

OFF

A11 07 L D'ORIENTATION ÉCONOMIQUE

A14/J69-C

1966

...JT



B.S.S.

## SES TRAVAUX

Mars 1966



16 JAN 1967

228



Bibliothèque Nationale du Québec

OFF

A1107

A14/J69-

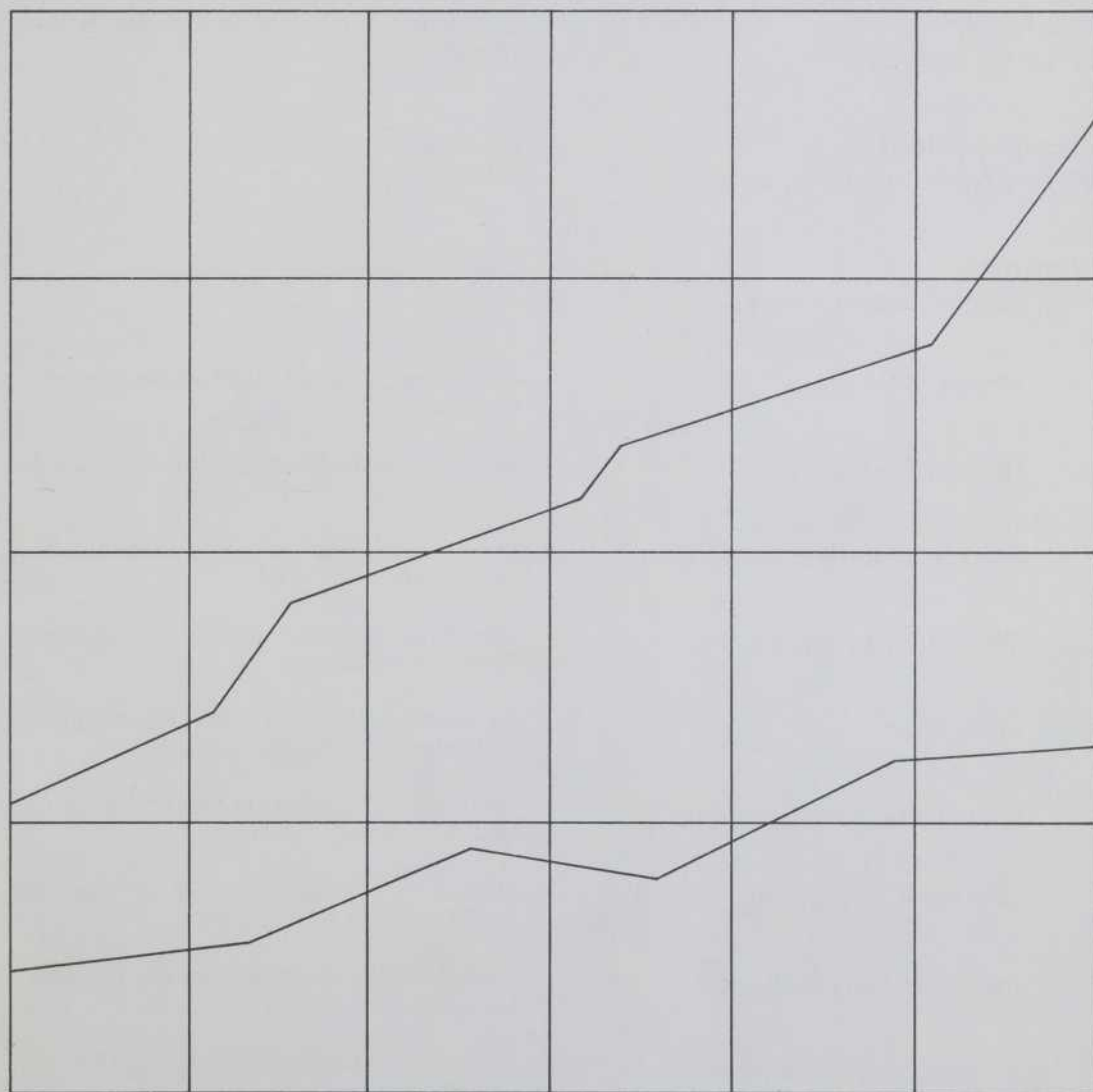
1966

# LE CONSEIL D'ORIENTATION ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC

## SON STATUT

## SES TRAVAUX

Mars 1966



## COMPOSITION DU CONSEIL AU 7 MARS 1966

<b>Président:</b> M. René Paré, c.r.,	président général de la Société des Artisans, Montréal
<b>Vice-président:</b> M. H. Carl Goldenberg, c.r.,	avocat et économiste, Montréal
<b>Membres:</b> MM. Jean-Claude La Haye,	urbaniste-conseil, Montréal
Marcel Bélanger,	comptable agréé et économiste-conseil, Québec
Roland Parenteau,	économiste, directeur général du C.O.E.Q., Québec
Paul Normandeau, ingénieur,	directeur industriel de la Société générale de financement, Montréal
Chs-Hubert Perrault, ing.,	président et gérant général de Casavant Frères, St-Hyacinthe
Lionel Sorel,	président général de l'Union catholique des cultivateurs, Montréal
Geo.-Henri Dubé, notaire,	président du Bureau de l'aménagement de l'Est du Québec, Rimouski
Donald E. Armstrong,	director of Graduate School of Business, McGill University, Montréal
Jean-Jacques Gagnon,	vice-président de Aluminium Co. of Canada Ltd., Montréal
Eugene Lawrence Neal,	président de Gaspesia Pulp & Paper Co. Ltd., Québec

Robert Sauvé,

secrétaire général de la Confédération des  
Syndicats nationaux, Montréal

F.-X. Bouchard,

industriel,  
Roberval

Mlle Huguette Plamondon,

vice-présidente du Congrès du Travail du  
Canada, Montréal

**Membres adjoints:**

MM. Jean-Claude Lessard,

président de la Commission hydroélectrique  
du Québec, Montréal

Ernest Mercier,

sous-ministre de l'Agriculture et de la Colo-  
nisation, Québec

Paul-Emile Auger,

sous-ministre des Richesses naturelles,  
Québec

Arthur Tremblay,

sous-ministre de l'Éducation,  
Québec

Jean-R. Deschamps,

sous-ministre de l'Industrie et du Commerce,  
Québec

**Directeur général:**

M. Roland Parenteau

**Secrétaire:**

Mlle Blanche Coulombe

## INTRODUCTION

Il arrive que l'opinion s'interroge sur les travaux du Conseil d'orientation économique du Québec. Quels en sont les résultats? de demander les uns. Servent-ils uniquement à conseiller le Gouvernement ou conduiront-ils finalement à l'élaboration d'un plan de développement économique? de s'enquérir les autres.

