Montréal, accordée mercredi le 15 septembre 2004.



Courriel : raynaul@attglobal.net

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2001 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format
LETTRE (US letter), 8.5’’ x 11’’)

Édition numérique réalisée le 6 novembre 2004 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



Table des matières

Introduction

1.1 Le pôle de développement: Montréal

1.1.1. Montréal, seul foyer autonome de dynamisme au Québec

1.1.2. Fragilité de Montréal

1.2 L'aménagement de l'espace économique de Montréal

1.3 Les autres régions du Québec

1.4 Le problème culturel

1.5 La gestion de la croissance

Conclusion

“Les orientations du développement régional”

Rapport Higgins-Raynauld-Martin
1970

Rapport Higgins-Raynauld-Martin, “Les orientations du développement régional”. Un article publié dans l’ouvrage Québec 1960-1980. *La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation*. Textes choisis par Gabriel Gagnon et Luc Martin (pp. 53-70). Montréal : Éditions Hurtubise HMH, ltée, 1973, 500 pp.

[Ce texte est extrait de: Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynauld, *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*. Variante du titre: Rapport HMR. Ottawa: Le Ministère de l’expansion économique régionale, 1970, 365 p. (pp. 132 à 152).]

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

Les recommandations qui suivent sont fondées sur un objectif de maximisation de la prospérité et du bien-être dans l’ensemble de la province de Québec. Cet objectif ne semble pas venir en conflit avec des objectifs d’un ordre supérieur qui s’imposeraient au gouvernement fédéral. Par contre, il n’est pas exclu que l’ensemble de la province souffre d’une poursuite trop vigoureuse d’objectifs limités à certaines régions dans la province. Du moins est-ce là une des convictions que nous avons acquises au cours de la préparation de ce rapport.

Pour l’essentiel, nous proposons aux pouvoirs publics un double pari. Un pari d’ordre économique sur l’innovation et le progrès, nous conduisant inévitablement à favoriser les grands ensembles ; un pari d’ordre culturel sur la

capacité de réussir des francophones du Québec. Il n'entre pas dans nos intentions en effet d'esquiver l'aspect culturel fondamental que revêt l'aménagement du territoire du Québec. Nous en traiterons plus loin. Quant à l'insistance sur les grands ensembles qui constitue notre recommandation principale, elle nous a paru se dégager avec une nécessité impérieuse et de façon immédiate de l'objectif poursuivi.

1.1 Le pôle de développement: Montréal

[Retour à la table des matières](#)

Parié sur l'innovation et le progrès signifie concrètement que les efforts de développement pour le Québec doivent porter sur la région de Montréal. Cette région est le seul foyer autonome de dynamisme dans la province de Québec. Par ailleurs, elle constitue un pôle relativement faible et menacé qu'il est urgent de consolider si l'économie de l'ensemble du Québec doit demeurer dans l'orbite des grands courants nord-américains. Arrêtons-nous brièvement à chacun de ces deux points.

1.1.1. Montréal, seul foyer autonome de dynamisme au Québec

[Retour à la table des matières](#)

La région administrative de Montréal compte 3.2 millions d'habitants, la zone métropolitaine de recensement, 2.4 millions. Celle-ci a eu un taux d'augmentation de 15 p. 100 entre 1961 et 1966. Parmi les quelques vingt agglomérations américaines et canadiennes de plus d'un million d'habitants, cinq seulement y compris Toronto (19 p. 100) ont connu un taux d'augmentation plus élevé. Or, la grande taille d'une agglomération est une condition préalable à l'existence de services hautement spécialisés et aux économies externes qui caractérisent les foyers d'innovation. Nous verrons au point suivant que la taille de la région de Montréal est petite par comparaison avec les ensembles urbains extérieurs, mais sa taille semble suffisante déjà pour produire des effets d'agglomération. Elle a suscité la naissance d'activités qui

lui sont propres et qui constituent des économies externes pour les entreprises qui s'y trouvent. Le chapitre 2 a fourni les indications nécessaires sur ce point. On sait que Montréal est le siège d'activités caractéristiques des grandes agglomérations dans les communications, les services financiers, les services aux entreprises et le commerce de gros spécialisé. Dans le secteur manufacturier, Montréal « exporte » dans presque toutes les industries ; les emplois exportateurs s'élèvent au quart environ de tous les emplois du secteur ; enfin sa balance commerciale nette est très largement positive.

Dans l'ensemble, Montréal est donc tournée essentiellement vers l'extérieur. Un réseau complexe et dense le relie de façon continue aux principaux centres du monde. Les grandes entreprises de Montréal ont des bureaux, des employés, des entreprises associées dans tous les pays. En quelques heures, elles obtiennent des informations exclusives de partout. Elles sont donc en mesure d'adapter sans cesse leur mode d'opération aux standards les plus élevés et d'offrir au monde leur unique constellation de problèmes et leur unique synthèse pour l'action. Dans presque toutes les industries, les grandes entreprises de la région de Montréal sont partie intégrante des grands circuits d'échange, soit parce que des entreprises d'envergure internationale ont leur siège à Montréal, soit parce que les établissements sont des succursales ou des partenaires d'entreprises étrangères.

La diversité culturelle qu'on trouve à Montréal est une des conditions les plus favorables à l'innovation, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Si cette diversité soulève des difficultés, elle comporte un aspect éminemment positif et capital pour l'avenir. Dans cette diversité à Montréal, il n'y a pas que des ressources humaines et intellectuelles dispersées ; par suite d'un enracinement de longue date pour certaines d'entre elles, les communautés ont créé des institutions dans une foule de domaines, qui donnent un caractère original au milieu urbain montréalais. Quoique la chose soit difficile à mesurer, ce contact entre des groupes aux antécédents aussi variés, a marqué les mentalités comme les aspirations et modifié les comportements.

1.1.2. Fragilité de Montréal

[Retour à la table des matières](#)

Si les conditions sont plus favorables à l'innovation à Montréal que partout ailleurs dans la province, Montréal est demeurée néanmoins un pôle de développement faible et fragile. Si nous définissons la région administrative de Montréal comme un espace polarisé au sein duquel la ville (ou l'île) de Montréal constitue le pôle et le reste de la région, la zone périphérique, cet

espace est petit parmi ceux avec lesquels il est en relations de concurrence ou de subordination. Contrairement à une opinion largement répandue, l'espace polarisé de Toronto est beaucoup plus massif et dense que celui de Montréal. Suivant les calculs du chapitre 2, l'espace de Toronto compte 4.5 millions d'habitants en 1966, soit 40 p. 100 de plus que celui de Montréal. La métropole économique du pays a donc quitté Montréal depuis longtemps. Les principaux espaces américains sont beaucoup plus peuplés encore. Ces populations représentent 206 personnes par mille carré à Montréal et 277 à Toronto.

