Pour circulation interne

POUR UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

(Projet de rapport)

PREMIÈRE PARTIE

Chapitre I
Chapitre II
Chapitre III

Conseil d'Orientation Économique du Québec

Province de Québec

Septembre 1966

POUR UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

(Projet de rapport)

PREMIÈRE PARTIE

Chapitre I
Chapitre II
Chapitre III

Conseil d'Orientation Économique du Québec

Province de Québec

Septembre 1966

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	
CHAPITRE I - L'ORGANISATION DES TENDANCES QUEBECOISES: TENDANCES PASSEES ET RECENTES	1
1. Le cadre général du développement de la Province	1/4
A. La permanence de certaines inadaptations régionales	1/4
B. Les facteurs d'évolution extérieurs à la Province	1/6
2. Les différentes phases du Développement: la mise en place d'une économie industrielle	1/8
A. De la Colonisation aux années 1860/70	1/8
B. De 1860/70 à la Première Guerre Mondiale	1/10
C. L'Entre deux guerres et la IIe Guerre Mondiale: 1918-1945	1/22
D. L'Après-Guerre: 1945-1965	1/30
3. L'interaction des différents facteurs de localisation: Essai de synthèse	1/37
A. Les facteurs endogènes	1/39
B. Les facteurs exogènes	1/51
C. L'urbanisation comme conséquence de l'évolution des facteurs de localisation	1/56
CHAPITRE II - L'INFLUENCE DES POUVOIRS PUBLICS SUR L'EQUILIBRE INTERREGIONAL	11/1
1. Le régime économico-social	11/3
2. Les structures constitutionnelles et administratives	11/8
A. Le partage des responsabilités entre le Gouvernement fédéral et les provinces	11/9
B. Le partage des responsabilités entre le Gouvernement provincial et les municipalités	11/14
3. Typologie des politiques provinciales traditionnelles	11/26
A. Les politiques à incidence territoriale obligée	11/26
B. Les politiques intentionnellement régionales	11/28
C. Les politiques à incidence régionale involontaire	11/31
D. Les politiques sans incidence régionale aucune	11/32
4. Les décisions de type discrétionnaire	11/34
CHAPITRE III - LES MANIFESTATIONS CONCRETES DES PHENOMENES DE DESEQUILIBRE REGIONAL	111/1
1. L'existence des déséquilibres régionaux	111/3
A. Les inégalités dans la répartition géographique, les migrations internes et la composition de la population québécoise	111/3
B. Les disparités de revenu	111/22
C. Les disparités de salaires	111/33
D. Les disparités de chômage	111/42
E. Les inégalités régionales dans le niveau d'instruction	111/50
F. Le phénomène de la concentration des activités économiques dans la région montréalaise	111/54
2. La prise de conscience des déséquilibres régionaux	111/61

I N T R O D U C T I O N

"La croissance et le développement ne sont pas uniformément répartis: ils se manifestent en des points déterminés d'où peuvent se propager des effets d'entraînement ou des effets de freinage"(1). Cette constatation, largement admise aujourd'hui par les théoriciens du développement régional, est même considérée comme une évidence. De tout temps et sur tous les continents, des zones de prospérité ont cotoyé des zones de pauvreté tandis que le progrès technique modifiait sans cesse la répartition dans l'espace de ces deux types de zones. Statistiquement, deux facteurs essentiels concrétisent les manifestations de la croissance: l'industrialisation et l'urbanisation. D'une manière générale, on remarque qu'aux zones prospères correspondent un potentiel industriel important et un taux d'urbanisation très supérieur à la moyenne du pays ou de la grande région considérée.

A cet aspect discontinu de la croissance dans l'espace ne correspond pas, cependant, une adaptation spontanée du facteur humain. La rapidité de l'accroissement des populations urbaines, due partiellement à une

---

(1) François Perroux, l'Economie du XXe siècle. P.U.F. (1ère ed.) 1961. p. 169.

importante immigration en provenance des zones rurales, n'a pas résolu les problèmes d'adaptation propres à ces zones. D'une part, les progrès considérables de la productivité agricole laissent subsister malgré l'émigration, un excédent de main-d'oeuvre, d'autre part, un certain attachement au terroir, ou si l'on préfère une certaine absence de mobilité de la main-d'oeuvre, met en lumière le caractère partiel de la solution migratoire. De ce fait, même des zones relativement bien localisées, en fonction des marchés ou des ressources naturelles, mais mal desservies par les réseaux de transport et, surtout, sous équipées intellectuellement, ne peuvent spontanément effectuer la reconversion et l'adaptation nécessaires étant donné la rigueur des facteurs de localisation qui accordent une valeur plus grande aux éléments tangibles (matières premières, système de transport, proximité des marchés, main-d'oeuvre qualifiée disponible sur place) qu'aux considérations d'ordre social (chômage, faible niveau de vie, émigration). Les conséquences d'une telle situation, qui s'analysent en terme de disparités sont connues: à partir d'un certain seuil, le processus cumulatif de l'exode rural s'auto-entretient, accentué notamment par la prise de conscience collective des disparités et aggravé par le départ des éléments les plus dynamiques de la région. Mais, de plus, ces déséquilibres entraînent, dès qu'ils deviennent excessifs, des gaspillages graves:

-gaspillages humains surtout dans les régions où le sous-enseignement aigu empêche que les enfants les plus doués puissent poursuivre normalement leurs études et fournir ainsi à l'économie les cadres qui lui sont nécessaires.

-gaspillages des ressources naturelles dans certaines régions où le vieillissement de la population et surtout les migrations ne permettent pas de tirer le meilleur parti des ressources existantes.

Dans les régions les plus pauvres, le sous développement résulte d'une productivité insuffisante du travail et du capital qui est, elle-même, liée aux défauts des structures sociales. L'obstacle majeur que rencontre l'évolution économique est donc cette inadaptation des facteurs humains aux exigences du développement.

Mais, fait plus grave, ces déséquilibres et ces gaspillages portent préjudice directement ou indirectement non seulement aux régions défavorisées mais également aux régions les plus avancées. Celles-ci sont amenées à assumer la charge des obligations fiscales et sociales que les régions défavorisées ne peuvent prendre en compte.(1) De même, l'insuffisance du pouvoir d'achat des populations des régions déprimées limite les débouchés des entreprises des autres régions et réduit en définitive les possibilités de croissance de l'ensemble.

Au sein de la Province de Québec, ce mouvement inéluctable (que l'on retrouve d'ailleurs à des degrés divers dans tous les pays développés) peut être analysé à travers les disparités de revenus, d'emploi, de localisation industrielle, etc... Mais la coordination

---

(1) ou du moins qu'elles peuvent prendre en compte, mais pour une part trop faible par rapport à leurs dimensions territoriales et humaines et surtout par rapport à leurs besoins réels.

des politiques des ministères et des organismes publics n'est pas la règle sur le plan régional, et les actions harmonisées tendant à résoudre tous les problèmes d'une zone déterminée de la Province, demeurent embryonnaires, ou du moins, sont trop récentes pour être analysées (Gaspésie et Plan d'Aménagement du B.A.E.Q.). Or, un courant "régionaliste", dont il est difficile d'analyser actuellement les aspirations profondes(1) se manifeste avec une certaine vigueur depuis quelques années. Il n'est, en quelque sorte, que la manifestation concrète du franchissement d'un seuil d' "inégalités tolérables" entre les régions, seuil au-delà duquel la croissance économique de l'ensemble, y compris les zones considérées comme étant prospères, risque d'être compromise.

Ce courant appelle, de la part des Pouvoirs Publics, la prise en considération des problèmes régionaux et la mise en place, dans les faits, d'une véritable politique régionale.

---

(1) Encore que, selon certains journaux locaux, le caractère "égalitariste", - c'est-à-dire prônant la répartition équilibrée des investissements publics et éventuellement privés - de ce courant soit nettement affirmé.

CHAPITRE I

CHAPITRE I. L'ORGANISATION DE L'ECONOMIE QUEBECOISE: TENDANCES PASSEES ET RECENTES

Les facteurs de production - sol, (1) capital et travail - sont inégalement répartis dans l'espace. Aussi, le but de toute entreprise est-il d'essayer de les combiner afin de produire au moindre coût, et, par là, d'en tirer le plus grand profit. La localisation des activités économiques consécutive à la recherche d'un tel objectif repose donc sur des critères propres aux entreprises, appréciables en termes de coûts. Y a-t-il dans ces critères une place pour des considérations d'ordre social, d'ordre esthétique ou d'ordre humain? Apparemment, dans la mesure ou une barrière mal définie, mais réelle, existe entre la liberté de décision des entreprises et la sauvegarde d'intérêts dits collectifs, on doit reconnaître qu'actuellement les pouvoirs publics (2) ne sont concernés qu'indirectement, et surtout ne sont concernés qu'après le choix des localisations par les producteurs, quitte à prendre en charge la quasi totalité des équipements "collectifs" non directement productifs.

Ainsi, ces pouvoirs de décision presque entièrement discrétionnaires pour l'entrepreneur et, en fait, imposés pour les représentants de la collectivité (et souvent recherchés par eux, notamment avec la formule des parcs industriels), ont conduit depuis bientôt trois siècles à une certaine répartition géographique des activités économiques, les unes imposées par des facteurs de localisation contraignants (agriculture et élevage sur les sols adaptés à ces activités, exploitations minières sur les gisements (3)) les autres laissées, d'une certaine manière (4),

---

(1) et sous-sol.

(2) qu'ils se situent au niveau fédéral, provincial ou municipal.

(3) encore que la possibilité de choisir entre plusieurs gisements soit fréquente.

(4) Si la localisation est abordée de manière scientifique, les choix sont, en fait, très réduits.

au libre choix du producteur. On pourrait ainsi supposer que ces localisations fondées sur la minimisation des coûts sont rationnelles et qu'en définitive, la collectivité, par le biais des prix, en profite directement. Une telle supposition doit cependant être sérieusement contestée pour un certain nombre de raisons d'importance variable mais dont la conjonction peut remettre en cause le bien fondé - c'est-à-dire la rationalité de la localisation.

Comme nous l'avons vu, les régions ne disposent pas de potentialités analogues. Certaines ont une vocation agricole, grâce à la qualité de leurs sols, d'autres bénéficient de la présence de ressources minières abondantes, ou sont situées à proximité de voies de communication, naturelles ou créées par l'homme, suivant des critères qui ne furent pas nécessairement économiques , leur permettant de bénéficier de ressources provenant d'autres régions.

Cette première inégalité entre les vocations des régions, se trouve aggravée par l'apparition puis le déclin de certaines formes ou de certains types d'activité. Or, si les activités peuvent se créer, prospérer, décliner puis disparaître, il ne s'agit là en définitive que la manifestation très concrète de la pérennité d'une logique de la localisation appréciée en termes de coûts par l'entrepreneur. Mais les hommes, eux, sont moins "logiques" ou, si l'on préfère, s'attachent plus facilement à une région même si celle-ci a cessé d'être prospère et de leur fournir ce dont ils ont besoin.

Cette modification des bases sur lesquelles se trouvent assises les activités économiques régionales est-elle inéluctable, constitue-t-elle un bien ou un mal, dispose-t-on d'un certain pouvoir pour en infléchir l'évolution? Si ce sont là les questions que doit poser une véritable politique de développement

régional, nous devons, en premier lieu, nous interroger sur les raisons qui font que ces questions se posent, c'est-à-dire sur l'évolution de l'économie traditionnelle québécoise vers une économie industrielle moderne avec les conséquences que cela a pu avoir sur les localisations.

Pour ce faire, nous examinerons successivement:

1. Le cadre général du développement de la province.

2. Les différentes phases de développement: la mise en place d'une économie industrielle.

3. L'interaction des différents facteurs de localisation: essai de synthèse.

---

1. Le cadre général du développement de la province.

Avant d'analyser l'évolution proprement dite de l'économie québécoise, il paraît important de re-situer le développement de la Province dans son cadre historique et de montrer, d'une part, que les disparités régionales ne constituent pas un problème récent et, d'autre part, que certains facteurs "exogènes" ont eu une importance considérable sur la répartition régionale des activités.

A. La permanence de certaines inadaptations régionales.

Si la prise de conscience collective des difficultés que connaissent, actuellement, certaines régions est relativement récente, les difficultés, elles, sont très anciennes. Ainsi, de 1870 à 1910, période de développement pourtant très active, 480,000 québécois émigrèrent(1) aux Etats-Unis, principalement en Nouvelle Angleterre où l'industrie textile, alors florissante, offrait de nombreux emplois. Cependant si l'on en juge par le nombre de ces émigrés qui revenaient au Québec, on peut supposer que ce n'est pas l'esprit d'aventure qui les incitait à partir mais plutôt des exigences très matérielles dont leur pays d'origine ne permettait pas la satisfaction. La différence essentielle entre cette époque et la période contemporaine, est qu'à faible niveau de vie égal, il n'y avait qu'une solution au XIXe siècle - émigrer - alors qu'actuellement, en plus de cette solution extrême, il y a toujours une possibilité pour le travailleur sans emploi de bénéficier de ressources d'assistance non négligeables. De même les départs vers l'Ouest, au début du XXe siècle montrent que, depuis fort longtemps déjà, l'équilibre entre les ressources de certaines régions québécoises et la population qui y vivait était très précaire.

---

(1) L'Actualité Economique: 38ème année No. 3 octobre-décembre 1962. Mouvements migratoires et croissance démographique p.411.421. Cf. également: L'émigration des canadiens français au XIXe siècle. A. Faucher, in "Recherches Sociographiques": Vol. IV p.277-317. Presses de l'Université Laval 1964.

Dès lors, si l'on peut considérer que la prise de conscience individuelle de ces déséquilibres est fort ancienne, deux changements fondamentaux - parallèlement à l'évolution des facteurs techniques, historiques ou économiques que nous verrons ultérieurement et auxquels ces changements sont étroitement liés - paraissent avoir bouleversé depuis moins d'un siècle l'attitude des groupes face aux problèmes régionaux affectant aussi bien leurs habitudes de vie que leur mentalité: l'urbanisation et le développement des moyens d'information.

i) L'urbanisation.

De 1871 à 1961, on assiste à un renversement presque complet de la part relative des populations urbaine et rurale(1). Les conséquences de ce renversement sont connues: la satisfaction des besoins "essentiels", obtenue jusqu'alors sans recours à des moyens monétaires importants, devient, dans une société urbaine, indissociable de l'obtention d'un emploi rémunéré. Si l'on ne meurt pas de faim à la campagne, on peut, par contre, malgré un revenu monétaire nominal beaucoup plus élevé, vivre en ville dans le dénuement le plus total. De plus, du simple fait de la promiscuité, la perception des inégalités devient quotidienne tout comme sont quotidiens les besoins nouveaux, jusque là non "essentiels", nés de la vie urbaine.

ii) Le développement des moyens d'information et de communication.

On n'insistera peut-être jamais assez sur le rôle considérable joué par la généralisation de moyens d'information nouveaux - journaux, radio, télévision et cinéma - sur les habitudes de consommation, sur les besoins et les aspirations des différents

---

(1) En 1871 la population urbaine ne représente que 22.8% contre 77.2% pour la population rurale. En 1961 ces pourcentages sont respectivement de 74.3% et 25.7%.

groupes de la société. Si, à la longue ces besoins et ces aspirations tendent très nettement à se niveler, ils le font souvent de la manière la plus artificielle, sous l'influence notamment du crédit à la consommation et de la publicité qui deviennent ainsi les bases du système. De plus, la conjonction de ces effets permanents d'imitation et de démonstration, soigneusement entretenus par une publicité toujours plus persuasive, a pour conséquence de réduire constamment, entre les différentes régions et entre les différents groupes sociaux, la faculté d'accepter les inégalités économiques et sociales. Mais, à cet aspect, que l'on peut qualifier de positif des moyens modernes d'information, doit correspondre, sous peine de tensions graves, la mise en place d'instruments susceptibles d'éliminer les inégalités régionales et sociales, malgré la présence de facteurs extérieurs ou "exogènes", peu favorables dans le passé et passablement contraignants de nos jours.

B. Les facteurs d'évolution extérieurs à la Province.

Historiquement, ces facteurs ont affecté le développement du Québec (au même titre que celui de toute la Confédération) qui s'est effectué depuis un siècle sous une double influence: l'influence étrangère directe et l'influence plus diffuse mais non moins perceptible de la conjoncture internationale.

i) L'influence étrangère directe.

Sous l'influence successive des impératifs de la politique britannique puis de ceux de l'industrie américaine, le Québec s'est développé d'une manière largement indépendante - mais aussi plus rapide(1) - de celle qu'auraient pu inciter des objectifs

(1) Il y a là sujet à contreverse. On peut, en effet, estimer que par rapport à ce qu'aurait été une évolution spontanée de l'économie québécoise sur une base quasi autarcique, l'influence étrangère a, en termes quantitatifs, exercé des effets indéniables. On peut également croire qu'un développement réellement pensé et voulu par les québécois aurait pu être plus harmonieux, mais dans chaque cas on est conduit à faire de l'histoire "hypothétique", exercice pour le moins hasardeux. De toute façon, étant donné que les bases de l'industrialisation reposaient, au XIXe siècle, sur le charbon et le minerai de fer, l'écart existant entre le Québec et les autres régions industrielles du continent Nord-américain aurait difficilement pu être comblé avant le début du XXe siècle.

de développement nationaux, et à plus forte raison, provinciaux. Ainsi l'exploitation des ressources naturelles s'est faite dans le passé, et continue à se faire, en fonction non pas d'objectifs régionaux mais d'objectifs, pour une large part, étrangers au Québec qui n'ont seulement qu'une incidence régionale, à savoir emplois offerts, revenus distribués, taxes perçues, etc... Le passage d'une économie à prédominance rurale à une économie industrielle moderne s'est effectué rapidement grâce à cette influence étrangère sans que les problèmes d'adaptation interne ne soient nécessairement envisagés et, à partir du début du XXe siècle, toujours sous l'influence étrangère, la conjoncture internationale allait accélérer ce processus de développement.

ii) L'influence de la conjoncture internationale.

Dans l'ensemble, elle fut très favorable au développement industriel et minier du Québec aussi bien par les deux guerres mondiales(1) que par les besoins accrus en matières premières (métaux ferreux et non ferreux, pâte à papier) ou en produits finis (papier) des Etats-Unis ou des pays européens.

Mais, étant donné la disproportion entre les ressources naturelles et les possibilités d'absorption du marché national, l'influence de la conjoncture internationale ne fut pas toujours favorable. Les crises affectant l'économie américaine ou mondiale sont ressenties d'autant plus durement au Québec que le marché national trop réduit ne peut jouer un rôle d'amortisseur des fluctuations. Ainsi l'industrie cotonnière québécoise promue au rang de grande industrie à compter des années 1880 fut favorisée dans un premier temps par une politique douanière protectrice(2) mais sous une double influence technologique (accroissement de la taille des unités de production puis, plus tard textiles artificiels)

---

(1) A titre d'exemple, remarquons que la production de cuivre - matière stratégique par excellence - est multipliée par 7 entre 1910 et 1916. L'indice de la production industrielle québécoise passe de 100 en 1939 à 129.8 en 1940, 176 en 1941, 223.1 en 1942 et 272.7 en 1943.

(2) La "Politique Nationale" date en effet de 1879.

et étrangère (pays à bas salaires) accentuée par le renouveau du commerce international, se trouve actuellement dans une situation de crise(1) d'autant plus durement ressentie qu'elle est très concentrée (cf.infra).

A ces facteurs "exogènes" devaient se greffer des facteurs techniques et économiques dont nous allons analyser les différentes phases historiques. Notons qu'une large place est attribuée dans les développements qui suivent, à l'industrialisation notamment durant la période de démarrage des années 1860/1914. Il apparaît en effet que c'est durant ces cinquante années que se modelèrent les structures industrielles dont découlent aujourd'hui certaines disparités régionales.

2. Les différentes phases du Développement: la mise en place d'une économie industrielle.

Sans vouloir faire ici une histoire exhaustive du développement économique de la Province, on peut mettre en relief quatre phases historiques correspondant, chacune, à des mutations plus ou moins profondes des structures économiques québécoises:

A. De la Colonisation aux années 1860/70.

B. Des années 1860/70 à la Première guerre mondiale.

C. L'Entre deux guerres.

D. De 1945 à nos jours.

A. De la Colonisation aux années 1860/70.

Durant cette période, le territoire qui constitue aujourd'hui la Province de Québec, peut être caractérisé par un

---

(1) C'est du moins l'opinion généralement admise. Cependant d'après la statistique fiscale 1964 du Ministère du Revenu National (p.39) le groupe manufacturier "cotonnades" groupant au Canada 49 compagnies est le seul (avec la construction aéronautique) dans lequel aucune compagnie n'a déclaré de pertes en 1962! Ceci, bien sûr, n'exclut pas les problèmes de modernisation et de compétitivité que connaissent ces compagnies.

(2) Toutes les statistiques citées dans ce texte sont extraites des recensements industriels (décennaux puis annuels) ou des annuaires statistiques de la Province de Québec à partir de 1917.

système économique agro-forestier quasi-autarcique (1). Le facteur de production prépondérant étant le sol et ses produits, le problème de localisation se posait donc en des termes relativement simples. La colonisation s'étant effectuée à partir de la Vallée du St-Laurent et de ses affluents, l'évolution des localisations est due essentiellement à la pression démographique entraînant un accroissement des besoins en terres cultivables et en forêts facilement exploitables et à des raisons d'ordre politique. La carte de l'occupation des sols s'identifie donc grossièrement, durant cette période, à celle du réseau hydrographique situé au sud du quarante-huitième degré de latitude avec, cependant, une tendance à l'occupation des sols plus forte au sud du fleuve St-Laurent. La rareté des échanges durant cette période tient autant à la mauvaise qualité des transports terrestres, eux-mêmes longuement interrompus en hiver, qu'aux caractéristiques propres de la société québécoise essentiellement rurale, dont rares sont les besoins qui ne puissent être satisfaits localement.

A la fin de cette période de relative homogénéité, caractérisée par la prépondérance dans toutes les activités économiques du facteur sol, l'équilibre entre les régions devait commencer a se détériorer sous la double influence de facteurs purement techniques privilégiant certaines régions et du développement de l'industrie américaine qui, non seulement allait largement faire appel à la main-d'oeuvre québécoise mais allait également rechercher certaines matières premières qui lui faisaient défaut. On est généralement tenté d'associer cette rupture entre ces deux systèmes économiques au développement du chemin de fer(2). Cependant, si la première voie ferrée mise en service au Québec date de 1836, son incidence réelle sur l'économie est beaucoup plus tardive puisqu'en 1867 - soit 31 ans après - le réseau québécois

---

(1) à l'exception du bois exporté en Angleterre au XVIIIe siècle et dans la première moitié du XIXe siècle.

(2) mais aussi de la navigation à vapeur (1833), du télégraphe (la ligne Montréal-New York date de 1847) et des premiers travaux d'aménagement du St-Laurent (1825-1849).

ne compte encore que 575 milles. Il faudra atteindre la fin du XIXe siècle (1) pour que le réseau progresse rapidement, écartant irrémédiablement certaines régions de la première phase du développement industriel.

B. De 1860/70 à la Première Guerre Mondiale.

Il est aussi tentant qu'arbitraire d'essayer de définir, dans le temps et avec précision, le "démarrage" d'une économie, car on est tenté d'identifier à ce "démarrage" les progrès rapides de quelques secteurs particuliers.

Néanmoins, si l'on admet que les mutations de l'industrie manufacturière furent à l'origine de la dislocation de l'économie traditionnelle, la décennie 1860/70 marque indéniablement une étape que les cinq indicateurs suivants nous permettent d'apprécier: (2)

TABLEAU I. EVOLUTION DU NOMBRE D'ETABLISSEMENTS MANUFACTURIERS, DE SALARIES ET DE LA VALEUR DU CAPITAL ENGAGE, DES MATIERES PREMIERES UTILISEES ET DE LA PRODUCTION BRUTE. QUEBEC 1850-1880

	1850	1860	1870	1880
1.Nb.d'établissements(3)	2 400	2 196	13 818	15 754
2.Nb.de salariés(3)	7 580	7 276	66 714	85 673
3.Valeur capital engagé(4)	0.748	7.479	28.07	59.22
4.Valeur des matières premières utilisées(4)	-	4.475	44.56	62.56
5.Valeur brute de la production(4)	0.495	14.18	77.21	104.70

---

(1) En 1898, soit 31 ans après la confédération, le réseau atteint 3 377 milles.

(2) Cf. Statistiques manufacturières du Québec, préparées par MM. François Albert Angers et Roland Parenteau. Institut d'économie appliquée. Ecole des Hautes Etudes commerciales. 1966. Comme les auteurs le font remarquer, les chiffres relatifs à la période 1850-1880 sont très approximatifs et doivent être interprétés comme des ordres de grandeur.

(3) tous ateliers, fabriques et usines.

(4) en millions de dollars courants.

En indices, l'évolution apparaît plus nettement comme le montre le tableau II:

TABLEAU II. EVOLUTION DU NOMBRE D'ETABLISSEMENTS MANUFACTURIERS, DE SALARIES ET DE LA VALEUR DU CAPITAL ENGAGE, DES MATIERES PREMIERES UTILISEES ET DE LA PRODUCTION BRUTE QUEBEC 1850-1880 (1860=100)

	1850	1860	1870	1880
1. Nb. d'établissements	109.2	100	629.2	718.7
2. Nb. de salariés	104.2	100	916.9	1177.4
3. Valeur du capital engagé	10.0	100	375.3	791.8
4. Valeur matières premières	-	100	995.7	1397.9
5. Valeur brute de la production	3.5	100	544.5	738.4

Statistiquement, malgré le degré de précision très relatif des données, la décennie 1860/70 marque donc un changement dans les dimensions du secteur manufacturier.

Deux questions se posent alors: quelles sont les activités industrielles qui se développent à partir de 1860/70 et où se localisent-elles?

a) Le développement des activités industrielles.

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, le développement industriel de la Province est le fait de deux catégories d'industries distinctes: les industries "anciennes"(1) et les industries "nouvelles".

i) Les industries anciennes: même si, en valeur absolue, leur production augmente, elles perdent constamment la prépondérance qu'elles avaient acquise dans la production industrielle totale. Ainsi les 10 principales industries(2) de 1870 voient leur part relative dans la production industrielle totale diminuer considérablement comme le montre le tableau suivant:

---

(1) c'est-à-dire celles qui existaient en 1850 et avant.

(2) meuneries, scieries, chaussures en cuir, tanneries, raffineries de sucre, boulangeries, confection pour hommes, pelleteries et chapelleries, fonderies et forges.

TABLEAU III. EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DES DIX PRINCIPALES INDUSTRIES DE 1870 PAR RAPPORT A LA VALEUR DE LA PRODUCTION MANUFACTURIERE TOTALE.

	1870	1880	1890	1900	1910
% 10 principales industries de 1870(1) / Production industrielle totale	57.5%	52.6%	39.3%	31.8%	29.0%

En dollars courants, la valeur brute de la production de ces 10 industries est multipliée par 2.3 entre 1870 et 1910 tandis que la valeur brute de la production totale quadruple. C'est dire que ce ne sont pas seulement ces industries qui ont assuré le développement industriel de la Province durant cette période(2) mais que celui-ci est le fait d'un certain nombre d'industries "nouvelles".

ii) Les industries "nouvelles". Quatre industries connaissent, durant la période considérée, un développement particulièrement rapide: l'industrie laitière (beurre et fromage), l'industrie du matériel roulant de chemin de fer, les filatures de coton et l'industrie de la pâte à papier et du papier. Les deux tableaux suivants relatifs à l'évolution du rang de classement de ces industries et, surtout, à l'évolution de leur part relative dans la production industrielle totale sont particulièrement significatifs de l'importance qu'elles ont prise en quelques dizaines d'années.

---

(1) meuneries, scieries, chaussures en cuir, tanneries, raffineries de sucre, boulangeries, confection pour hommes, pelleteries et chapelleries, fonderies et forges.

(2) En 1910, quatre des 10 principales industries de 1870 se retrouvaient encore parmi les principales industries de 1910 (scieries, meuneries, chaussures en cuir et confection pour hommes).

I. anc.
ind. alimentaires (meuneries, raffineries de sucre, boulangeries
ind. de vêtements (chaussures cuir, tanneries, confection hommes, pelleteries et chapelleries)
scieries : bois
Fonderies et forges

I nouv. Ind. alimt : ind. laitière (beurre + fromage)
" vêtements : coton
pâte + papier
ch. de fer

TABLEAU IV. EVOLUTION DU RANG DE CLASSEMENT DE 4 INDUSTRIES "NOUVELLES" - 1870-1910. (selon la valeur brute de leurs productions).

	1870	1880	1890	1900	1910
Beurre & fromage	46ème	26ème	14ème	2ème	7ème
Matériel roulant de chemin de fer(1)	40ème	14ème	5ème	-	2ème
Filatures de coton	45ème	13ème	11ème	7ème	6ème
Pâte à papier & papier(2)	26ème	17ème	16ème	8ème	8ème

TABLEAU V. EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DE 4 INDUSTRIES "NOUVELLES" EN % DE LA VALEUR BRUTE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE TOTALE 1870-1910(3)

	1870	1880	1890	1900	1910
Beurre & fromage	0.1	0.8	2.0	8.1	4.6
Matériel de chemin de fer	0.3	1.5	4.9	(4)	6.9
Filatures de coton	0.1	1.5	2.5	3.9	4.8
Pâte à papier & papier	0.7	1.3	1.6	3.2	4.0
% $\frac{\text{Total 4 industries}}{\text{Production industrielle totale}}$	1.3	5.1	10.9	-	20.2

En dollars courants, la production de ces 4 industries est multipliée par 67.5 entre 1870 et 1910(5) et si l'on tient compte d'autres indicateurs (emploi, valeur ajoutée, capital engagé) on peut conclure qu'elles furent à l'origine de la première phase d'industrialisation du Québec.

(1) Les données ne sont pas disponibles pour l'année 1900.

(2) Si l'on fixe généralement en 1910 - année de l'embargo sur l'exportation de bois - le point de départ de l'industrie de la pâte de bois et du papier, statistiquement, il faut reconnaître que cette industrie s'est développée avant que ces mesures protectionnistes ne soient prises, sous l'impulsion, notamment, de capitaux canadiens français.