On ne saurait répondre à ces questions sans rappeler que le Conseil d'orientation économique du Québec a essentiellement la tâche d'exprimer au Gouvernement des avis qui n'ont pas force de décisions. Il appartient au pouvoir politique de suivre ou de refuser, de divulguer ou de taire les recommandations transmises par le Conseil sous le sceau du secret.

Le gouvernement du Québec a cependant fait part au public par le passé de bien des avis qu'il avait reçus du Conseil d'orientation économique du Québec et qu'il avait retenus pour diriger son action. Le rappel de ces recommandations et des études qui les ont inspirées ne risque donc pas de dévoiler des secrets, et il permettra d'indiquer les étapes et les progrès des recherches menées par le Conseil depuis sa formation en 1961.

Tel est l'objet de cette brochure. Elle décrit les structures et les travaux du Conseil d'orientation économique du Québec pour répondre à la part légitime de l'attente du public. Elle servira en quelque sorte d'introduction à la publication prochaine d'études spécialisées, dont la préparation fut parfois dictée par la nécessité d'éclairer la situation économique du Québec, sans pour autant conduire le Conseil à faire des recommandations au Gouvernement. On peut espérer que les résultats de ces travaux contribueront à faire progresser davantage l'intérêt de la recherche économique dans notre milieu.

## SON STATUT

Le gouvernement du Québec institua un Conseil économique en 1943. La seconde guerre mondiale allait alors entrer dans sa dernière phase, et bien des observateurs appréhendaient une grave crise économique après la fin du conflit. Il paraissait nécessaire de se préparer à l'avance à la reconversion des industries de guerre en industries de paix. Le nouvel organisme devait s'employer à rechercher cet objectif. Mais avant même qu'il n'ait pu exercer une influence décisive sur l'économie du Québec, il fut condamné à disparaître dès lors que le mandat de ses membres ne fut pas renouvelé au bout de trois ans, ainsi que l'exigeait la loi.

La prospérité qui suivit immédiatement la guerre contribua d'ailleurs à émousser l'intérêt que la population avait pu porter à la création d'un conseil économique. Mais à mesure que l'expansion économique d'après-guerre se ralentit vers le milieu de la dernière décennie, en laissant voir les signes de l'instabilité des affaires, on ressentit la nécessité d'obvier aux récessions par une organisation plus rationnelle de l'économie. L'idée de constituer un conseil économique québécois émergea de nouveau, ravivée par les vœux des principaux organismes socio-économiques. Il se trouvait du reste que le courant d'opinion pouvait s'appuyer sur le succès de la planification économique dont les échos nous parvenaient alors de plusieurs pays d'Europe.

Le gouvernement du Québec répondait ainsi à une attente grandissante lorsqu'il décida en août 1960 de reformer le Conseil économique en vertu de la loi qui l'avait institué en 1943. Il nomma cinq membres ou conseillers en leur confiant précisément la tâche de déterminer le statut et l'action de l'organisme futur en prévision de l'élaboration d'un nouveau projet de loi. Le résultat de cette réflexion, stimulée d'ailleurs par les recommandations de plusieurs associations, conduisit à la préparation d'une mesure législative qui fut adoptée par le parlement québécois le 22 février 1961 et appelée « Loi du Conseil d'orientation économique du Québec ». On en trouvera le texte reproduit à l'Annexe I.

En établissant le Conseil d'orientation économique du Québec, le Gouvernement pouvait opter entre deux types principaux d'organismes, soit la formation d'une équipe d'experts en économie, soit la constitution d'un corps représentatif com-

posé de porte-parole des divers milieux socio-économiques. Il est bien évident qu'un conseil économique, quel qu'en soit le modèle, a essentiellement pour tâche de conseiller le Gouvernement en matière économique ; mais tandis que le premier type d'organisme n'aurait rendu compte de ses travaux qu'à l'autorité politique à l'instar de tout service gouvernemental, le second aurait été comptable de ses délibérations non seulement envers le Gouvernement mais même envers le public, dont il eût représenté les intérêts divers à la façon d'un corps indépendant du pouvoir administratif.

### **Sa composition**

En réalité, le Conseil d'orientation économique du Québec ne fut constitué à l'image ni de l'un ni de l'autre de ces types d'organismes, tout en retenant cependant des traits de chacun d'eux. Il a ainsi un certain caractère représentatif dans la mesure où ses membres actuels en titre furent choisis pour leur expérience ou leur préoccupation soit dans un secteur de l'économie tel que l'industrie, l'agriculture ou la finance, soit dans un organisme ou une région. Cependant, ce caractère représentatif est forcément limité vu le nombre restreint des membres du Conseil et surtout parce que ceux-ci sont désignés non pour être les porte-parole d'associations ou de groupes divers, mais pour exprimer en toute liberté et compétence leur avis au Gouvernement en matière économique.

Le Conseil d'orientation économique du Québec comprend quinze membres en titre nommés par le Conseil des ministres, qui peut leur associer cinq membres adjoints, choisis parmi les hauts fonctionnaires. Les membres adjoints sont présentement les sous-ministres de l'Industrie et du Commerce, de l'Agriculture et de la Colonisation, des Richesses naturelles et de l'Éducation ainsi que le président de l'Hydro-Québec. Ils assistent aux réunions et participent aux délibérations sans pouvoir toutefois prendre part au vote, contrairement aux membres titulaires.