Les liens entre les pôles canadiens et américains sont très étroits comme chacun sait, mais jusqu'à maintenant, on a négligé d'en tenir compte dans le développement régional. Or, à cet égard, la suprématie de Toronto sur Montréal est écrasante. On a établi¹ que sur une liste de 1,681 filiales canadiennes d'entreprises américaines, 632 étaient situées dans la zone métropolitaine de Toronto et 187 seulement dans la zone métropolitaine de Montréal. La situation des sièges des entreprises-mères américaines est très révélatrice des circuits de commandement et d'échanges qui existent par rapport à Toronto ou Montréal. Les principales agglomérations où se trouvent ces sociétés-mères sont New-York (307 filiales), Chicago (197 filiales), Détroit (82 filiales), Cleveland (50 filiales), Boston et Philadelphie (48 filiales chacune), Newark (46 filiales), Los Angeles (45 filiales), etc.

Tournant la plaque sur elle-même, nous pouvons observer que Montréal est surtout reliée à New-York : 74 filiales situées à Montréal ont une société-mère dont le siège est à New York (sur les 187) les autres filiales sont principalement reliées aux villes de l'est des États-Unis 24 au New Jersey, 11 à Boston par exemple², Chicago, qui joue un rôle très important à Toronto, ne compte que 11 sociétés ayant des filiales à Montréal.

Chose surprenante, Toronto est d'abord reliée à New York, tout comme Montréal. On compte 125 filiales à Toronto dont la société-mère a son siège à New-York. Cependant, les villes du Centre et de l'Ouest des États-Unis représentent une force additionnelle énorme pour Toronto. Quatre-vingt-quinze filiales de Toronto se rapportent à Chicago, 55 à des sociétés de l'Ohio, 21 à Los Angeles, 20 à Détroit, et ainsi de suite.

À moins de supposer que la présence américaine au Canada ruine la croissance, force nous est de reconnaître que Toronto a déjà pris une avance

¹ Ces informations sont tirées de D. Michael Ray *The Location of United States Branch Plants in Canada*, miméo 1967.

² Notons en passant que la région de Québec ne compte que 7 filiales d'entreprises américaines dans cette liste. Par comparaison, Saint-Jean et Sherbrooke en comptent 10 chacune, Drummondville, 9, Trois-Rivières, une seule.

décisive sur Montréal en ce qui concerne son intégration aux marchés nord-américains.

La structure interne des deux espaces favorise également Toronto. La zone est beaucoup plus forte à Toronto par rapport au pôle de développement qu'à Montréal. Prenant la zone de recensement comme aire de référence pour le pôle, nous trouvons que le pôle de Montréal a une population, en 1966, égale à 76 p. 100 de la population de l'espace (2.4 millions à 3.2 millions). À Toronto, par contraste, le pôle représente 47 p. 100 de la population de l'espace polarisé (2.16 millions à 4.52 millions). Ces proportions signifient que dans le passé tout au moins, Montréal n'était pas un pôle suffisamment puissant pour propager ses effets d'agglomération par comparaison avec Toronto. Sa zone périphérique est demeurée à peu près vide. Ce faible rayonnement a été accentué par la forme qu'il a prise. L'activité s'est répandue à travers la campagne au lieu de se concentrer dans des villes satellites à une distance raisonnable du pôle. Or, les villes satellites jouent un rôle actif dans l'expansion d'un pôle de développement. Une ville satellite n'est pas un milieu amorphe ou sans vie. Elle jouit d'un certain dynamisme interne et provoque une interaction avec le pôle qui est salutaire sinon indispensable pour les deux partenaires. Nous avons examiné cette interaction entre le pôle et sa zone dans le chapitre 4.

Nous avons mis au passé la faiblesse de Montréal à diffuser sa croissance autour d'elle. Car il semble que depuis une vingtaine d'années, la situation soit plus favorable à un mouvement de déconcentration. On a vu par exemple que les emplois manufacturiers ont augmenté beaucoup plus rapidement autour de l'île de Montréal que sur l'île : de 1961 à 1965, ces emplois ont augmenté respectivement de 25.9 p. 100 et de 4.7 p. 100. Il en est allé de même, mais à un moindre degré, pour la période allant de 1949 à 1959, soit respectivement 19.0 p. 100 et 12.1 p. 100. Un mouvement de déconcentration vers la zone périphérique s'est donc amorcé. Reste à voir si les villes naîtront.

Le pôle de développement de Montréal est fragile à nos yeux pour une autre raison : sa position concurrentielle se détériore et sa structure industrielle vieillit. C'est de nouveau le chapitre 2 qui établit ces propositions. On a procédé en deux temps. Il ressort des calculs statistiques que la province de Québec dans son ensemble est en perte de vitesse dans le secteur manufacturier et que ce retard s'applique également à la région de Montréal, à celle de Québec ou de Trois-Rivières (les trois seules régions qui ont été examinées en détail). Les manque-à-gagner dans les emplois par suite de l'effet régional ³ Seulement, se sont élevés à 8,209 dans la région administrative de Montréal de 1961 à 1965 (2.5 p. 100 de l'emploi manufacturier total), à 680 dans la

³ Rappelons que l'effet régional est le nombre d'emplois qu'une région aurait gagné si chacune de ses industries avait atteint le taux de croissance national.

région administrative de Trois-Rivières (1.6 p. 100 de l'emploi) et à 2,453 dans la région administrative de Québec (6.0 p. 100 de l'emploi). La structure industrielle n'est pas davantage favorable par rapport à la structure canadienne dans son ensemble. La province de Québec souffre d'une concentration excessive dans des industries à croissance lente et a perdu 16,233 emplois à ce chapitre au cours de la période de 1961 à 1965. On peut aisément en déduire que ce n'est guère le moment d'affaiblir encore l'espace économique de Montréal quand la province entière accuse des signes d'essoufflement. Par ailleurs, les débuts de déconcentration qui se manifestent sont heureux et nous recommanderons dans un moment de s'en inspirer dans une politique générale de développement du Québec.

Nous pensons que la faiblesse relative de Montréal tient encore à quelques raisons supplémentaires. Contrairement à Toronto, Montréal n'est le siège d'aucun gouvernement supérieur. Or, il est admis que le pouvoir législatif est partie intégrante de l'arsenal des moyens par lesquels un espace économique se construit et s'organise. Quand l'État ne se trouve pas sur place, il doit veiller doublement à ce que son éloignement ne prive pas l'espace retenu de l'attention nécessaire. En outre, il est commun, mais non moins significatif, d'observer que l'espace économique de Toronto s'appuie sur des espaces voisins beaucoup plus dynamiques et innovateurs du côté américain que ce n'est le cas de Montréal. Plattsburg et Albany sont des images plutôt pâles de Buffalo et de Détroit. Enfin, nous voulons noter, une fois de plus, le problème de langue et de culture. Dans le contexte de ce paragraphe, il est normal de faire ressortir qu'aux promesses de progrès que porte la dualité linguistique de Montréal correspondent des obstacles difficiles à surmonter. La langue constitue une barrière objective aux échanges et à la mobilité ; dans un climat de pessimisme, de repli sur soi et de problèmes laissés sans solution, l'espace économique de Montréal pourrait rapidement perdre le terrain gagné.