(3) Entre 1890 et 1910, la définition de l'établissement change et à partir de 1900 ne sont plus comptés que les établissements employant au moins 5 salariés. En fait ce changement de définition n'affecte que l'industrie du beurre et du fromage, mais comme les valeurs des productions sont comparées à la production totale de l'année, ce changement est peu important. On peut supposer que le % total des 4 secteurs pour les années 1900 et 1910 est de ce fait légèrement sous-estimé.

(4) Voir note 1 ci-dessus.

(5) Rappelons qu'entre 1871 et 1911, la population du Québec n'augmente que de 68%.

Cependant, l'évolution des structures industrielles ne se limite pas à l'apparition de ces 4 industries "nouvelles". Parallèlement à ces deux phénomènes - baisse en valeur relative des industries "anciennes" et progrès rapides d'industries "nouvelles" - on remarque également un phénomène général de diversification qui se traduit par le développement rapide de certaines industries déjà présentes en 1870 mais de faible importance. Ce sont essentiellement des industries de biens de consommation. Citons:

L'industrie des salaisons de viande dont la valeur de production est multipliée par 19.4,

L'industrie des tabacs dont la valeur de production est multipliée par 12.8,

L'industrie des peintures et vernis dont la valeur de production est multipliée par 23.8,

L'imprimerie et la reliure dont la valeur de production est multipliée par 10.0

entre 1870 et 1910. Mais, hormis les deux premières qui fournissent respectivement en 1910, 2.3% et 5.2% de la valeur totale de la production industrielle, les autres peuvent être considérées comme des activités secondaires durant cette période.

Toujours pour illustrer les débuts d'une certaine diversification de l'industrie québécoise, il est intéressant de noter que de 1870 à 1910, la valeur des productions des 40 principales industries québécoises passe de 88.9% à 61.2% de la production industrielle totale.

Mais comment cette croissance et cette diversification de l'industrie québécoise se sont-elles effectuées dans l'espace?

b) <u>La localisation des activités industrielles de 1860 à 1914</u>.

On doit remarquer, en premier lieu, que l'on ne dispose pas plus que pour la période contemporaine d'éléments permettant d'éclairer de manière relativement satisfaisante, le choix des localisations.

L'industrie québécoise naissante paraît cependant s'être très bien accommodée du mode d'occupation du sol "extensif" qui caractérisait la période antérieure. L'une des raisons de cette adaptation spontanée réside dans le fait que l'exploitation de la forêt (et les diverses utilisations manufacturières du bois) reste le secteur essentiel de l'activité économique bien que sa structure interne évolue comme le montrent les tableaux suivants relatifs, l'un, à la part de la valeur totale de la production industrielle de chacune des 4 principales industries liées à la forêt et au bois, l'autre, à l'emploi dans chacune de ces 4 industries exprimé par rapport à l'emploi manufacturier total(1).

TABLEAU VI. EVOLUTION DES PRINCIPALES INDUSTRIES LIEES AU BOIS 1870-1910

a) Evolution de la valeur brute en % de la production industrielle totale.

	1870	1880	1890	1900	1910
Scieries	12.5	10.2	7.0	6.5	7.6
Bois de construction	1.5	0.4	3.4	1.4	2.8
Ebénisterie	1.1	1.6	0.9	0.8	0.8
Pâte à papier & papier	0.5	1.3	1.5	3.2	4.0
Total des 4 industries	15.8	13.5	12.8	12.0	15.2

b) Evolution de l'emploi en % de l'emploi manufacturier total.

	1870	1880	1890	1900	1910
Scieries	18.8	15.5	11.8	12.8	13.9
Bois de construction	1.0	0.4	2.1	2.0	2.9
Ebénisterie	1.7	2.0	1.1	1.1	1.2
Pâte à papier & papier	0.5	0.9	1.6	3.5	4.2
Total des 4 industries	22.0	18.8	16.7	19.4	22.3

Si, d'une façon générale, les scieries ont perdu en 1910 la place qu'elles occupaient en 1870, on note les progrès très rapides de l'industrie de la pâte à papier et du papier qui devait atteindre en 1918, c'est-à-dire à la fin de la période que

---

(1) Cf. note 3 page I/13.

nous étudions(1) 17.6% du personnel - ouvriers et employés - de l'industrie manufacturière.

L'ensemble de ce secteur industriel lié au bois peut se localiser assez aisément dans toute la province, soit le long des cours d'eau, comme il le faisait traditionnellement soit le long des voies ferrées qui atteignaient au milieu de la guerre 1914-18 une longueur de 4,154 milles, soit 83% du réseau actuel. Toutes les autres industries d'une certaine importance, à l'exception toutefois de la construction de matériel de chemin de fer, fait partie du secteur des biens de consommation: industries alimentaires, tabac, cuir, confection, qui, historiquement, étaient concentrés dans la vallée du St-Laurent. Or, c'est à la fin de la période 1860/1918 que la population urbaine égale puis dépasse (1917) la population rurale et, plus précisément, c'est durant les années 1860/1880 que la région montréalaise accroît rapidement sa part relative dans la population québécoise(2) dépassant très nettement l'agglomération de Québec(3). Sans doute peut-on trouver dans ce double phénomène démographique une explication de la concentration à Montréal d'industries comme le tabac, la confection ou la préparation d'aliments, explication renforcée d'ailleurs par l'existence du part, le carrefour ferroviaire, la main-d'oeuvre disponible et les services financiers et commerciaux. La seule industrie "lourde" - construction de matériel de chemin de fer - s'est développée à Montréal de manière artificielle(4)

---

(1) Les statistiques manufacturières détaillées ne sont pas disponibles pour les années 1911 à 1917.

(2) La population de la Zone Métropolitaine de Montréal (définition de 1961) évolue comme suit, en % de la population québécoise: 1871: 14.3%; 1881: 16.2%; 1891: 20.5%; 1901: 23.8%; 1911: 29.6%.

(3) Cf. infra. Section 3.c. L'urbanisation comme conséquence de l'évolution des facteurs de localisation.

(4) Cf. History of Industrial Development. Essays on Contemporary Quebec Symposium du Centenaire de l'Université Laval, Québec 1953, p.23 - 44.

d'une part à cause des barrières douanières érigées en 1879, d'autre part, grâce aux subventions accordées au transport du charbon des Maritimes par le gouvernement fédéral. Toujours est-il que, dès la fin du XIXe siècle, Montréal bénéficie, grâce au marché qu'elle représente et grâce à sa situation dans le réseau de communication de tout le Nord-est du continent, d'une position privilégiée qui ne devait que s'accentuer durant les années suivantes.

L'industrie textile (essentiellement les filatures de coton) a participé pour une large part(1), comme nous l'avons vu, au développement industriel de la province. Présentant la particularité, par rapport aux autres industries québécoises de l'époque, d'utiliser une matière première totalement importée, elle s'est localisée de manière éparse dans les Cantons de l'Est. On s'accorde généralement à privilégier le facteur main-d'oeuvre, son bas coût et notamment la main-d'oeuvre féminine inemployée, pour expliquer cette localisation de l'industrie cotonnière au Québec. Or, si en 1880 (en 1870 l'emploi dans cette industrie n'est que de 123 personnes) le personnel salarié féminin (adultes et enfants) représente 59.4% du personnel total, et 54.6% en 1890, dès 1900 la main-d'oeuvre masculine atteint 56% du total(2). Si, historiquement le faible coût de la main-d'oeuvre féminine disponible fournit une explication partielle au choix de cette région par l'industrie cotonnière, on ne doit pas cependant sous estimer le chemin de fer permettant aussi bien l'approvisionnement en matières premières que l'exportation d'une partie importante des produits finis vers les Etats-Unis ou vers les autres régions du Canada et la technologie de l'époque favorable à un fractionnement des diverses opérations de production.

---

(1) En termes d'emploi de 1870 à 1910, le pourcentage de la main-d'oeuvre manufacturière totale employée dans les seules filatures de coton évolue comme suit: 0.1% en 1870, 1.75% en 1880, 3.25% en 1890, 6.06% en 1900, 5.2% en 1910, 5.7% en 1918.

(2) Ouvriers adultes seulement.

En résumé, durant ce demi-siècle qui constitue le point de départ de l'industrialisation de la Province, les localisations sont imposées, pour une large part, par la répartition géographique de la ressource naturelle fondamentale que constitue le bois. Par ailleurs, la position dominante de Montréal commence à s'affirmer, favorisée par le tracé des réseaux ferroviaires, les travaux d'aménagement du St-Laurent et l'accroissement rapide de la population qui en font un site privilégié pour les industries de biens de consommation. Ainsi de 1900 à 1915, la valeur de la production industrielle brute de Montréal(1) est multipliée par 3.4, le nombre d'employés par 2 et la part de Montréal dans la production industrielle totale atteint 62.8% en 1915. En revanche, peu d'industrie lourde se crée durant cette période au Québec du fait de l'absence de la source d'énergie (et matière première) alors essentielle (charbon) et des difficultés d'accès - à cette époque - aux gisements métallifères. On remarque, au contraire, le début du déclin des forges et fonderies qui, bien qu'ayant été les premières du continent, sont, durant la période, évincées par la sidérurgie ontarienne ou américaine. La même remarque peut être faite au sujet de la construction navale qui, étant donné le remplacement du bois par l'acier, commence, à la fin du XIXe siècle, un déclin que, seules, les deux guerres mondiales ralentiront.

Le problème de l'énergie fut lui aussi fondamental en matière de localisation des activités industrielles en augmentant sensiblement les contraintes. Le charbon utilisé par les machines à vapeur (et fournissant 44.5% de l'énergie en 1900) incite les localisations à proximité des voies ferrées ou dans les ports, les turbines hydrauliques (fournissant 49.1% de l'énergie en 1900) obligent, de la même façon, les entreprises à se localiser à proximité des cours d'eau. L'énergie électrique commança à occuper une certaine place dans l'approvisionnement énergétique en

---

(1) Ville de Montréal seulement.

1910 (19% de la puissance disponible) mais les pertes dues à son transport retardaient sa généralisation en lui donnant un caractère contraignant qui ne la différencie que très peu à cette époque des autres formes d'énergie.

c) Les autres activités économiques.

L'on pourra s'étonner de la faible place accordée à ces activités par rapport à celle qu'occupe les industries manufacturières. Durant la période qui nous intéresse, il faut cependant remarquer qu'à un secteur manufacturier dynamique entraînant une évolution rapide des structures économiques québécoises, on ne peut opposer qu'un secteur agricole qui commence à perdre la place qu'il occupait par le passé. Par ailleurs, on peut difficilement penser que le secteur agricole ait eu une incidence directe sur le développement industriel(1) à l'exception de la main-d'oeuvre qu'il libérait.

De même, l'industrie minière n'est durant la période 1860/1914 qu'à ses débuts et n'occupe qu'une place très modeste par rapport à celle qu'on lui connaît actuellement.

i) L'agriculture et l'élevage.

Durant cette période l'agriculture voit baisser, ou stagner, pratiquement toutes les productions végétales non liées à l'élevage. Même si les rendements augmentent sensiblement, la baisse des superficies cultivées, après les maxima atteints à la fin du XIXe siècle, accentue la chute des productions (blé, pois, fèves). De plus en plus les cultures fourragères et les céréales à usage animal prennent de l'importance en liaison avec les très rapides progrès de l'industrie laitière. La localisation est évidemment dictée par les sols mais également par la proximité des marchés urbains. Le développement, puis la concentration de

---

(1) soit en assurant par ses surplus le financement des investissements soit en fournissant des matières premières à l'industrie, comme cela a pu se produire dans les pays européens un siècle plus tôt.

l'industrie laitière s'effectue donc essentiellement, durant la période 1860/1914, au sud du fleuve et dans la région de Montréal.

ii) Les industries minières.

En plus des minéraux métalliques ou non métalliques exploités traditionnellement depuis la colonisation (fer, or, argent) et qui n'étaient utilisés que pour des besoins locaux, deux minerais - cuivre et amiante - connaissent l'un à partir des années 1860, l'autre à partir des années 1880, un début d'exploitation intensive favorisée par la création du chemin de fer traversant les Cantons de l'Est. En fait, si l'exploitation sur une grande échelle se situe à la fin de la période que nous étudions (1911 pour l'amiante, 1914 pour le cuivre) l'industrie minière n'est pas encore très importante, quoique sa concentration dans les Cantons de l'Est donne à cette région - en liaison avec l'industrie cotonnière - une place de choix dans l'économie québécoise qu'elle ne devait pas cependant conserver très longtemps.

En conclusion de cette rapide analyse d'une période charnière de l'histoire économique québécoise, on peut remarquer que, dès la fin du XIXe siècle, certaines des données actuelles de l'économie québécoise se trouvent inscrites dans les faits, c'est-à-dire par la localisation des différentes activités. Celles-ci se sont adaptées spontanément soit à la répartition des ressources naturelles (forêts et mines), soit au réseau

ferroviaire(1) sans que la moindre entrave - dont la justification aurait été sans signification à cette époque - ne soit apportée par les pouvoirs publics. Dans un climat psychologique profondément imprégné par le libéralisme et où le laissez-faire était érigé en doctrine universelle, la guerre de 1914/18 allait non seulement accélérer le développement industriel et minier, mais elle allait également parachever l'évolution des modes de vie et accentuer, malgré l'intermède de la crise de 1929 et la politique de retour à la terre qui en découla, la suprématie de la ville sur la campagne et de l'industrie sur l'agriculture.

---

(1) L'incidence du chemin de fer sur le développement économique du Canada et du Québec est connue. Cependant les motivations profondes ayant présidé au choix des axes ferroviaires est beaucoup moins bien connue.

Si, au départ, ce sont des raisons essentiellement politiques qui ont entraîné la création de lignes transcontinentales, les justifications économiques sont également apparues, soit sous une forme "anticipée", soit pour satisfaire une demande réelle. Mais, les "anticipations" n'eurent pas pour cadre la seule Province de Québec. On peut croire qu'elles s'effectuèrent plutôt à l'échelle continentale. De plus, le développement "anticipé" n'était pas forcément industriel ou minier mais également agricole.

Un exemple de ce double caractère anticipé et extra québécois de la construction de voies ferrées est fourni par l'Abitibi qui fut atteint par le chemin de fer, d'une part, sous les pressions de l'Ontario dont cette région dépend étroitement, et d'autre part, le but initial était plus la colonisation agricole que l'exploitation des gisements miniers.

De même, le tracé prévu du deuxième transcontinental (Québec-Chibougamau-Baie James, etc...) aurait été beaucoup mieux adapté aux ressources économiques actuellement inventoriées et surtout aurait facilité l'intégration de ces régions au Québec.

En définitive, les "axes de développement" que constituent les voies ferrées, devaient conditionner le développement ultérieur des régions québécoises sans que cela se fasse toujours très économiquement.

C. L'Entre deux guerres et la IIe Guerre Mondiale: 1918-1945.

Au sortir de la première guerre mondiale dont l'économie québécoise a largement profité(1), différents évènements allaient la marquer durablement: les crises de 1921/22 et surtout de 1929/33 et, enfin, la deuxième guerre mondiale.

Parallèlement, l'accroissement de l'urbanisation, amorcée au siècle précédent, et malgré un courant contraire sans grande ampleur consécutif à la crise de 1930(2), se poursuit (la population urbaine passe de 56% au recensement de 1921 à 63.1% à celui de 1941) tout comme se poursuit l'accroissement de la part relative de Montréal (La Zone Métropolitaine - définition de 1961 - passe de 32.7% de la population totale en 1921 à 35.7% en 1941).

Nous envisagerons successivement, comme pour la période précédente:

1) L'évolution des grands secteurs d'activité.
2) L'évolution des localisations.

1. L'évolution des grands secteurs d'activité.

Si globalement l'industrie minière progresse rapidement au cours de cette période, l'agriculture continue, en valeur relative, à perdre sa place de secteur dominant et c'est encore à l'industrie manufacturière qu'il faut attribuer les changements les plus profonds de l'économie québécoise.

i) Les industries manufacturières.

Il paraît intéressant de continuer à opposer l'évolution des industries "anciennes", c'est-à-dire les industries dominantes de la période/antérieure aux industries "nouvelles" apparues au Québec entre 1918 et 1945.

---

(1) La production industrielle a été multipliée par 2.4 entre 1910 et 1918.

(2) qui devait entraîner l'ouverture de nouveaux territoires (Abitibi, Gaspésie).

-Les industries "anciennes". Au lendemain de la Première Guerre mondiale, il n'y a pas eu de bouleversement dans la hiérarchie des principales industries. Mieux encore, si l'on exclue l'industrie des explosifs qui s'est hissée en 1918 au premier rang des industries québécoises(1), 9 des 10 principales industries de 1918 se trouvaient dans ce groupe en 1910, soit presqu' exclusivement des industries de biens de consommation: tabac, minoteries, salaisons, chaussures, etc... Jusqu'à la crise de 1930, la structure interne de ce groupe évolue peu sinon sous l'influence de la crise de 1921/22 à l'instar de toute l'économie. Parmi ces industries, le groupe de celles utilisant le bois à des usages divers, dont nous avons souligné l'importance au cours de la période précédente, demeure jusqu'en 1939 tant sur le plan de l'emploi que sur le plan de la valeur de la Production, l'un des secteurs essentiels, comme le montre le tableau VII ci-dessous(2), bien que la crise ait affecté aussi bien l'emploi que

TABLEAU VII. Evolution de l'importance relative du secteur Bois et Papier 1918-1944.

	1918	1919	1922	1927	1929	1932	1935	1939	1944
En % de la valeur brute de la Production totale,	9.0	15.1	16.0	17.7	16.8	14.0	13.4	13.6	9.8
En % de l'emploi manufacturier total	18.3	20.5	16.0	17.8	17.2	14.1	13.1	13.8	9.7

la production des scieries. Dans ce groupe, l'industrie de la pâte et du papier demeure de 1919 à 1941, la plus importante industrie québécoise quel que soit le critère retenu. Cependant, la seconde guerre mondiale allait, en quelques années, remettre en cause la hiérarchie instaurée parmi les industries québécoises au cours des 70 années précédentes.

-Les industries "nouvelles": Dès la crise des années '30,

---

(1) pour retomber dès 1919 au 44ème rang.

(2) Le secteur comprend: scieries, pâte et papier, meubles, boîtes et sacs en papier.

du fait, notamment, de la création d'Arvida (1927), on remarque l'accession au deuxième rang des industries de la Province, de l'industrie de la réduction et de l'affinage des métaux non ferreux. Bien que la règle statistique dite "des trois établissements" interdise de le faire avec précision, il est évident que l'industrie de l'aluminium est à l'origine de cette évolution. Nous verrons plus loin, en analysant les facteurs de localisation durant cette période, les raisons de la croissance de cette industrie.

Par ailleurs si l'on regroupe, avec l'industrie de la réduction et de l'affinage des métaux, la construction aéronautique, les produits chimiques(1) et la construction navale, on se trouve en présence de 4 industries particulièrement liées à l'armement et aux activités militaires. Le tableau VIII ci-dessous qui retrace l'évolution de ces 4 industries de 1927 à 1944 pour quelques années significatives, démontre, si besoin est, les relations étroites créées entre ces industries et la guerre de 1939/45 (en % de la valeur brute de la production manufacturière totale).

TABLEAU VIII. Industries à caractère militaire: évolution en % du Produit manufacturier total de 1927 à 1944.

	1927	1929	1932	1935	1939	1940	1941	1942	1944
Industrie chimique	0.3	0.2	0.3	0.5	1.3	1.7	3.3	6.1	9.3
Réduction & affinage	1.7	2.3	5.7	5.9	8.2	7.8	8.2	8.4	8.3
Construction aéronautique	-	-	-	-	0.4	0.6	1.7	2.6	5.5
Construction navale	1.1	0.8	0.4	0.3	0.4	1.4	1.7	3.1	3.7
Total	3.1	3.3	6.4	6.7	10.3	11.5	14.9	20.2	26.8

Deux chiffres illustrent mieux encore la rapidité de la croissance de ces industries durant la guerre:

En 1937 ces 4 industries emploient(2) 3,546 personnes soit

---

(1) qui englobent après 1930 les explosifs.

(2) ouvriers et employés.

1.9% de la main-d'oeuvre totale.

En 1943 - année de pointe - elles en emploient 102,443 soit 23.4% de la main-d'oeuvre.

Aussi en 1944 ne trouve-t-on plus parmi les 10 principales industries de 1918 que la pâte et le papier (3e rang), la confection pour dames (8e rang) et l'industrie cotonnière (10e rang).

De même, si en 1939, la production industrielle n'a pas encore, en valeur, retrouvé son niveau de 1929, elle sera presque triplée entre 1939 et 1945. Mais plus encore que l'aspect quantitatif de l'évolution industrielle, il est intéressant de noter que, qualitativement, entre l'industrie de 1945 et celle de 1918 (ou à plus forte raison celle de 1910), un fossé s'est creusé. Les industries mécaniques et électriques, chimiques et métallurgiques prennent le pas sur les industries de biens de consommation qui avaient assuré l'essor industriel de la Province.

Après avoir rapidement examiné l'évolution de l'Agriculture et de l'industrie minière, nous essaierons d'envisager les incidences éventuelles d'une évolution des facteurs de localisation sur ces changements dans la structure industrielle de la Province.

ii) L'agriculture.

En 1918, elle constitue encore l'une des activités économiques essentielles de la Province mais sa situation va se dégrader très rapidement 1920 à 1940, la valeur nette de la production agricole tombe de 36.9% à 15% de la production des secteurs primaire et secondaire malgré un léger accroissement durant les années 1933 à 1936. Ainsi après avoir fourni, en valeur une production de même ordre de grandeur(1) que celle de l'industrie, cette dernière, en fin de période, lui est trois fois supérieure. C'est donc durant la période 1918-1945 que l'agriculture perd définitivement la position dominante qu'elle avait acquise depuis trois siècles.

---

(1) 36.9% de la production contre 37.6% pour l'industrie en 1920.

iii) L'industrie minière.

Le développement de la production minière fut très inégal durant la période considérée et les crises l'affectèrent beaucoup plus que toute autre activité.

D'une part, les produits minéraux dont l'extraction avait commencé bien avant la guerre, connaissent des fluctuations importantes.

-L'extraction d'amiante triple entre 1919 et 1944.

-Le cuivre, même au milieu de la IIème Guerre, atteint à peine la moitié de sa production de 1915/17, après être passé par des niveaux de production très faibles entre 1920 et 1930(1).

-Le minerai de fer, de zinc et de plomb, durant toute la période, ne fournissent que des tonnages faibles, inférieurs en moyenne à 10,000 tonnes par an.

D'autre part, l'or et l'argent, grâce à la mise en valeur des gisements de l'Abitibi, connaissent, à partir de 1925 pour l'argent, et à partir de 1930 pour l'or, des augmentations de production très rapides(2). Ainsi, sur la base 1929=100, la production d'or atteint en 1942 l'indice 1200 et sur la base 1924=100, la production d'argent atteint en 1942 l'indice 3400.

Globalement, l'industrie minière (carrièresincluses) triple son personnel ouvrier entre 1918 et 1945.

2. Les Facteurs de localisation durant la période 1918-1945

Si nous continuons à retracer à grands traits, l'évolution des facteurs de localisation, l'entre deux guerres apparaît comme étant l'"âge d'or" de l'électricité qui se distingue par la rapidité de son évolution. Bien qu'utilisée dès 1900, l'énergie électrique se généralise dans l'industrie manufacturière durant la guerre et supplante rapidement les sources d'énergie traditionnelles (vapeur et hydraulique). Le tableau suivant retrace l'évolution des quatre principales sources d'énergie en % de la puissance dis-

---

(1) 1,981 tonnes en 1921, 1,337 en 1926, 1,559 en 1927 contre 125,446 en 1918.

(2) Le relèvement du cours de l'or décidé en 1934 par le gouvernement américain influença favorablement l'industrie minière de l'Abitibi.

ponible totale(1):

TABLEAU IX. Evolution de la puissance disponible à usage industriel selon l'origine: 1900-1945.

	1900	1910	1924	1926	1929	1935	1939	1945
Turbines hydrauliques	49.1	38.2	30.3	24.2	17.2	11.9	15.8	12.5
Machines à vapeur	44.5	40.1	15.3	12.8	11.2	10.6	9.2	8.4
Energie électrique(2)	6.2	19.1	53.4	62.2	71.0	76.4	73.5	76.8
Moteurs à explosion	0.2	2.6	0.9	0.8	0.6	1.1	1.5	2.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En fait, la rapidité de ce changement dans la structure de l'approvisionnement énergétique ne doit pas faire illusion. Une seule industrie importante se localisa véritablement en fonction de cette nouvelle source d'énergie: l'aluminium (pour qui l'électricité est à la fois matière première et source d'énergie), alors que toutes les autres se contentaient d'opérer une substitution dans leur source d'approvisionnement. Or, étant donné les progrès réalisés depuis cette période dans le domaine du transport à haute tension, on peut se demander si, aujourd'hui, Arvida serait encore choisie comme site de l'industrie de l'aluminium.

Quoiqu'il en soit, si l'on excepte les entreprises ayant d'autres contraintes de localisation (industries du bois et du papier), la généralisation de l'électricité aurait pu, en théorie du moins, encourager le développement industriel des zones les moins développées(3).

---

(1) qui passe de 187,000 c.v. en 1900 à 2,536,300 c.v. en 1945. Notons qu'il s'agit là de la puissance disponible dans les seuls établissements industriels. On ne dispose pas de renseignements pour la période charnière qui se situe entre 1911 et 1923.

(2) achetée ou produite par l'entreprise.

(3) La tarification aurait permis d'agir en ce sens encore que les principaux utilisateurs possédant leur propre centrale, on peut difficilement croire que la seule manipulation des tarifs aurait bouleversé la carte des localisations industrielles. Cf. notamment J.H. Dales: Hydroelectricity and industrial development Québec. 1898. 1940 Harvard University Press. 1957. L'auteur refute la thèse de la décentralisation industrielle du seul fait d'une énergie électrique à bon marché.

L'électricité devait, en définitive, être davantage mise à profit par les concentrations industrielles et urbaines existantes notamment celles qui étaient déjà pourvues d'une infrastructure de bonne qualité (Montréal et la Vallée du St-Laurent) que par les régions faiblement industrialisées. Il est difficile de suivre dans le temps la part qu'occupe Montréal dans la production industrielle totale car les limites administratives (Ville de Montréal, Zone Métropolitaine ou Comté) sont très variables. On peut néanmoins citer les chiffres suivants (en % de la production industrielle totale):

1920	(Ville)	52.0%
1925	(Ville)	56.0%
1925	(Zone Métropolitaine)	57.9%
1930	(Ville)	52.0%
1930	(Zone Métropolitaine)	59.3%
1940	(Ville)	44.5%
1940	(Zone Métropolitaine)	55.9%
1940	(Comté)	54.8%
1944	(Comté)	52.0%

Grosso modo, on peut dire que la Région de Montréal garde la prépondérance acquise le siècle précédent même si une légère tendance à la déconcentration de la ville proprement dite au profit des municipalités voisines commence à se manifester.

Dans le domaine des transports, le chemin de fer a pratiquement atteint sa physionomie actuelle. La longueur du réseau diminue même légèrement entre 1918 et 1945 (5,195 milles contre 5,169).

L'évolution des transports maritimes et fluviaux est difficilement imputable au niveau d'activité de la seule Province de Québec. Si le trafic sur le St-Laurent croît entre 1920 et 1929, celui de la rivière Richelieu diminue considérablement, tandis que celui de la rivière Ottawa reste à peu près stable, comme le montre le tableau X encore que la crise de 1929 et surtout la IIe guerre Mondiale aient affecté le volume du commerce maritime.

TABLEAU X. Evolution du trafic sur les canaux québécois (milliers de tonnes) 1920. 1944.

Moyenne	St-Laurent	Richelieu	Ottawa
1920-24	4 340	225	211
1925-29	6 875	183	403
1930-34	6 504	48	363
1935-39	4 193	91	300
1940-44	6 156	76	286

Ainsi, en conclusion, à la fin de la période considérée, malgré la crise de 1929, l'économie québécoise a profondément évolué sans que les localisations - mis à part l'aluminium à Arvida - ne modifient vraiment la répartition géographique des activités.

D'une part, les activités liées à l'exploitation des ressources naturelles ont continué à se disséminer en dehors des zones urbaines, d'autre part, toutes les industries utilisant des matières premières importées ou fabriquant des biens de consommation, se sont localisées dans le triangle grossièrement défini par les villes de Montréal, Québec et Sherbrooke. L'électricité n'a pas modifié les avantages relatifs des différentes régions comme on aurait pu le supposer bien qu'elle ait permis la création d'activités nouvelles (industrie des métaux non ferreux) et si on ne peut dire qu'elle a effectivement contribué à renforcer la concentration industrielle de la région de Montréal, on peut affirmer qu'elle ne l'a pas réduite(1). De même, le pétrole dont le volume d'importation devient significatif à partir des années 1925/30 (en liaison avec le développement de l'automobile) ne devait jamais jouer dans l'approvisionnement énergétique de la Province un rôle très important (cf. tableau IX).

---

(1) Cf. infra.

D. L'Après Guerre: 1945-1965.

Comme cela s'était produit à la fin de la première guerre, mais dans des proportions moindres, l'arrêt des hostilités devait stopper brutalement les très rapides progrès enregistrés depuis 1939 par l'économie québécoise et en particulier par l'industrie manufacturière. Par rapport à l'année 1944, la valeur brute de la production industrielle diminue de 13.5% en 1945 et de 14.7% en 1946. Mais, après six années de compression de la demande intérieure de biens de consommation et de réduction des échanges commerciaux avec l'étranger, des besoins nouveaux allaient apparaître et redonner toute leur importance aux activités manufacturières liées à la consommation dans lesquelles la Province s'était spécialisée depuis plusieurs décennies. Parallèlement dès les années '50, certaines industries liées à une profonde évolution des habitudes de vie et de consommation(1) allaient assurer une transition entre ce qui fut une "économie de guerre" et ce qui devenait une "économie de l'abondance".

1. L'évolution des grands secteurs d'activité

i) L'industrie manufacturière.

Malgré le ralentissement des années '46/47 puis les diverses récessions que connut l'économie américaine, l'industrie manufacturière, principal secteur d'activité du Québec, fournit en 1963 60.6% du produit brut des secteurs primaire et secondaire.