Ainsi que la loi l'y autorisait, le Conseil d'orientation économique du Québec a constitué, à la fin de 1964, un comité de direction composé de cinq de ses membres et dont font partie d'office le président et le vice-président du Conseil.

Il appartient au Comité de direction de tracer le programme de travail du Conseil, d'en préciser les modalités et d'en évaluer les résultats, tout en veillant à la régie interne en collaboration avec le directeur général. On trouvera d'ailleurs reproduit à l'Annexe II le règlement qui établit la composition et les fonctions du Comité de direction.

### **L'organisation du travail**

L'administration et la conduite des travaux du Conseil d'orientation économique du Québec relèvent en pratique du directeur général qui peut compter sur le concours d'une équipe de conseillers techniques versés dans les matières liées à l'économie. Le Conseil comprenait ainsi, le 1er janvier 1966, 15 conseillers techniques formés dans diverses disciplines, telles l'économie, la géographie et la sociologie. Il emploie, somme toute, un personnel technique limité en nombre par rapport à l'amplitude de ses préoccupations, aussi vastes que les dimensions mêmes de la réalité économique et sociale. Mais le Conseil n'a pas l'ambition d'embrasser tous ces aspects de la vie québécoise en se substituant aux organismes spécialisés. S'il devait entreprendre pour son compte les études fondamentales qu'il appartient aux divers ministères de mener dans le domaine de leur compétence, il attaquerait une tâche presque illimitée sans pouvoir éviter une dispersion et un chevauchement inutiles des recherches dont il resterait encore, à la fin, à réunir tous les éléments dans des vues d'ensemble. Tel est essentiellement le rôle du Conseil: dégager des synthèses qui s'appuient sur des études fondamentales conduites dans les organismes gouvernementaux, universitaires ou privés, et qui puissent guider une action cohérente et concertée.

C'est pourquoi la tâche essentielle du personnel technique du Conseil ne consiste pas à s'engager dans l'élaboration d'études économiques de détail. Il lui arrive pourtant de devoir se livrer à ce genre de travaux, à défaut de services de recherches économiques dans plusieurs ministères. Les conseillers techniques s'emploient principalement à préparer des études d'ensemble, à susciter et à coordonner des travaux de recherche conduits dans des ministères ou confiés à des universitaires ou à des organismes privés. Ils contribuent aussi à articuler l'action

du Conseil en servant de rapporteurs auprès des comités de travail, et de conseillers ou d'agents de liaison auprès des organismes intermédiaires, tels les conseils économiques régionaux. Ainsi, l'activité du Conseil d'orientation économique du Québec repose essentiellement sur la collaboration des services de recherches gouvernementaux, universitaires ou privés, et s'exerce en étroite relation avec les organismes destinés à favoriser l'étude et le progrès économiques de notre milieu.

Une des charnières du Conseil d'orientation économique du Québec réside dans les comités de travail qu'il peut constituer, en vertu de la loi qui le régit, pour analyser des problèmes qui s'insèrent dans l'inventaire de la réalité économique ou qui sont soumis à son examen. Composés de membres du Conseil, de fonctionnaires de divers ministères ou de spécialistes de l'extérieur, ces comités varient en nombre et en espèce selon les besoins. Ils peuvent s'attacher pendant une longue période à étudier un secteur ou une fonction de l'économie, telle la main-d'oeuvre, en vue de la préparation d'un plan de développement économique ; ou ils sont chargés de considérer une question particulière comme la recherche scientifique, par exemple, en prévision de l'élaboration prochaine d'une politique. Cinq comités ont ainsi poussé leurs recherches dans des directions diverses au cours de 1965 ; leurs travaux ont porté sur le chômage saisonnier, sur l'organisation de la recherche scientifique, sur la structure des conseils économiques régionaux, sur la désignation des centres régionaux et sur le rapport du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Il existe enfin, au sein du Conseil, des groupes de travail, d'une nature plus technique, que le directeur général forme à l'occasion pour l'aider à dégager des voies de solution dans l'étude de problèmes spécifiques.

### **Son mandat**

Tout le travail du Conseil d'orientation économique du Québec est finalisé par le mandat que le législateur lui a confié à titre « d'organisme d'étude, de recherche et de consultation en matière économique ». D'après l'article 3 de la loi qui l'a institué, le Conseil est chargé :

- a) d'élaborer le plan d'aménagement économique du Québec en prévoyant l'utilisation la plus complète de ses ressources matérielles et humaines ;
- b) de conseiller le Gouvernement, de sa propre initiative ou sur demande, sur toute question économique.

La première fonction assignée au Conseil d'orientation économique est aussi vaste qu'exigeante. Préparer un plan d'aménagement, c'est présenter une vue complète de la marche de l'économie interne pendant un certain nombre d'années à venir, compte tenu de la corrélation de tous les facteurs économiques et notamment de la population, de l'emploi, des investissements et de la production. Ainsi compris, un plan de développement économique est à la fois un instrument de prévision et d'orientation. D'un côté, les principaux agents de la vie économique élargissent leur horizon en passant de la prévision de leur activité propre à celle de toute l'activité collective. De l'autre côté, ils sont ainsi poussés à orienter ou à diriger leur action en fonction des objectifs prioritaires établis.

En somme, un plan vise à amener les divers agents économiques à ordonner leur activité dans un cadre ou un mouvement d'ensemble, sans cesser de poursuivre leur intérêt propre. Il conduit par là à substituer à une économie tiraillée entre des centres de décision divergents selon le poids des intérêts et des forces opposés, une « économie concertée » qu'on peut définir, à la suite de M. Bloch-Lainé, comme « un régime dans lequel les représentants de l'État (ou des collectivités secondaires) et ceux des entreprises (quel que soit le statut de celles-ci) se réunissent de façon organisée pour confronter leurs prévisions et pour ensemble tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement ».<sup>(1)</sup>

La seconde fonction du Conseil d'orientation économique du Québec consiste à conseiller le Gouvernement, de sa propre initiative ou sur demande, sur toute question d'ordre économique. Elle entraîne une responsabilité complémentaire, quoique distincte de la première, puisqu'elle permet au Conseil d'élaborer et de proposer des mesures accordées avec les exigences de la préparation d'un plan.