Comme on le voit, les demi-mesures ne conviennent guère à Montréal. D'un côté, on trouve de grandes possibilités de progrès, de l'autre, une assise industrielle à renouveler et un secteur très moderne fragile.

Nous avons établi au chapitre 4 qu'un pôle de développement dominait sa zone périphérique et qu'il formait avec sa zone un espace économique. Celui-ci à son tour entretient des relations avec d'autres espaces économiques d'un degré supérieur, égal ou inférieur. Ces espaces polarisés ont une dimension géographique observable, mais l'essentiel ne tient pas à ces frontières. Comme François Perroux l'a observé, il y a longtemps déjà, l'espace économique d'une entreprise ou d'un pôle s'étend jusqu'aux confins de la terre ; un espace a des racines quelque part, mais ses ramifications rejoignent à la limite le monde entier. Si les racines importent, ce sont les échanges avec les autres espaces économiques, ce sont les innovations réussies, ce sont les percées extérieures qui déterminent l'autonomie d'un espace parmi les autres et commandent son

avenir. Il en va ainsi du pôle de développement et de l'espace de Montréal. Une politique économique relative à Montréal doit donc miser sur l'envergure canadienne et internationale de Montréal. Les liens avec l'extérieur doivent être renforcés dans tous les domaines parce que Montréal en dépend pour sa survie.

Une foule d'applications viennent évidemment à l'esprit sous ce rapport. Une politique d'ouverture comprend des mesures favorables à l'immigration, aux capitaux étrangers, aux entreprises étrangères quand la réciprocité est permise ; une telle politique tient pour capitale la présence de bureaux-chefs d'entreprises d'envergure canadienne ou internationale ; la législation commerciale et financière de la province de Québec vise alors à l'harmonisation avec la législation fédérale ou avec celle des autres provinces de façon à sauvegarder l'intégrité des marchés du travail, des produits et des capitaux. Dans le domaine essentiel de la recherche fondamentale ou appliquée, les politiques doivent s'inspirer des mêmes principes : les universités doivent pouvoir accueillir les étudiants étrangers ou des autres provinces et les étudiants d'ici doivent pouvoir poursuivre leurs études à l'extérieur ; les chercheurs et les enseignants ont aussi besoin d'aller et venir vers les endroits du monde où leur discipline fait les plus grands progrès. Dans le sport, on trouve des ligues qui représentent à l'état pur les liaisons de marché qui caractérisent aussi (mais de façon moins explicite et moins affichée) la plupart des autres industries. Montréal est une ville qui est présente sur les circuits nord-américains. Cette présence doit devenir encore plus active dans le sport comme ailleurs. Les efforts qui ont été déployés en ce sens depuis quelques années à Montréal sont non seulement légitimes mais très avantageux. Mais l'initiative la plus remarquable dans cette perspective d'ouverture sur le monde est sans contredit Expo 67. Seuls le parti pris et l'envie empêchent de tenir Expo 67 pour une des plus grandes réussites du Canada.

Il est nécessaire que Montréal s'impose encore davantage sur le plan international, par la vigueur de ses initiatives, la qualité de ses activités, la compétence de ses résidents, l'appui des pouvoirs publics de tous les niveaux.

1.2 L'aménagement de l'espace économique de Montréal

[Retour à la table des matières](#)

L'orientation majeure des politiques de développement régional du Québec consiste, à notre avis, à renforcer et à consolider l'espace économique de Montréal. Il faut maintenant examiner de quelle façon la structure interne de cet espace devrait être aménagée.

À suivre le modèle du chapitre 4, cet aménagement vise à donner plus de poids aux axes de la croissance induite par le pôle, puis à favoriser la concentration des activités périphériques dans des villes satellites. Cette stratégie est conforme à des modèles de déploiement assez répandus dans le monde, dont celui de l'espace de Toronto, comme nous l'avons montré précédemment. Ceux de Paris, de Londres et de New-York sont analogues ⁴

Comme l'activité manufacturière a déjà commencé à se diriger du pôle à la zone périphérique, les politiques à appliquer dans ce but n'iraient pas à contre-courant ⁵ ; elles devraient en infléchir le mouvement de façon à éviter l'éparpillement. L'erreur serait en effet que, sous prétexte de renforcer Montréal, on laisse la région évoluer de manière anarchique avec des implantations industrielles situées n'importe où. Les villes satellites actuelles, à part quelques-unes, ne semblent pas avoir un potentiel d'accueil favorable. Du moins, l'augmentation de la population est-elle très faible.

⁴ Voici un exemple concret (Xerox Corporation) des raisons qui sont avancées pour une implantation dans une ville satellite. Notons aussi comment le pôle de New York est défini.

« Why Stamford ? (environs de New-York) « We discussed Chicago and Washington, but quickly decided on the New York area, » recalls McColough. « New-York is the commercial banking, communications, and advertising heart of the country. It's the place where most of us have to be most frequently. But we also decided we did not have to be in New York City itself. There was no advantage ». Also, he added. « we were not anxious to commute. »

Closeness to an airport, for the four corporate jets, narrowed the choice of Westchester County, N.Y., or southern Fairfield County, Conn. Both adjoin Westchester County Airport at White Plains.

Aggravating the housing situation was the fact that the Xerox move coincided with a rash of other company moves to the area. And it followed in the wake of an exodus to the suburbs by New Yorkers unhappy over New York's school crises. » (Business Week, November 15, 1969).

⁵ Elles ne s'opposent pas non plus au « courant » de pensée que nous croyons déceler dans les travaux récents des spécialistes en économie régionale. Ceux-ci s'intéressent moins, nous semble-t-il, aux régions excentriques et davantage à la dynamique interne des grands ensembles urbains. La dernière étude du professeur J.R. Boudeville en est un exemple : *Modèle de croissance urbaine du Bassin parisien*, op. cit.

Population des agglomérations de la région de Montréal

	Nombre d'habitants en 1966	Augmentation 1961 à 1966 en %
Sorel	34,664	20
Joliette	27,780	18
Saint-Jérôme	33,258	14
Granby	34,349	9
Saint-Hyacinthe	33,372	8,6
Saint-Jean	42,627	8,5
Valleyfield	34,120	5
Zone Métropolitain de Montréal	2,436,817	15,5

L'augmentation de la population de la zone métropolitaine de Montréal ayant été de 15.5 p. 100 de 1961 à 1966, seules les agglomérations de Sorel et de Joliette ont excédé ce taux. Toutes les autres agglomérations ont connu une augmentation beaucoup plus lente. Valleyfield, par exemple, n'a pas dépassé 5 p. 100. Le volume de la population est également insuffisant pour générer des économies d'agglomération importantes.