Parmi les principales industries, il convient de noter la première place tenue par la pâte à papier et le papier bien que le groupe des industries du bois et du papier perde, entre 1945 et 1961, l'importance qu'il a eue dans le passé. Le tableau ci-après nous donne la place de ce groupe en % de l'emploi manufacturier total et de la valeur brute de la production manufacturière totale.

(1) Appareils électro ménagers, raffinage du pétrole en liaison avec l'accroissement du nombre d'automobiles, textiles synthétiques, plastiques, etc...

TABLEAU XII. Evolution de l'importance relative du secteur bois et papier. 1947 - 1961.

	1947	1951	1955	1966
% Emploi total	20.5	15.7	16.2	12.5
% Valeur brute production manufacturière totale	21.7	17.9	16.4	13.4

Par ailleurs, si l'industrie du bois et du papier peut être considérée comme ancienne, l'industrie plus récente de l'affinage et de la réduction des métaux non ferreux, tend à l'égaler bien que sur le plan de la valeur ajoutée, de l'emploi et des salaires versés, un écart important subsiste. Enfin un groupe d'industries issues soit d'industries créées durant la guerre et reconverties à partir des besoins civils (construction aéronautique notamment), soit d'industries nées de besoins de biens de consommation durables (appareils électro ménagers, automobiles et raffinage du pétrole, etc...) ou de progrès technologiques (textiles synthétiques) a connu depuis une quinzaine d'années une progression assez marquée comme le montre le tableau suivant (en % de la valeur brute de la production manufacturière).

TABLEAU XIII. Evolution de la part relative de 4 industries nouvelles. 1945 - 1961.

	1945	1949	1953	1957	1961
Raffinage pétrole Appareils électriques ménagers Textiles synthétiques Construction aéronautique	9.0	10.3	12.9	14.5	12.5

L'industrie cotonnière, fut, parmi les industries les plus importantes du Québec, la plus touchée durant la période 1945-1961. Après avoir fourni 6% de l'emploi manufacturier total au début du siècle et jusqu'à 7.5% de la valeur de la production manufacturière totale durant l'entre deux guerres, l'industrie cotonnière voit ses effectifs diminuer sensiblement de 1945 à 1961 et sa production, connaître des fluctuations très brutales comme le tableau suivant le montre:

TABLEAU XIV. Emploi et valeur de la Production de l'industrie cotonnière de 1945 à 1961.

	1945	1947	1949	1951	1953	1955	1957	1959	1961
aleur pro-uction millions $)	85.2	111.5	138.7	182.1	138.3	155.3	150.3	148.9	134.9
Production anufact. otale	3.36	3.69	3.60	3.70	2.56	2.62	2.30	2.18	1.84
mploi milliers)	14.9	16.4	16.3	18.2	14.3	13.8	13.8	12.2	12.8
Emploi anufact. otal	3.88	4.32	4.17	4.35	3.24	3.22	3.09	2.86	2.83

ii) L'Agriculture.

L'après guerre a accentué la tendance que nous avions remarquée durant la période précédente. Ainsi, si en 1946, l'Agriculture ne fournit que 10.7% de la valeur nette des productions primaires et secondaires, dans les années 1960, ce pourcentage tombe aux alentours de 5% avec une prépondérance toujours très marquée des activités agricoles liées à l'élevage et à l'aviculture. Le tableau suivant détermine la part du revenu monétaire des agriculteurs provenant du bétail, des produits laitiers ou de l'aviculture (en %) pour quelques années de la période:

TABLEAU XI. Part du Revenu monétaire (en %) des agriculteurs provenant de l'élevage et de l'aviculture.

1945	1948	1950	1952	1954	1956	1958	1960	1961	1962
73.8	71.3	72.4	71.4	72.2	73.3	84.6	84.0	85.8	85.9

Cette perte d'importance de l'agriculture dans l'économie québécoise due à des facteurs technologiques mais également à des facteurs humains, se traduit en terme de population par une diminution importante de la population des fermes de recensement qui passe de 838,000 personnes en 1941 à 585,485 en 1961 (soit 25.2% de la population totale en 1941 et 11.2% en 1961).

iii) L'industrie minière.

Particulièrement sensible à la conjoncture mondiale, cette activité se développe de manière très irrégulière durant la période.

De 1945 à 1955, en valeur, la production de minerais métalliques est multipliée par 4.5, stagne ensuite jusqu'en 1960 (indice 104 sur la base 1955=100) puis progresse rapidement à partir de la mise en valeur des gisements du Labrador. Si la production de minerai, de cuivre, de fer, de zinc et d'amiante augmente sensiblement, la production d'or et d'argent demeure stable. Enfin, tous les minéraux non métalliques voient leur production multipliée par 7 entre 1945 et 1964, sous l'effet, notamment de la demande croissante émanant de l'industrie de la construction.

2. Les facteurs de localisation de 1945 à 1965.

En 1961, 75% de la population québécoise sont urbains dont près de la moitié sont concentrés dans la région de Montréal. L'énergie électrique reste la principale source d'énergie, le réseau ferré(1) évolue peu, les avantages dus à l'achèvement de la canalisation du St-Laurent sont difficilement imputables à la seule économie québécoise, les transports aériens connaissent un développement spectaculaire mais sans que pourtant tous ces facteurs affectent réellement la localisation des activités économiques dans la Province de Québec.

Cependant, si chacune des périodes précédentes a pu être caractérisée par l'apparition et le développement d'un ou de plusieurs facteurs apparemment essentiels, la période contemporaine peut être définie comme étant celle des transports routiers. Ceux-ci ont indéniablement constitué, dès 1945, un facteur nouveau. L'évolution des indices du tonnage brut transporté par rail ou par route (1945=100 et 1956=100) est, sur ce plan, particulièrement significative(2).

TABLEAU XV. Indices des tonnages bruts transportés par le rail et par la route de 1945 à 1963.

	1945	1947	...	1956	1958	1960	1961	1962	1963
Rail (45=100)	100.0	117.4		182.3	140.0	154.6	140.2	159.8	180.2
Route(45=100)	100.0	134.4	...	3668.3	4074.8	4286.8	4428.1	4627.1	5313.7
Rail (56=100)	54.9	64.4	...	100.0	76.8	84.3	76.9	87.1	98.8
Route(56=100)	002.7	003.6	...	100.0	111.0	116.8	120.7	126.1	144.8

(1) en dehors des voies ferrées construites par les compagnies minières et à leur usage exclusif.

(2) Il n'a pas été possible d'obtenir des données québécoises pour le transport routier de 1948 à 1955.

Il est dommage que l'on ne dispose pas de données québécoises relatives au trafic exprimé en tonnes-milles pour le rail, car la progression, telle qu'elle est illustrée ci-dessus doit être pondérée par les distances moyennes parcouries par les marchandises aussi bien par le rail que par la route. Si, pour la route, au Québec, cette distance moyenne est de l'ordre de 30 milles, nous ignorons la valeur de cette distance moyenne pour le rail (les données disponibles à l'échelle du Canada sont sans signification pour le Québec). En supposant que le parcours moyen de la tonne-rail soit de 300 milles, on aurait en 1962, 16.3 milliards de tonnes-milles pour le rail contre 4.6 milliards pour la route alors que la même année les tonnages bruts transportés s'élèvent à 152.9 millions de tonnes pour la route et 44.3 millions pour le rail(1).

Cette importante réserve étant posée, il n'en demeure pas moins que le transport routier a introduit une donnée nouvelle dans la localisation de certaines activités économiques en donnant à la demande et à l'offre de transport une souplesse comparable à celle qu'avait introduite l'électricité dans le domaine de l'énergie. Le support du transport routier, c'est-à-dire le réseau routier, n'a pas, cependant, mis en valeur cette possibilité nouvelle car, comme pour le chemin de fer 3/4 de siècle plus tôt, ce sont les régions déjà bien équipées en voies ferrées qui ont le meilleur réseau routier tandis que les zones "oubliées" par le chemin de fer le sont également par la route(2). Ainsi, les deux autoroutes(3) longeant le fleuve St-Laurent et le réseau en "étoile" à partir de Montréal ne font que doubler le tracé du réseau ferroviaire, sans que des régions nouvelles aient été réellement influencées par ce nouveau facteur pourtant propice à une

---

(1) Selon MM. Hewes et Oglesby (Highway engineering), aux Etats-Unis, le partage du trafic marchandises entre les divers modes de transport serait actuellement le suivant:

	Tonnes	Tonnes milles
Rail	14%	46%
Route	75%	11%

Le reste étant réparti entre pipeline et bateau.

(2) Route ayant des caractéristiques telles que le transport lourd soit rendu possible au plus bas coût, toute l'année.

(3) dont une seule est pratiquement achevée.

industrie légère et décentralisée. A la vieille tendance aux relations ferroriaire Est-Ouest instaurée lors de la Confédération, n'a pas encore été substituée une politique d'infrastructure routière établissant des relations Nord-Sud beaucoup plus conformes aux données de l'économie québécoise(1)

En guise de conclusion à cette évolution des localisations durant la période 1945/65, le tableau XVI, relatif à la répartition régionale du produit brut de l'industrie manufacturière québécoise(2), montre les résultats auxquels le Québec est parvenu. Il montre surtout que la tendance notée à la fin du siècle dernier, à l'exception du Lac St-Jean, n'a que très peu évolué et qu'en dehors de la Région de Montréal et de quelques micro-régions, la quasi totalité des régions sont restées en dehors du processus de développement industriel.

---

(1) La future "Transquébécoise" et les autres voies rapides en projet sortent du cadre de la période considérée.

(2) anciennes régions économiques du Ministère de l'Industrie et du Commerce.

TABLEAU 16 REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE BRUTE QUEBECOISE

1939 - 1961

%

Régions	1939	1943	1945	1947	1949	1951	1953	1955	1957	1959	1961
I	1.53	1.42	1.89	2.21	1.64	1.66	1.48	1.47	1.48	1.81	1.70
II	5.41	6.93	4.77	5.82	5.73	5.78	6.10	6.66	5.26	5.13	4.81
III	5.69	6.22	6.19	6.86	6.45	6.47	6.75	6.46	6.06	6.57	6.45
IV	6.28	6.30	6.45	7.17	6.94	7.41	6.84	6.78	6.64	6.11	6.31
V	8.40	6.74	7.77	8.91	8.36	8.39	7.32	7.27	7.44	7.64	8.30
VI	8.84	15.75	13.01	10.20	9.61	10.39	10.27	10.34	10.82	10.99	11.73
VII	57.18	52.13	55.25	53.67	55.93	54.31	56.49	55.48	57.69	56.35	55.28
VIII	2.52	1.84	2.28	2.72	2.60	2.86	2.60	2.59	2.30	2.32	2.18
IX	2.83	1.52	1.69	1.62	1.93	2.09	1.54	2.35	1.73	2.10	2.13
X	0.61	0.38	0.41	0.62	0.61	0.59	0.55	0.53	0.53	0.94	0.96
PROVINCE	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Régions:

I	Gaspésie - Rive Sud	VI	Montréal
II	Saguenay - Lac St-Jean	VII	Montréal Métropolitain
III	Québec	VIII	Outaouais
IV	Trois-Rivières	IX	Abitibi
V	Cantons de l'Est	X	Côte Nord

III. L'interaction des différents facteurs de localisation: Essai de synthèse.

Qu'est-ce qu'un facteur de localisation? Doit-on en limiter la définition aux seuls éléments chiffrables permettant de choisir un site particulier ou doit-on, dans une optique plus extensive, assimiler au facteur de localisation tout élément même subjectif et extra économique, affectant de près ou de loin la décision de localisation?

Pas plus la première solution, qui interprète la localisation comme une décision rationnelle que la seconde, qui met sur un pied d'égalité des facteurs aussi différents que l'attachement du chef d'entreprise à sa région (facteur subjectif) et le coût des transports ou de l'énergie (facteurs objectifs), ne sont en définitive satisfaisants.

De même, sans aller jusqu'à opposer l'attachement de l'entrepreneur au terroir et le coût des transports peut-on assimiler à ce dernier facteur l'évolution de la demande américaine de métaux non ferreux qui affecte pourtant la localisation de certaines activités industrielles québécoises au même titre que le coût des éléments tangibles?

Or, dans le domaine très vaste et très insuffisamment exploré de la localisation des activités économiques(1), on est toujours tenté de vouloir trouver une certaine forme de rationalité ou, si l'on préfère, une justification "a posteriori" à certains choix économiques même si ces décisions ne procèdent d'aucun calcul préalable et, fait beaucoup plus grave, même si à une certaine époque, une localisation considérée ultérieurement comme inadéquate, a pu être parfaitement "logique".

---

(1) Citons parmi les ouvrages classiques: August Losch: The Economics of Location. Yale University Press 1954; E.M. Hoover: The Location of economic activity. McGraw Hill. 1948; W. Isard: Location and space economy, the MIT Press 1956. Par ailleurs, citons un ouvrage moins théorique mais intéressant dans la mesure où il analyse l'évolution des localisations dans une région où l'électricité et les ressources naturelles ont eu un rôle historique fondamental dans le développement industriel: "l'Evolution des localisations industrielles: l'exemple des Alpes Françaises" de J. Lefebvre - Dalloz - Paris 1960.

A partir de cette double contradiction dont l'origine se trouve aussi bien dans l'irrationalité de certains choix que dans l'évolution technologique parfois très rapide de certains facteurs pris en considération, on comprend mieux que la théorie économique, devant la multiplicité des variables déterminées ou aléatoires n'ait pas abordé le problème de la localisation sous un angle autre que celui de l'unité de production (entreprise), en ne retenant, de plus, que les éléments évaluables par un coût, afin de déterminer la seule rentabilité financière.

Aussi trouvera-t-on des études scientifiques de localisation d'autant plus poussées que les investissements requis sont plus importants(1) sans que pour autant, selon l'aveu même de leurs auteurs(2), elles ne soient transposables à d'autres régions ou à d'autres types d'activités.

Dans ce contexte quelque peu restrictif, afin d'essayer de synthétiser l'analyse qui nous a permis de retracer, très schématiquement, les différentes phases du développement économique de la Province, en ne privilégiant, tour à tour, que quelques facteurs de localisation, on peut essayer de montrer que la localisation des activités ne s'effectue pas selon un seul facteur prédominant(A), que la complexité des problèmes de localisation se trouve accrue (ou réduite) par l'existence de facteurs exogènes(B) et par les séquelles d'un passé récent qui, ensemble expliquent peut être d'une manière plus satisfaisante ce qui pourrait, à première vue, paraître irrationnel.

Enfin, dans une dernière section(C), il sera possible d'envisager le phénomène urbain comme conséquence à la fois du développement industriel et de l'évolution des facteurs de localisation.

---

(1) Cf. E.W. Schooler: Industrial complex analysis in"Methods of regional analysis " p. 375-412. The MIT Press. 1963.

(2) W. Isard: op.cit. p. VIII.

A. Les facteurs endogènes.

On pourrait croire, à la lecture des développements précédents, que, tour à tour, les cours d'eau, la machine à vapeur, le chemin de fer, l'électricité et, enfin, les transports routiers, furent les seuls facteurs prépondérants du développement économique du Québec depuis un siècle. Une telle conception, cependant, serait erronée, car elle négligerait l'interaction de ces facteurs entre eux ou avec d'autres facteurs jusqu'ici négligés et, surtout, la conclusion provisoire à laquelle nous étions arrivés, à savoir que l'apparition de ces nouveaux facteurs - caractéristiques de chacune des phases arbitrairement choisies - n'avait que relativement peu modifié l'importance relative des différentes régions, à l'exception de la région du Lac Saint-Jean.

De plus, dans une optique dynamique, on doit constater que chacun de ces facteurs a évolué. Pour ne citer que l'exemple le plus connu, la domestication de l'énergie hydraulique en vue de produire de l'énergie électrique, ne fut au départ qu'une simple substitution technique accroissant la productivité mais sans incidence sur les localisations proprement dites. Ce fut seulement à partir du jour où le courant électrique pût être transporté sur de longues distances sans pertes excessives que la différence entre ces deux formes d'énergie devint significative en terme de localisation.

Le problème de l'abondance du potentiel hydroélectrique du Québec ainsi que celui des perspectives d'évolution des localisations du fait de ce facteur, que nous avions évoquées, méritent cependant quelques précisions. Avant de se poser la question relative à l'importance réelle ou exagérée du facteur énergétique dans les localisations industrielles, trois remarques doivent être faites:

a) Si l'on admet que l'énergie électrique est réellement un facteur prédominant, on constate que le Québec par l'intermédiaire de l'Hydro Québec ne s'est donné un instrument

d'action susceptible d'agir sur les tarifs que très récemment. Il est donc prématuré de vouloir percevoir à l'heure actuelle des effets tangibles sur les localisations.

b) Une grande partie des industries grosses consommatrices d'électricité possèdent leurs propres centrales ce qui implique, chaque fois que cela est possible, la localisation de leurs établissements manufacturiers à proximité des centrales (1) (parallèlement aux autres avantages que peut présenter la proximité des cours d'eau), puisque ces compagnies n'ont aucun intérêt à assumer le transport du courant sur de longues distances.

Or, ces sociétés "non distributrices" représentent une part importante de la production québécoise d'électricité comme le montre le tableau XVII, encore que dans certains cas elles retrocèdent leurs surplus aux "réseaux d'utilité publique". De même, certaines manufactures achètent la totalité ou une partie de leur électricité à ces réseaux d'utilité publique, compliquant ainsi le problème de la liaison supposée entre localisation et disponibilité en énergie électrique.

TABLEAU XVII. PART DE LA PRODUCTION QUEBECOISE D'ELECTRICITE FOURNIE PAR LES SOCIETES "NON DISTRIBUTRICES". (Kwh. '000) 1958-1964

Années	Production totale d'électricité (Kwh. '000)	Production des sociétés "non distributrices" (Kwh. '000)	(%)
1958 (N.B.)	43,636	11,599	26.58
1959 (N.B.)	44,854	11,562	25.78
1960 (N.B.)	50,433	14,245	28.24
1961	49,424	13,584	27.48
1962	49,809	13,718	27.54
1963	49,498	13,860	28.00
1964	56,328	18,269	32.43

SOURCE: Electric Power statistics. Annual (57,202) B.F.S. Ottawa

N.B. Pour les années 1958, 1959 et 1960, les productions d'électricité d'origine thermique et hydraulique sont confondues. Etant donné la faible part de l'électricité d'origine thermique (moins de 1%) la comparaison avec les années ultérieures reste valable.

(1) Cf. p. I/61.

c) enfin, si l'on examine en détail les statistiques manufacturières, on constate que rares sont les industries achetant de l'électricité pour une valeur excédant 5% de la valeur de leurs expéditions. Cette part relativement faible, telle qu'elle apparaît dans le tableau XVIII, ne concerne que l'électricité achetée et n'englobe donc pas l'électricité produite par les centrales appartenant aux sociétés "non distributrices" c'est-à-dire aux établissements industriels. Si les chiffres ci-dessous sont donc aberrants pour les groupes industriels "Fonte et Affinage", "Laminage, moulage et refoulage de l'Aluminium" et, dans une certaine mesure, pour le groupe "pâte et papier", c'est en raison de l'absence d'imputation comptable de l'électricité produite par ces industries.

TABLEAU XVIII. PART DE L'ELECTRICITE ACHETEE EXPRIMEE EN FONCTION DE LA VALEUR DES EXPEDITIONS DE QUELQUES GROUPES INDUSTRIELS MAJEURS. (en $ '000 et en %) - QUEBEC 1961.

Groupe industriel	Valeur des expéditions $ '000	Valeur de l'électricité achetée $ '000	%
Pâte et papier	620,710	30,385	4.90
Fonte et affinage	591,153	18,793	3.20
Raffinage pétrole	368,200	1,951	0.50
Filature de coton (1962)	177,564	1,886	1.06
Textiles synthétiques	130,160	0,879	0.67
Produits chimiques industriels	90,770	6,369	7.02
Ciment	32,522	1,310	4.03
Laminage, moulage & Refoulage de l'aluminium	43,033	0.439	1.02

SOURCE: Recensement manufacturier 1961.

Ces importantes remarques étant faites, nous pouvons poser la question de l'importance du facteur "énergie électrique" dans la localisation des activités.

Deux aspects distincts doivent être distingués. L'aspect technologique de l'électricité a permis de créer des activités industrielles nouvelles pour lesquelles il n'existe pas de substitut: électrolyse de l'alumine pour fabriquer l'aluminium, raffinage du cuivre, etc... L'aspect économique de l'électricité est particulier au Québec. En effet, son coût moindre par rapport aux autres sources d'énergie (charbon, pétrole) a permis sa substitution aux sources d'énergie traditionnelles (vapeur, ou turbines hydrauliques) chaque fois que cela était possible. Ainsi, selon que l'on considère l'un ou l'autre de ces aspects, en terme de localisation, le caractère prépondérant de l'énergie électrique est variable. Dans le premier cas, les quantités considérables d'énergie électrique qu'exige l'industrie de l'aluminium ont motivé sa localisation à proximité des sites qui, seuls, pouvaient satisfaire ces besoins. (ex: Alcan qui disposait en 1961 de 22.8% de la puissance installée au Québec). Dans le second cas, bien que la vérification soit particulièrement difficile à effectuer, on peut supposer que, l'électricité, plus commode et surtout plus économique, a supplanté la machine à vapeur ou la turbine hydraulique (énergie mécanique) sans entraîner pour autant un déplacement physique des installations industrielles. Cette simple substitution s'expliquant à la fois par le coût relativement faible de l'électricité consommée par unité de produit et par son prix concurrentiel lorsqu'elle était transportée sur de faibles distances. Dans le cas des industries montréalaises notamment, étant donné la complexité de la tarification, rien ne prouve que ce sont les consommateurs industriels plutôt que les consommateurs domestiques ou commerciaux qui ont fait les frais du transport de l'électricité(1). Même si l'on admet cette hypothèse, les autres facteurs (transports, main-d'oeuvre) qui, eux, entrent pour une part beaucoup plus importante dans les prix de revient étaient,

---

(1) L'hypothèse contraire étant même beaucoup plus plausible.

comme nous l'avons vu, beaucoup plus favorables et compensaient ainsi l'éventuelle perte subie pour l'approvisionnement en électricité.

Il y a lieu de croire qu'au cours des siècles le problème de la localisation s'est posé avec une complexité très nettement croissante. Tout d'abord, à un système d'économie domestique fondé sur la satisfaction, sur une base familiale ou locale des besoins fondamentaux, s'est substituée une économie fondée sur le marché, donc sur une concurrence d'autant plus sévère que les unités de production, initialement, étaient de taille plus réduite. Par ailleurs, lorsqu'au XIXe siècle, sous l'influence de l'urbanisation, le marché est devenu un facteur de localisation d'une réelle importance, notamment pour les industries de biens de consommation, les autres facteurs - énergie et matières premières - étaient encore trop contraignants pour que les localisations puissent s'effectuer librement sur le territoire québécois. Mais, dans la phase contemporaine, les progrès enregistrés notamment dans le domaine du transport des biens physiques ou de l'énergie, allaient compliquer sensiblement le choix des localisations ou, plutôt, auraient dû compliquer ce choix car, comme nous l'avons vu, à l'exception des exploitations minières et forestières qui se sont étendues progressivement vers le Nord, il n'y a pas eu de changement radical dans la localisation des activités secondaires situées initialement, pour des raisons techniques, auprès des cours d'eau ou dans les plaines. Or, du seul point de vue technique, le maintien d'un certain équilibre(1) entre les régions, mêmes inégalement dotées en ressources naturelles et humaines, eut été possible, à condition d'être voulu par les agents économiques.

Mais le système économique en vigueur n'a jamais incité les entreprises à prendre en considération des critères autres que ceux concernant la rentabilité financière de leurs activités respectives tandis que le chômage, l'absence de formation profession-

---

(1) perpétuant ainsi le relatif équilibre ayant existé durant la phase agro-forestière.

nelle et leur conséquence inéluctable - le faible niveau de vie de certaines régions - étaient considérés comme étant des problèmes d'ordre public, c'est-à-dire laissés à l'entière initiative des différents niveaux de gouvernement ou des organismes bénévoles. Pourquoi cette situation, particulièrement illogique, a-t-elle eu comme conséquence d'entraîner, malgré l'accession rapide de la Province à la "civilisation industrielle", les distorsions et les disparités qui incitent une partie de la population qui en est victime, à réclamer une véritable politique régionale?

Deux types de réponses peuvent être proposées. La première, consisterait à affirmer que le sous développement relatif de certaines zones consécutif au "sur-développement", également relatif, du reste de la Province est "dans l'ordre normal des choses". En effet, que l'on considère actuellement parmi les économies dites développées, les Etats-Unis ou les pays européens, on remarque que tous ces pays ont des zones déprimées et cette dichotomie des structures économiques, mise en lumière de manière pertinente par A.O. Hirschman(1) et F. Perroux(2), dresse des obstacles redoutables devant lesquels se heurtent très souvent les politiques d'aménagement régional. On admet donc que "chaque époque est dominée par la prospérité de branches particulières dont l'activité s'efface ou disparaît lorsque se modifient les bases sur lesquelles elles étaient assises"(3).

Mais cette réponse quelque peu déterministe n'en est pas une dans la mesure où l'on recherche précisément, par une meilleure connaissance du passé, à améliorer la situation présente.

---

(1) qui distingue dans chaque espace économique national un "Nord" symbolique développé s'opposant à un "Sud" sous développé qui alimente en fait la croissance du "Nord". Cf. The strategy of Economic development. Yale University Press 1958.

(2) Cf. en particulier le recueil d'articles groupés sous le titre d'"Economie du XXe siècle". 2e édition P.U.F. Paris 1964.

(3) J. Lefebvre op. cit. p.54 et suivantes.

Une deuxième réponse viserait à expliquer comment à partir soit d'une spécialisation historique, soit du tracé des voies de communication nouvelles(1), le développement s'est effectué plus à partir des centres commerciaux et urbains existant avant la "révolution industrielle" des années 1860-1870 que par une diffusion généralisée des nouvelles activités à travers la Province.

Ainsi, bien avant que l'industrie ait pris l'importance qu'on lui connaît aujourd'hui, on doit constater que les villes de Montréal, Trois-Rivières et Québec étaient, dans le contexte économique qui prévalait, parfaitement localisées pour remplir leurs fonctions essentiellement commerciales. Les premières voies ferrées ne pouvaient donc ignorer ces centres industriels et commerciaux naissants et, en les reliant, elles ont contribué à renforcer leurs potentialités. L'énergie électrique dès que cela fut possible fut transportée vers ces centres qui assuraient aux compagnies des débouchés sans risques(2). Mais des exceptions notables montrent également que ces facteurs nouveaux pouvaient susciter le développement de régions nouvelles.

Dans l'exemple déjà rencontré de l'industrie de l'aluminium dans la région du Saguenay-Lac St-Jean, si dans les années '30 le coût de l'énergie fut un facteur favorable, ni la matière première en provenance de Guyane ni le marché en grande partie extérieur à la Province, ne constituent en 1966 des facteurs favorables. La structure oligopolistique de l'industrie mondiale de l'aluminium a certainement facilité l'adaptation de cette industrie à l'évolution du coût des différents facteurs de production.

---

(1) qui furent axées sur les régions les plus peuplées au XIXe siècle.

(2) La politique des compagnies d'électricité au début du XXe siècle fut symptomatique à cet égard, encore que la promotion industrielle ait été encouragée par la Shawinigan Power et la Quebec Southern Power, tandis que la Montreal Light Heat & Power se contentait de suivre la demande croissante de la zone montréalaise. Cf. J.H. Dales, op. cit.

Si l'on exclut le capital qui est, par nature, le plus mobile des facteurs et qui, sauf facteurs politiques très défavorables, peut s'implanter à peu près partout à la condition que les profits escomptés soient suffisamment attirants, on peut retenir trois grands types de facteurs de localisation:

-ceux concernant l'approvisionnement en matières premières ou produits déjà élaborés

-ceux concernant la commercialisation et la distribution sur les marchés

-ceux concernant le fonctionnement de l'entreprise: main-d'oeuvre, énergie, services, etc...

Tous ces facteurs présentent l'avantage d'être évaluables à une époque donnée, permettant ainsi de comparer entre elles, les solutions possibles. Notons que le facteur "transports" n'apparaît pas en tant que tel mais agit directement sur le coût de l'approvisionnement, de la main-d'oeuvre ou de la distribution, ce qui revient au même.

Le problème de la localisation optimale compte tenu d'une technique donnée(1) et d'un volume de production donné consiste à rendre minimum le prix de revient par rapport au prix de vente moyen que l'entreprise espère obtenir sur le marché, la somme des coûts de ces différents facteurs par unité de produit. Le nombre de points de l'espace retenu serait très élevé si l'on ne faisait intervenir certaines contraintes que l'on ne peut éliminer à court terme: réseau ferré, réseau routier, voies fluviales, réseau de distribution d'énergie, etc... En pratique, le choix se fait entre quelques zones retenues précisément en raison de la main-d'oeuvre qu'elles peuvent offrir, des terrains dont elles disposent, de leur situation par rapport aux marchés potentiels ou par rapport aux axes de communication existants. Par ailleurs, la présence d'éventuels concurrents et les prix de vente qu'ils pratiquent, le montant, la nature et la durée des aides financières

---

(1) c'est-à-dire combinant travail et capital dans des proportions données.

et fiscales dont peuvent bénéficier certaines régions peuvent affecter le choix initial introduisant ainsi une première distorsion entre la localisation optimale théorique et la localisation effective.

Mais cette façon d'aborder la localisation est propre à chaque type d'activité et ne saurait être généralisée car chaque entreprise peut être soumise a des contraintes propres (ex: laiterie et superficie de l'aire d'approvisionnement entraînant une nécessaire décentralisation de ce type d'industrie). Il est donc particulièrement difficile d'expliquer à partir de statistiques globales - valeur de la production, emploi, etc... pourquoi les localisations se sont effectuées aussi inégalement à travers la Province, si la pondération qui s'opère, consciemment ou inconsciemment, entre les nombreux facteurs de localisation n'est pas connue avec précision au niveau de l'entreprise ou du secteur d'activité et si elle est rationnelle ou non.