(1) *À la recherche d'une économie concertée*, Éditions de l'Épargne, Paris, 1964, 23 p.

Le rôle consultatif du Conseil ne saurait être confondu ni entrer en concurrence avec l'action des ministères, vu qu'il déborde le champ de compétence d'un ministère en particulier et qu'il s'exerce auprès du Conseil des ministres. Les recommandations du Conseil s'adressent au Cabinet dont les décisions, exprimées en textes de loi, sont ensuite appliquées par les ministères. Mais le Conseil n'a aucune autorité sur les ministères; il peut seulement solliciter leur collaboration pour obtenir des renseignements, pour mener des études avec leur concours, ou pour prendre connaissance de leurs projets respectifs en vue de les harmoniser ensemble. Car si c'est la tâche de chaque ministère de conduire ses recherches et d'élaborer ses plans, il appartient au Conseil d'orientation économique du Québec de les incorporer dans un plan général d'aménagement.

Le Conseil est amené à collaborer avec d'autres organismes gouvernementaux, tels que le Comité ministériel de planification (C.M.P.) et le Comité permanent d'aménagement des ressources (C.P.A.R.). Le premier se compose de cinq ministres qui se réunissent périodiquement pour examiner les recommandations du Conseil avant que celles-ci ne soient officiellement soumises au Cabinet, tandis que le second est constitué de hauts fonctionnaires et chargé de coordonner l'action gouvernementale des ministères dans le domaine des ressources naturelles, ainsi que de conseiller plus particulièrement le ministre de l'Agriculture sur les travaux d'A.R.D.A. (Aménagement rural et développement agricole). Le directeur général du Conseil d'orientation économique fait partie d'office du C.P.A.R.

On pourrait craindre que ces organismes de coordination ne fassent double emploi avec le Conseil d'orientation économique du Québec, si l'on ignorait qu'ils n'abordent pas nécessairement les mêmes problèmes ni surtout sous le même angle. Tandis que le C.P.A.R. intervient dans la coordination des projets d'application immédiate, liés à la mise en valeur des ressources naturelles, le Conseil travaille à élaborer des plans ou des politiques en n'importe quelle matière économique et à long terme. Les recommandations de l'un et de l'autre sont examinées, le cas échéant, par le Comité ministériel de planification avant d'être soumises au Conseil des ministres.

## SES TRAVAUX

Le Conseil d'orientation économique du Québec s'est mis à la tâche, voilà cinq ans, avec le souci de remplir dans les meilleurs délais le double mandat qui lui était assigné, à savoir, préparer un plan de développement économique et conseiller le Gouvernement.

### Déblayer la voie

En vue d'élaborer un plan, il constitua une quinzaine de groupes de travail qui se livrèrent à une étude plus ou moins circonstanciée des divers secteurs de l'activité économique au Québec. Le plus clair résultat de ces travaux fut de faire ressortir les nombreux obstacles à surmonter dans l'élaboration et l'exécution d'un plan adapté aux besoins du Québec.

Parmi ces difficultés, certaines tenaient à la pénurie de renseignements et de recherches d'ordre économique, à l'absence de méthodes de programmation économique, au manque de personnel expérimenté en planification et à un état d'esprit peu propice à la collaboration étroite entre l'État, le patronat et les syndicats. On eut aussi vite fait de découvrir des entraves d'ordre institutionnel. Il apparut, en effet, qu'il manquait au Québec des structures ou des mécanismes de coordination entre les organismes intermédiaires, les entreprises et les gouvernements, voire entre les ministères québécois eux-mêmes. Le partage des pouvoirs économiques entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec imposait également des limites à la planification à l'intérieur d'un État provincial. On dut même constater que les moyens d'action économique de l'État se trouvaient encore affaiblis au Québec par leur fractionnement épars entre plusieurs ministères.

L'analyse économique devait révéler, au surplus, des difficultés inhérentes à la nature de l'économie du Canada, dans son ensemble, mais qui présentent une intensité particulière au Québec. Il fallut convenir que l'activité économique s'était développée au Québec presque sous la seule impulsion de la libre entreprise, dont une grande partie dépendait de centres de décision situés hors du Québec et mus en fonction d'intérêts étrangers plutôt que de l'économie interne. Pendant ce

temps, le secteur économique issu du milieu se confinait trop souvent aux petites et aux moyennes entreprises, surtout de type familial et artisanal, et restait à l'écart des sources de financement comme des progrès techniques indispensables à l'organisation de la production et à l'accroissement de la productivité. Il n'est pas étonnant que, dans le contexte d'une économie ainsi compartimentée, la forte concentration capitaliste de la grande industrie primaire ait plutôt servi à tirer des ressources du territoire qu'à y engendrer d'autres richesses, à défaut de mener à l'établissement d'une industrie secondaire bien articulée qui eut pu assurer un niveau d'emploi stable et bien rémunéré. Or, la réalité économique québécoise porte les signes des résultats contraires: sous-emploi, taux de chômage des plus élevés au Canada, disparités croissantes entre les régions industrialisées et les régions défavorisées. Il n'y a plus de doute que le jeu de la libre entreprise ne peut réussir, par ses simples mécanismes d'offre et de demande, à remédier à ces perturbations et à corriger ces déséquilibres sans l'intervention ou le concours de l'État.

Tous ces travaux d'inventaire, que les groupes de travail du Conseil d'orientation économique du Québec ont effectués de 1962 à 1964, n'auront pas été vains. Ils ont permis de déblayer la voie, d'identifier des problèmes fondamentaux et d'indiquer les conditions préalables à la mise en oeuvre de la planification. Ils ont aussi fait saisir qu'il fallait poursuivre des recherches nombreuses et approfondies avant de songer à l'élaboration d'un véritable plan d'aménagement. Il a paru, dans ces conditions, irréaliste et prématuré de tenter de préparer un plan rigoureux dans les délais d'abord prévus, soit pour 1965. Mais la voie était ouverte, au delà des détours et des tâtonnements, à la maturation des problèmes et à la recherche des solutions.