On peut se demander pourquoi la déconcentration de Montréal n'a pas été plus forte et pourquoi celle qui s'est produite n'a pas été davantage ordonnée vers l'expansion de sous-ensembles urbains. On doit invoquer de nouveau ici la faiblesse du pôle dans ses relations avec l'extérieur, mais le désordre et l'anémie de la zone périphérique sont aussi imputables à l'incurie des pouvoirs publics quant à l'aménagement physique du territoire concerné.

Ce fait a été reconnu récemment par la Commission provinciale d'urbanisme (Rapport La Haye) :

« Très densément peuplée, économiquement très développée, équipée des infrastructures les plus modernes et les plus complexes de tout le Québec, la région montréalaise est aussi, de toutes les régions québécoises, celle qui est la moins bien outillée, juridiquement parlant, pour résoudre ses problèmes d'aménagement physique. Ce n'est pas seulement l'état actuel des lois d'urbanisme qui la dessert. C'est aussi l'émiettement de ses administrations locales, la concurrence de ses nombreuses municipalités, la répartition inégale entre elles de ses richesses et du poids de leur financement, le peu d'habitude et la crainte qu'elles ont de collaborer à leur aménagement commun. De telles structures et de telles habitudes empêchent les diverses collectivités de la région d'aborder de front les problèmes de leur coexistence physique. Il faut les y aider »⁶.

⁶ Commission provinciale d'urbanisme, chapitre 8, pp. 52-53, Québec 1968.

La commission recommande l'adoption d'un plan régional d'aménagement : « La liaison fonctionnelle de la région avec son centre urbain commande l'élaboration d'un plan régional d'urbanisme »⁷. Ce plan s'appliquerait à une aire concentrique s'étendant jusqu'à 35 à 40 milles du centre-ville et inclurait en tout état de cause les villes de Saint-Hyacinthe, Saint-Jean, Valleyfield et Saint-Jérôme. Le plan comprendrait un schéma directeur, un plan d'équipement, un plan de zonage et « des recommandations concernant la réorganisation des structures municipales »⁸ ; par exception, pour raison d'urgence, le plan serait imposé par le Gouvernement du Québec⁹.

Nous souscrivons entièrement à ces recommandations. Nous ajoutons notre propre conviction de l'urgence de cet aménagement. Nous en ferions une urgence nationale si nous le pouvions. Nous irions même un peu plus loin ; nous agrandirions l'aire d'application du plan d'aménagement. Car il nous paraît absolument indispensable d'inclure les villes de Joliette et de Sorel dans le plan¹⁰.

Comme la distance « économique » (distance mesurée en temps de parcours) est une règle capitale pour la localisation des villes satellites et compte tenu du faible rayonnement de Montréal dans le passé, nous croyons qu'il faut d'abord favoriser l'expansion des villes, qui sont situées dans le rayon le plus court par rapport à l'île de Montréal, i.e. dans une première phase, les villes de Sorel, Saint-Hyacinthe, Granby, Saint-Jean, Valleyfield, Saint-Jérôme, Joliette. Nous proposons de faire en sorte que chacune de ces villes atteignent au moins 100,000 habitants d'ici une dizaine d'années (la population de la zone métropolitaine augmente de 75,000 habitants par année, présentement).

Dans une deuxième phase, nous imaginons que l'activité va s'éloigner progressivement le long des axes formés par les premières villes satellites. Si le pôle de Montréal acquiert une certaine force de propagation et de stimulation, il va « satelliser » d'autres villes sur le parcours comme Sainte-Agathe et Drummondville. En attendant, ces villes non encore « satellisées » sont des villes relais selon la terminologie française, dont les meilleurs exemples, présentement, sont Trois-Rivières et Sherbrooke.

⁷ op. cit., chapitre 3, p. 39.

⁸ Op. cit., chapitre 10-11, p. 47.

⁹ Op. cit., chapitre 10-11, p. 47.

¹⁰ La loi de la Communauté urbaine de Montréal (sanctionnée le 23 décembre 1969) charge la Communauté d'établir un « schéma d'aménagement » de son territoire dans un délai de trois ans (articles 112 et 164). Le territoire concerné est beaucoup plus restreint que celui envisagé par la Commission La Haye puisqu'il s'étend seulement à l'île de Montréal, l'île Bizard et la ville de Longueuil.

1.3 Les autres régions du Québec

[Retour à la table des matières](#)

Il convient maintenant d'examiner dans quelle perspective nous envisageons le développement des autres régions du Québec. À nos yeux, l'orientation fondamentale étant de concentrer les efforts sur l'espace économique de Montréal, les autres régions doivent être considérées comme des régions de croissance dont l'avenir dépend, premièrement de leur capacité à exploiter les changements dans la demande mondiale et deuxièmement de leur intégration progressive dans les circuits en partance de Montréal.

Les activités de croissance seront l'objet de la section 5. Nous traiterons ici du problème de l'intégration régionale en termes de structures et de hiérarchies urbaines. Il apparaît que les structures urbaines deviennent de plus en plus rigides à mesure que le développement national progresse. L'une des principales caractéristiques d'un pôle de développement étant le leadership qu'il exerce en matière d'innovation, cette tendance peut surprendre de prime abord. Ainsi, avec l'accélération du progrès technologique, la grande diversité des innovations et la diffusion de plus en plus rapide des nouvelles techniques, on pourrait supposer que de nouveaux pôles vont apparaître, entraînant un constant bouleversement de la hiérarchie urbaine. En fait, c'est l'inverse qui semble se produire.

Le professeur Lasuen qui a consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'étude de ce phénomène aboutit aux conclusions suivantes :

“The data on the growth of the Spanish towns, in the last century, shows that the changes in city ranks by size have been much more pronounced in the past than in the present, reflecting a growing homogeneity in the process of growth of the system of cities...

“The same can be observed in Table II, which records the results of a more formal test. This test used Spearman rank correlation coefficients to compare the distributions by decreasing population size at every census year, of Spain's 49 provincial cities and of her 157 cities larger than 10,000 inhabitants in 1860, with their respective distribution in 1860...

“Table It shows that the "fall-off" in the values of the coefficients decreased relatively as they approach the present, contrary to what would be expected if the acceleration of development meant higher instability in the urban structure.

Most data on other European nations also show an increasing stability in the urban structure over time. The process is even clearer in the U.S., where the dramatic shifts in the urban structure of cities like Chicago and Los Angeles in the nineteenth and early twentieth centuries have disappeared, and where the urban hierarchy now shows a remarkable relative stability, in spite of the shifts of cities like Phoenix, Houston, Miami.”¹¹.