Devant l'impossibilité matérielle de vérifier le bien fondé des critères retenus par le passé par les entreprises québécoises lors de leur localisation (comme nous le verrons, on ne doit pas négliger le facteur historique tenant à l'antériorité de l'activité industrielle d'une région ou à sa spécialisation dans certains types d'activités), on peut remarquer qu'à l'exception des industries axées sur les richesses naturelles dont la localisation est, par définition, contraignante, et, toutes choses égales d'ailleurs, deux facteurs de localisation ont été privilégiés par les différentes activités: le réseau de transports et le marché.

Le réseau de transports a atteint relativement tôt sa physionomie actuelle. Dès la première guerre mondiale, les principales voies ferrées que l'on utilise aujourd'hui, étaient en service. Le réseau routier, beaucoup plus tard, ne fit, en fait, que compléter les axes ferroviaires et fluviaux.

Le marché, dans le contexte québécois, est constitué avant tout par la région de Montréal et la vallée du St-Laurent et s'il fut recherché par les industriels dès le XIXe siècle, ce n'est pas uniquement dans une perspective de diminution des coûts de vente mais également à cause de la présence simultanée d'un marché de la main-d'oeuvre, des capitaux et des services nécessaires au fonctionnement de leurs entreprises.

Ainsi, même si les progrès technologiques permirent de s'affranchir des contraintes physiques (distances, climat, relief) dans la mesure où un mouvement d'urbanisation - à la fois cause et conséquence de l'industrialisation - s'amorçait, il était inévitable que l'industrie québécoise axée essentiellement, rappelons-le, sur les biens de consommation, suive ce mouvement introduisant ainsi des disparités dans le rythme de croissance, l'emploi et les niveaux de vie des régions.

Si nous verrons un peu plus loin que le développement du réseau de transport québécois s'insère étroitement dans le processus de développement continental (voies d'accès et débouchés du Middle West et de la partie ontarienne des grands lacs), il est un autre facteur trop souvent négligé, bien qu'expliquant souvent certaines difficultés actuelles: le facteur historique ou, si l'on préfère, l'antériorité et la spécialisation industrielles de certaines régions. Ce "passé industriel" et ses conséquences actuelles, implantation d'un certain capital technique, formation "sur le tas" d'une main-d'oeuvre (souvent aussi attachée au terroir que le sont physiquement les investissements) et urbanisation, posent parfois des problèmes d'adaptation voire de reconversion. Or, historiquement ces localisations aujourd'hui critiquées, ont pu être parfaitement logiques. Ainsi, pour l'industrie du bois ou pour la construction navale, au XIXe siècle, la proximité des voies d'eau navigables fut primordiale tout comme l'existence d'une main-d'oeuvre inemployée et peu exigeante le fut pour une industrie textile caractérisée par de petites unités de production et par l'importance du facteur Travail.

"Il arrive toutefois que les facteurs originaires de localisation (proximité de la force motrice, main-d'oeuvre) disparaissent totalement sans que cesse l'activité à laquelle ils avaient donné naissance(1)."

Ainsi, le coût de la main-d'oeuvre tend dans la période contemporaine, à s'égaliser(2), le flottage du bois n'est plus utilisé dans certaines régions (Cantons de l'Est), l'importation de matières premières ou de produits finis, peut être moins onéreuse que leur production à partir de ressources locales (produits agricoles) mais il n'en demeure pas moins que la plupart des activités fondées il y a un siècle à partir de ces facteurs, ont subsisté malgré les modifications des conditions dans lesquelles elles s'exerçaient.

Si l'on prend comme exemple, l'industrie textile des Cantons de l'Est, on remarque que, si les facteurs de localisations favorables au XIXe siècle à l'industrie cotonnière permirent un rapide développement des filatures, un siècle plus tard ces mêmes facteurs peuvent avoir des effets contraires:

-soit en permettant, grâce à la réduction des coûts de transport et malgré une protection douanière non équivoque, l'importation de ces mêmes produits des Etats-Unis ou des pays d'outre-mer,

-soit en permettant le développement de ces mêmes industries dans des pays où le coût des facteurs est plus faible. Parallèlement il convient de citer la substitution qui s'est opérée depuis la Seconde Guerre mondiale au profit des textiles synthétiques.

En d'autres termes, les deux caractéristiques qui ont rendu possible la localisation de l'industrie cotonnière au Québec - main-d'oeuvre nombreuse et éparpillement relatif des unités de production - constituent aujourd'hui deux facteurs qui jouent

---

(1) J. Lefebvre op. cit. p.55.

(2) Du moins, est-ce là l'une des revendications des syndicats.

en sens contraire. Or, ces régions qui historiquement se spécialisèrent n'ont pas suscité les effets d'agglomération si bénéfiques pour la région de Montréal. La souplesse grandissante des localisations rendue possible par les progrès techniques se trouvait peu à peu contrecarrée par la prépondérance sans cesse croissante des facteurs "exogènes" - concurrence internationale ou intranationale et interdépendance entre les différentes formes d'activité - et, alors que tout devenait techniquement possible partout, seules les zones bénéficiant du maximum d'avantages tangibles progressèrent.

La baisse des coûts enregistrée dans le secteur des transports ou de l'énergie a avantagé les zones les plus dynamiques tandis qu'une certaine substitution s'opérait au détriment d'un facteur jusque là prédominant: la main-d'oeuvre. Si la première phase d'industrialisation nécessitait une main-d'oeuvre banale mais nombreuse, l'accent mis progressivement sur la mécanisation et la qualification professionnelle, a enlevé aux zones rurales - sous équipées intellectuellement - l'une de leurs forces d'attraction (sinon la seule) essentielle. De même, l'égalisation des taux de salaires risque de favoriser incontestablement les zones dans lesquelles les autres facteurs sont plus favorables.

Ainsi, les chances de reconversion de régions trop spécialisées et excentriques se trouvent, dans le contexte actuel, réduites alors que les régions à activité diversifiée peuvent atténuer beaucoup plus facilement les fluctuations de leurs coûts de production dus à la modification des facteurs de localisation. Comme nous le verrons ultérieurement, la région de Montréal fournit, à cet égard, un bon exemple d'adaptation permanente à l'évolution technologique.

En résumé, les progrès techniques ont pour conséquence de donner à toute affirmation se rapportant à la localisation un caractère très relatif. Dans ce domaine, comme dans beaucoup

d'autres, ce qui est vrai à une époque donnée, ne l'est plus quelques années plus tard. Or, les hommes accueillent souvent les découvertes qui bouleverseront pourtant leurs conditions de travail avec scepticisme et réserve (chemin de fer, automobile) et rares sont les "entrepreneurs" calculant en fonction de l'évolution future des facteurs de localisation. La recherche d'une rentabilité élevée et immédiate, tout comme l'étroitesse de l'horizon économique des petites et moyennes entreprises(1) ont souvent été à l'origine de difficultés pourtant prévisibles. Ne peut-on citer, en conclusion, l'exemple de l'entreprise qui s'implantant dans une région rurale pour éviter un syndicalisme qu'elle juge trop revendicatif, risque, à terme, de se voir réclamer des salaires analogues aux zones urbaines qui, s'ajoutant aux coûts de transport, l'élimineront irrémédiablement du marché concurrentiel?

Si le manque de calcul est, souvent, à l'origine de certains problèmes régionaux, les facteurs exogènes ou extra-économiques ont eu, au Québec peut-être plus que dans tout autre pays, une influence considérable sur le développement économique et sur la localisation des activités.

B. Les facteurs exogènes.

Si l'on élimine les facteurs irrationnels (attachement du chef d'entreprise à sa région d'origine ou difficulté de trouver des cadres à de trop grandes distances des centres urbains) non pas à cause de leur faible importance mais à cause de l'arbitraire sous le signe duquel ils placent le problème de la localisation, on peut remarquer que:

---

(1) Caractéristiques de l'économie québécoise au XIXe et au début du XXe siècle.

"l'aventure économique du Québec est inséparable de celle de l'Ontario. Bien plus, le voisinage des Etats-Unis, sans lequel l'histoire du Canada français ne peut, non plus, se comprendre, devait tôt ou tard faire de notre territoire à la fois un milieu d'expansion pour la technologie américaine et un marché pour sa production(1)."

L'histoire du développement du Québec montre, en effet, que les facteurs extérieurs tout comme les facteurs internes extra-économiques eurent certainement autant (sinon plus) d'influence sur les localisations que les facteurs tangibles que l'on qualifie, souvent à tort, de facteurs prépondérants de localisation.

Si nous avons déjà relevé la stratégie très rarement québécoise des firmes étrangères implantées depuis un demi-siècle dans la Province, il faut ajouter que la recherche de la maximation de leur taux de profit ne peut s'effectuer qu'en prenant en considération les conditions de la concurrence nationale ou internationale et les contraintes technologiques qui incitent les entreprises à augmenter la taille des unités de production. Il s'en suit que leur "logique" ne peut être toujours comprise à l'échelle de la Province de Québec. Or, si l'on isole le secteur des richesses naturelles dans lequel la localisation est contraignante, il est évident que la vallée du St-Laurent et plus particulièrement la région de Montréal offre, dans un contexte continental des avantages indéniables que ce soit sur le plan des facilités de communication, de la main-d'oeuvre qualifiée ou non et des services.

De plus, pour l'industrie à capitaux d'origine canadienne, la politique protectionniste mise en place en 1879, allait tout d'abord permettre son essor puis entraîner une évolution profonde de la localisation des activités qui, même si on peut la qualifier d'artificielle(2) dans sa phase historique, n'en paraît pas moins aujourd'hui solidement ancrée dans les faits.

---

(1) J.C.Falardeau in "Essais sur le Québec contemporain". Ch.XII p.240. Presses de l'Université Laval 1953.

(2) Dans une optique libre échangiste caractérisée par une spécialisation des producteurs nationaux.

Les Maritimes, et dans une mesure moindre, le Québec oriental, devaient ainsi perdre la suprématie industrielle, acquise pourtant depuis peu de temps, au bénéfice du Canada central (Ontario, grâce également au développement du Middle West américain, et Ouest du Québec).

Or, à la fin du XIXe siècle, les facteurs technologiques étaient incontestablement plus favorables dans le sud de l'Ontario que dans la région de Montréal, en particulier pour l'industrie sidérurgique, grâce à la proximité des gisements de fer américains des Grands Lacs et au développement des transports maritimes et ferroviaires qui mirent à la disposition de la région des Grands Lacs le charbon des Appalaches. Jusqu'au début du XXe siècle qui allait donner au Québec, sous la double influence de l'énergie électrique et de la demande mondiale croissante de métaux non ferreux et surtout de papier, une place de tout premier plan à l'échelle continentale, hormis les industries répondant à une demande locale ou utilisant une matière première importée, la Province ne constituait pas une zone très favorable aux localisations industrielles puisque son seul atout (dont l'importance n'a cessé de décroître) était sa main-d'oeuvre sans qualification. Or, techniquement, financièrement et, dans une certaine mesure, psychologiquement, la phase d'industrialisation québécoise ne reçut que peu d'impulsions locales(1).

Par ailleurs, une autre donnée de l'économie industrielle contemporaine montre que la dépendance des unités de production les unes par rapport aux autres s'accroît soit dans le cadre des réseaux de sous-traitance qui associent petites et grandes entreprises soit dans le cadre des interdépendances techniques entre grands secteurs industriels(2). Dans le même sens, les inter-

---

(1) bien que celles-ci aient existé.

(2) Parmi ces industries "techniquement liées" (F.Perroux) citons les industries chimiques et la sidérurgie à qui les premières fournissent de plus en plus de produits auxiliaires: fondants, lubrifiants, produits nécessaires à la déphosphoration, à la désulfuration, etc...

dépendances entre industries de biens et industries de services s'accroissent à un point tel que même les progrès réalisés dans les transports et surtout dans les télécommunications, ne réduisent la nécessité - peut-être très subjective - d'une concentration de cet ensemble d'activités complémentaires dans un périmètre géographiquement limité. Toute la théorie moderne des pôles de croissance et particulièrement celle des effets d'entraînement montre précisément qu'à partir d'un certain seuil (à la fois qualitatif et quantitatif), ces effets se manifestent selon des mécanismes quasi-automatiques mais souvent au détriment de l'environnement.

Enfin, même dans une société se réclamant du système libéral, l'Etat n'est jamais neutre. Son intervention, ou, au contraire, son inintervention consciente, affecte directement ou indirectement les forces et les mécanismes "naturels" du système. En intervenant dans les domaines des prix, des salaires, des conditions de travail (de la politique douanière, monétaire, financière ou fiscale au niveau fédéral), il perturbe ou améliore, selon les opinions, le fonctionnement de l'économie de marché. Chaque décision à caractère économique a également des incidences régionales en affectant la localisation des activités économiques. Pour ne prendre que l'exemple le plus évident, celui de l'infrastructure économique, le comportement des différents niveaux de gouvernement est dicté à la fois par des considérations d'ordre démographique et par des considérations d'ordre économique(1).

Si les régions les plus peuplées et les plus industrialisées réclament un réseau routier moderne, celui-ci pourra coûter moins cher par rapport à la population desservie ou par rapport à l'intensité de son utilisation et, surtout, avoir des effets économiques qui ne sont pas douteux (ex: région métropolitaine de Montréal).

---

(1) si l'on admet que les considérations d'ordre politique existent dans toutes les régions avec une intensité analogue, ce qui n'est pas toujours vrai!

Or, la route n'est un facteur de développement qu'à la condition que les ressources naturelles et les populations des régions traversées soient suffisamment abondantes pour susciter, selon des mécanismes automatiques ou semi-automatiques (c'est-à-dire encouragés partiellement par les pouvoirs publics), la création d'activités économiques. Le problème régional véritable est donc de trancher entre les demandes émanant de régions dont le "poids" économique et démographique est très inégal et pour qui le réseau routier constitue soit une condition suffisante, soit une condition nécessaire (mais non suffisante!). Il faut noter que cet antagonisme a été surmonté, par le passé, en adaptant les divers réseaux de transport québécois à la situation de fait qui prévalait, c'est-à-dire en renforçant la place primordiale qu'occupaient déjà la vallée du St-Laurent et les centres de Montréal, Québec ou Trois-Rivières. De plus, la construction de ces réseaux longilignes convergeant qu Québec, sur Montréal sans pour autant structurer l'espace québécois dans sa totalité, dépassa le cadre de la Province. Comme nous l'avons vu, l'évolution des réseaux ferroviaires ou fluviaux s'inscrit dans le contexte Nord américain et le creusement d'un chenal dans le St-Laurent, qui a profité directement à la région de Montréal, ne se justifiait que par le trafic engendré par la région des Grands Lacs, donc par des facteurs en partie extra-québécois.

Cette lente mais constante évolution des localisations, qu'elle ait été voulue ou non, s'est traduite par une non moins constante évolution de la répartition de la population dans l'espace. En moins d'un siècle, un "phénomène urbain" est apparu dans des zones dans lesquelles la conjonction de facteurs favorables de localisation était la plus manifeste. Peut-être est-il possible par un rapide examen de ce phénomène, de déceler la "logique" de cette évolution.

C. L'urbanisation comme conséquence de l'évolution des facteurs de localisation.

On peut considérer que la répartition de la population québécoise dans l'espace et, plus particulièrement, sa concentration dans un nombre limité de zones urbaines, constituent, à l'instar d'autres régions ou d'autres pays industrialisés, l'une des manifestations les plus apparentes du développement industriel et donc de l'évolution des facteurs de localisation. Les questions qui se posent sont alors de savoir:

-pourquoi certains sites ont attiré des activités secondaires et tertiaires plutôt que d'autres, alors que l'assouplissement continuel des contraintes de localisation aurait pu conserver à la Province une certaine homogénéité?

-si la concentration dans la région de Montréal de plus de la moitié du potentiel humain et industriel, et d'une part beaucoup plus élevée des activités tertiaires, ne constitue pas un défi permanent à une politique de développement régional efficace mais en même temps une conséquence "logique" de l'évolution des facteurs de localisation?

Pour répondre à ces questions, nous envisagerons brièvement l'évolution de six zones urbaines québécoises, soit les zones urbaines de Chicoutimi, Hull, Sherbrooke et Trois-Rivières et les Zones métropolitaines de Québec et Montréal(1).

La croissance comparée de ces six agglomérations(2) telle qu'elle apparaît sur le graphique I (p.I/57) est intéressante, car elle met en lumière de profondes différences qui peuvent s'analyser en termes de facteurs de localisation.

i) Zone urbaine de Chicoutimi.

A l'origine, Chicoutimi n'est qu'un gros village

(1) Les définitions des Z.U. et des Z.M.R. sont celles du recensement de 1961. Notons que les 6 villes sont les nouvelles capitales régionales. La septième - Rouyn-Noranda - a été exclue car sa croissance, récente, est liée à un seul facteur: le développement minier.

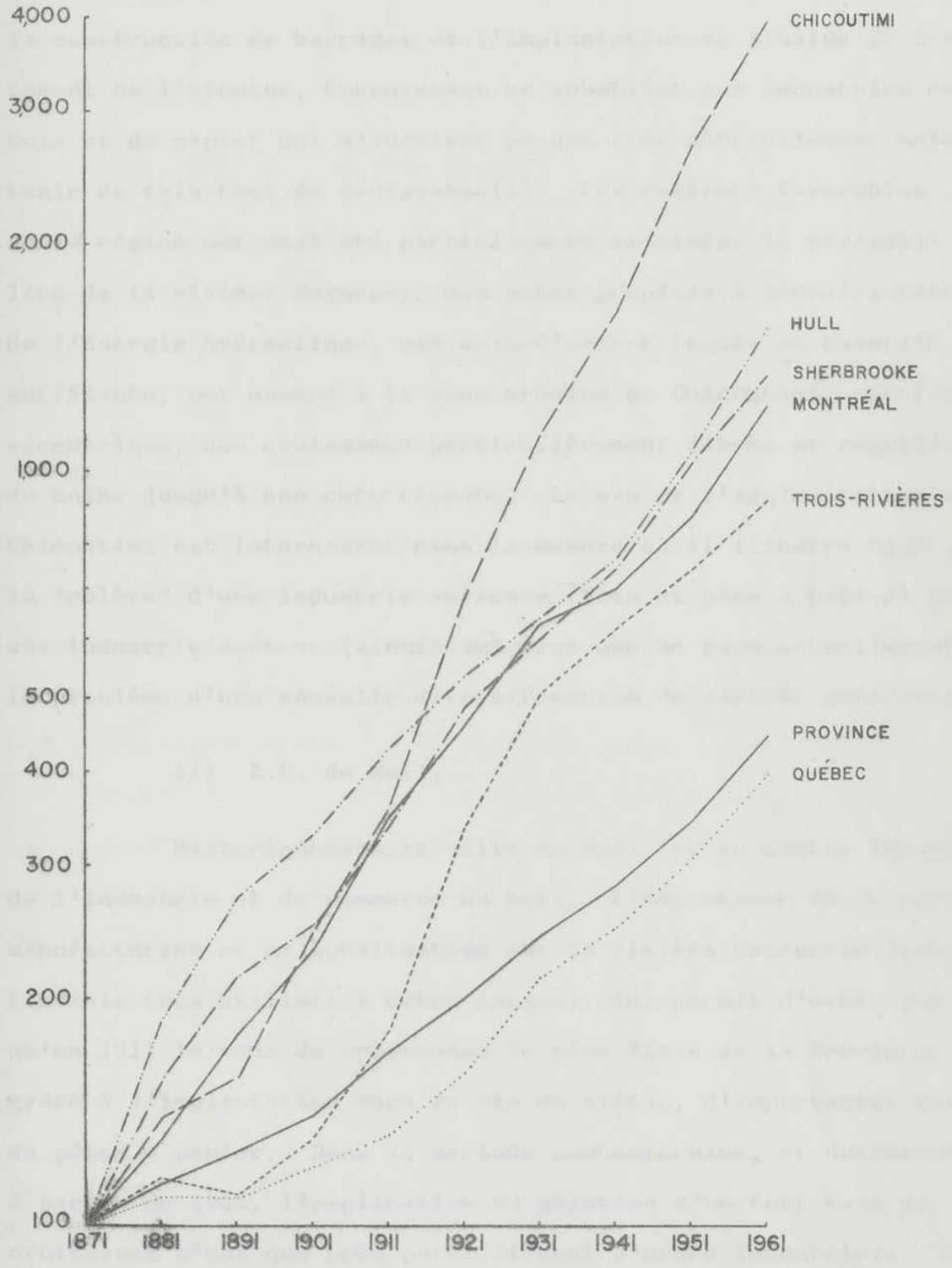
(2) représentant 23.8% de la population québécoise en 1871 et 53.4% en 1961.

CROISSANCE COMPARÉE

Z.U.* DE HULL, CHICOUTIMI, TROIS-RIVIÈRES, SHERBROOKE

Z.M.R.* DE MONTRÉAL, ET QUÉBEC.

1871-1961 (1871=100)



*: Superficies de 1961

SOURCES: RECENSEMENTS DU CANADA

(1,200 habitants en 1851) parfaitement représentatif du système agro-forestier, dont les villes voisines, que l'on connaît aujourd'hui, n'existent pas ou ne constituent que des hameaux sans importance (Jonquière). A partir de 1881, avec l'exploitation plus intensive des ressources forestières et surtout à partir de 1900, avec les premières usines de pâte à papier, la croissance urbaine atteint des taux particulièrement élevés qui devaient se maintenir pendant un demi siècle. Durant l'entre deux guerres, la construction de barrages et l'implantation de l'usine de traitement de l'alumine, fournissent un substitut aux industries du bois et du papier qui n'auraient pu que très difficilement maintenir de tels taux de croissance(1). Les facteurs favorables de la région ont déjà été partiellement examinés: la navigabilité de la rivière Saguenay, des sites propices à l'utilisation de l'énergie hydraulique, une main-d'oeuvre locale en quantité suffisante, ont assuré à la zone urbaine de Chicoutimi, pourtant excentrique, une croissance particulièrement élevée et régulière, du moins jusqu'à une date récente. Le cas de l'agglomération de Chicoutimi est intéressant dans la mesure où il illustre bien la "relève" d'une industrie ancienne (Bois et pâte à papier) par une industrie moderne (aluminium) bien que se pose actuellement le problème d'une nouvelle diversification du secteur manufacturier.

ii) Z.U. de Hull.

Historiquement,la ville de Hull fut un centre important de l'industrie et du commerce du bois. L'importance de ce secteur manufacturier et sa localisation sur la rivière Outaouais (voie fluviale très utilisée à cette époque), lui permit d'avoir jusqu'en 1911 le taux de croissance le plus élevé de la Province, grâce à l'implantation vers la fin du siècle, d'importantes usines de pâtes à papier. Dans la période contemporaine, et notamment, à partir de 1941, l'explication du maintien d'un fort taux de croissance n'est que très partiellement d'ordre industriel.

---

(1) Cf. Evolution du secteur Bois dans les développements antérieurs.

On connaît, en effet, le rôle de ville-dortoir que la Z.U. de Hull joue par rapport à la capitale fédérale avec laquelle les liaisons sont si étroites que l'on peut difficilement parler d'un développement autonome, et donc québécois. L'absence de liaisons terrestres commodes avec le reste de la Province (à l'exception de celles passant par l'Ontario) accentue ce caractère particulier de la zone urbaine de Hull. Comme l'Abitibi, c'est à partir de l'Ontario et d'Ottawa que s'explique le développement de Hull, au demeurant très modeste sur le plan manufacturier.

iii) Z.U. de Sherbrooke.

Fondée en 1794, la cité de Sherbrooke est demeurée jusqu'en 1850 une très modeste agglomération en dehors des grands courants d'échange dont la seule activité gravitait autour d'un moulin utilisant l'énergie hydraulique de la rivière Magog. A la fin du siècle, la construction de la voie ferrée Montréal - Portland, lui vaut un premier essor, attirant rapidement l'industrie textile qui fixe une population par ailleurs sans perspectives d'emploi local. La diversification de l'industrie (confection, meubles et produits alimentaires à usage local) entre 1910 et 1940, assura à Sherbrooke un taux de croissance particulièrement élevé. Mais dès 1945, c'est essentiellement le secteur tertiaire (commerce, transports, finance) qui assure le maintien d'un rythme d'accroissement élevé, confirmant ainsi Sherbrooke dans son rôle de capitale régionale des Cantons de l'Est. Cette croissance récente par le biais du tertiaire - qu'illustre encore mieux Montréal - montre cependant que l'industrie manufacturière participe de moins en moins au développement de Sherbrooke(1).

---

(1) Le manque de terrains à usage industriel paraît être l'une des raisons majeures au ralentissement du développement du secteur manufacturier. Cf. L. Cazalis: Sherbrooke: sa place dans la vie de relations des Cantons de l'Est. in Cahiers de Géographie de Québec. No. 16 - avril septembre 1964. pp. 165 à 197.

iv) Z.U. de Trois-Rivières.

Créée au XVIIe siècle, Trois-Rivières fut l'un des premiers centres urbains de la Province. Située au confluent du St-Laurent et du St-Maurice, disposant d'un arrière pays propice aussi bien à la chasse qu'à l'exploitation des forêts, on peut s'étonner que Trois-Rivières ne soit restée qu'une toute petite ville (4,936 habitants) tandis que Québec et Montréal, au milieu du XIXe siècle, comptaient déjà plusieurs dizaines de milliers d'habitants. En fait, si jusqu'au milieu du XIXe siècle, Trois-Rivières se limita à des fonctions d'échanges(1), diverses raisons peuvent être fournies. Tout d'abord, le caractère incomplet du développement de l'arrière pays (inexistence de l'agriculture) et surtout les obstacles naturels bloquant la navigation sur le bas St-Maurice, empêchant jusqu'à la construction du chemin de fer (1878) et l'aménagement de la première chute hydraulique (1890), un développement industriel véritable. Mais à partir de cette date, Trois-Rivières (et toute la Mauricie) allait progresser très rapidement dépassant les villes de Hull et Sherbrooke qui n'avaient pas eu à vaincre les mêmes obstacles naturels.

Par la période de son essor industriel, il est indéniable que ce sont les voies de communications (voies ferrées essentiellement) et l'énergie électrique qui permirent à Trois-Rivières de servir de plaque tournante entre son riche arrière pays et les débouchés. Cependant la fonction industrielle tardive de la ville, s'explique par l'antériorité des centres comme Shawinigan, Grand'Mère et La Tuque qui, comme nous l'avons vu, fournissent de bons exemples de l'attachement de l'industrie à sa localisation originelle.

---

(1) période que Raoul Blanchard définit comme "un lever de rideau de deux siècles". Cf."La Mauricie". p. 47. Trois-Rivières 1950.

"Ainsi les premières usines sont restées fixées au voisinage des centrales, bien que les premières conditions de leur localisation fussent périmées; bien mieux, d'autres sont venues s'agréger à ce noyau original...(1) "

v) La Zone Métropolitaine de Québec.

Il est particulièrement important de remarquer que la Z.M.R. de Québec est la seule agglomération québécoise d'importance dont le taux de croissance a été de 1881 à 1961 inférieur à celui de la Province. (Cf. graphique I). Première ville de la Province jusqu'à la fin du XVIIIème siècle, puis dépassée par Montréal, on peut encore considérer que dans la première moitié du XIXe siècle, ces deux villes sont du même ordre de grandeur. Mais de 1871 à 1921 la Z.M.R. de Québec ne croît que de 59.0% tandis que celle de Montréal est multipliée par 4.53. Même si pour la phase contemporaine, les taux de croissance se rapprochent, l'écart était tel en 1921, qu'il devient impossible de comparer en 1961, une agglomération deux fois millionnaire à une agglomération de 357,000 habitants. Si cette comparaison en elle-même, ne nous intéresse pas directement, il est intéressant de s'interroger sur les raisons - en termes de facteurs de localisation - qui sont à l'origine de ce "décrochage" entre deux agglomérations longtemps comparables.

A l'origine de la période que couvre notre étude, la ville de Québec a une triple fonction administrative, commerciale (et portuaire), et industrielle. Pour l'examen de cette triple fonction, on peut expliquer, partiellement, le déclin relatif de l'agglomération québécoise.

Le choix de Québec comme capitale politique et administrative a marqué profondément son évolution démographique en lui donnant, avant la première phase d'industrialisation, un rôle de premier plan dans le domaine culturel et un rayonnement

---

(1) Raoul Blanchard: op. cit. p. 100.

certain sur toute la Province. Cependant cette fonction politico-culturelle, si l'on en juge par les villes orientées vers des activités plus productives, n'a pas constitué un facteur particulièrement dynamique. Il est difficile de penser qu'il y eut une politique délibérée de limitation des activités industrielles et commerciales (1) et c'est plutôt par des facteurs objectifs que l'explication peut être rendue plausible.

La fonction commerciale de la ville de Québec a reposé pendant longtemps sur le port et sur le transit nécessaire des marchandises à destination du Haut St-Laurent. Or, dès la première moitié du XIXe siècle, les premiers travaux de canalisation qui se continuèrent pendant plus d'un siècle, allaient progressivement faire perdre à Québec cette position privilégiée. Ce manque à gagner pour l'économie de l'agglomération québécoise fut d'autant plus grave qu'il coincida avec une phase particulièrement active d'exportation et d'importation de matières premières dans tout le Nord-est du continent. Tous les services liés au grand commerce international et intra-continental se localisèrent de préférence à Montréal et Québec dut se contenter d'un rôle commercial beaucoup plus modeste vis-à-vis d'un arrière pays peu peuplé et pendant longtemps sans grands besoins dans ce domaine.

Enfin, la fonction industrielle n'a pas échappé, elle non plus, à la stagnation. Les premières activités manufacturières québécoises furent étroitement liées au bois. Elles connurent même une indéniable prospérité grâce aux chantiers navals (Lauzon). La disparition progressive du bois dans la construction des navires fut durement ressentie et il n'y eut pas de substitution comme cela avait pu se faire ailleurs, du fait du manque de matières premières et d'énergie. Toutes les autres industries (cuir, produits alimentaires, tabac, confection)

---

(1) inspirée, par exemple, par les capitales fédérales des Etats-Unis, du Canada et d'autres pays de régime fédéral.

progressèrent mais en vue d'un marché local réduit. Apparemment, il n'y avait pas de place(1) au Québec, à la fin du XIXe siècle, pour deux agglomérations d'un dynamisme égal à celui de Montréal. Par la structure actuelle de ses industries manufacturières, la Z.M.R. de Québec donne une bonne image de ce que fut l'industrie québécoise à la fin du XIXe siècle, c'est-à-dire une industrie exclusivement fondée sur les biens de consommation.