En même temps qu'il s'employait à dégager les problèmes liés à l'élaboration d'un plan, le Conseil d'orientation économique du Québec s'est acquitté de sa tâche de conseiller le Gouvernement, en lui proposant l'adoption de mesures ou la création d'instruments aptes à accroître l'influence économique de l'État et à remplir des conditions préalables à la planification. C'est ainsi qu'il a recommandé au Conseil des ministres, de juillet 1961 à novembre 1964,

- l'établissement d'une industrie sidérurgique, dont les effets devraient parer à une lacune de l'économie québécoise et entraîner la croissance de l'industrie ;
- la création de la Société générale de financement, destinée à former de nouvelles entreprises ou à regrouper des entreprises existantes de façon à les moderniser et à les renforcer ;
- la nationalisation de l'électricité servant à la consommation publique en vue de favoriser une industrialisation décentralisée grâce à une certaine uniformisation des tarifs, et de conduire éventuellement à l'élaboration d'une politique générale de l'énergie ;
- l'émission d'obligations d'épargne du Québec pour permettre à l'Etat d'avoir accès aux ressources de l'épargne du milieu ;
- l'établissement de la Régie des rentes comme mesure de sécurité sociale et l'institution complémentaire de la Caisse de dépôts et de placements dont le réservoir de capitaux contribuera, par les sommes mises à la disposition du Gouvernement, des municipalités et des entreprises, à favoriser l'expansion économique.

Il aura fallu, en somme, prendre conscience de l'ensemble des problèmes économiques québécois pour s'apercevoir, au début de 1964, qu'il était impossible d'élaborer rapidement un plan adapté aux besoins du Québec en suivant un modèle préétabli, comme le Plan français ou le Plan hollandais. Les conditions et les objectifs économiques diffèrent, en effet, complètement dans un État aux frontières ouvertes comme une province, et dans un État indépendant, unitaire et quasi autarcique. Alors que le Plan français s'est attaché à atteindre des objectifs liés à l'équilibre de la balance des paiements, c'est-à-dire aux importations et aux exportations par rapport à la consommation intérieure et face à une pénurie de ressources et d'équipement, un plan québécois devrait plutôt remédier au sous-emploi chronique, aux disparités entre les régions du territoire et à la faiblesse des structures de production au milieu de ressources assez abondantes. C'est pourquoi, le plan québécois ne peut calquer un modèle, mais doit être fait

sur mesure et inventé de toutes pièces au prix de tentatives, de tâtonnements et d'expériences comme toute oeuvre de création. Que de points aura-t-il fallu élucider et de sentiers parcourir avant de découvrir que la réalité économique du Québec nous dictait d'aborder les problèmes de façon pragmatique, par en bas, de les ordonner selon leurs liens internes et de les sérier de manière à comprendre tous les éléments nécessaires à l'élaboration d'un plan!

### **Cerner la réalité par étapes**

C'est dans cette voie que s'est engagé le Conseil d'orientation économique du Québec depuis près d'un an et demi. Il a sectionné ou réparti, à la lumière des analyses antérieures, les multiples problèmes déjà mentionnés en cinq catégories, soit l'emploi, le développement régional, la recherche scientifique et la productivité, les ressources et les investissements. Quelque artificiel que puisse paraître au premier abord ce découpage ou ce regroupement d'aspects, il fait pénétrer au coeur des déficiences de l'économie québécoise dont il dégage les points sensibles, où l'action peut se concentrer en vue de contenir par étapes toute la réalité, ainsi que le présuppose l'idée de plan.

Le Conseil d'orientation économique a attaqué d'abord les trois premières de ces cinq catégories ou séries de problèmes. A cet effet, ses efforts l'ont amené à diriger une vaste enquête sur le chômage, à tenter de définir les cadres de l'aménagement régional et à étudier les structures nécessaires à l'éclosion de la recherche scientifique et industrielle.

En premier lieu, il a confié à un comité la tâche de mener une enquête approfondie sur le chômage saisonnier et son incidence sur le taux moyen de chômage, afin d'en déceler les causes et d'en indiquer les remèdes. Ces recherches jettent de la lumière notamment sur la corrélation des facteurs socio-économiques et institutionnels. Ils mettent en évidence les grandes disparités entre les régions sous le rapport du sous-emploi; ils permettent de juger du chômage par secteur industriel et partant de dégager les caractéristiques générales de la structure industrielle de telle ou de telle région; ils révèlent des lacunes d'ordre institutionnel dans l'incohérence et l'inadaptation des mesures rigides et éparses, que divers

gouvernements ou organismes gouvernementaux appliquent pour venir en aide aux chômeurs sans pour autant satisfaire les exigences du marché du travail qui est d'abord local et régional. Ces analyses sur le chômage saisonnier ont permis de rattacher ce phénomène aux autres aspects du déséquilibre du marché du travail. Et si approfondies soient-elles, elles ne peuvent constituer que le point de départ d'études plus poussées.

Fort de ces divers renseignements sur le chômage, le Comité de la main-d'oeuvre et de l'emploi, récemment formé au sein du Conseil, poussera ainsi plus avant ses recherches à tout le monde du travail « en prévision de l'utilisation la plus complète des ressources humaines », conformément à une partie du mandat du Conseil d'orientation économique. Il s'agit de mesurer l'offre et la demande de main-d'oeuvre, la formation des travailleurs et les qualifications requises par les secteurs industriels afin d'obtenir une vue prospective de l'emploi futur en essayant de prévoir l'évolution de l'activité économique, de la productivité et des besoins de main-d'oeuvre. À la lumière de ses constatations, le Comité sera alors en mesure de proposer une politique de l'emploi appropriée à une utilisation rationnelle de la main-d'oeuvre, et assortie des ajustements d'ordre institutionnel nécessaires à son application. Une fois cette dernière étape franchie, le Conseil d'orientation économique sera en possession de tout le dossier de la main-d'oeuvre et de l'emploi, qui fait partie intégrante d'un plan.