William Alonso, dans une étude plus récente sur la croissance urbaine aux États-Unis aboutit à des conclusions similaires. Il montre que, de 1900 à 1965, une part grandissante de la croissance métropolitaine est allée aux grands centres à croissance rapide. Une part grandissante de la migration totale dans les aires métropolitaines fut attirée par ces centres et la part de ces centres dans l'ensemble des aires métropolitaines n'a cessé de croître. En même temps, le taux d'immigration dans les aires métropolitaines est en baisse, de même que le rôle de l'immigration dans la croissance totale des aires métropolitaines. En d'autres mots, la croissance naturelle de la population assure une part de plus en plus grande de la croissance urbaine, mais les centres forts deviennent plus forts et les gens vont de plus en plus dans les villes dont l'attraction était déjà forte dans le passé. L'étude d'Alonso établit aussi que les villes dont le taux de croissance était supérieur à la moyenne dans les dernières décades avaient généralement une croissance rapide depuis déjà plusieurs décades.

Rien dans l'expérience du Québec ne mène à des conclusions différentes. Pour l'essentiel, les villes à croissance rapide sont les plus grandes villes et elles croissaient déjà rapidement dans le passé.

Lasuen explique la rigidité accrue des structures urbaines par les changements intervenus dans la nature de l'innovation et des « entreprises dynamiques ». Le fait est que les entreprises nouvelles, innovatrices et dynamiques, sont mobiles et non plus liées aux ressources naturelles, à la source d'énergie ou aux moyens de transport. Ceci signifie, non seulement que les entreprises dynamiques peuvent se déplacer si elles le désirent mais aussi qu'elles peuvent rester où elles se trouvent si elles n'ont pas envie de se déplacer. Et elles n'en ont pas envie. L'équipe de direction d'une entreprise, les scientifiques et les techniciens préfèrent rester dans les centres métropolitains où ces entreprises sont déjà localisées. Pour citer encore une fois Lasuen :

“Of late, the production engineering revolution has initiated an entirely new type of management and drastically changed the organisational structure of the leading corporations. The leading firm today is a loose organisation which aims, not so much to make a better and cheaper product in one main line, but to be able to deliver to the market the most profitable mix, among the changing flow of products and/or services the market wants. The idea of "adaptiveness" to innovations prevails over that of the "breakthrough" via one innovation. The latter is not safe any longer, not only because many other competitors have the ability to repeat the "breakthrough", but because the result will fast become obsolete in any event. To the corporation, what

¹¹ Papiers non publiés et présentés au Congrès sur les centres de croissance en novembre 1969 à l'Université du Texas.

matters is to be able to move in and out of any one line, at any point, and to mix the lines in the most profitable manner at any time."

"They operate plants all over the world, market thousands of products, produce many, assemble others, subcontract all sorts of functions, have footholds in agriculture, industry, services, and so on. In brief, to realise the change in corporation structure which has occurred in the last thirty years, just compare the tremendous rigidity of Krupp with the stupendous flexibility of Litton !"...

"Because of those organisational (inter and intra-firm) changes, the mapping of the activities of the Krupptype firms and industrial complexes of the past, is necessarily bound to be more polarised over geographical space than those of the Litton type..."

"That is the reason why, from now on, when Litton (not Krupp) is likely to be the prototype of the leading adopters, with marketlinkages between firms further strengthened, the acceleration of development is likely to result in much less geographical polarisation than in the past."

En bref, l'émergence de nouvelles entreprises est actuellement moins susceptible qu'elle ne l'était auparavant d'entraîner l'apparition de villes nouvelles. Il n'est pas facile de modifier les modèles de croissance urbaine et régionale. Il est beaucoup plus aisé de construire en tenant compte des tendances existantes que de les modifier. Le développement de villes comme Trois-Rivières, Québec et Sept-Îles se comprend mieux si on les considère comme un maillon d'un réseau urbain reflétant un système d'activités économiques intégrées plutôt que comme des centres isolés. Et nous devons être prêts à découvrir, dans une analyse plus vaste et plus approfondie, que ce « réseau » comprend non seulement Montréal, Hull et Ottawa, mais aussi Toronto, Hamilton, Windsor, Détroit et Chicago et peut-être même Buffalo, Cleveland, Boston et New York.

Est-il possible d'atteindre les objectifs du Québec dans le cadre d'un tel réseau de développement urbain et régional ou faut-il se résigner à long terme à la domination croissante de Montréal sur l'économie de la province ? À notre avis, les objectifs peuvent être atteints mais seulement si l'ensemble complexe des interactions des décisions publiques et privées est bien compris et les politiques établies en conséquence. De nombreux travaux seront encore nécessaires avant que l'on puisse espérer des politiques avec un fondement réellement scientifique.

En attendant, une sagesse élémentaire pourrait être de reconnaître et d'admettre franchement qu'il n'y a pas d'autre pôle de développement au Québec que Montréal et aucun pôle de croissance - au sens où nous l'avons défini précédemment - qui soit vraiment fort, à l'exception de Sept-Îles. En d'autres termes, on ne peut pas raisonnablement espérer qu'un investissement dans une ville autre que Montréal élève plus que proportionnellement le niveau moyen de revenu et d'emploi dans la province. Il est douteux qu'une autre ville soit même un pôle de croissance faible. Un investissement dans une autre aire métropolitaine élèvera le revenu per capita de sa zone en attirant des

gens de l'aire métropolitaine beaucoup plus que par les effets d'entraînement sur la zone elle-même. Il est concevable que dans des régions particulièrement en retard, un tel processus réduise encore le revenu per capita de ceux qui restent à la campagne, dans les villages ou les petites villes. Et si personne, sauf les personnes âgées, les malades, les gens insuffisamment éduqués et les enfants demeurent dans les régions périphériques, il est évident que le revenu moyen en dehors de la ville va diminuer.

Il n'y a rien de répréhensible à supprimer la pauvreté et le chômage dans une région peu développée en attirant la population dans une ville dynamique ; l'essentiel des progrès passés s'est effectué précisément ainsi. Mais si tel est notre but, il faut être clair à ce propos et s'assurer que cela s'effectuera à une échelle suffisamment élevée pour éviter d'accroître la misère de ceux qui restent. Nous sommes confrontés une fois de plus avec le problème des seuils.