Si nous avons déjà vu l'une des raisons de ce déclin relatif (réduction de la fonction portuaire), les autres raisons de la non-participation de la région de Québec au processus d'industrialisation sont plus hypothétiques. Citons, sans les différencier, la nature même des industries existantes et leur faible pouvoir d'attraction(2), la position plus excentrique de Québec par rapport à la région des grands lacs, les faibles possibilités de l'Interland en ressources énergétiques et minières, le caractère essentiellement administratif de la ville et, peut-être, l'absence de dynamisme autochtone. Toutes ces raisons contribuent partiellement à expliquer le déclin relatif de Québec. Vouloir en privilégier une nécessiterait une étude historique minutieuse et ne serait pas nécessairement concluante.

vi) La Z.M.R. de Montréal.

Avec Montréal, on aborde le résultat peut-être le plus éclatant des mutations de l'économie québécoise, mais dans une optique à la fois dynamique et régionale, le jugement doit être quelque peu tempéré. En effet, si l'on juge la croissance qualitative et quantitative de l'économie Montréalaise in abstracto, il faut admettre que les résultats sont probants. Mais si l'on ressitue Montréal dans le contexte provincial, on peut fort bien admettre que la croissance enregistrée n'a été

---

(1) du fait notamment de l'infrastructure existante.

(2) à la différence, comme nous l'avons vu, de la vallée du St-Maurice et plus particulièrement de la région de Shawinigan.

partiellement rendue possible que par une décroissance relative de l'environnement. Sur le seul plan humain, nous verrons que cela est, en partie, vrai(1). Notre propos n'étant pas cependant d'apprécier pour l'instant, les aspects positifs ou négatifs de cette évolution, nous nous limiterons à expliquer les raisons de cette croissance, aussi rapide que continue, durant le dernier siècle.

Nous avons vu qu'au milieu du XIXe siècle, la ville de Montréal ne se différenciait que très peu de Québec (mêmes industries de biens de consommation, même volume de population) et les seules différences étaient plutôt à l'avantage de Québec (port). Le chemin de fer entre Montréal et St-Jean (1836) ne débouchant de part et d'autre sur aucun autre réseau ou le télégraphe reliant Montréal à New York (1847) n'étaient des facteurs susceptibles de rendre Montréal plus "attirante" que la capitale provinciale. Initialement, le port de Montréal a cependant constitué un facteur prépondérant de développement de la ville(2), de même que, dans un domaine connexe, les fonctions bancaires et commerciales.

A partir de la seconde moitié du XIXe siècle, la grande chance de la région de Montréal réside dans le fait qu'aucun des facteurs de localisation, caractéristiques des différentes phases que nous avons décrites, ne l'a évincée du processus de développement(3). Même l'énergie électrique qui, a priori, aurait pu favoriser l'essor de nouvelles régions, a permis soit l'implantation d'industries grosses consommatrices d'électricité, soit la substitution aux sources traditionnelles d'énergie sans ralentir le développement du secteur manufacturier. De plus, non seulement les industries traditionnelles implantées au

---

(1) Cf. Chapitre III Section 1: pages III/3 et suivantes.

(2) Cf. A. Faucher et N. Lamontagne: History of Industrial Development. op. cit.

(3) Nous ne reviendrons pas sur la configuration des réseaux ferroviaires et routiers, le creusement de la voie maritime, etc... Cf. Section 1: p. I/8 et suivantes.

XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle - industries alimentaires, boissons, confection, tabac, etc... - ont largement bénéficié d'une politique douanière qui leur assura une place primordiale sur le marché canadien, mais les industries nouvelles - chimie, constructions mécaniques, électriques et aéronautiques - créées durant la Seconde Guerre mondiale, permirent d'éviter tout ralentissement de cette croissance. Enfin, la région de Montréal est devenue un centre d'activités tertiaires du fait de l'importance croissante prise par les services de toute sorte dans la vie quotidienne des individus ou des entreprises, mais aussi du fait de son rayonnement indiscutable non seulement à travers la Province, mais également à travers tout le Canada.

Cette expansion remarquable qui se constate aisément par la position de Montréal au sein de la Confédération (nombre de sièges sociaux, par exemple ou prédominance de certaines industries: tabac, confection...) a eu comme conséquence récente le développement de la banlieue immédiate mais également des villes de la "couronne montréalaise" (Joliette, Sorel, St-Hyacinthe, Valleyfield, St-Jean et St-Jérôme notamment). Si l'on compare la croissance démographique de ces villes à celle de la Zone Métropolitaine, on remarque jusqu'en 1921, une évolution confuse et désordonnée mais également qu'à partir de 1921, avec des variations minimes d'intensité, leur croissance paraît s'aligner sur celle de la Z.M.R. Certes, il y a un double aspect dans ce phénomène qui relève à la fois de la déconcentration industrielle de l'Ile de Montréal et du caractère de ville-dortoir de ces agglomérations, aussi est-il difficile d'en apprécier le contenu exact.

En conclusion, remarquons qu'en 1961, la région de Montréal assurait 66% des exportations(1) québécoises vers les

---

(1) Bulletin statistique du Québec. Vol. No. 2. 2ème trimestre 1965.

autres provinces et 30% des exportations québécoises vers l'étranger(1). De même, en valeur, la production manufacturière de la région se répartissait, en 1961, comme suit:

55.5% des expéditions à destination du Québec

36.5% des expéditions à destination des autres provinces

8.0% des expéditions à destination de l'étranger

Si l'on estime qu'une part importante des expéditions à destination du Québec reste dans la région de Montréal, ne doit-on pas voir, à travers ces données, une justification "a posteriori" de l'implantation à Montréal de la plupart des industries de transformation?

---

(1) dans la mesure où les Etats-Unis constituent le principal client du Canada, la localisation des activités exportatrices dans la région montréalaise trouve une justification partielle.

L'attraction exercée par la région de Montréal aussi bien sur la main-d'oeuvre des autres régions que sur les immigrants, illustre le caractère dynamique de cette zone qui est arrivée à un stade de développement tel que l'on peut penser que sa croissance future sera auto-entretenue ("self-sustained"). Pour les autres centres urbains analysés, ces mécanismes de polarisation ne jouèrent que partiellement et, surtout, rarement tout au long du siècle écoulé.

Si l'évolution des facteurs de localisation, tout comme celle des facteurs historiques et exogènes, a renforcée au cours des siècles la position dominante des premiers centres urbains de la Province, la substitution, plus ou moins réussie, de "facteurs dérivés"(1) aux facteurs originels, a pratiquement affecté toute l'économie québécoise et selon que l'on envisage le passé ou que l'on se limite au présent, le jugement est considérablement modifié:

> "Cette substitution de facteurs dérivés nés de l'activité elle-même à des facteurs primaires qui, en général, dépendaient des conditions naturelles, explique les anomalies apparentes des implantations industrielles. En effet, les contradictions n'existent que si l'on invoque les causes lointaines de la localisation en omettant d'inciter sur la diversité des facteurs qui concourent au maintien d'une implantation. (...) Les éléments moteurs du développement économique d'une région ne sont pas permanents mais rattachés à un état donné de la technique, si bien que la croissance économique régionale repose finalement sur les facultés d'innovation(2). "

---

(1) L. Dechesne: La localisation des diverses productions. Bruxelles. 1945. p. 101.

(2) J. Lefebvre: op. cit. p. 176.

C H A P I T R E II

CHAPITRE II L'INFLUENCE DES POUVOIRS PUBLICS SUR L'EQUILIBRE INTERREGIONAL

Il n'est pas nécessaire d'appuyer par une longue démonstration l'affirmation selon laquelle, dans le passé, le Québec n'a jamais eu de véritable politique de développement régional en dépit de déclarations sporadiques ou de certaines initiatives bien intentionnées mais trop parcellaires ou entreprises sans référence aucune à un quelconque plan d'ensemble. Est-ce à dire que l'activité gouvernementale a été sans influence sur le développement des régions ? N'est-elle pour rien dans l'évolution disparate et le maintien des conditions très inégales dans lesquelles d'une région à l'autre de la Province s'exercent présentement, comme on pourra le vérifier plus loin (1), les diverses formes d'activités économiques ? Il serait présomptueux de l'affirmer. En fait, les structures mêmes de l'Etat et l'exercice des responsabilités déléguées aux divers paliers de gouvernement ont certainement joué un rôle non négligeable. Quel bilan peut-on dresser de l'action des pouvoirs publics sur la diversité des rythmes de développement des diverses parties du territoire québécois par exemple ? Si, comme d'aucuns le pensent, la croissance n'apparaît jamais partout à la fois et engendre, par les forces naturelles qu'elle met en jeu, des déséquilibres multiples, on est en droit d'attendre des autorités supérieures de la nation qu'elles prennent les mesures nécessaires pour atténuer voire réduire ces disparités tant sur le plan individuel que sur celui des espaces économiques. En a-t-il été ainsi pour le Québec ? Il est bien difficile de se prononcer là-dessus de manière définitive. En revanche, il est clair que l'influence de l'Etat a été beaucoup plus grande qu'il n'y paraît à première vue tout en demeurant fort diffuse dans ses manifestations et le plus souvent involontaire dans ses résultats.

On analysera cette influence sous plusieurs aspects : ce-

---

(1) Cf. Chapitre III

lui de la nature même du régime économico-social, celui du cadre constitutionnel et administratif, celui de l'orientation des politiques gouvernementales traditionnelles et enfin, celui des décisions de type discrétionnaire.

I Le régime économico-social

Inspirés dans leurs fondements par la philosophie libérale capitaliste, les régimes économiques occidentaux postulent qu'en situation de concurrence, la propriété privée des moyens de production et la rémunération des risques assumés par l'entrepreneur - le profit - contribuent à la réalisation spontanée d'un équilibre général dans la répartition des divers facteurs de production, terre, travail et capital. En thèse, il serait donc inconcevable que persistent longtemps des disparités appréciables dans l'allocation des ressources entre régions. Le travail et le capital sont en effet considérés comme des facteurs parfaitement mobiles : une région ne disposant pas des ressources suffisantes pour assurer des conditions de vie décentes à chacun de ses habitants verra tôt ou tard ses travailleurs se déplacer vers d'autres territoires aux occasions plus favorables; une région dont la main-d'oeuvre à bon marché se trouve momentanément sans emploi attire tout naturellement des activités économiques nouvelles dont la venue contribuera à réajuster l'offre à la demande de travail; l'apport d'activités nouvelles cessera de lui-même lorsque les taux de rémunération payés aux travailleurs de la région, accrus sous l'effet de l'augmentation de l'offre locale de travail, auront rejoints le niveau de ceux consentis ailleurs. Le système, dans sa logique parfaite, n'admet donc pas qu'un territoire quelconque et les hommes qu'il porte vivent dans une situation de pauvreté permanente.

On sait bien, et les statistiques qui suivront le prouvent à l'envi, qu'une telle conception ne correspond pas à la réalité des faits économiques, précisément parce que les capitaux - à tout le moins le capital de risque puisqu'il s'accompagne de compétence technique, de savoir-faire, d'esprit d'entreprise et d'innovation - et la main-d'oeuvre, ne sont jamais parfaitement mobiles. Le concept capitaliste du profit de l'entrepreneur n'est pas non plus de nature à corriger les inégalités là où elles subsistent. Conçu en effet comme l'instrument de

mesure de la rentabilité de la firme et en tant que rémunération, variable et aléatoire, du chef d'entreprise, il contribue à faire reposer sur la multitude des décisions individuelles des producteurs le soin de choisir les produits à fabriquer et de fixer les quantités à mettre sur le marché selon les meilleurs intérêts des entreprises. Ce faisant, il est pris pour acquis que le respect intégral des intérêts de chacun ne peut que contribuer à l'instauration d'une plus grande justice conforme à l'intérêt de tous. L'intérêt général est compris comme une somme d'intérêts particuliers.

Ce dernier postulat est tout aussi difficile à admetttre que les précédents. Sans doute pourrait-on lui reconnaître une certaine vertu si le calcul de rentabilité effectué à l'occasion de chaque prise de décision individuelle incorporait effectivement tous les éléments de coûts de l'entreprise mais également ceux supportés par la collectivité qui l'accueille. Dans la réalité, le calcul de rentabilité d'une implantation industrielle nouvelle se limite le plus souvent à la prise en compte des coûts directs traditionnellement incorporés à la comptabilité de l'entreprise (coût du terrain, frais de transport, salaires etc...), encore que l'on ne retienne généralement que les éléments facilement chiffrables. Par contre, certains coûts collectifs, ou sociaux, sont totalement négligés bien que ceux-ci se traduisent par des déboursés réels répercutés sur d'autres agents économiques étrangers à la firme ou encore transformés en dépenses publiques pour des sommes atteignant parfois des proportions considérables.

Il suffit de prendre pour exemple le cas de la pollution de l'atmosphère et de l'eau aux abords des grandes concentrations industrielles et urbaines pour s'en convaincre. La déjection des résidus industriels dans les cours d'eau ou dans l'air se fait la plupart du temps au détriment d'autres producteurs, tel l'agriculteur ou le pêcheur, quand elle n'exerce pas ces conséquences néfastes, de manière toute aussi directe, sur l'ensemble de la collectivité. Parmi ces conséquences, et non des moindres, on relè-

vera une augmentation des charges collectives encourues par la nécessité de procèder à l'assainissement des cours d'eau ou encore d'aménager à grands frais, loin de toute concentration industrielle, des espaces de verdure et des réserves d'air pur. L'aspect régional du problème posé apparaît clairement : la pollution de l'air et de l'eau est directement reliée à la concentration des activités délétères, en d'autres termes au phénomène des grandes agglomérations.

Des constatations de ce genre ont justifié, par le passé, des interventions gouvernementales plus nombreuses dans les secteurs d'activités plus étendus, de manière à corriger les effets abusifs d'un régime qui, abandonné à ses automatismes spontanés, engendre des inégalités flagrantes. Ainsi des politiques sociales plus ou moins bien inspirées ont cherché et parfois réussi à réduire les disparités interrégionales, du moins dans leurs effets sur les revenus personnels, par la pratique d'une redistribution systématique d'une part des prélèvements fiscaux sous forme de paiements de transferts sociaux aux individus les plus nécessiteux.

Toutefois, en l'absence d'une politique de développement cohérent des régions, il n'a guère été tenu compte du fait que ces politiques sociales de nature égalitariste ne s'attaquaient qu'aux manifestations les plus apparentes des maux charriés par le régime sans en percer la cause première, à savoir l'incapacité de certaines régions de générer par elles-mêmes suffisamment de richesses pour procurer à leurs habitants des niveaux de revenus comparables à ceux des régions les plus dynamiques; sans compter que ces politiques de redistribution des revenus se trouvaient en contradiction flagrante avec d'autres mesures qui avaient pour résultat, parfois consciemment recherché, parfois involontaire, de favoriser la concentration des activités dans certains centres déjà dynamiques et par conséquent d'aggraver les écarts dans le développement des régions.

Il est en effet assez symptomatique qu'en dépit de tous

les efforts déployés par l'aide gouvernementale, qu'elle soit directe ou indirecte, qu'elle provienne du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial, au profit des régions dites défavorisées, les écarts de revenus demeurent aussi marqués entre les diverses provinces canadiennes et plus encore entre les diverses régions du Québec (1).

S'il est juste de reconnaître que le principe de la non intervention des pouvoirs publics a été graduellement abandonné pour faire place à des mesures de politique macro-économique, il ne l'est pas moins d'affirmer que ces dernières n'ont pas toujours été trèséclairées. C'est ainsi que la vague des politiques globales d'inspiration keynésienne de l'après-guerre, justifiées sans doute par la poursuite des objectifs du moment, n'a aucunement réussi à atténuer les disparités régionales. Dans certains cas, elle n'a pas été sans les accuser. Au cours de la période d'inflation qui a sévi en 1956 et 1957, les restrictions de crédit imposées par la Banque du Canada, si justifiées fussent-elles pour les régions de plein emploi, furent désastreuses pour celles qui connaissaient un chômage endémique, les Maritimes et l'Est du Québec. C'était une nouvelle fois faire preuve d'ignorance que de ne pas tenir le Canada pour ce qu'il a toujours été, un espace économique aussi vaste qu'hétérogène, constitué de compartiments plus ou moins étanches entre lesquels les facteurs de production ne circulent pas avec une parfaite fluidité. Un phénomène analogue est en voie de se produire à l'heure actuelle : sous l'effet des tensions inflationnistes montantes, tout rationnement du crédit a pour effet d'aggraver les déséquilibres préexistants puisque les meilleurs clients sont servis les premiers et que ces clients faciles sont localisés dans les régions les plus prospères.

En résumé, on peut avancer à bon droit que le régime économique traditionnel, en dépit des transformations sensibles

---

(1) Cf. Chapitre III p. III/22

qu'il a subies par rapport à son essence originelle, n'a aucunement contribué à réaliser un meilleur équilibre interrégional. En sus, par ses modalités d'intervention indifférenciées selon les sous-ensembles régionaux constitutifs de l'ensemble national, il a plus souvent contribué au maintien - sinon à l'aggravation - des disparités qu'on relève aujourd'hui d'une région à l'autre de la Province dans les niveaux des revenus, du chômage, des investissements, de la scolarisation, de la productivité du travail, de l'urbanisation, de l'industrialisation, bref de tous les éléments qui fondent la prospérité ou l'indigence des sociétés contemporaines.

Au Canada comme dans les autres pays du monde, la prise de conscience d'un fait brutal propre à toutes les économies modernes selon lequel des catégories entières d'individus et des régions économiques au complet pouvaient se maintenir en situation de dépendance sociale et de marasme permanent au sein de la prospérité générale, est un évènement tout à fait récent. Ainsi se manifeste-t-il une nouvelle tendance depuis quelques années, encore que bien timidement, à concevoir des politiques de plus en plus sélectives et régionalisées, c'est-à-dire mieux adaptées aux besoins spécifiques de diverses régions; tendance également à opérer consciemment une discrimination en faveur de certaines régions sur le plan du développement économique lorsque celles-ci réunissent des avantages jugés suffisants pour assurer leur viabilité future.

Cette observation soulève le problème du partage constitutionnel des responsabilités en matière économique et sociale entre les divers organes publics qui, dans un territoire comme celui du Québec, sont ordonnés en vertu d'une certaine hiérarchie. On verra comment ce partage se réalise juridiquement et dans les faits, comment aussi le pouvoir politique se diffuse sur l'ensemble du territoire.

II Les structures constitutionnelles et administratives

La responsabilité dans l'ordre de l'exécution de la politique économique et sociale est partagée au Canada entre trois niveaux de gouvernement. Le choix d'un régime constitutionnel fédéral en 1867 consacrait en principe l'hétérogénéité du pays, celle-ci étant aussi de nature économique et sociale et non pas seulement d'ordre ethnique ou culturel. Dans ces conditions et du fait que les gouvernements provinciaux possèdaient de longue date des prérogatives réelles et des moyens d'action efficaces, on aurait pu escompter que les disparités régionales se seraient résorbées sous l'effet des traitements appliqués par les provinces aux conditions particulières de développement de chacune d'elles. La multiplicité des centres de décision politiques, on le sait aujourd'hui, n'a pas non plus contribué à établir un meilleur équilibre interrégional.

Si l'on admet que le partage actuel des pouvoirs doit être réexaminé en fonction des nouvelles aspirations de chacun, dans l'optique du développement régional une question fondamentale se pose : un déplacement des responsabilités du Gouvernement Fédéral vers les provinces permettrait-il de résoudre plus facilement le problème ou, à l'inverse, une centralisation accrue des prérogatives permettrait-elle - en dehors de tout équilibre entre les grandes régions du Canada, c'est-à-dire entre les provinces - de refermer les écarts de niveau de vie entre les sous-régions québécoises ? Cette question en suscite une autre, similaire. Compte tenu de l'existence d'autorités locales, dotées de responsabilités précises ainsi que d'une certaine autonomie budgétaire, les déséquilibres régionaux seraient-ils plus ou moins accentués si l'on concentrait davantage les pouvoirs au niveau provincial ou vice versa au niveau sous-régional voire municipal ?

Sans qu'il soit encore possible d'avancer des solutions définitives dans ce domaine, des éléments de réponse peuvent être apportés aux deux questions posées, que l'on envisage le problème sous son aspect constitutionnel, celui du partage juridique des

responsabilités et des sources de taxation, ou que l'on s'en tienne à son aspect administratif, celui des organes de décision, de contrôle, de coordination ou d'exécution dont la mise en place doit être envisagée.

A. Le partage des responsabilités entre le Gouvernement Fédéral et les provinces

Du point de vue de l'effet sur l'équilibre entre régions, le partage du pouvoir entre le Fédéral et les provinces donne lieu à deux thèses diamétralement opposées.

Pour les uns, la concentration des pouvoirs aux mains du gouvernement fédéral est un facteur d'atténuation des disparités puisqu'un effet de péréquation marqué ne peut faire autrement que découler des politiques actuelles du gouvernement central. Prélevant des fonds dans chaque partie du Canada, au prorata des ressources de chacune d'elles, le budget fédéral permet une redistribution en fonction des besoins. Les normes de service assurés par Ottawa aux citoyens canadiens sont les mêmes dans tout le Canada, ce qui veut dire qu'au minimum les sommes distribuées dans chaque région sont équivalentes, sur une base par habitant.

Les statistiques sociales démontrent même que les provinces pauvres reçoivent davantage que les autres dans tous les cas où la redistribution des fonds publics s'effectue selon le critère de l'indigence des prestataires. C'est ainsi qu'en 1964, au titre de l'assistance aux vieillards, la province de Terre-Neuve avec 2.6% de la population canadienne seulement a reçu 5.2% de la quote-part fédéral totale, la Nouvelle-Ecosse de même avec 4.0% de la population totale a perçu 5.4% des prestations totales, le Nouveau Brunswick, l'Ile du Prince Edouard, le Québec et le Manitoba ont également bénéficié d'une part relative d'assistance supérieure à l'importance relative de leurs populations respectives. A l'opposé, l'Ontario n'a bénéficié que de 23.1% des versements en dépit d'une population égale à 34.3% de la population du Canada; l'Alberta et la Colombie Britannique de la même manière

ont reçu en partage des versements d'assistance vieillesse proportionnellement inférieurs à l'importance relative de leurs populations respectives. Au surplus, les transferts sociaux, même de valeur nominale égale pour tous comme dans le cas des allocations familiales, représentent un apport relatif plus considérable dans les régions à faible revenu. On verra plus loin (1) que dans le Québec, grâce au jeu simultané des paiements fédéraux et provinciaux, jusqu'à un tiers du revenu moyen des comtés pauvres est constitué de transferts sociaux alors que dans les régions les plus riches la proportion ne dépasse pas 15%.

On peut enfin affirmer que le système actuel de péréquation fiscale dont le but est de pallier le rendement inégal des impôts perçus dans les provinces en raison de la plus ou moins grande richesse des champs de taxation de chacune d'elles et grâce auquel le gouvernement central opère une réallocation des revenus tirés des impôts directs, constitue une réelle redistribution de richesses. L'utilisation finale des versements effectués en vertu de cette péréquation est laissée à la discrétion des provinces, il importe de le souligner. Dans le tableau ci-après on trouvera un aperçu des profondes inégalités qui existent dans le rendement brut des impôts lorsqu'ils sont appliqués de manière uniforme à toutes les provinces : sur la base des recettes fiscales par tête, les Provinces Maritimes disposeraient de la sorte de sommes de 2 à 4 fois plus faibles que les provinces d'Ontario ou de Colombie Britannique. Grâce à la péréquation, les provinces les plus pauvres se voient attribuer des ressources supplémentaires en provenance des provinces les plus riches. On notera que ni la Colombie Britannique ni l'Ontario ne bénéficient de telles subventions de réajustement, et pour cause.

La thèse de l'atténuation des inégalités provinciales obtenue en vertu d'une gestion correctrice de l'administration fédérale est fortement contestée par les partisans d'une plus grande

---

(1) Cf. Chapitre III p. III/62

TABLEAU I ESTIMATION DES PAIEMENTS DE PEREQUATION EFFECTUES EN VERTU DES ACCORDS FISCAUX DE 1961 ET DES AMENDEMENTS SUBSEQUENTS, POUR L'ANNEE FISCALE 1965

	(a)		(b)	
	Total ($ 000)	Par tête ($)	Total ($ 000)	Par tête ($)
Terre Neuve	9,035	18.40	18,540	37.76
Ile du Prince Edouard	1,424	13.31	4,585	42.85
Nouvelle Ecosse	18,161	23.83	24,635	32.33
Nouveau Brunswick	12,891	20.89	21,762	35.27
Québec	213,228	38.34	99,115	17.82
Ontario	376,422	57.15	-	-
Manitoba	35,196	36.74	18,604	19.42
Saskatchewan	24,834	26.34	25,442	26.98
Alberta	56,795	39.66	2,437	1.70
Colombie Britannique	91,014	52.37	-	-
CANADA	839,000	43.71	215,120	11.21

(a) Recettes fiscales des provinces en provenance de l'impôt sur le revenu des particuliers (à raison de 18%), des compagnies (à raison de 9%) et des successions (à raison de 50% des recettes calculées sur une moyenne de 3 ans).

(b) Paiements de péréquation versés aux provinces par le Gouvernement Fédéral.

Source : The National Finances 1964-65, Canadian Tax Foundation, Toronto 1964.

autonomie des provinces. Sans nier la véracité des arguments utilisés par les fédéralistes en matière sociale, ils insistent sur le fait que les politiques économiques globales d'Ottawa ont accentué la concentration des richesses vers le centre du Canada (dont la région montréalaise fait évidemment partie) provoquant par contrecoup l'anémie des régions périphériques : on invoque ainsi la politique douanière de protection instaurée par le gouvernement fédéral qui a incontestablement favorisé l'expansion de l'industrie ontarienne mais renchéri simultanément les denrées consommées par les provinces excentriques, ainsi que la politique nationale des grands axes de communication ferrovière et routière qui a pu contrecarrer les liaisons naturelles nord-sud entre le Canada et les Etats-Unis, contribuant par là à grever artificiellement lescoûts de transport des produits distribués à travers le pays.

L'objectif principal des autonomistes est avant tout de

conserver dans les domaines considérés comme vitaux, tels ceux du bien-être ou de l'éducation, une initiative complète et exclusive et à cette fin, de jouir de ressources fiscales indépendantes et suffisamment rentables. La défense des aspects économiques, constitutionnels, culturels, financiers et sociaux attachés à l'élargissement des pouvoirs des provinces a trouvé une brillante illustration dans le rapport de la Commission Tremblay (1). Sans chercher à reprendre les grandes lignes de cette vaste synthèse, on peut résumer l'attitude des autonomistes par la prise en considération des positions de principe dont elle procède.

Les partisans d'une plus grande autonomie du pouvoir provincial postulent en premier lieu que le gouvernement le plus près du peuple est le plus apte à se faire l'interprète de ses besoins et à légiférer en ce sens.

Prônant la fidélité à une forme fédérative de gouvernement et le retour intégral aux termes de l'Acte d'Amérique Britannique du Nord, ils s'appuient en second lieu sur le principe de l'égalité des droits du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. L'Etat canadien n'est ni le gouvernement central seul, ni les provinces seules; il est le gouvernement central et les provinces agissant chacun dans son domaine propre et de son propre chef, mais de manière coordonnée, selon des droits, privilèges et obligations identiques, conformément à l'esprit de la constitution de 1867. A cet égard, dans le domaine de la fiscalité en particulier, les autonomistes concèdent volontiers à l'état fédéral l'exclusivité de l'impôt indirect, en plein accord avec les interprètes de l'AABN. Par contre, l'impôt direct, s'il est reconnu de juridiction conjointe, doit faire l'objet d'une rétrocession intégrale aux provinces en dehors des situations exceptionnelles nées de la guerre où l'existence de la nation toute entière est mise en péril. On sait à quel degré de monopolisa-

---

(1) Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur les Problèmes Constitutionnels, 4 volumes, Province de Québec, 1956.

tion des sources fiscales était parvenu le gouvernement fédéral à la suite du marasme économique généralisé des années 30 et de l'engagement du Canada dans le deuxième conflit mondial. Après la guerre, cherchant à conserver les sources de revenus extrêmement rentables qui lui avaient été nomentanément cédées en matière d'imposition directe, Ottawa devait faire admettre - sans toutefois y réussir dans le cas du Québec et de l'Ontario - le principe du versement de subventions compensatoires aux provinces, compte tenu des revenus perdus par celles-ci et ce, à l'occasion de la signature des accords fiscaux de 1947 et 1952. On sait aussi que depuis 1956 un renversement de la tendance centralisatrice des pouvoirs fiscaux et des responsabilités en matière sociale s'est produit; la mise au point d'un système de péréquation financière en 1957 destiné, grâce à des subventions fédérales, à placer toutes les provinces sur un pied d'égalité quant à la juridiction conjointe des trois sources de revenus issus de l'imposition directe d'une part, et la non pénalisation financière des provinces désireuses de conserver leurs propres champs de taxation, voire même les élargir comme ce fut le cas en 1961, d'autre part constituent les deux manifestations les plus importantes de ce changement d'attitude. On connait enfin les exigences du présent Gouvernement du Québec qui, fort du précédent crée en 1961, se présentera à la conférence fiscale fédérale-provinciale de cette année avec l'intention bien arrêtée d'obtenir la rétrocession la plus large, sinon complète, de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des compagnies et des droits de succession.

Enfin, à l'argument centralisateur selon lequel la prépondérance fiscale du gouvernement fédéral se justifie en raison de l'existence de provinces défavorisées - grâce à l'intervention d'Ottawa, ces provinces bénéficient de services de qualité et selon des normes qu'elles n'auraient jamais pu atteindre par leurs propres moyens - les autonomistes répondent que l'inégalité économique des provinces est un fait dont on ne saurait se surprendre, pas plus que des inégalités observables entre les diverses

régions d'une même province, et que le problème de la concentration des fortunes au Québec et en Ontario peut fort bien se résoudre à l'aide des techniques appropriés dans l'optique d'un réaménagement de la fiscalité. Encore les autonomistes mettent-ils en doute le désir réel des citoyens canadiens de s'assurer des services sociaux absolument identiques d'une province à l'autre; le respect des priorités provinciales et l'accomodement aux particularismes régionaux ne sont-ils pas l'essence même d'un système fédératif et n'en fondent-ils pas toute la valeur ?