La deuxième section de problèmes qui a retenu l'attention du Conseil d'orientation économique depuis un an a traité aux structures et aux cadres de l'aménagement régional. Trois comités et deux groupes de travail en ont examiné ou en considèrent encore divers aspects, telles la répartition du territoire en régions, la structure des organismes régionaux de coordination, les méthodes d'enquête et d'animation sociale, l'expérience du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.), et la politique de développement régional. Toutes ces démarches de réflexion s'intègrent dans la perspective tant de plans régionaux que d'un plan général de développement économique. Comment songer, en effet, à planifier l'aménagement du territoire sans connaître les points de convergence de l'activité économique où concentrer les efforts de croissance, et sans se forger les outils, c'est-à-dire

les méthodes et les mécanismes indispensables à l'action concertée sur le plan régional ?

C'est pourquoi, le Conseil d'orientation économique du Québec a collaboré avec le Bureau de recherches économiques du ministère de l'Industrie et du Commerce, qui avait la tâche de délimiter, d'après une enquête menée auprès de la population, des entreprises et des organismes intermédiaires et gouvernementaux, des régions administratives conformes aux zones d'influence des villes. Il en est résulté une répartition du territoire en 10 régions et en 25 sous-régions, chaque région comprenant une métropole, des centres sous-régionaux et des centres intermédiaires. Le Gouvernement entend, ainsi qu'il en a fait part au public, utiliser ces divisions territoriales comme points d'appui pour faire rayonner ses services et pour diriger son action économique de façon à susciter, sur le plan régional, des centres d'attraction industrielle dont certains pourront devenir des pôles de croissance économique.

Par ailleurs, si la consultation et la participation de toutes les sphères de l'activité et de la population sont des éléments essentiels de toute planification, il apparaît indispensable de construire des mécanismes efficaces à cette fin. Sous ce rapport, le Conseil a non seulement encouragé la formation de conseils économiques régionaux, mais a contribué à en définir les structures, les fonctions et les objectifs, de sorte que la plupart des régions du Québec ont maintenant fait naître des organismes de coordination ou d'aménagement économique, qui sont autant de lieux de convergence des opinions et des énergies du milieu que des pivots de collaboration avec le Conseil. C'est grâce à l'étroite coopération de deux de ces instruments de consultation que le Conseil d'orientation économique a pu diriger notamment deux enquêtes, l'une au Saguenay — Lac St-Jean et l'autre dans la Vallée de l'Etchemin, en y associant les institutions et les habitants de façon à leur faire prendre conscience de leurs problèmes et des moyens de les résoudre. Pareille tentative d'animation et de participation sociale est une expérience encore assez neuve, dont la pratique permet de préciser les méthodes d'action, de former des animateurs sociaux et d'éveiller des préoccupations collectives parmi la population.

A cet égard, les travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.) auront été des plus profitables. Le Conseil d'orientation économique du Québec en a suivi les diverses étapes et a la tâche d'en examiner les résultats en vue de conseiller le Gouvernement sur le plan d'aménagement du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie. Il est ainsi en mesure de tirer de l'expérience du B.A.E.Q. des enseignements fort utiles sur le développement régional.

Bref, tous ces cheminements constituent autant de moyens d'enserrer et de saisir la réalité régionale dans sa complexité et doivent naturellement conduire à l'élaboration d'une politique d'aménagement régional. Ils ont d'ailleurs fait ressortir certains éléments de cette politique comme le cadre géographique et le rôle des conseils économiques régionaux. Ils en ont montré les exigences par les déséquilibres régionaux et ils en ont indiqué un principe directeur dans la concentration de l'activité économique vers des pôles de croissance. Il appartient au Conseil d'orientation économique du Québec de déterminer sous peu, avec le concours de divers ministères et autres organismes gouvernementaux, le contenu d'une telle politique qui guidera l'aménagement régional et fournira une pièce importante d'un plan de développement économique.

La troisième catégorie de problèmes, dont la solution paraissait particulièrement pressante dans la perspective des plans de développement économique, se rattache à la recherche. L'état de l'économie comme de l'enseignement faisait réclamer depuis longtemps au Québec l'institution d'organismes qui pussent encadrer et stimuler la recherche scientifique et appliquée, indispensable au progrès socio-économique. Il était bien évident, par exemple, que la plupart des entreprises, notamment les petites et les moyennes, ne pouvaient avoir accès aux recherches que nécessitait pourtant une croissance accordée avec les exigences de la production et de la productivité.

Face à ces besoins, le Conseil d'orientation économique du Québec n'a pas limité ses préoccupations à l'aspect institutionnel de la recherche, mais se soucie également de déterminer le contenu d'une politique de la recherche. Les conclusions d'un de ses comités ont conduit à la préparation d'un projet d'organisation

de Conseil de recherche scientifique et de Centre de recherche industrielle. Mais d'autres études, déjà amorcées, devraient aider à préciser les liens de la recherche et de la productivité, ainsi que les rapports entre la productivité et le développement de la petite et de la moyenne entreprise. Lorsque les résultats de ces travaux complémentaires seront rassemblés, il sera possible d'élaborer une politique de la recherche qui réponde aux besoins d'une économie moderne. On aura du même coup rempli une autre condition essentielle à la réalisation d'un plan d'aménagement.

Il est normal qu'à mesure qu'il cerne la réalité socio-économique du Québec et qu'il tente de rassembler ainsi les éléments essentiels d'un plan, le Conseil d'orientation économique soit amené à exercer son rôle consultatif en proposant au Gouvernement des jalons indiquant la direction vers l'objectif ultime qu'est la réalisation du Plan. Tel est le sens des principaux avis qu'il a exprimés au Gouvernement depuis un an. Il a notamment recommandé :

- la division du territoire en 10 régions administratives, susceptibles de favoriser la formation de centres d'attraction industrielle ;
- la reconnaissance officielle de huit conseils économiques régionaux, dont les fonctions d'étude, d'animation et de consultation s'inséreront comme des rouages indispensables entre la population et l'autorité supérieure, dans la perspective de l'aménagement régional ;
- la création d'un Conseil de recherche scientifique et d'un Centre de recherche industrielle comme moyens d'accélérer le progrès socio-économique du Québec.