Dans le cas de Sept-Îles, il n'y a aucun besoin et aucune raison de vouloir vider la région périphérique. La région Côte Nord - Nouveau-Québec est une « frontière » dynamique, la seule région de ce genre dans la province. Elle est et restera une région d'immigration. La stratégie consiste plutôt à identifier les chômeurs de la région et à établir les raisons de ce chômage. Ensuite, un programme d'investissement public et privé peut être établi pour la ville - programme comprenant de la formation et de l'éducation - pour retirer ce surplus de main-d'œuvre de l'hinterland. Vu sa nature et sa taille on ne peut guère espérer faire de Sept-Îles un pôle de développement même pour sa propre région et encore moins pour la province (cependant la croissance continue de Sept-Îles peut fournir un certain marché pour quelques exportations. Cependant, une trop grande immigration en provenance d'autres régions empêcherait de réduire vraiment le chômage dans la Côte Nord et le Nouveau-Québec.

À long terme Québec a plus de chance de devenir un pôle et de générer des effets d'entraînement sur sa propre zone périphérique et sur la province dans son ensemble. Mais il est clair que même à Québec, un changement drastique devra intervenir quant au style et à la structure. Maintenant, les liaisons se font à contre sens : la croissance de la ville de Québec dépend de celle de la province et non le contraire. En fait, comme le montre le chapitre 2, Québec est faible dans presque toutes les activités manufacturières. La base d'exportation est très étroite : 8.2 p. 100 de l'emploi manufacturier est orienté vers l'exportation. Des échanges équilibrés supposeraient une augmentation de 65 p. 100 de l'emploi manufacturier. Ses activités tertiaires, bien que très importantes, ne sont pas de l'espèce qui entraîne des économies en termes urbains.

Cependant, vu sa taille, son environnement et son ambiance, il y a plus d'espoir d'attirer des industries complexes et mobiles à Québec que dans les

deux autres villes. Néanmoins, il convient de ne pas sous-estimer les difficultés qu'il y aura à convaincre de telles industries de s'installer à Québec plutôt qu'à Montréal. De toute façon, des stimulants financiers à eux seuls seraient insuffisants et Québec, doit tendre à devenir à certains égards plus semblable à Montréal. C'est là un changement que quelques citoyens de Québec risquent de ne pas apprécier.

La ville de Québec peut facilement devenir « plus semblable à Montréal » en s'intégrant davantage à Montréal selon la manière indiquée dans le passage de Lasuen cité précédemment et conformément au modèle développé au chapitre 4. Ainsi, plutôt que de penser en termes d'entreprises de Québec (ville), entreprises qui tendent à être petites et peu dynamiques, il convient de mettre Québec au contact des entreprises montréalaises dynamiques, ces contacts couvrant la recherche et le développement, l'innovation et des changements dans la structure de la production. Avant de devenir un pôle de développement autonome, les entreprises de Québec devront être satellisées par celles de Montréal - comme nous l'avons déjà suggéré, ces liens pourront concerner les relations tant internes qu'externes des compagnies, les transports, les communications - même les réseaux d'informatique - et concerneront d'autres villes canadiennes et même américaines autant que Montréal. Lorsqu'un tel réseau sera établi, il sera alors relativement aisé d'y introduire Trois-Rivières avec ses fonctions propres. Le nouvel aéroport de Sainte-Scholastique pourra être d'un grand secours à ce propos car un grand aéroport international attire des industries de pointe et une organisation appropriée de l'aéroport pourra encourager la tendance naturelle de Saint-Jérôme à s'étendre vers Joliette. De plus, le rayonnement de Montréal peut éventuellement étendre l'axe de développement à l'ouest vers Hull aussi bien qu'à l'est vers Québec. Un pôle de croissance à Hull serait d'un grand secours pour résoudre les problèmes de l'Outaouais et du Nord-Ouest. La Commission de la Capitale nationale peut contribuer à ce développement ainsi qu'une politique de décentralisation du gouvernement fédéral. Avec un réseau ferré et routier amélioré sur la Côte Nord d'Ottawa, Montebello pourrait être à moins d'une heure d'Ottawa et de Montréal. Une amélioration des communications directes entre la ville de Québec, Montréal et Hull-Ottawa, contribuerait grandement au développement d'un bon réseau urbain.

1.4 Le problème culturel

[Retour à la table des matières](#)

Dans une étude qu'un des auteurs a faite antérieurement ¹², il a été découvert que les trois quarts des établissements manufacturiers sous contrôle francophone se trouvaient en dehors de la région de Montréal en 1961. Cette répartition régionale fait un énorme contraste avec celle qui est caractéristique des établissements sous contrôle anglophone ou étranger. L'hypothèse explicative qui a été avancée dans cet ouvrage consiste à considérer l'hinterland québécois comme une zone d'exploitation protégée par la distance de la concurrence des établissements montréalais ; elle consiste ensuite à poser que l'exploitation de cette zone par les francophones constitue une réaction de défense et de repli. Si cette hypothèse est exacte en règle générale, les établissements sous contrôle francophone seront tournés essentiellement vers le marché local et non seulement ne chercheront-ils pas à affronter la concurrence internationale, mais ils viseront même à éviter de s'intégrer au pôle de développement de Montréal de crainte d'en mourir ; ils essaieront donc de couper les flux d'échange pour se donner de l'autonomie au sein d'une plus petite zone d'exploitation.

Cette stratégie est décevante dans le contexte d'une concurrence nécessaire et bénéfique entre un pôle de développement d'une part, sa zone périphérique et les espaces polarisés voisins d'autre part. Elle n'est pas moins inquiétante du point de vue des mentalités qu'elle reflète et de la coupure dont elle est sûrement l'indice, des courants d'information en provenance de l'étranger via Montréal. Or il est bien connu que quand des entreprises se replient sur elles-mêmes ainsi, elles ne sont même pas aptes à servir adéquatement le marché local. La situation actuelle de la région de Québec, très fortement déficitaire dans des activités banales, témoigne de ce fait. La disparition de ces entreprises, qui pensaient renforcer leur zone d'influence en la miniaturant, est une question de quelques années. Elles meurent d'asphyxie. Le temps venu, elles seront remplacées par des succursales ou des entreprises associées du pôle de développement si entre temps elles ne sont pas parvenues à étouffer le pôle lui-même.

¹² André Raynauld, *La propriété des entreprises au Québec*, Étude soumise à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1967.

Nous ne pouvons pas nous attaquer ici aux mentalités mais nous savons que le conflit (permanent et universel) entre un pôle de développement comme Montréal et l'hinterland québécois aura cette caractéristique particulière de mettre aux prises deux groupes linguistiques et culturels. Des politiques de développement régional plus efficaces pourront être abandonnées au profit de politiques moins efficaces parce que celles-ci favoriseront davantage les francophones dans l'immédiat. Nous croyons que ce serait une erreur grave d'axer les politiques de développement autour de centres urbains secondaires, non seulement du point de vue économique, mais du point de vue culturel aussi.