Avec les contempteurs de la thèse centralisatrice il faut bien admettre que le renforcement des pouvoirs québécois est la condition sine qua non de la poursuite d'une politique efficace de développement régional de la province. En outre, dans l'optique d'une planification du Québec, on ne saurait sous-estimer les réelles difficultés d'orientation et de contrôle d'une économie dont certaines fonctions essentielles en matière de monnaie, de commerce extérieur et de transport échappent presque totalement à la responsabilité de ses dirigeants.

Le risque est grand de pousser le raisonnement autonomiste à sa logique extrême et, de décentralisation en décentralisation, de sombrer dans un "régionalisme" incohérent et dommageable lorsque les intérêts locaux en viennent à prendre le pas sur l'intérêt collectif. Un équilibre doit être trouvé que l'on tentera d'esquisser dans le partage des responsabilités entre le Gouvernement Provincial et les municipalités.

B. Le partage des responsabilités entre le Gouvernement Provincial et les municipalités

L'organisation des pouvoirs à l'échelon municipal répond, par définition, aux besoins des collectivités locales de s'assurer de certains services élémentaires nécessaires à l'entretien de toute vie communautaire dont la gestion quotidienne s'accomode mal d'une structure politique fortement centralisée, insuffisamment souple et par trop distante des citoyens qu'elle est appelée à

desservir.

A l'époque déjà lointaine où l'on procèdait à la répartition des pouvoirs entre les trois niveaux de gouvernement, il avait été tenu compte de la nature et de l'étendue des responsabilités que l'on s'accordait alors à confier à l'administration publique : celle-ci, à quelque palier de la hiérarchie gouvernementale que l'on ne trouvât, exerçait un rayonnement territorial relativement limité. Ainsi la municipalité assumait-elle des services traditionnels, tels l'entretien de la voirie du village ou la sécurité de ses ressortissants immédiats, services eux-mêmes assez rudimentaires. En dehors de l'administration publique, la commission scolaire locale dispensait dans un établissement à classe unique une instruction facultative et limitée à l'enseignement du premier degré, mais suffisante pour répondre aux besoins modestes d'un marché de la main-d'oeuvre n'exigeant pas de qualifications élevées. L'organisation locale subvenant sans difficulté à la plupart des besoins, on peut affirmer qu'en termes de développement régional, à cette époque là, chaque municipalité disposait pratiquement d'une chance égale à participer à la croissance générale du pays et à accueillir dans les limites de son territoire une nouvelle industrie, une nouvelle activité.

Force est de constater qu'en dépit d'un élargissement considérable des champs d'intervention des gouvernements et d'une interdépendance toujours accrue des régions et des villes entre elles, ce sont les structures constitutionnelles de jadis qui conditionnent l'existence du citoyen québécois du XXe siècle. Peut-on encore affirmer aujourd'hui qu'en vertu de cette organisation administrative héritée du passé, ce dernier dispose d'une chance égale à s'instruire, à trouver un emploi ou à se divertir, quelque soit la municipalité dans laquelle il se trouve situé ? Certainement pas. Le problème est donc posé de savoir si le partage des fonctions entre le gouvernement provincial et les autorités municipales est adapté aux exigences de l'heure. Dans l'optique du développement des économies régionales québécoises cela revient

à s'interroger sur l'éternel dilemme de la centralisation ou de la décentralisation des pouvoirs - tant en matière d'éducation qu'en matière d'infrastructures matérielles, socio-culturelles, industrielles, touristiques ou de communication - et à juger en fin de compte de leur influence respective sur les inégalités qui opposent les régions favorisées aux régions prospères.

L'option soulevée se définit en termes identiques à celle que posent les relations fédérales - provinciales si ce n'est que dans les rapports entretenus entre la Province et les municipalités, ces dernières se trouvent dans une situation de dépendance : elles n'ont de pouvoirs que ceux que le gouvernement du Québec veut bien leur concèder et il en est de même de la plupart de leurs sources de revenus.

En vertu du principe qu'on n'est jamais si bien servi que par soi-même, on pourrait penser qu'une organisation municipale puissante dotée de larges pouvoirs en matière d'aménagement physique et de promotion industrielle constituerait une solution idéale. D'aucuns, s'appuyant sur les exemples fructueux d'agglomération et de concentration des activités productives, en arrivent à une conclusion opposée : toutes les collectivités locales n'ont pas et ne peuvent pas avoir une capacité identique à accueillir certains établissements d'envergure parce qu'il en est parmi elles qui ne peuvent fournir les services municipaux requis (aqueduc, voirie, égoûts, etc...) ou qui sont localisées en des points du territoire impropres à l'implantation d'industries.

Quoiqu'il en soit, l'expérience montre que de la multiplicité excessive des centres de décision ainsi que de la surenchère qui sévit entre municipalités concurrentes, résultent le plus souvent des localisations industrielles aberrantes et non conformes à l'intérêt général. Face aux grandes villes bien administrées et accueillantes, les centres de dimensions plus modestes ne parviennent à attirer des entreprises qu'au prix de concessions exorbitantes quand elles ne sont pas totalement écartées de la liste des sites considérés par la grande firme à la recherche d'une

localisation optimale.

En réalité, quelle que soit la taille de la municipalité envisagée et les ressources dont elle dispose, l'expérience prouve que l'implantation d'établissements nouveaux est souvent bien plus fonction du dynamisme manifesté par les dirigeants de la collectivité municipale que du potentiel objectif de développement de la municipalité elle-même. Cette constatation importante permet d'expliquer un bon nombre des erreurs de localisation industrielle dans la province dont les petites et moyennes entreprises, il importe de le souligner, n'ont pas l'entière exclusivité.

Telles sont les raisons qui portent certains à croire qu'au lieu de faire reposer la promotion industrielle essentiellement sur l'initiative locale - et son archétype, le commissaire industriel municipal - celle-ci devrait s'effectuer en vertu d'une politique provinciale, c'est-à-dire, concrètement, en fonction d'un plan de localisation industrielle considérant l'espace québécois comme indifférencié à tout le moins sur une base régionale. Une telle attitude met évidemment l'accent sur les avantages de l'aménagement volontaire et cohérent du territoire, lequel aménagement n'est rendu possible que par un effort de concentration des décisions entre l'administration centrale, régionale, locale et l'entreprise.

De la même manière, et sur le plan de la formation des travailleurs cette fois, il est devenu évident aujourd'hui que toutes les régions ne sont et ne peuvent pas être également favorisées si l'initiative des engagements financiers et du développement du système d'éducation est abandonnée aux seules commissions scolaires locales : leurs ressources, leurs compétences et leurs motivations sont trop différentes d'un endroit à l'autre. L'organisation régionale, du moins jusqu'au palier de l'enseignement secondaire - et c'est là un des grands mérites de la réforme entreprise au Québec depuis quelques années - soumise à un système de péréquation financière provinciale, constitue à cet égard un fac-

teur incontestable d'atténuation des inégalités entre localités.

Il apparait ainsi clairement que le partage des responsabilités entre les autorités provinciales et municipales constitue un autre facteur à ne pas négliger dans la recherche et l'établissement d'un nouvel équilibre entre les régions de la Province.

C. La décentralisation de l'administration publique

Il est incontestable que sur le plan des manifestations concrètes par lesquelles se signale la présence de l'Etat sur son territoire, une répartition géographique conçue en fonction d'une dispersion maximum - ou à l'opposé, en vertu d'un principe de concentration poussée - des immeubles administratifs, des équipements publics de toute nature et des fonctionnaires à son emploi, ne va pas sans répercussion sur l'équilibre général des diverses régions représentées. Une concentration importante des personnes et des biens matériels en un nombre très restreint d'emplacements traduit le plus souvent une administration à tendance centralisatrice encore que de la présence d'un nombre imposant de services dans une même ville on ne puisse préjuger son accession au rang de réel centre de décision administratif. En dehors de l'administration municipale territorialement déconcentrée par nature, on constate qu'au Québec les ministères, tant fédéraux que provinciaux, ont peu cherché à décentraliser leurs opérations.

Le gouvernement fédéral, pour sa part, n'est pas allé très loin dans la décentralisation de ses services pour la simple raison que peu de fonctionnaires relevant d'Ottawa sont appelés à entrer en rapport direct avec la population de la Province; ce type de service en effet ressortit généralement aux pouvoirs de l'administration provinciale : orphelinats, centres d'accueil, écoles de protection de l'enfance délinquante, foyers pour personnes âgées, cours de justice, hôpitaux publics, postes de la Sureté Provinciale, etc...

Lorsqu'une fonction essentiellement sociale lui est toute-

fois impartie, il faut bien reconnaître que le rôle du gouvernement central se ramène bien plus à celui d'un exécutant scrupuleux qu'à celui d'un administrateur doté de pouvoirs réels d'interprétation ou de décision quant à l'application de la loi qui lui est confiée. Les principes d'universalité des programmes de sécurité sociale et d'égalité des prestations quelle que soit la province de résidence de leur bénéficiaire - la loi de 1944 sur les allocations familiales, celle de 1951 sur la sécurité de la vieillesse et bien d'autres encore ont été promulguées en vertu de ces principes - s'accomodent tout naturellement d'une centralisation accentuée des opérations d'administration (constitution et instruction des dossiers, émission des chèques d'allocation, etc...). Sur la base d'une rentabilité accrue des procédures administratives, la concentration des moyens de gestion à Ottawa va de soi.

Il reste néanmoins que lorsqu'une certaine division des tâches s'impose par rapport à la capitale fédérale dans la province de Québec, elle s'effectue le plus souvent au profit de Montréal, justifiée en cela par les activités économiques qui s'y trouvent concentrées.

On ne s'étonnera donc pas de constater que dans la seule zone métropolitaine de Montréal on comptait en 1961 environ 8000 fonctionnaires fédéraux sur un total provincial de quelque 15,900 (si on exclut de ce total les fonctionnaires localisés dans la banlieue québécoise d'Ottawa, c'est-à-dire dans les villes de Hull et de Gâtineau, qui ont pour la plupart un emploi dans la capitale fédérale même). Sur un effectif global de 19,545 agents de l'administration centrale localisés dans le Québec, les villes de Montréal (avec 7967 agents), Québec (2037) et Hull-Gatineau (3676) considérées en bloc, en groupent à elles seules 70%; les 30% restants sont disséminés dans les centres urbains de la province sans concentration locale semblable à celle de Montréal ou de Québec puisque la ville de Sherbrooke avec 230 agents seulement vient au quatrième rang des centres les plus fournis en

fonctionnaires fédéraux (1).

Une notable exception à la règle de la concentration est fournie par l'organisation du Service National de Placement : décentralisé à l'extrême, il compte pas moins de 54 bureaux régionaux et 7 bureaux sous-régionaux répartis dans toute la province. Cette décentralisation des moyens est pourtant trompeuse car l'autonomie de décision de ces divers bureaux est particulièrement réduite : les normes d'embauche ou de qualification des travailleurs au régime d'assurance-chômage sont établies à Ottawa bien plus qu'à Montréal. Il est vrai que, de toute manière, les décisions à prendre sont de peu de portée économique en l'absence d'une politique - même pancanadienne - de la main-d'oeuvre; les bureaux du S.N.P. ont de tout temps été considérés comme de simple centres régionaux d'inscription des chômeurs en quête d'emploi ou d'enregistrement des offres de travail.

En dépit d'une concentration apparemment aussi élevée des effectifs provinciaux - les villes de Montréal (avec 5355 agents) et de Québec (9026 agents) à elles seules totalisent 69.3% des effectifs (2) - l'administration québécoise a su procéder dans une certaine mesure à une plus grande déconcentration des responsabilités selon les besoins de ses divers ministères.

En fait, l'organisation administrative de chacun d'eux dépend pour beaucoup du genre de responsabilité qui leur est confié. Certains assument avant tout des responsabilités de gestion commune à l'ensemble de la Province : le ministère du Revenu, le Ministère des Finances, la Commission Municipale, la Commission du Sa-

---

(1) Données tirées du Recensement du Canada 1961, Vol. III (98-518 et ss.) B.F.S., Ottawa. Les employés des hôpitaux publics et les militaires sont exclus. La prise en compte des militaires au service de l'administration centrale réduit sensiblement la concentration des effectifs dans les trois villes mentionnées : sur un total global de 43,962 individus, celles-ci en comptent 27,475, soit 62.5%.

(2) Le personnel des hôpitaux et de l'enseignement publics est exclu. Cf. note (1) ci-dessus.

laire Minimum tombent dans cette catégorie. Le plus souvent, en raison de l'importance et de la diversité des activités qui y sont concentrées, les seuls services disponibles en dehors de Québec sont situés à Montréal.

D'autres ministères assurent la fourniture de services directs à la population ou encore sont appelés à exécuter des travaux d'infrastructure, tels les Ministères de la Famille et du Bien-Etre Social, de la Voirie, de la Santé, de l'Agriculture et de la Colonisation, etc... Leurs activités principales sont territoriales par nature et ils doivent en conséquence organiser leurs services sur une base locale. Parfois, chacune des unités administratives relève directement de l'état-major situé à Québec. Dans d'autres cas, un palier intermédiaire de niveau régional s'interpose entre le service local et l'administration sise dans la capitale provinciale. De ces situations de fait très diverses est née la notion de région administrative qui, par le passé, a pu prendre, selon les ministères, un sens très variable sinon confus.

Une enquête de la Commission Provinciale d'Urbanisme a permis de dénombrer environ 38 modes différents de découpage territorial de la province en "régions" administratives. Le Bureau de Recherches Economiques du Ministère de l'Industrie et du Commerce de Québec dans une étude récente (1) s'est attaché à l'analyse de 24 de ces systèmes : il en a rapidement conclu qu'aucune uniformité ne prévalait dans les délimitations géographiques utilisées. La superposition, sur une carte de base identique, de 17 systèmes retenus parmi les 24 étudiés n'a révèlé aucune norme commune de délimitation des régions, à s'en tenir à une fréquence de superposition des frontières territoriales égale ou supérieure à 13 fois. En abaissant les normes de fréquence de superposition à 9 fois et plus, les contours de 3 régions seulement (Saguenay/Lac St-Jean, Abitibi/Témiscamingue et Côte-Nord/Québec) viennent à émerger de la confusion générale. Il est donc évident que chacun des terri-

---

(1) Les régions administratives, document polycopié, 23 p.

toires délimités par les ministères provinciaux l'a été pour des fins spécifiques, sans référence aucune à un cadre général de politique régionale. De la prise en considération d'unités géographiques de base aussi différentes que le comté municipal pour les uns, le district électoral provincial ou fédéral pour d'autres, la division de recensement ou la division ecclésiastique pour d'autres encore, des 10 régions économiques définies par le Ministère Fédéral de la Production de la Défense aux régions agricoles, géographiques, hydrographiques en passant par les districts judiciaires et les territoires du Service de Titres Miniers du Ministère des Richesses Naturelles, il eût été bien étonnant à vrai dire qu'il en fût autrement.

La signification et la portée utile de ces divers types de découpage sur les économies régionales québécoises a évidemment été très variable. On peut affirmer sans risque de se tromper que le caractère arbitraire des critères utilisés dans l'établissement des diverses limites territoriales de la plupart des ministères est apparu dans toute son évidence le jour où il a été loisible de réaliser, sans difficulté majeure, un accord quasi général sur un système unique de régions répondant à la grande majorité des fonctions et besoins des ministères (1).

Il n'est pas nécessaire d'insister sur les inconvénients de la multiplicité des systèmes régionaux qui ont prévalu par le passé. La disparité des territoires administratifs constituait un facteur dirimant à l'établissement de statistiques régionales colligées sur une base identique et additive à partir de renseignements d'origine administrative. L'incohérence des systèmes favorisait également la dispersion des fonctionnaires sur l'ensemble du territoire, empêchant par là une action efficace et coordonnée entre les représentants de divers ministères dans la région, comme cela aurait pu se faire à l'occasion d'un regroupe-

---

(1) "Les nouvelles régions administratives du Québec", conférence de presse de l'Honorable J. Lesage, Québec le 19 janvier 1966. On trouvera plus loin une description détaillée de ce nouveau système.

ment des effectifs dans des centres administratifs polyvalents. L'arbitraire des circonscriptions territoriales enfin a constitué, à n'en pas touter, un frein à la décentralisation désirable des décisions puisqu'aucun organe administratif régional représentatif des divers fonctions assumées par le gouvernement provincial n'a réussi à se constituer autour d'une autonomie relative de mouvement dans la région.

Il n'est certes pas aisé d'évaluer à l'heure actuelle le degré réel de décentralisation non seulement des services offerts à la population mais aussi et surtout des décisions. En l'absence de renseignements précis qu'on ne pourrait obtenir qu'à la suite d'une longue enquête auprès de chaque ministère ou organisme provincial, il est permis d'utiliser, en guise de première approximation à l'effort de décentralisation administrative, la répartition des effectifs de fonctionnaires sur l'ensemble du territoire de la Province.

Une étude poursuivie au cours de l'automne 1965 par le Conseil d'Orientation Economique (1) - effectuée à partir de la liste de paie des fonctionnaires dressée en date du 22 septembre 1965, recoupée à l'aide de la liste des fonctionnaires éligibles au vote syndical de novembre 1964 et vérifiée par consultation des chefs du personnel des ministères les plus populeux - a révélé que sur un total provincial de 29,628 agents de l'administration (2), la ville de Québec en regroupait 13,365 (45.1%) et Montréal 7,250 (24.5%), les 9,013 autres présentant la caractéristique commune d'un éclatement à travers les diverses localités de la province. Peu de villes se révèlent de prime abord comme de véritables capitales administratives par la concentration de l'ensemble des services administratifs primaires en leur sein; Trois-Rivières

---

(1) Etude de la répartition géographique des fonctionnaires provinciaux et annexe statistique, C.O.E.Q. février 1966, document polycopié, 42 p.

(2) Le personnel des hôpitaux et de l'enseignement publics est inclus.

(avec 510 agents de l'administration québécoise), Chicoutimi-Arvida-Jonquière (456), Sherbrooke (390), Rimouski (378), Hull (369), St-Hyacinthe (314), Amos (269), Rouyn-Noranda (224), Shawinigan (210) et Gaspé (205), sont les villes les plus susceptibles de constituer des embryons de centres administratifs régionaux compte tenu de l'importance relative de leurs effectifs de fonctionnaires et de la diversité des fonctions gouvernementales qui s'y trouvent représentées. La carte ci-après illustre la répartition géographique des fonctionnaires québécois dans les agglomérations en comptant un minimum de 25.

Un relevé partiel effectué de manière parallèle et portant sur la localisation de certains équipements collectifs (1), tels les bureaux du Ministère de la Famille et du Bien-Etre Social (au nombre de 45), les sièges des Commissions scolaires régionales (62), les palais de justice (33), les bureaux d'enregistrement judiciaire (79), les divers institutions d'enseignement (écoles de métier au nombre de 50, instituts de technologie au nombre de 18, écoles normales et scolasticats au nombre de 72, collèges classiques de garçons au nombre de 59, universités au nombre de 6), les hôpitaux publics et privés etc..., a permis de corroborer l'inégale concentration des activités gouvernementales québécoises selon les centres urbains considérés et les zones périphériques qu'ils desservent.

En définitive, Québec - et Montréal dans une mesure sans doute beaucoup moindre - semble bien constituer un point d'origine aux nombreuses décisions administratives dès que celles-ci ne revêtent pas un caractère de stricte routine.

---

(1) Relevé partiel des équipements collectifs, C.O.E.Q. novembre 1965, document polycopié, 11 p.

II/25

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES FONCTIONNAIRES DU QUÉBEC 1966

LÉGENDE

DIVISIONS DE RECENSEMENT

MUNICIPALITÉS RURALES

CITÉS, VILLES, VILLAGES

III Typologie des politiques provinciales traditionnelles

Il existe à vrai dire bien peu de politiques provinciales spécifiquement régionales, c'est-à-dire de mesures concrètes visant à favoriser une ou des régions par rapport aux autres. Par contre, de nombreuses politiques non régionalisées dans l'intention de ceux qui ont présidé à leur élaboration, agissent délibérément sur l'équilibre interrégional, en contribuant soit à atténuer soit à accentuer les disparités existantes.

Les politiques en question s'expriment dans les faits de diverses façons : par voie législative ou réglementaire d'abord, comme c'est le cas dans le partage de la taxe de vente pour les fins municipales, ou encore celui des zones territoriales délimitées par les décrets des conventions collectives, par des décisions administratives ensuite, telles celles qui ont trait à la promotion industrielle sur une base régionale, ou à la mise en marché des produits agricoles, par voie budgétaire enfin, le choix des politiques se traduisant concrètement par une affectation des ressources plus ou moins généreuse selon la plus ou moins grande priorité accordée aux fins poursuivies.

On aura soin de distinguer nettement deux ordres de décisions : les politiques proprement dites et les décisions de type discrétionnaire, les premières s'appuyant normalement et en permanence sur des critères objectifs identifiables.

Du point de vue de leur influence sur le développement régional, les politiques peuvent être classées en quatre catégories différentes : celles qui se manifestent par une incidence territoriale obligée, celles qui sont dites régionales dans leurs intentions, celles dont l'incidence régionale est involontaire et enfin celles qui n'ont aucune incidence régionale qu'elle soit recherchée ou non.

A. Les politiques à incidence territoriale obligée

Dans cette première catégorie on peut ranger des politiques

de portée générale qui, en raison de la nature des secteurs d'activités auxquels elles s'appliquent, ne sont amenées à exercer une influence déterminante que dans certaines régions.

Ainsi en est-il des politiques à l'égard de l'exploitation des ressources naturelles. Il est clair qu'une politique minière ou qu'une politique forestière n'affectera en dernière analyse que des régions directement concernées. Toutefois, les effets d'entraînement de telles politiques - il peut s'agir d'implantation d'industries de transformation nouvelles, ou de laboratoires de recherche, ou de développement de services commerciaux engendrés par l'ouverture d'une mine ou l'exploitation d'une concession forestière - peuvent s'exercer très loin de la région où est située la matière première. De la même manière, une politique des pêcheries n'affectera que des zones bien déterminées du territoire. Les nombreuses politiques fédérales à l'égard du blé ou de l'exploitation des mines de charbon constituent d'autres exemples de mesures économiques à incidence territoriale obligatoire.

Parallèlement, une politique de rénovation de quartiers vétustes s'appliquera en général à des noyaux urbains à forte densité de population. Certains travaux publics très élaborés, telle la construction d'une ligne de métro ou celle de voies surélevées à grande circulation, ne seront pas entrepris ailleurs que dans les très grandes agglomérations. C'est par la répartition des dépenses et selon l'affectation du budget provincial entre chacune de ces utilisations possibles qu'on sera en mesure de juger si certaines régions ont été mieux ou moins bien partagées que les autres.

On comprend alors aisément qu'une option même très globale de politique de croissance pourra en définitive favoriser ou défavoriser la concentration géographique des richesses sur l'ensemble du territoire. Ainsi, une politique d'exploitation des ressources visant, entre autre objectif, à créer le plus possible d'emplois et de revenus au niveau du secteur primaire favoriserait

les régions périphériques de la province par rapport à une autre qui mettrait l'accent sur la transformation, laquelle s'opère presqu'exclusivement dans les régions industrialisées du centre du Québec.

Les décisions de cette nature toutefois, même si elles semblent a priori affecter favorablement certaines régions géographiquement bien délimitées, peuvent exercer à plus longue échéance des effets beaucoup plus complexes dont certains ne sont pas sans nocivité. On pourrait ainsi très bien concevoir qu'une politique d'aide économique aux pêcheries ne profite guère en dernier ressort aux régions côtières si leurs pêcheurs doivent avoir recours à des marchés extérieurs à la région pour s'approvisionner en produits de consommation courante. Les revenus et les profits ainsi distribués, au lieu de générer d'autres activités dans la région et de servir de soutien à des investissements productifs, seront la plupart du temps canalisés vers les réservoirs d'épargne des grandes cités manufacturières.

Dans un autre ordre d'idées, qui peut dire avec certitude si une concentration d'investissements routiers dans la région montréalaise favorisera la concentration ou, à l'inverse, la déconcentration de l'industrie. La facilité d'accès au coeur de l'agglomération peut être considérée comme une invitation à la main-d'oeuvre de l'extérieur à venir grossir les rangs des travailleurs urbains; par contre, elle peut être envisagée comme une incitation pour les établissements industriels à s'éloigner vers la grande banlieue avec l'assurance de pouvoir, au besoin, recourir rapidement aux services techniques concentrés nécessairement au centre de la grande cité. La facilité de communication constituerait de la sorte un facteur de décentralisation réel permettant de combiner les avantages de la localisation dans un territoire non congestionné, avec les avantages de la proximité de la métropole.

B. Les politiques intentionnellement régionales

Ces politiques ont en commun la caractéristique de proposer par un mécanisme discriminatoire quelconque, soit d'agir sur l'équilibre interrégional, soit de prévoir pour une politique donnée des conditions d'application différentes selon les régions. Dans certains cas, elles viseront à corriger des inégalités réprouvées.

Il faut bien le dire, à l'heure actuelle, peu de politiques provinciales ressortissent à cette seconde catégories de mesures. Le gouvernement fédéral par contre en a mis en application de très nombreuses dans le passé à l'égard des Maritimes et des provinces des Prairies.

La récente politique fédérale des zones désignées pour fins d'expansion industrielle, la politique de réaménagement rural affectant des espaces bien circonscrits sont aussi de cette nature. Dans chacun de ces cas, la législation a prévu que des territoires physiquement délimités, à l'exclusion de tout autre, seraient destinés à l'application des mesures proposées.

Dans la province de Québec, la régionalisation des commandes de l'Etat a été délibérément conçue comme une politique destinée à faciliter la décentralisation industrielle, bien que rien ne laisse supposer encore à l'heure actuelle que cet objectif ait été atteint. Certaines subventions provinciales à l'agriculture ont aussi été spécifiquement octroyées pour venir en aide à certaines régions rurales bien déterminées : tel est le cas des subventions au transport des boeufs de boucherie en Abitibi.

Dans d'autres cas, la politique en question ne fait qu'entériner des disparités régionales dûment constatées. C'est ainsi que les zones de salaires prévues dans les ordonnances du salaire minimum et les décrets promulgués en vertu de la loi des conventions collectives, consacrent dans leurs textes des différenciations géographiques dans le niveau des salaires. De telles situations pourraient être interprétées comme le désir des pouvoirs publics d'élaborer une politique des salaires fondée sur des disparités régionales de niveau de vie si, par ailleurs, on ne cons-

tatait pas que le Gouvernement, chaque fois qu'il est appelé à négocier directement ou indirectement avec certaines catégories de travailleurs (employés des commissions scolaires, des hôpitaux, fonctionnaires), ne tient pas compte de ces différences régionales. Il y a là un domaine où des politiques parallèles se révèlent comme difficilement conciliables.

Certaines allocations sociales, telles celles qui sont versées aux mères nécessiteuses, varient en fonction de taux régionaux; il en est de même de certaines subventions accordées aux agriculteurs. On mentionnera en outre que certains modes de tarification propres aux services publics ont, par le passé, été basés sur des critères régionaux; ainsi, à l'Hydro-Québec, on a longtemps considéré que le coût de la production et de la distribution de l'énergie devait être facturé au client en fonction d'une rentabilité calculée par région ou par réseau, ce qui impliquait nécessairement une différenciation tarifaire régionale.

On ne saurait passer sous silence le fait que certaines politiques destinées à favoriser des régions particulièrement dignes d'intérêt ont jadis pu provoquer des effets contraires aux intentions de leurs promoteurs. Tel a été le cas du "Maritimes Freight Act" promulgué par le gouvernement fédéral qui, par l'octroi de subventions substantielles au transport ferroviaire dans les Provinces de l'Est, cherchait avant tout à réduire les désavantages dus à l'éloignement et l'excentricité de ces régions par rapport aux grands marchés de consommation du Québec et de l'Ontario, mais a abouti en fait à permettre aux marchandises manufacturées en Ontario de pénétrer plus facilement que jamais le marché sans défense de l'Est Canadien, sans susciter en sens inverse un flux de produits des Maritimes vers les régions développées. L'erreur commise par les tenants d'une telle politique avait été de tenir les exportations des Maritimes pour complémentaires de celles de l'Ontario et non pour ce qu'elles étaient effectivement, concurrentielles.

Ce dernier exemple prouve bien les dangers inhérents aux

mesures sélectives de développement régional; il ne suffit pas de délimiter avec plus ou moins de précision une aire géographique quelconque d'intervention pour y voir éclore spontanément les activités jugées désirables; encore faut-il ne pas faire trop bon cas des structures économiques propres à la région.

C. Les politiques à incidence régionale involontaire

On peut citer de nombreux exemples des politiques de ce type dont l'intention est d'offrir des services ou de distribuer des fonds, sans tenir compte des régions, mais dont le résultat pratique est discriminatoire, parfois même peut aller dans le sens d'une aggravation des disparités existantes. L'important dans les problèmes de cet ordre est bien d'établir avec soin les critères qui présideront au choix des bénéficiaires de ces politiques, qu'ils soient des individus, des entreprises ou des institutions.

Une politique fédérale de primes à l'exportation appliquée à la Province de Québec qui exporte surtout des matières premières brutes ou semi-ouvrées, ne favoriserait-elle pas davantage les régions périphériques où sont concentrées ces activités ? Les allocations familiales qui sont actuellement versées à des taux uniformes pour tous, semblent bien profiter davantage aux régions à faible revenu primaire, ce qui contribue, à n'en pas douter, à réduire les écarts entre les régions riches et les régions pauvres. Par contre, un programme de voirie soucieux de bien relier les agglomérations existantes entre lesquelles des échanges actifs et fructueux s'effectuent, tendra par là même à accélérer le développement des régions les plus dynamiques et à accentuer la concentration du peuplement et des activités économiques. Un programme de construction d'hôpitaux ou d'écoles techniques pour lequel on désire obtenir le maximum de rendement, suppose la création d'institutions d'une certaine envergure qui ne pourront trouver place ailleurs que dans les villes les plus importantes. Ces villes voient ainsi grandir leur influence dans

les régions qu'elles sont appelées à desservir.