Les autres recommandations qu'il a faites pendant la même période visaient de même à mettre en place des pièces qui s'agenceront ultérieurement dans l'ensemble du plan.

Il reste, parmi les cinq séries de problèmes délimités plus haut, deux catégories de questions dont l'étude n'a guère été amorcée jusqu'ici au Conseil d'orientation économique : il s'agit des richesses naturelles et des investissements. L'analyse

du chômage et des déséquilibres régionaux a bien montré l'importance d'une exploitation rationnelle des richesses naturelles et d'une répartition judicieuse des investissements. On a pu constater, en effet, que le relèvement des régions excentriques et l'utilisation complète de leur main-d'oeuvre exigeront une mise en valeur maxima et coordonnée des richesses naturelles, ainsi qu'un ordre prioritaire d'investissements. Au reste, même l'économie des régions industrialisées, basée en bonne partie sur l'exploitation et la transformation des ressources, ne peut que profiter d'une politique bien ajustée des ressources et des investissements.

Il se trouve que le Québec a le pouvoir de se forger les instruments d'une telle politique. Il a, d'un côté, l'autorité de gérer les richesses naturelles par ses organes ministériels et, de l'autre, la responsabilité de mettre en place l'infrastructure, l'équipement et les services que nécessite une économie fondée sur l'exploitation des ressources. Mais il appartient d'abord aux ministères, chargés de gérer les richesses naturelles, de se livrer aux études détaillées d'inventaire, de structures ou de rentabilité, nécessaires à l'aménagement des ressources. Certains travaux de ce genre sont déjà en voie de préparation ou même d'achèvement. On peut ranger parmi cette dernière catégorie les études qui furent entreprises par la direction de la Planification du ministère des Richesses naturelles et qui ont mené à l'institution de la Société québécoise d'exploration minière. De même en est-il de l'inventaire que le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec a fait des ressources du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie. De leur côté, la Commission royale d'enquête sur l'Agriculture et le Comité d'enquête du ministère des Terres et Forêts devraient indiquer les moyens de mettre complètement en valeur les sols arables et la forêt. Tous ces éléments réunis formeront les matériaux dont on pourra tirer une synthèse en vue de l'élaboration systématique d'une politique des ressources, à la fois cohérente, intégrée à la diversité des régions.

Une politique coordonnée des ressources entraînera évidemment l'obligation d'investir en conséquence dans l'aménagement des richesses naturelles selon les régions. Si les travaux d'inventaire révèlent, par exemple, que le développement d'une région doit être basé sur l'exploitation agencée de deux ou trois ressources

complémentaires disponibles, les dépenses gouvernementales d'infrastructure et d'équipement devront être appropriées à ces exigences. On peut déjà entrevoir les effets bénéfiques des investissements publics qui, au lieu d'être dispersés sur tout le territoire, seraient ainsi concentrés sur des objectifs conformes à la vocation des diverses régions. Affectées à l'infrastructure indispensable au progrès d'une région, les dépenses d'immobilisations peuvent jouer un rôle moteur de développement en ouvrant la voie à l'installation d'entreprises, aux échanges commerciaux comme à une meilleure formation et utilisation des travailleurs. Ainsi, il ne paraît pas téméraire de pressentir qu'en raison de l'interdépendance des facteurs ou des fonctions économiques, le problème de la main-d'oeuvre et de l'emploi se résoudra finalement par les investissements dans l'aménagement régional.

### **Boucler la boucle**

En fait, la réalité socio-économique est comme un tissu aux fils emmêlés au point de sembler d'abord inextricables. Le Conseil d'orientation économique du Québec s'est employé en premier lieu, pendant ses premières années d'existence, à en démêler l'écheveau pour identifier chacun de ses brins; puis, découvrant leur enchaînement, il a pu se mettre à en recomposer la trame pour saisir la réalité et agir sur elle. Les cinq grandes catégories de problèmes, où le Conseil a groupé les obstacles à surmonter et les conditions à remplir à toute élaboration de plan, représentent ces réseaux de liens entrecroisés qui commandent la texture de la vie économique du Québec. Les réponses, que les études en cours apportent à ces séries de questions, préparent les matériaux qui entreront dans l'élaboration d'un plan de développement économique. Il ressort déjà du recoupement des clivages, dont on voit les signes dans l'analyse des problèmes, que les résultats des travaux s'agenceront dans l'ensemble du gros oeuvre, même si l'assemblage de ces pièces doit exiger, dans la composition même du plan, des efforts complémentaires d'ajustement pour assurer la cohérence des nombreux objectifs selon un ordre de réalisations prioritaires.

Entre-temps, les travaux du Conseil d'orientation économique dépendront de plus en plus, pour avancer rapidement, de l'amélioration des méthodes de collaboration et de consultation entre les divers organismes et en liaison avec les différents milieux. À venir jusqu'à ce jour, des ministères ont prêté leur concours par leurs services d'études économiques et par certains de leurs fonctionnaires invités à faire partie des comités d'étude du Conseil. De même, des dirigeants d'entreprises et de syndicats ont collaboré, à titre de membres de comités, aux travaux du Conseil d'orientation économique du Québec, où ils étaient cependant désignés pour exprimer leur avis personnel plutôt que les vues de leur groupe. Par ailleurs, la consultation s'organise sur le plan régional par l'intermédiaire des conseils économiques régionaux. Mais à mesure que les études économiques progressent, il devient nécessaire d'étendre de façon systématique ce mécanisme de consultation à toutes les sphères de l'activité économique. S'il appartient à l'État de créer les conditions propices à la planification, il est convenu qu'il se garde d'imposer ses décisions aux agents de la vie économique, sans requérir leur consentement. Or, comment faire participer divers syndicats ouvriers, quelques centaines d'associations patronales et tant d'organismes gouvernementaux et autres, à la préparation et à l'exécution d'un plan ? Il paraît déjà pressant d'entamer le dialogue avec des groupements qui soient des interlocuteurs valables, notamment dans chaque secteur industriel et parmi les employeurs, et même de susciter la création d'organismes collectifs, comme un Conseil du Patronat, par exemple, qui réalisent au préalable une certaine cohésion de l'opinion d'un groupe.