La difficulté essentielle, fondamentale de l'entreprise canadienne-française est celle où elle se trouve de s'insérer dans les circuits d'information et d'échange nord-américains. Ce n'est pas en favorisant son expansion en dehors de Montréal que cet obstacle sera surmonté, au contraire. Nous proposons donc la mesure qui nous semble la meilleure en matière de développement, soit le renforcement de l'espace économique de Montréal. Mais, en même temps, nous proposons d'examiner aussi les conséquences culturelles de cette mesure et d'appliquer, s'il y a lieu, les correctifs nécessaires.

Nous croyons que l'expansion économique de l'espace de Montréal jouerait en faveur des Canadiens de langue française à plusieurs points de vue. Il est clair que l'augmentation de la population dans la région proviendrait en majeure partie de la croissance démographique interne et des migrations en provenance du reste de la province. Si jamais il y a eu des craintes quant à l'équilibre linguistique de la région, une politique de développement comme celle que nous proposons garantirait le maintien de cet équilibre sinon un changement marqué favorable aux francophones. L'ouverture vers l'extérieur que nous proposons aussi continuerait comme par le passé à assurer un flux régulier d'immigrants. Mais la proportion de ces immigrants dans la population totale de la région diminuerait sans aucun doute. De plus les francophones dans leur ensemble, seraient plus prospères que maintenant puisqu'ils quitteraient des régions à bas salaires et à chômage élevé pour s'établir dans une région à plus hauts salaires et aux possibilités d'emploi meilleures. Enfin, et ce qui importe le plus à nos yeux, ils s'adapteraient plus rapidement à l'univers postindustriel de demain et, dans un milieu forcément plus tourné vers l'extérieur, ils auraient plus de chances de réussir à court et à long terme.

Deux problèmes essentiels demeurent encore : le danger de l'assimilation culturelle ou linguistique et la survie de l'entreprise canadienne-française dans ce milieu « étranger ». À vrai dire, le danger de l'assimilation ne se pose pas. Il est bien établi au contraire que l'assimilation à la langue anglaise des Canadiens d'origine française est extrêmement réduite dans la province de Québec parce que le facteur déterminant de l'assimilation est la densité de population de la langue assimilatrice. Or même sur l'île de Montréal, la population de

langue maternelle française s'élève à 76 p. 100 de la population totale ¹³. Mais cette protection du nombre ne suffit pas à nos yeux. Nous prenons pour acquise la possibilité de concilier les exigences des affaires en milieu nord-américain et celles de la langue française au travail pour ce qui concerne le Québec. Bien que cette conciliation reposera toujours sur un bilinguisme très étendu aux échelons supérieurs de l'entreprise, le français doit pouvoir devenir une langue véritable de travail et cesser de repousser les Canadiens de langue française dans des régions sans avenir. Quand l'obstacle de la langue aura été en partie surmonté (car il ne le sera jamais tout à fait), les chances d'emploi, de promotions et de direction pour les francophones seront meilleures que maintenant. Il faudra alors qu'en la seule égalité qu'il sera jamais possible d'instaurer, soit l'absence de discrimination contre soi, les Canadiens de langue française affrontent leurs compétiteurs là où ils se trouvent vraiment. Et c'est à Montréal, Toronto, Boston, New York ou Chicago.

Quant à l'entreprise canadienne-française, elle est à se bâtir présentement et rien, dans ce que nous proposons, ne pourrait lui être plus favorable. S'il est exact que les grandes agglomérations génèrent des économies externes, s'il est exact que pour progresser l'entreprise doit compter sur des ressources techniques, scientifiques, financières et créatrices, l'entreprise canadienne-française ne fait pas exception et elle aussi tirera avantage à se rapprocher du seul grand ensemble urbain du Québec qu'est Montréal ¹⁴. Elle aussi tirera avantage à s'insérer dans les circuits d'échange, à s'associer à d'autres grandes entreprises et à exploiter les grands marchés. À dire vrai, c'est une condition certaine de survie ; ce n'est pas un danger à redouter.

On comprendra mieux à ce stade-ci de notre analyse, la nature des paris que nous avons annoncés au début de ce chapitre. Le développement régional pour nous ne consiste pas à clôturer les champs ; il consiste à se donner les moyens de vaincre la concurrence et d'exploiter les véritables atouts qu'on peut avoir dans son jeu. Ces atouts se trouvent à Montréal. À nous de jouer.

¹³ Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre 1, Les langues officielles, para. 83 et 101.

¹⁴ On vient d'annoncer que Bombardier ayant eu à choisir entre Sherbrooke et Montréal a choisi Montréal.

1.5 La gestion de la croissance

[Retour à la table des matières](#)

Tout au long de ce travail, nous avons fait une distinction, qui nous paraît capitale, entre croissance et développement. C'est ainsi que nous avons parlé d'activités de croissance et d'activités de développement. Puis nous avons appliqué la distinction aux régions et nous avons défini des pôles de développement et des zones de croissance. Nous voulons maintenant étendre la dichotomie au domaine de la politique économique. Nous aurons donc des investissements publics de croissance, i.e. des investissements induits qui seront une fonction de la production présente ou projetée ; de même nous aurons des investissements publics de développement, i.e. des investissements qui expriment une volonté de susciter une demande ou de transformer les structures. Les investissements de croissance sont une réaction, les investissements de développement sont une création. Dans la même veine, il est utile de restreindre la notion de politique de développement à des investissements de développement et d'introduire la notion de politique de croissance ou encore celle de gestion de croissance pour désigner l'ensemble des mesures propres à stimuler la croissance.

Ces distinctions sont utiles, car elles permettent de placer dans une plus juste perspective la nature des recommandations que nous faisons dans ce rapport. En effet, si nous voulons concentrer à Montréal les efforts de développement, il ne faut pas en déduire que nous abandonnons les autres régions du Québec à leur sort. Mais l'orientation proposée est tout à fait différente. Pour les autres régions du Québec, nous proposons une gestion efficace de la croissance. Cette gestion efficace comporte un certain nombre d'éléments déjà contenus implicitement dans ce qui précède, mais qu'il convient de faire ressortir.

Une gestion efficace de la croissance consiste dans le premier cas à créer ou à renforcer les circuits d'échange entre les régions du Québec et le pôle de développement de Montréal. Comme les effets d'entraînement dépendent non seulement de l'impulsion initiale mais aussi de la capacité de réaction des régions « entraînées », celle-ci doit être accrue. François Perroux a suggéré à cette fin des investissements de liaison ou selon une autre de ses heureuses expressions, des investissements structurants. Ces expressions ne sont pas

aussi concrètes qu'on le voudrait, mais elles sont hautement suggestives. Une fusion d'entreprises dont l'une aurait ses établissements à Québec et l'autre à Montréal illustre ce que nous avons à l'esprit¹⁵. Des liaisons aériennes plus rapides entre les régions excentriques et Montréal est un autre exemple. Dans le second cas, une gestion efficace de la croissance consiste essentiellement à lever les obstacles. Une telle politique n'est pas aussi passive ou anodine qu'elle paraît au premier coup d'œil. L'aménagement du territoire de la zone d'influence de Montréal appartient à cette approche, et nous en avons parlé précédemment. En général, nous devons nous efforcer avant tout de découvrir la nature des obstacles à l'expansion. Et ce n'est pas peu dire que d'avouer la profonde ignorance dans laquelle nous nous trouvons en ce domaine.