Les subventions économiques en général, pour peu qu'elles utilisent des critères de choix basés sur la rentabilité directe se concentreront dans les régions les plus prospères. Il n'est pas étonnant de constater à cet égard que ce sont les comtés ruraux de la périphérie montréalaise qui jouissent le plus des facilités offertes par l'Office du Crédit Agricole du Québec alors que ceux des Cantons de l'Est ou du Lac St-Jean devraient normalement en être les plus larges bénéficiaires.

On sait par ailleurs que les modalités de certains programmes financés conjointement par la Province et les municipalités favorisent celles qui sont les mieux nanties au départ. L'exemple le plus probant en est fourni par les municipalités qui, parce qu'elles sont en mesure d'apporter leur contribution financière à l'achat de parcs industriels municipaux, profitent davantage que les autres des dispositions de la Loi des Fonds Industriels adoptée en 1961.

D. Les politiques sans incidence régionale aucune

Dans cette dernière catégorie tombent les politiques qui n'exercent pas d'influence sur le comportement des régions encore qu'il puisse en exister quelques-unes qui manifestent de manière très diffuse ou très indirecte certains de leurs effets au niveau des régions : l'administration de la justice, le financement de l'enseignement primaire, la constitution d'un réseau routier rural, sont de celles-là.

Sans prétendre d'aucune façon avoir fait ici l'inventaire de toutes les mesures provinciales, on peut conclure à bon droit que peu de politiques se sont vraiment préoccupées des conséquences prévisibles de leur mise en oeuvre sur l'équilibre des régions. La plupart d'entre elles, au contraire, même sans intention avouée, sont susceptibles d'agir sur cet équilibre. En l'absence de re-

cherches approfondies, il est bien difficile de savoir si, dans l'ensemble, la politique du gouvernement provincial a aggravé ou atténué les déséquilibres en moyenne ou en longue période. Au vu des conditions actuelles de développement des activités économiques dans certaines régions de la Province, le moins que l'on puisse dire c'est qu'il subsiste des manifestations nombreuses et flagrantes de phénomènes de disparités interrégionales. En l'absence de toute tentative réfléchie faite pour corriger ces inégalités les unes après les autres dans ce qu'elles ont de foncièrement déficient - les structures économiques des régions elles-mêmes - une présomption existe permettant de penser que le temps n'aidant pas, ces déséquilibres n'ont pu que s'accroître.

IV Les décisions de type discrétionnaire

Par décision discrétionnaire il faut entendre celle qui est prise sans référence à une politique définie, cohérente et continue, mais plutôt de manière empirique, parce que fondée sur une certaine expérience plus ou moins intuitive des choses et non sur une théorie systématique des évènements, à l'instigation d'un individu ou plus souvent d'un petit groupe influent d'individus, au gré des exigences du moment.

Des décisions de ce genre sont prises quotidiennement par tous les types de gouvernements qu'ils se réclament d'un régime d'économie décentralisée ou d'un système d'économie collectiviste fondé sur une planification intégrale de la production et de la consommation. Cependant, on ne saurait conclure que parce qu'elles reposent sur un certain opportunisme et un degré normal d'incertitude quant à leurs conséquences futures, chacunes de ces décisions sont erronnées. Il est possible d'affirmer en revanche que les décisions discrétionnaires, plus que les autres, peuvent conduire à des résultats irrationnels lorsqu'elles sont fondées sur une information hâtive ou partielle ou encore lorsqu'elles procèdent d'une pression de l'opinion locale ou régionale peu respectueuse des intérêts de l'ensemble de la collectivité.

La décision de favoriser la construction d'un pont routier à Trois-Rivières, celle d'établir une université à Sherbrooke, celle d'implanter une usine sidérurgique à Bécancour, celle de consacrer des ressources importantes à l'élaboration d'un plan de développement dans le territoire-pilote de Gaspésie, quand bien même ces mesures n'ont pas été inspirées par une politique de développement régional, peuvent fort bien être réconciliées dans un cadre général de référence réunissant toutes les économies régionales, une fois que ce dernier aura été mis au point.

Ainsi la concentration des investissements de voirie dans la région montréalaise en vue de l'Exposition Universelle de 1967, si justifiée soit-elle, ne manquera-t-elle pas indirectement d'ac-

croître les avantages de Montréal pour un certain nombre d'années par rapport aux autres régions de la province. Mais ne peut-on voir en cela qu'un juste retour des choses après avoir longtemps reproché - non sans raison - au Gouvernement du Québec de négliger la zone métropolitaine à cet égard ?

C'est principalement par le vote du budget et l'affectation des ressources aux diverses dépenses que s'exerce ce pouvoir discrétionnaire de décision. L'acceptation ou le rejet de nombreux projets à incidence territoriale spécifique dépend souvent des influences qui s'exercent sur les pouvoirs publics au moment précis de l'année où des priorités sont établies dans l'ordonnance des dépenses. Si parfois on se réfère à des politiques préétablies, plus souvent les décisions relèvent du plus pur empirisme.

Si l'on veut porter un jugement d'ensemble sur les décisions discrétionnaires de la Province, décisions qui sont généralement concrètisées par des travaux d'infrastructure ou encore par des subventions allouées à des organismes privés, on serait plutôt porté à croire qu'elles ont, sauf exception, favorisé les régions. Mais encore faudrait-il procèder à une analyse minutieuse des mesures récentes édictées dans cette optique pour pouvoir l'affirmer avec certitude.

C H A P I T R E III

CHAPITRE III : LES MANIFESTATIONS CONCRETES DES PHENOMENES DE DESEQUILIBRE REGIONAL

Assurer la croissance soutenue de l'ensemble de l'économie peut constituer l'objectif fondamental d'une politique économique globale. La poursuite exclusive de cette fin a été, on l'a vu, le principal sujet de préoccupation de nos gouvernements jusqu'à une époque fort récente; elle a sans doute contribué à porter notre pays au second rang des nations jouissant du plus haut niveau de vie au monde; elle n'en a pas moins abouti, ici comme ailleurs, a édifier une économie mal intégrée et sujette à de profonds déséquilibres internes. Au Québec, un contraste saisissant oppose les secteurs d'activités les plus dynamiques aux branches les plus retardataires et sur le plan social, l'opulence de certaines classes de notre société n'a d'égal que le profond dénuement de certaines autres.

L'inégale participation de chacun des québécois aux fruits de la croissance générale est un phénomène qui se vérifie aussi sur le plan de l'espace économique : notre territoire est un espace hétérogène formé de régions où une croissance localisée et rapide exerce des effets cumulatifs bienfaisants et de vastes zones périphériques de croissance lente voire de dépression caractérisée (1).

Dans les pages qui suivent on se propose d'identifier quelques-unes des disparités régionales existantes au sein de la province afin d'en mesurer les amplitudes à partir d'un nombre restreint de caractéristiques. Le choix de ces caractéristiques a été le plus souvent dicté par la rareté des renseignements chiffrés disponibles au niveau des sous-régions de la province. Néanmoins, par le biais du peuplement et des

---

(1) On trouvera une analyse sommaire des disparités de croissance des grandes régions canadiennes dans Vers une croissance économique équilibrée et soutenue (deuxième exposé annuel), Conseil Economique du Canada, Imprimeur de la Reine, Ottawa 1965, pp. 107 et ss.

phénomènes de migration interne, du revenu disponible par habitant, des salaires versés, du chômage, de la scolarité et des investissements publics et privés, il est possible de rendre compte avec une fidélité satisfaisante des conditions très différentes dans lesquelles s'exercent les activités économiques au sein des diverses régions du Québec en dépit d'une aspiration universelle des Québécois - ne connaissant pas de frontières régionales celle-là - à satisfaire les mêmes besoins de consommation.

I L'existence des déséquilibres régionaux

A. Les inégalités dans la répartition géographique, les migrations internes et la composition de la population québécoise

Toute société trouve dans l'accroissement de ses effectifs la plus grande des incitations à travailler et à produire : la pression démographique constitue en ce sens un des moteurs principaux de la croissance économique. Toutefois, sur l'ensemble d'un territoire donné, on constate généralement que le phénomène démographique évolue à des rythmes très divers, sinon opposés, selon les régions et qu'il consacre des structures de population fort variées d'une zone à caractère rural prédominant à une autre, d'une région rurale à une région urbanisée, ou encore de ville à ville; état de gestation permanente, le dynamisme démographique contribue à modifier, souvent de manière durable, les différents modes d'occupation du territoire.

L'évolution dans le temps et la répartition géographique d'une population donnée repose sur des facteurs nombreux et complexes susceptibles néanmoins d'être éclairés par une élémentaire distinction opérée entre l'accroissement naturel de la population - solde dérivé de l'exédent des naissances sur les décès enregistrés au cours d'une période de temps fixée - et les déplacements ou migrations internes de la population. Si les changements qui interviennent dans les taux d'accroissement naturel sont généralement lents à faire leur apparition sur la carte de peuplement des régions - leur signification socio-économique est confuse de prime abord - il n'en est pas de même des mouvements inter et intrarégionaux de population : en l'espace d'une décennie, les migrations internes peuvent donner naissance à des agglomérations importantes ou, au contraire, vider certaines zones de leur précieux capital humain. La signification économique de ces mouvements migratoires est claire puisque les déplacements s'effectuent à partir de zones de départ dans lesquelles les conditions de vie sont jugées mauvaises, au profit de zones d'arrivée exerçant un attrait irrésistible par les occasions supérieures qu'elles offrent en termes d'emplois, d'instruction, de

rémunération ou de loisirs.

Dans les pages qui suivent, après une brève rétrospective de l'évolution générale du peuplement des régions québécoises on s'en tiendra à l'identification des mouvements migratoires intérieurs, dans leur répercussion sur les nouveaux lieux de concentration qu'ils favorisent, en tant que révèlateur des tensions locales existantes mais aussi, de manière plus positive, comme facteur contribuant à modeler l'avenir.

1. Evolution générale de la population des régions (1)

Un bref examen de l'évolution historique du peuplement des diverses régions révèle la coexistence de zones de pleine expansion démographique et de territoires entrés dans une phase de ralentissement, de plafonnement voire de dépeuplement relatif et même absolu.

Le graphique I ci-après fournit une vue d'ensemble de la dynamique démographique propre à chacune des diverses parties du Québec depuis 1901 à l'aide d'un indice composite, de base 100 en 1901, exprimant le niveau de variation relative de la population d'une région donnée, rapportée au niveau de variation relative de la population de l'ensemble de la province (2).

---

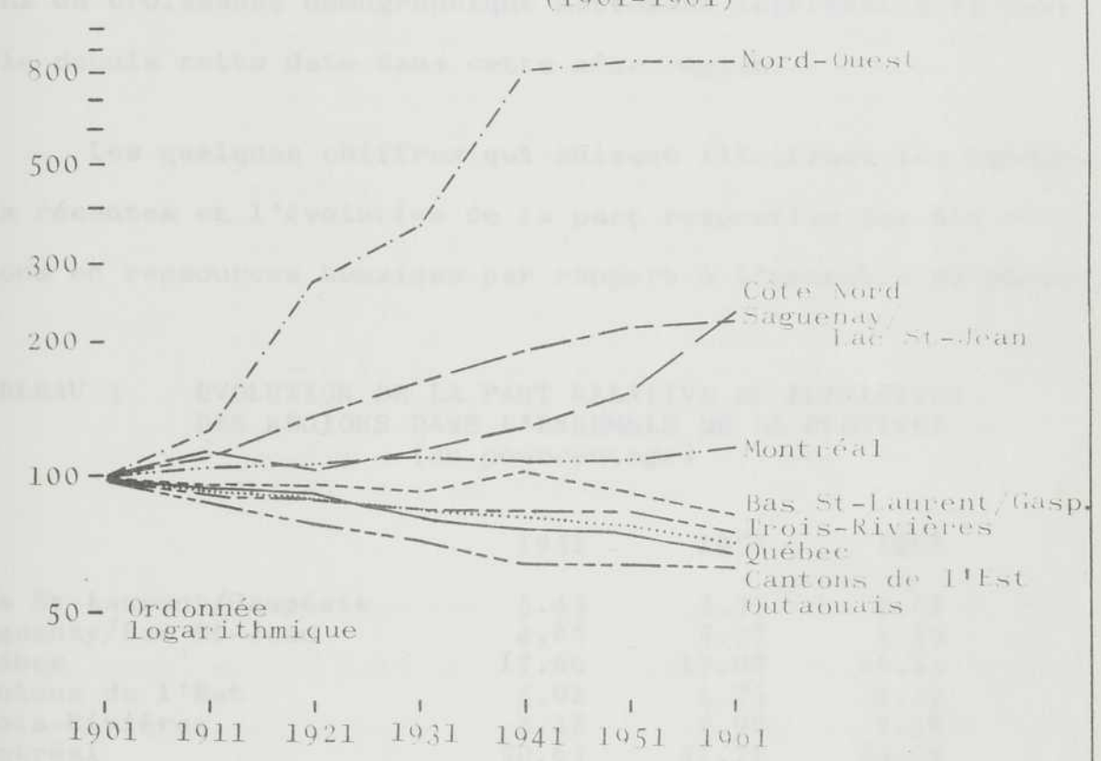
(1) Les données chiffrées relatives à la population des régions ont été regroupées sur la base des nouvelles "régions administratives" du Québec. Il n'a toutefois pas été possible de tenir compte de toutes les modifications qu'impose ce découpage et en particulier des quelques divisions de recensement traversées par une nouvelle frontière régionale ou sous-régionale.

(2) Soit P_o la valeur absolue de la population recensée en 1901 et P_1 la population recensée à une date ultérieur; l'indice de la variation relative de la population entre ces deux dates pour une région donnée j, s'écrit: $ij = \frac{P_{1j}}{P_{oj}} \times 100$. Pour la même période et pour l'ensemble de la province q, on a: $iq = \frac{P_{1q}}{P_{oq}} \times 100$.

Le rapport $Ij = \frac{ij}{iq}$ exprime la variation relative de la population de la région j en fonction de la variation relative de la population du Québec. Calculé pour chacune des années considérées, ce rapport est converti en indice de base 100 en 1901.

Deux groupes de régions s'y distinguent nettement. Celui dont la croissance démographique relative se poursuit depuis 1901 à un rythme supérieur à la moyenne de l'ensemble de la province; il s'agit des territoires excentriques de développement récent comme la région minière de l'Abitibi, qui en 1951

GRAPHIQUE I EVOLUTION DE LA CROISSANCE RELATIVE DE LA POPULATION DES REGIONS DU QUEBEC (1901-1961)



(*) Pour le calcul de l'indice cf. note (2) p. III/4

atteignait un rythme de croissance de plus de huit fois supérieur à celui de la province entière, la Côte Nord en phase ascentionnelle accentuée depuis 1951, le Saguenay/Lac St-Jean et enfin la région montréalaise qui après un ralentissement provoqué par la crise des années 30, retrouve un taux d'expansion démographique de 16% supérieur à celui du Québec en 1961; on ne manquera pas de remarquer toutefois la stabilisation, voire la diminution lente de l'expansion démographique dans le Nord-Ouest et le Saguenay, signe évident de l'accession à un certain niveau optimum de peuplement compte tenu des formes actuelles d'exploitation qui prévalent dans ces régions. A

l'opposé, les régions du Bas St-Laurent/Gaspésie, de Trois-Rivières, de Québec, des Cantons de l'Est et de l'Outaouais connaissent toutes cette lente mais constante déperdition relative de capital humain. On aura noté l'incident de parcours - consécutif au retour à la terre de nombreux québécois fuyant les conditions de vie pénible créés dans les grandes villes par la crise - particulièrement accentué dans la région du Bas St-Laurent/Gaspésie de 1931 à 1941 mais aussi le retour à un taux de croissance démographique nettement inférieur à la normale depuis cette date dans cette même région.

Les quelques chiffres qui suivent illustrent les tendances récentes et l'évolution de la part respective des dix régions en ressources humaines par rapport à l'ensemble du Québec.

TABLEAU I EVOLUTION DE LA PART RELATIVE DE POPULATION DES REGIONS DANS L'ENSEMBLE DE LA PROVINCE (en pourcentage)

	1951	1956	1961
Bas St-Laurent/Gaspésie	5.45	5.35	4.81
Saguenay/Lac St-Jean	4.88	5.07	4.99
Québec	17.66	17.00	16.14
Cantons de l'Est	5.02	4.75	4.41
Trois-Rivières	8.28	8.00	7.48
Montréal	50.65	51.71	53.94
Outaouais	3.52	3.48	3.46
Nord-Ouest	3.49	3.40	3.21
Côte Nord/Nouveau Québec	1.05	1.24	1.56
PROVINCE	100.00	100.00	100.00

Source : Recensement du Canada 1951, 1956, et 1961, B.F.S., Ottawa.

L'augmentation constante de la part relative de la région de Montréal reflète la poursuite des mouvements de convergence et de concentration des populations situées dans les régions périphériques et excentriques vers la métropole. Il en résulte un déséquilibre dans le peuplement général de la province. On constate que ce déséquilibre va s'accentuant d'une période quinquennale à l'autre, de 1951-1956 à 1956-1961.

Il est bien évident que les divergences observées

jusqu'ici au niveau des dix régions se retrouvent intégralement au palier des sous-régions et des comtés qui les composent. En réalité, ces divergences sont encore plus profondes que ne le laissent supposer les moyennes établies pour chaque région. Sans entrer dans le détail des tendances propres à chacun des 66 comtés de la province depuis 1951, mentionnons simplement que :

i) de 1951 à 1956 la part relative de la population de 42 comtés diminue; de 1956 à 1961 ces comtés sont au nombre de 48. Pour cette dernière période quinquennale, entre dans cette catégorie la totalité des comtés couverts par les régions du Bas St-Laurent/Gaspésie, de Trois-Rivières, du Nord-Ouest, du Saguenay/Lac St-Jean (à l'exception du comté de Chicoutimi), de Québec (à l'exception du comté de Québec), des Cantons de l'Est (à l'exception du comté de Sherbrooke), de l'Outaouais (à l'exception du comté de Hull) et enfin 14 comtés (sur 27) situés pour la plupart à la périphérie de la région de Montréal.

ii) à l'opposé, de 1951 à 1956 on compte 21 comtés dont le poids relatif en population par rapport à la province va croissant; de 1956 à 1961 on n'en dénombre plus que 16.

C'est bien le phénomène propre à toute société moderne qui se trouve décrit brièvement ci-dessus : dépeuplement relatif - parfois même en termes absolus - des régions reposant sur une industrialisation ancienne ou sur une économie rurale en perte de vitesse au profit des zones où les activités nouvelles se multiplient par un phénomène d'induction bien connu et se concentrent dans et au pourtour des villes les mieux localisées du territoire. Le Québec n'échappe pas à cette règle; bien au contraire, il la confirme avec un peu plus d'éclat chaque année depuis dix ans.

2. Les migrations interrégionales de population

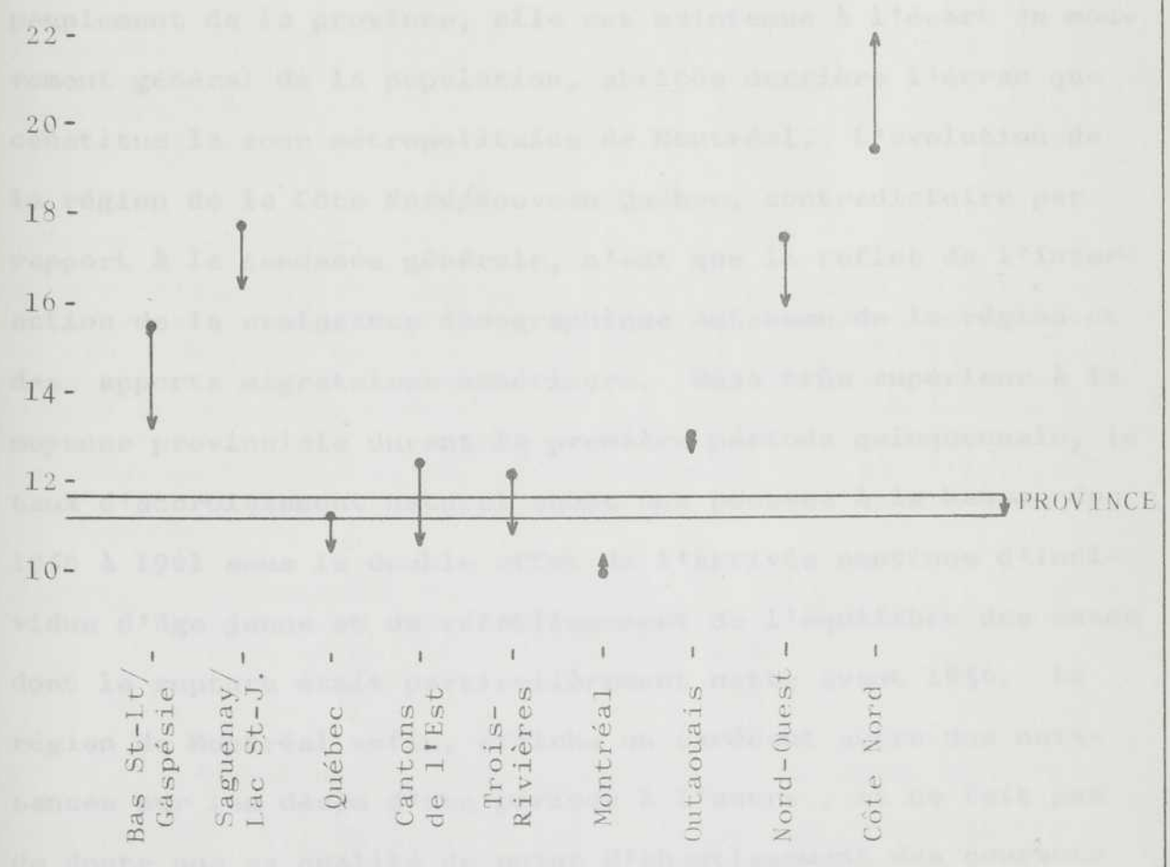
Mécanisme d'adaptation de l'homme à son milieu, les migrations interrégionales constituent un instrument de l'équilibre économique communautaire rendant possible une utilisation optimale des disponibilités humaines par le jeu des déplacements de population, selon les besoins localisés de l'organi-

sation économique de la collectivité.

Avant de s'arrêter à l'identification de principaux courants de déplacement dans le Québec, il n'est pas inutile de considérer pour chacune de nos dix régions les changements intervenus dans l'assise démographique de leurs populations respectives, en dehors des apports extérieurs, par la prise en compte de l'excédent des naissances sur les décès ou de ce que l'on appelle communément l'accroissement naturel. Le graphique II ci-après retrace l'évolution des taux d'accroissement naturel calculés sur deux périodes quinquennales distinctes, 1951-1956 et 1956-1961, pour chacune des régions.

GRAPHIQUE II TAUX D'ACCROISSEMENT NATUREL DE LA POPULATION DU QUEBEC ET DE SES REGIONS POUR LES PERIODES 1951-1956 et 1956-1961

(le point-origine de chaque vecteur a trait à la période 1951-1956)



Source : Recensements du Canada, B.F.S., Ottawa.

A l'exception de la Côte Nord et du Nouveau Québec, un mouvement généralisé de réduction de l'excédent des naissances sur les décès semble prévaloir dans l'ensemble de la province en dépit de taux régionaux fort différents.

La chute marquée du taux quinquennal d'accroissement naturel de la région du Bas St-Laurent/Gaspésie, si elle exprime un changement rapide dans les comportements démographiques spécifiques de ce territoire, traduit également l'effet réducteur de l'émigration antérieure. Prélèvement sélectif, l'érosion migratoire atteint particulièrement les jeunes et conduit à un vieillissement prématuré de la population. La constance du taux d'accroissement naturel de la région de l'Outaouais semble indiquer un état de relative "auto-suffisance". Dotée de centres capables de fixer la population locale, cette région est impuissante à attirer la population des autres régions, impuissance qui trouve ~~sur~~ on explication dans l'excentricité de sa position géographique : périphérique par rapport au centre de gravité du peuplement de la province, elle est maintenue à l'écart du mouvement général de la population, abritée derrière l'écran que constitue la zone métropolitaine de Montréal. L'évolution de la région de la Côte Nord/Nouveau Québec, contradictoire par rapport à la tendance générale, n'est que le reflet de l'interaction de la croissance démographique autonome de la région et des apports migratoires extérieurs. Déjà très supérieur à la moyenne provinciale durant la première période quinquennale, le taux d'accroissement naturel subit une poussée à la hausse de 1956 à 1961 sous le double effet de l'arrivée continue d'individus d'âge jeune et du rétablissement de l'équilibre des sexes dont la rupture était particulièrement nette avant 1956. La région de Montréal enfin, affiche un excédent accru des naissances sur les décès d'une période à l'autre : il ne fait pas de doute que sa qualité de point d'aboutissement des courants migratoires majeurs, intraprovinciaux et extraprovinciaux, contribue pour une large part à cet excédent.

Mouvements naturels et mouvements migratoires sont, comme nous venons de le voir, complémentaires les uns des autres. Bien que les seconds soient quantitativement moins importants que les premiers, ils revêtent souvent un caractère prépondérant au niveau des régions et plus encore à celui des unités territoriales de faible dimension. On trouvera dans le tableau II ci-dessous une évaluation des migrations nettes survenues dans chaque région pendant la période 1951-1961.

TABLEAU II MIGRATIONS NETTES REGIONALES, PROVINCE DE QUEBEC 1951 - 1961

Régions	(1) Population en 1951 (en nombre)	(2) Migrations nettes 1951 - 1961 (en nombre)	(2)/(1) (en %)
Bas St-Laurent/ Gaspésie	221,053	- 35,334	- 15.98
Saguenay/Lac St-Jean	197,910	- 9,164	- 4.63
Québec	716,276	- 32,533	- 4.54
Cantons de l'Est	203,652	- 20,302	- 9.97
Trois-Rivières	335,867	- 23,511	- 7.00
Montréal	2,054,142	+ 329,463	+ 16.04
Outaouais	142,659	+ 220	-
Nord-Ouest	141,458	- 22,332	- 15.79
Côte Nord/Nouveau Québec	42,664	+ 18,332	+ 42.97
PROVINCE	4,055,681	+ 214,839	+ 5.33

Note : L'expression "migration nette" s'applique au bilan migratoire d'une population donnée pour une région déterminée; en cas d'excédent des immigrants sur les émigrants la migration nette est positive (représentée dans ce tableau par le signe +) et en cas de déficit elle est négative (représentée par le signe -). Cette expression ne concerne que la résultante des mouvements migratoires et ne renseigne pas sur l'origine et l'ampleur des phénomènes d'immigration et d'émigration qu'elle recouvre.

Sources : Recensement du Canada 1951 et 1961 B.F.S., Ottawa. Migration nette 1931 - 1961, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec 1962.

A l'échelle des régions, deux types de zones apparaissent clairement. En premier lieu, celles dont le bilan migratoire interne est négatif en raison de l'excédent des départs sur les arrivées. Ce phénomène s'applique à six régions sur neuf mais à des degrés divers. Le cas extrêmes sont atteints

par le Bas St-Laurent/Gaspésie et le Nord-Ouest, régions dans lesquelles l'accroissement naturel se trouve pratiquement sinon totalement annulé par les migrations nettes. En second lieu et à l'opposé, deux régions "d'accueil", celles de Montréal et de la Côte Nord/Nouveau Québec. Dans ce dernier territoire l'apport migratoire extérieur vient quasiment doubler le mouvement naturel de la population. Dans le cas de la région montréalaise, l'accroissement naturel - le plus faible de toute la province - se trouve amplement compensé par l'arrivée de ressortissants québécois et la rétention d'une très forte proportion des immigrants d'origine étrangère.

La rapidité avec laquelle les déplacements de population exercent leurs effets sur la croissance globale du peuplement des régions est clairement démontrée par le tableau III ci-après dans lequel, à la différence de la période de temps utilisée précédemment, il a été jugé utile de décomposer la décennie 1951-61 en deux sous-périodes quinquennales distinctes.

Par comparaison de l'influence conjugée des migrations et de l'accroissement naturel dans l'évolution démographique globale des neuf régions québécoises à chacune des périodes quinquennales, il devient évident qu'une aggravation des déséquilibres de peuplement régional s'est produite depuis 1956. Le cas de la Gaspésie est patent : voici une région qu'un taux d'accroissement naturel largement supérieur à la moyenne pendant la période 1951-56 (15.86%) permettait de freiner l'amorce d'un mouvement migratoire de faible amplitude (-3.88%). Au cours de la période 1956-61, à une réduction sensible du mouvement naturel (13.12%) s'ajoute des départs massifs (-10.81%) - les deux mouvements ne sont donc plus très loin de s'annuler en termes numériques - au point de ramener le taux de croissance globale de la population de 11.98% qu'il était en 1951-56 à 2.3% en 1956-61. Tandis que les régions identifiées comme zones de départ en 1951 font toutes l'objet d'une érosion migratoire accrue entre 1956 et 1961, les régions de Montréal et de la Côte Nord se voient

TABLEAU III

TAUX DE CROISSANCE (*) DE LA POPULATION DECOMPOSES EN MOUVEMENTS NATUREL ET MIGRATOIRE, PAR REGIONS, POUR LES PERIODES QUINQUENNALES 1951-56 ET 1956-61
(en pourcentage)

Régions	Population totale 1951-1956	Population totale 1956-1961	= Mouvement naturel 1951-1956	Mouvement naturel 1956-1961	+ Mouvement migratoire 1951-1956	Mouvement migratoire 1956-1961
Bas St-Laurent/Gaspésie	11.98	2.31	15.86	13.12	- 3.88	- 10.81
Saguenay/Lac St-Jean	18.57	11.83	17.96	16.25	0.61	- 4.42
Québec	9.84	7.91	11.48	10.55	- 1.64	- 2.64
Cantons de l'Est	7.93	5.63	12.45	10.68	- 4.52	- 5.05
Trois-Rivières	10.30	6.22	12.27	10.78	- 1.97	- 4.56
Montréal	16.52	18.51	10.07	10.28	6.45	8.23
Outaouais	12.86	12.89	12.86	12.75	0	0.14
Nord-Ouest	11.16	7.22	17.40	15.81	- 6.24	- 8.59
Côte Nord/Nouveau Québec	34.45	42.77	19.16	22.19	15.29	20.58
PROVINCE DE QUEBEC	14.12	13.63	11.77	11.26	2.35	2.37

(*) Base 100 en 1951 et 1956.