Par ailleurs, la nécessité se fait de plus en plus sentir d'adapter aux besoins d'une économie planifiée des structures administratives qui furent conçues à un autre âge et dans un contexte socio-économique maintenant révolu.

# ANNEXE I

## LA LOI

### INSTITUANT LE CONSEIL

SANCTIONNÉE LE 22 FÉVRIER 1961

SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement du Conseil législatif et de l'Assemblée législative de Québec, décrète ce qui suit :

1. La présente loi peut être citée sous le titre de « Loi du Conseil d'orientation économique du Québec ».

2. Un organisme d'étude, de recherche et de consultation en matière économique, ci-après désigné « le Conseil », est institué sous le nom de « Conseil d'orientation économique du Québec ».

3. Ce Conseil a pour mission :

a) d'élaborer le plan de l'aménagement économique de la province en prévoyant l'utilisation la plus complète de ses ressources matérielles et humaines ;

b) de conseiller le gouvernement, de sa propre initiative ou sur demande, sur toute question économique.

4. Le Conseil peut :

a) constituer un comité de direction choisi parmi ses membres ;

b) former des comités d'étude choisis parmi ses membres ou des personnes de l'extérieur ;

c) édicter des règlements pour sa régie interne.

5. Les règlements du Conseil pour sa régie interne ou la formation de comités n'entrent

en vigueur qu'avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil.

6. Le ministre de l'industrie et du commerce peut, à la demande du Conseil, faire effectuer les recherches que ce dernier juge utiles ou nécessaires à la poursuite de son activité, par le bureau de recherches économiques et scientifiques du ministère de l'industrie et du commerce ou par tout individu ou tout organisme public ou privé.

7. Tout autre ministre de même que tout organisme provincial est également autorisé à prêter son concours au Conseil.

8. Le Conseil est formé de quinze membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil pour trois ans, à compter de la date fixée pour l'entrée en vigueur de la présente loi ou de son anniversaire.

Les quinze premiers membres seront néanmoins nommés, cinq pour un an, cinq pour deux ans et cinq pour trois ans.

Toute vacance est comblée pour trois ans, ou selon le cas, pour la durée non écoulée des fonctions du membre à remplacer. Les membres du Conseil sont rééligibles.

9. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer membres adjoints du Conseil au plus cinq fonctionnaires permanents du gouvernement.

Ces membres adjoints prennent part aux délibérations du Conseil mais ils ne participent pas aux décisions, n'ayant pas droit de vote. Ils sont nommés durant bon plaisir.

**10.** Le lieutenant-gouverneur en conseil désigne un des membres du Conseil comme président et un autre comme vice-président.

**11.** Les membres du Conseil et de ses comités ne reçoivent aucun traitement. Ils sont indemnisés de ce qu'il leur en coûte pour assister aux assemblées et reçoivent une allocation de présence fixée par le lieutenant-gouverneur en conseil.

**12.** Le Conseil présente, au moins une fois l'an, un rapport de son activité au lieutenant-gouverneur en conseil par l'entremise du premier ministre.

**13.** Le premier ministre dépose devant la Législature, dans les quinze jours du commencement de chaque session, un rapport de l'activité du Conseil.

**14.** Le premier ministre peut convoquer des réunions spéciales du Conseil, en outre de celles que le Conseil doit tenir, en vertu des règlements qui le régissent.

**15.** Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme suivant la Loi du service civil tous

fonctionnaires ou employés nécessaires au fonctionnement du Conseil.

**16.** Les dépenses occasionnées par l'exécution de la présente loi sont payées sur les deniers votés à cette fin par la Législature.

**17.** Le premier ministre est chargé de l'application de la présente loi.

**18.** La loi 7 George VI, chapitre 8, est abrogée.

**19.** La présente loi entrera en vigueur à la date qui sera fixée par proclamation du lieutenant-gouverneur en conseil.

## ANNEXE II

### RÈGLEMENT #4

#### COMITÉ DE DIRECTION

1. Le Comité de direction est formé de cinq membres du Conseil, comme suit :
  - a) le président et le vice-président du Conseil ex officio ;
  - b) trois autres membres nommés pour un an à la première assemblée du Conseil tenue après la nomination des membres appelés à remplacer ceux qui sortent de charge cette année-là.
2. Il appartient au Conseil de combler une vacance qui survient au cours du mandat d'un membre du comité.
3. Le Conseil désigne parmi les membres du Comité de direction un président et un vice-président.

Cette désignation se fait à la séance où a lieu la nomination des membres du Comité de direction.
4. Cependant, si la désignation du président et du vice-président du Comité de direction ou la nomination de ses membres n'a pas été faite à la séance voulue, elle peut être faite à toute séance subséquente.
5. Les fonctions du Comité de direction sont les suivantes :
  - a) préparer un programme général de travail pour le Conseil et le lui présenter ;
  - b) établir un calendrier de travail, après consultation du directeur général ;
  - c) voir au choix des méthodes de travail ;
  - d) préparer l'ordre du jour des séances du Conseil ;
  - e) voir à donner suite aux résolutions du Conseil ;
  - f) demander au ministère de l'Industrie et du Commerce ou à tout autre ministère ou organisme provincial d'effectuer les recherches jugées utiles à la poursuite de l'activité du Conseil et de fournir des renseignements à cette fin ;
  - g) proposer le schéma de l'organisation du Conseil et la description des fonctions du personnel qui y est attaché.



BNQ



000 175 961