On a toujours la tentation d'élaborer de vastes programmes à long terme (et sans doute jugera-t-on que nous succombons nous-mêmes à cette manie), alors que nous négligeons les devoirs élémentaires. Une de ces tâches consiste à identifier les difficultés auxquelles font face les entreprises dans chaque secteur (suivant les liaisons inter-firmes et inter-industries décrites au chapitre 4), puis à prendre des mesures correctives ad hoc. La levée des obstacles comprend aussi des investissements importants dans l'infrastructure, routes, ports, voies d'accès à des ressources naturelles, exploration, utilités publiques telles que l'eau, l'électricité, le téléphone et ainsi de suite. Enfin, une bonne gestion signifie une attention expéditive et intelligente aux affaires journalières.

La politique de croissance que nous préconisons pour les régions du Québec en dehors de Montréal, tant pour le renforcement des liaisons avec Montréal que pour l'exploitation des ressources, laisse une large place à l'initiative gouvernementale. Il n'est pas exclu que des projets d'investissement d'envergure puissent être entrepris pour des régions comme Québec ou Sept-Îles. Mais dans notre perspective, ces projets doivent être des propositions rentables strictement du point de vue de l'ensemble de la province de Québec. Cette règle, dans notre esprit, exclura les projets qui ne font que déplacer les activités d'une région à une autre au sein de la province sans création nette au niveau de l'ensemble. Par contre, elle devrait favoriser l'encouragement d'activités complémentaires à celles qui se trouvent à Montréal.

Aucune allusion n'a encore été faite aux coûts afférents à une politique de développement favorable aux grands ensembles urbains. Aux économies externes et de dimension, on a l'habitude d'opposer des coûts d'agglomération et pour certains, les coûts excéderaient les avantages. Pour d'autres, c'est l'incidence des coûts et des bénéfices qui inquiète : les bénéfices seraient

¹⁵ L'intégration des entreprises est un exemple facile de liaison, Il ne s'agit cependant que d'un moyen parmi plusieurs autres de diffuser l'information et le know-how. L'objectif est d'exploiter tous les véhicules d'information.

perçus par les entrepreneurs tandis que les coûts retomberaient sur les consommateurs ou les pouvoirs publics. Nous ne pouvons pas approfondir ici une question aussi complexe, mais on est en droit de connaître notre opinion sur le sujet sous réserve de recherches ultérieures. En premier lieu, nous disons que ces difficultés ont assez peu de rapport avec l'orientation proposée puisque nous suggérons une déconcentration de Montréal : en second lieu, nous acceptons comme une conclusion démontrée l'existence à la fois d'économies et de déséconomies d'agglomération. Cependant, nous refusons d'admettre que seuls les avantages soient touchés, tandis que les coûts seraient subis par d'autres. Il n'y a personne d'autre en cette matière à moins de supposer que, par les impôts, les grands ensembles urbains soient subventionnés par la campagne. Il faut donc supposer que la tendance spontanée à l'urbanisation exprime une combinaison de coûts et d'avantages qui est favorable à l'ensemble urbain. En troisième lieu, nous estimons que Montréal est encore une petite concentration et qu'il faut éviter de lui imputer les stigmates d'ensembles dix fois plus grands. En quatrième lieu, nous ignorons encore si les déséconomies urbaines sont inhérentes au phénomène ou si elles sont le fruit de la négligence ou de l'inertie : “We do not really know when a city is too big or too congested either than merely poorly organized”¹⁶. Une gestion efficace de la croissance consiste donc aussi à aménager les centres urbains de façon à faire bénéficier les résidents des avantages sans les laisser étouffer. Finalement, en cinquième lieu, nous sommes conscients que l'orientation proposée implique des migrations vers les centres urbains et que ces migrations comportent des coûts sociaux et parfois des coûts psychologiques pour les personnes concernées. Personne ne connaît bien ces problèmes, autant l'avouer. Mais à première vue, ces coûts ne peuvent pas être élevés. Les coûts d'infrastructure imposés par les migrations, par exemple, sont certainement minimes, parce que les migrations étant lentes, le capital restant peut avoir perdu déjà toute valeur économique. Quand c'est le cas, seules les différences régionales dans les coûts de remplacement sont des coûts sociaux pertinents. De même, on peut faire observer que quand la population augmente, des frais d'infrastructure sont nécessaires quelque part. Seules comptent de nouveau les différences régionales dans le coût des investissements requis. Quant aux coûts individuels de la migration, ils dépendent des fonctions d'utilité de chacun. Bien malin celui qui avancerait avec certitude qu'ils sont excessifs compte tenu des avantages qui y sont attachés.

Une dernière remarque : en plus des composantes de développement et de gestion, une politique régionale comprend une composante sociale qui vise à fournir des services publics sur un pied d'égalité à tous les citoyens où qu'ils demeurent et à répartir équitablement les revenus entre riches et pauvres. Si nous voulons permettre en effet aux plus forts d'exercer leur action de

¹⁶ Lloyd Rodwin, “Urban Growth Strategies Reconsidered”, papier présenté au symposium de l’“University of Texas on Growth Centres”, en novembre 1969.

puissance, c'est seulement dans la mesure où celle-ci bénéficiera à l'ensemble de la communauté. Mais certains en souffriront sans aucun doute. Il appartient donc aux pouvoirs publics d'offrir les contre-poids nécessaires et de s'assurer que le bien-être de tous sera sauvegardé par une politique sociale qui sera d'autant plus généreuse que le pays sera plus prospère.

Conclusions

[Retour à la table des matières](#)

Nous pouvons maintenant conclure. On nous a demandé de définir les grandes orientations que devrait prendre le développement régional du Québec dans les années soixante-dix. Les options que nous avons choisies mettent en cause la stratégie générale qui a été suivie depuis quelques années au Québec. Nos options consistent :

- à favoriser l'expansion de Montréal ;
- à y stimuler les activités de développement ;
- à renforcer la position concurrentielle de Montréal sur les marchés internationaux et canadiens ;
- à encourager la déconcentration de Montréal vers sa zone périphérique de façon à obtenir un certain nombre de villes de 100,000 habitants et plus ;
- à multiplier les effets d'entraînement de Montréal auprès de la zone périphérique et des autres régions du Québec par une politique de croissance (distincte d'une politique de développement) visant à intégrer les régions du Québec aux circuits montréalais et partant aux circuits canadiens et étrangers.

Fin du texte