Sources: Recensement du Canada, 1951, 1956 et 1961 B.F.S., Ottawa.
Migration nette 1931-1961, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec 1962.

solidement confirmées dans leur position de bénéficiaires nets des déplacements transrégionaux de population. Un seul cas d'inversion de tendance à relever, celui de la région du Saguenay/ Lac St-Jean qui, d'un bilan migratoire positif en 1951-56 passe à un solde négatif de -4.42% en 1956-61.

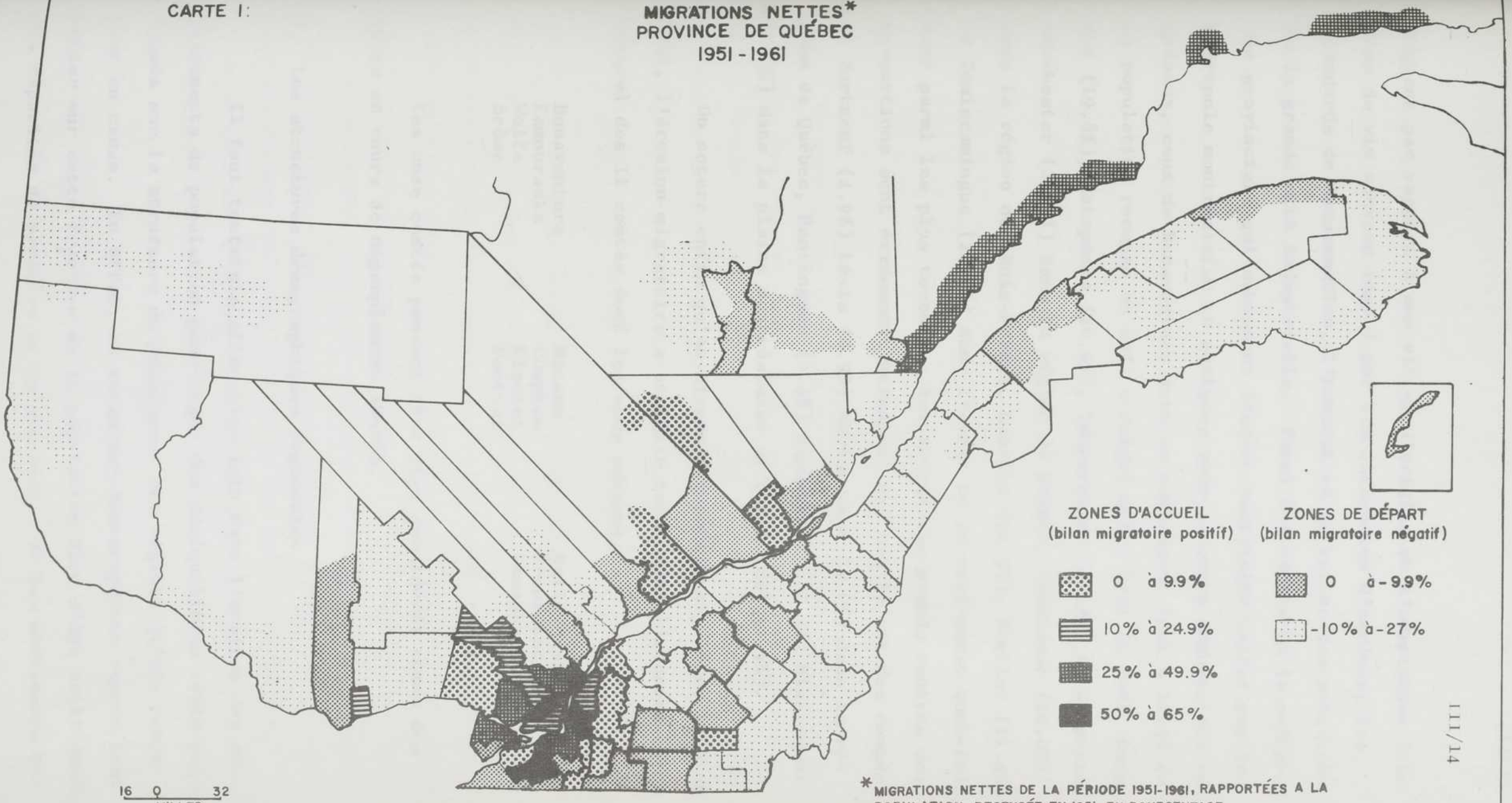
La carte I ci-après démontre à quel point, au niveau sous-régional cette fois, le peuplement des comtés est diversement affecté par les flux migratoires nets. Les zones dites d'accueil coincident toutes avec la présence d'une agglomération urbaine importante gravitant autour d'une concentration d'activités industrielles et de service : Hull, Montréal et ses comtés limitrophes, Sherbrooke, Trois-Rivières et Québec. Dans les seuls comtés de Chambly et de Châteauguay, les nouveaux arrivants, de 1951 à 1961, représentent plus de 50% de la population recensée en début de période. Mieux, dans l'Ile Jésus, cette proportion s'élève jusqu'à 179.8% ! En dehors de la Côte Nord, région dont la population n'a pu se constituer qu'à partir d'éléments totalement étrangers au territoire, aucune autre agglomération que Montréal n'exerce un attrait aussi fort sur les migrants ni ne fait preuve d'une aussi grande vitalité de peuplement, au point d'accélérer l'urbanisation intégrale de certains comtés situés à ses abords immédiats.

Les entrées nettes qui se sont produites entre 1951 et 1961 dans les comtés de Québec, Hull, Sherbrooke et Trois-Rivières, sont beaucoup plus modestes : rapportées à la population recensée en 1951, elles représentent respectivement 9.4%, 8.3%, 5.4% et 3.0%.

Bien que les données chiffrées disponibles ne renseignent pas sur la provenance et la destination des migrants intraprovinciaux, on peut avancer sans risque d'erreur que l'alimentation des zones d'immigration nette est assurée (en dehors des apports extérieurs à la province) par des déplacements transrégionaux qui impliquent le plus souvent un déracinement du

CARTE 1:

MIGRATIONS NETTES*
PROVINCE DE QUÉBEC
1951 - 1961



III/14

*MIGRATIONS NETTES DE LA PÉRIODE 1951-1961, RAPPORTÉES A LA POPULATION RECENSÉE EN 1951, EN POURCENTAGE.

migrant par rapport à son milieu d'origine et l'adaptation à un mode de vie nouveau imposé par les catégories d'emplois, les standards de consommation, l'habitat et le rythme des activités de la grande cité industrielle. Parmi les comtés de la périphérie provinciale qui subissent l'effet centripète exercé par la métropole montréalaise et quelques autres foyers industriels régionaux, ceux de Bonaventure dont un contingent égal à 21.5% de la population recensé en 1951 a émigré entre 1951 et 1961, Gaspé Est (19.8%), Matapédia (26.9%), Témiscouata (26.3%) en Gaspésie, Dorchester (21.7%) dans la région de Québec, Frontenac (26.0%) dans la région des Bois-Francs, Labelle (21.9%), Pontiac (21.4%) et Témiscamingue (22.0%) dans l'ouest et le nord-ouest québécois, sont parmi les plus touchés. Aux abords des grands centres ces proportions sont évidemment moindres; tel est le cas des comtés de Portneuf (4.9%) Lévis (0.9%) Montmorency (3.6%) dans la région de Québec, Huntingdon (6.4%) Napierville (2.3%) Missisquoi (1.3%) dans la plaine montréalaise et Chicoutimi (1.4%).

On notera enfin qu'au niveau sous-régional, entre 1956 et 1961, l'érosion migratoire a annihilé totalement l'accroissement naturel des 11 comtés dont les noms suivent :

Bonaventure	Matane	Bellechasse
Kamouraska	Compton	Frontenac
Wolfe	Nicolet	Yamaska
Brôme	Pontiac	

Ces onze comtés peuvent donc être considérés comme des zones en cours de dépeuplement absolu.

3. Les structures démographiques régionales

Il faut toutefois aller plus loin dans l'analyse des déplacements de population pour juger des déséquilibres réels provoqués sur la structure du peuplement des régions qu'ils remettent en cause. En effet, le dynamisme démographique repose tout entier sur cette fraction de la population dite d'âge actif douée des capacités de produire et de procréer. Or les mouvements mi-

gratoires affectent la plupart du temps les effectifs les plus jeunes de la population parce qu'ils sont les plus susceptibles de s'adapter rapidement à de nouvelles conditions de vie. Voici en quels termes fort différents selon le groupe d'âge considéré, les départs se sont poursuivis dans le comté de Compton - un des plus durement touchés par l'exode des jeunes, il est vrai - tout au long de la période allant de 1951 à 1961 :

Groupes d'âges en 1951	Effectifs ayant émigrés de 1951 à 1961 (%)
15 à 19 ans	40.97
20 à 24 ans	22.74
25 à 29 ans	11.03
30 à 34 ans	10.76
35 à 39 ans	10.25

De même qu'ils affectent la composition par âge de la population, les départs contribuent à déséquilibrer le rapport des sexes. Toujours dans le comté de Compton, on constate que l'émigration est à majorité masculine pour les cohortes d'âge de 15 à 19 ans de 20 à 24 ans et de 30 à 34 ans dans des proportions allant de 53.5 à 55.4 hommes pour 100 individus.

Au niveau des neufs régions québécoises, la discrimination opérée par les mouvements d'émigration sur les divers groupes d'âge est aisément identifiable. A ne s'en tenir qu'aux seuls individus d'âge actif (de 15 à 64 ans), il suffit de suivre l'évolution de l'importance relative des individus âgé de 15 à 44 ans depuis 1951 pour apprécier la détérioration qualitative du peuplement des zones qui fournissent les plus gros contingents d'émigrants. Les régions du Bas St-Laurent/Gaspésie et de la Côte Nord/Nouveau Québec s'opposent ici encore, et dans ces termes :

	1951	1956	1961
Bas St-Laurent/Gaspésie	77.7%	77.1%	74.8%
Cantons de l'Est	75.5%	73.6%	71.6%
Côte Nord/Nouveau Québec	80.5%	80.8%	82.0%

Mouvements naturels de peuplement, accélérés ou ralentis par les apports migratoires extérieurs, urbanisation croissante des jeunes ruraux attirés par la cité industrielle aux possibilités d'emplois multiples, vieillissement prématuré de la population des régions dans lesquelles la faiblesse de la pression démographique causée par les nombreux départs ne contraint plus au progrès et pour lesquelles le fardeau des frais généraux de la communauté se répartit sur les épaules toujours moins nombreuses de ceux qui sont encore en âge de travailler et de produire, il est possible de synthétiser l'impact de ces phénomènes divers sur les structures de peuplement par une illustration des "profils démographiques" propres à chacune des neuf régions. Tel est l'objet du graphique III ci-après dans lequel la composition de la population des régions recensée en 1961, par groupe quinquennal d'âge, est l'objet d'une comparaison suivie avec celle de l'ensemble du Québec (1); il présente l'avantage de

---

(1) Le graphique III est construit selon les coordonnées suivantes :

- En abcisse figurent les groupes d'âge quinquennaux de 0 à 85 ans
- En ordonnée est portée la valeur d'un indice composite exprimant l'importance numérique d'un groupe d'âge donné dans une région donnée par rapport au même groupe d'âge de l'ensemble de la province. Ce coefficient régional est établi comme suit :

  soit pij la population d'âge i de la région j;
  soit pj la population totale (tous âges) de la région j;
  soit pi la population d'âge i de la Province (neuf régions);
  soit p la population totale (tous âges) de la province (neuf régions).

Pour une région donnée j :

tij = pij/pi représente la proportion des résidents d'âge i recensés dans la région j;

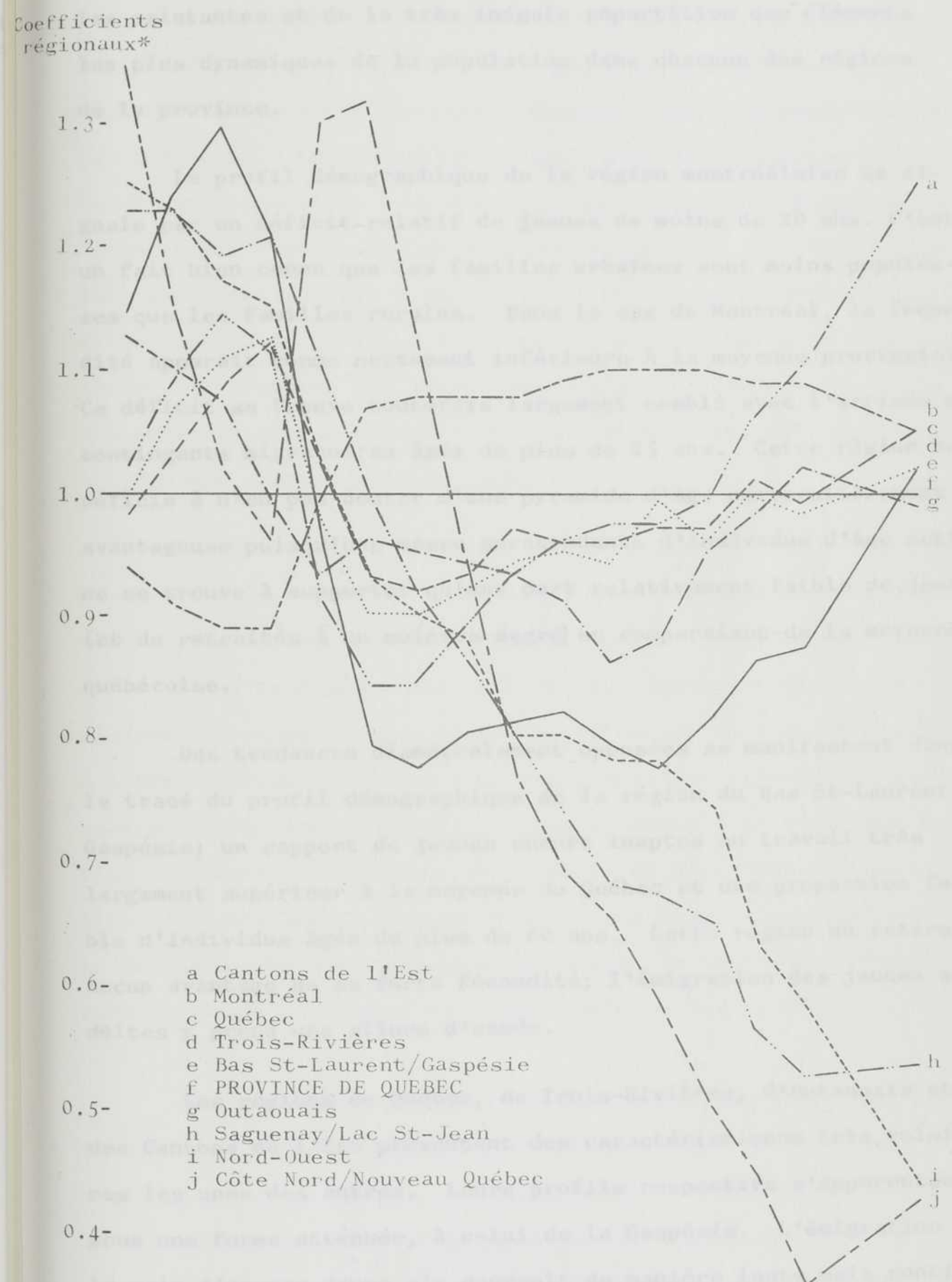
tj = pj/p représente la proportion des résidents de tous âges recensés dans la région j;

Le coefficient régional s'obtient en effectuant le quotient des deux rapports précédents, soit :

$$kij = \frac{tij}{tj}$$

Si kij est supérieur à 1, le groupe d'âge i est relativement plus important dans la région j qu'il ne l'est dans la population de la province. A l'inverse, si kij est inférieur à l'unité, le groupe d'âge i est moins important dans la région j qu'il ne l'est dans la population du Québec.

GRAPHIQUE III STRUCTURE RELATIVE DE LA POPULATION PAR AGE
"PROFILS DEMOGRAPHIQUES REGIONAUX"
PROVINCE DE QUEBEC, ANNEE 1961



(*) Pour le calcul des coefficients régionaux cf. note (1) de la page précédente.

Source : Recensement du Canada 1961, B.F.S., Ottawa.

de permettre une appréciation à vue des disparités structurelles existantes et de la très inégale répartition des éléments les plus dynamiques de la population dans chacune des régions de la province.

Le profil démographique de la région montréalaise se signale par un déficit relatif de jeunes de moins de 20 ans. C'est un fait bien connu que les familles urbaines sont moins populeuses que les familles rurales. Dans le cas de Montréal, la fécondité apparaît comme nettement inférieure à la moyenne provinciale. Ce déficit se trouve toutefois largement comblé avec l'arrivée des contingents migratoires âgés de plus de 25 ans. Cette région bénéficie à n'en pas douter d'une pyramide d'âge particulièrement avantageuse puisqu'une masse surabondante d'individus d'âge actif ne se trouve à supporter qu'une part relativement faible de jeunes (et de retraités à un moindre degré) en comparaison de la moyenne québécoise.

Des tendances diamétralement opposées se manifestent dans le tracé du profil démographique de la région du Bas St-Laurent Gaspésie; un rapport de jeunes encore inaptes au travail très largement supérieur à la moyenne du Québec et une proportion faible d'individus âgés de plus de 60 ans. Cette région ne retire aucun avantage de sa forte fécondité; l'émigration des jeunes adultes y prend une allure d'exode.

Les régions de Québec, de Trois-Rivières, d'Outaouais et des Cantons de l'Est présentent des caractéristiques très voisines les unes des autres. Leurs profils respectifs s'apparentent, sous une forme atténuée, à celui de la Gaspésie. L'émigration de la main-d'oeuvre jeune s'y poursuit de manière lente mais continue. Les Cantons de l'Est se distinguent toutefois dans ce groupe par une proportion très supérieure à la moyenne provinciale d'individus âgés de plus de 60 ans. Ce phénomène semble indiquer un retour général de retraités dans leur pays d'origine.

Les profils démographiques du Saguenay/Lac St-Jean et du

Nord-Ouest offrent également une grande similitude. Les jeunes y sont en surnombre par rapport à la moyenne québécoise; tous les autres groupes d'âge y sont sous-représentés, cette dernière caractéristique s'accentuant très fortement avec l'élévation en âge des individus. Le déséquilibre structurel de la population atteint des proportions tout à fait exceptionnelles. Peuplées tardivement par vagues subites et rapprochées, ces deux régions sont définitivement inaptes à retenir, par leurs seules activités traditionnelles, la totalité de la main-d'oeuvre adulte qu'elles génèrent. A l'opposé des autres régions moins excentriques de la province, ce sont des territoires que l'on quitte définitivement à l'âge mur, sans espoir de retour.

La région de la Côte Nord enfin révèle par son profil très particulier la jeunesse de son peuplement. D'implantation toute récente, ses effectifs surnuméraires pour les âges compris entre 20 et 30 ans trahissent les qualités de vigueur et de grande résistance physique exigées d'une main-d'oeuvre totalement engagée à l'exploitation des mines dans des conditions climatiques d'autant plus rigoureuses qu'elles s'accompagnent d'un sentiment de réel isolement. L'accident de parcours dû à la faible proportion d'enfants compris entre 10 et 20 ans d'âge s'explique par la jeunesse même des ménages émigrés dont la nombreuse progéniture ne viendra résorber ce déficit qu'à partir de 1975.

Les migrations internes appartiennent à la série des ambivalences et des ambiguités du développement. Effet de la croissance, elles en sont la rançon souvent inévitable. Parce qu'elles s'accompagnent d'un processus de désorganisation sociale et d'inconvénients psychologiques multiples, elles représentent un frein au progrès. Elles en constituent l'aspect négatif, destructeur. Pour ces raisons, elles méritent d'être comptabilisées au chapître des coûts de l'homme.

Cause et condition du développement, les courants migratoires expriment un aspect de la grande aventure dans laquelle

s'est engagé l'homme du XXe siècle : l'urbanisation. Le développement se fait dans et par le mouvement; il substitue des équilibres nouveaux à des équilibres pré-existants devenus précaires ou désuets. L'expansion exige de l'homme une mobilité géographique, professionnelle et sociale toujours accrue.

Communément abandonnée aux réactions confuses d'une opinion mal informée qui la perçoit plus comme une "fatalité" que comme un "fait" - les faits étant moins ressentis comme tels que sous forme de problèmes ou de tensions - la prise de conscience du phénomène migratoire mérite d'être éclairée et sa signification réelle propagée.

Parce que les déplacements eux-mêmes sont moins graves que les conditions dans lesquelles ils s'opèrent, la solution n'est pas de freiner ou de retarder le mouvement, mais de l'organiser et d'en rester le maître par la création des structures d'accueil qui rendent plus humain son déroulement.

B. Les disparités de revenu

Une étude récente du Conseil d'Orientation économique du Québec dresse une géographie du revenu des particuliers et de ses diverses composantes sur la base de renseignements fragmentaires disponibles par comtés de recensement (1).

Le concept de revenu des particuliers qui y est retenu est identique à celui que définissent les comptes nationaux sous le vocable de revenu personnel. Il se compose des éléments suivants :

i) Salaires, traitements et revenus supplémentaires du travail
ii) Soldes et allocations en nature des militaires
iii) Revenus nets tirés de la production agricole
iv) Revenus nets des entreprises individuelles non agricoles
v) Intérêts, dividendes et loyers nets des particuliers
vi) Paiements de transfert effectués au profit des particuliers

La somme de ces six composantes constitue le revenu personnel total et après déduction des impôts directs, conduit au revenu personnel disponible.

En dépit de nombreuses imprécisions inhérentes aux statistiques disponibles - le lecteur trouvera un énoncé détaillé des méthodes de calcul utilisées dans le document mentionné - les résultats de cette étude confirment l'existence de fortes disparités de revenu entre les diverses régions de la province.

Deux séries d'indicateurs ont été préparés ; ils permettent de mesurer les écarts du revenu disponible après impôt des particuliers, en valeur absolue et par rapport à la moyenne provinciale pour la période d'un an terminée au 31 mai 1961.

---

(1) Répartition géographique du revenu personnel québécois (1961), 4 cahiers, C.O.E.Q., février 1966.

Le premier de ces indicateurs a trait au revenu personnel disponible par habitant, calculé pour chacun des comtés du Québec. Il fournit un état comparatif sommaire de la répartition des fruits de la production - en capital et en travail - compte tenu d'une certaine redistribution des ressources par l'intervention des pouvoirs publics sous forme de prélèvements fiscaux et de paiements de transfert (allocations familiales, prestations d'assurance-chômage, aides aux nécessiteux, aux infirmes, etc...).

Le tableau IV ci-après présente en valeur absolue et en valeur relative sur la base de l'indice 100 du revenu moyen provincial, le niveau correspondant du revenu personnel disponible par habitant de chacun des comtés.

Une première constatation s'impose : en valeur absolue, le revenu par tête varie dans une proportion allant de 1 à 2.56 soit de $606 à $1,603 du comté le plus pauvre au comté le plus riche. En termes relatifs, le comté de Bonaventure (indice 49.8) dispose d'un revenu moyen par habitant inférieur à la moitié de celui de la province tandis que le comté de Montréal voit son revenu dépasser la moyenne provinciale d'environ un tiers. Les soixante-six comtés retenus se distribuent entre ces deux limites extrêmes.

En outre, sur les soixante-six comtés énumérés, seuls cinq d'entre-eux jouissent d'un revenu supérieur à la moyenne de l'ensemble de la province, quatre autres ont un revenu supérieur à 95% de la moyenne sans pour autant l'atteindre. On compte par ailleurs pas moins de vingt comtés dont le revenu demeure égal ou inférieur aux deux tiers du revenu provincial moyen.

Mentionnons enfin, ce que ces chiffres ne font pas apparaître, que les neufs comtés situés au haut de l'échelle générale des revenus moyens se partagent 53.3% de la masse totale des revenus disponibles de la province alors que leur population ne s'élève qu'à 44.7% de la population québécoise

TABLEAU IV REPARTITION DU REVENU PERSONNEL DISPONIBLE (R.P.D.) PAR COMTES, EN DOLLARS ET EN INDICES, PROVINCE DE QUEBEC, AU 31 MAI 1961

Comtés	R.P.D. par tête ($)	(Indice)	Comtés	R.P.D./pers.active ($)	(Indice)
Bonaventure	606	49.8	Yamaska	2192	61.0
Gaspé	643	52.8	Bellechasse	2227	62.0
Matane	647	53.2	Dorchester	2240	62.3
Kamouraska	650	53.4	Kamouraska	2293	63.8
Bellechasse	660	54.2	Nicolet	2363	65.8
L'Islet	662	54.4	L'Islet	2382	66.3
Dorchester	671	55.1	Frontenac	2389	66.5
Frontenac	689	56.6	Lotbinière	2431	67.7
Témiscouata	693	56.9	Beauce	2497	69.5
Lotbinière	718	59.0	Montmagny	2519	70.1
Charlevoix	729	59.9	Matane	2536	70.6
Labelle	737	60.6	Témiscouata	2539	70.7
Wolfe	742	61.0	Bagot	2541	70.7
Montmagny	744	61.1	Gaspé	2550	71.0
Beauce	763	62.7	Wolfe	2612	72.7
Yamaska	770	63.3	Maskinongé	2663	74.1
Nicolet	770	63.3	Montcalm	2706	75.3
Montcalm	800	65.7	Bonaventure	2711	75.5
Rimouski	800	65.7	Charlevoix	2724	75.8
Lac St-Jean	803	66.0	Rimouski	2765	77.0
Maskinongé	812	66.7	Montmorency	2809	78.2
Abitibi	822	67.5	Arthabaska	2823	78.6
Bagot	842	69.2	Berthier	2830	78.8
Berthier	860	70.7	Pontiac	2838	79.0
Napierville	882	72.5	Soulanges	2894	80.5
Pontiac	883	72.6	Labelle	2912	81.0
Portneuf	886	72.8	Abitibi	2944	81.9
Montmorency	892	73.3	Brôme	2967	82.6
Compton	893	73.4	Portneuf	2985	83.1
Brôme	902	74.1	Napierville	3009	83.7
Soulanges	912	74.9	St-Hyacinthe	3011	83.8
Arthabaska	938	77.0	Lac St-Jean	3012	83.8
Papineau	939	77.2	Shefford	3078	85.7
Drummond	974	80.0	Drummond	3125	87.0
Mégantic	987	81.1	Stanstead	3138	87.3
Témiscamingue	992	81.5	Papineau	3157	87.9
Joliette	996	81.8	St-Jean	3181	88.5
Richmond	1010	83.0	Compton	3187	88.7
Champlain	1012	83.2	Joliette	3224	89.7
Chicoutimi	1029	84.6	Mégantic	3332	92.7
Huntingdon	1034	85.0	Lévis	3333	92.8
Stanstead	1048	86.1	Missisquoi	3338	92.9
Richelieu	1055	86.7	Témiscamingue	3362	93.6
Shefford	1064	87.4	Champlain	3383	94.2
Laprairie	1073	88.2	Sherbrooke	3401	94.7
Iberville	1085	89.2	Richelieu	3407	94.8
St-Hyacinthe	1099	90.3	Iberville	3444	95.9
Lévis	1112	91.4	St-Maurice	3465	96.4
St-Maurice	1119	91.9	Huntingdon	3480	96.9
Missisquoi	1120	92.0	Beauharnois	3518	97.9
L'Assomption	1128	92.7	Richmond	3543	98.6
Terrebonne	1128	92.7	Argenteuil	3560	99.1
St-Jean	1130	92.9	Terrebonne	3563	99.2
Saguenay	1141	93.8	Hull	3566	99.2
Beauharnois	1145	94.1	Québec	3576	99.5
Rouville	1148	94.3	Rouville	3595	100.1
Argenteuil	1156	95.0	Laprairie	3632	101.1
Sherbrooke	1162	95.5	Deux-Montagnes	3669	102.1
Hull	1170	96.1	Saguenay	3696	102.9
Deux-Montagnes	1176	96.6	Chicoutimi	3703	103.1
Verchères	1179	96.9	L'Assomption	3789	105.5
Châteauguay	1260	103.6	Verchères	3873	107.8
Québec	1280	105.2	Châteauguay	3902	108.6
Vaudreuil	1306	107.3	Vaudreuil	4035	112.3
Chambly	1363	112.0	Montréal	4078	113.5
Montréal	1603	131.7	Chambly	4185	116.5
PROVINCE	1217	100.0	PROVINCE	3593	100.0

Source: Répartition géographique..., Cahier IV, op.cit.

totale. Les dix-sept comtés situés au bas de l'échelle dont la population s'élève à 11.5% de la population totale, se partagent seulement 7% de la masse totale des revenus québécois.

La carte II ci-après, dressée à partir des renseignements fournis au tableau IV , illustre les écarts relatifs de revenu par habitant après regroupement des comtés en cinq classes distinctes d'indice, selon un graphisme - par points et hachures allant du plus clair au plus foncé à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus - recouvrant les seules régions peuplées du territoire.

L'incidence de l'urbanisation et de l'industrialisation sur le niveau général des revenus y apparaît clairement. La région montréalaise s'entoure ainsi d'un certain nombre de comtés dont le niveau de revenu ne descend pas au-dessous de 80% de la moyenne provinciale. Comparativement, la ville de Québec semble étendre son influence bénéfique sur une zone périphérique beaucoup plus restreinte. En dehors des comtés de Saguenay, Chicoutimi, Hull et Témiscamingue, les régions situées à la grande périphérie de l'axe formé par le St-Laurent et joignant Montréal à Québec, apparaissent comme les plus déprimées : le niveau de leur revenu n'atteint jamais les trois quarts de celui de la province. Les comtés de la péninsule de Gaspésie et d'une partie de la région des Bois-Francs dessinent une bande quasi continue et homogène, constituée des revenus les plus bas de toute la province.

Le second indicateur concerne le revenu personnel disponible par personne active. Il constitue une mesure implicite de la productivité de chaque comté puisqu'il répartit la masse totale des revenus disponibles entre chacun des individus en âge de travailler.

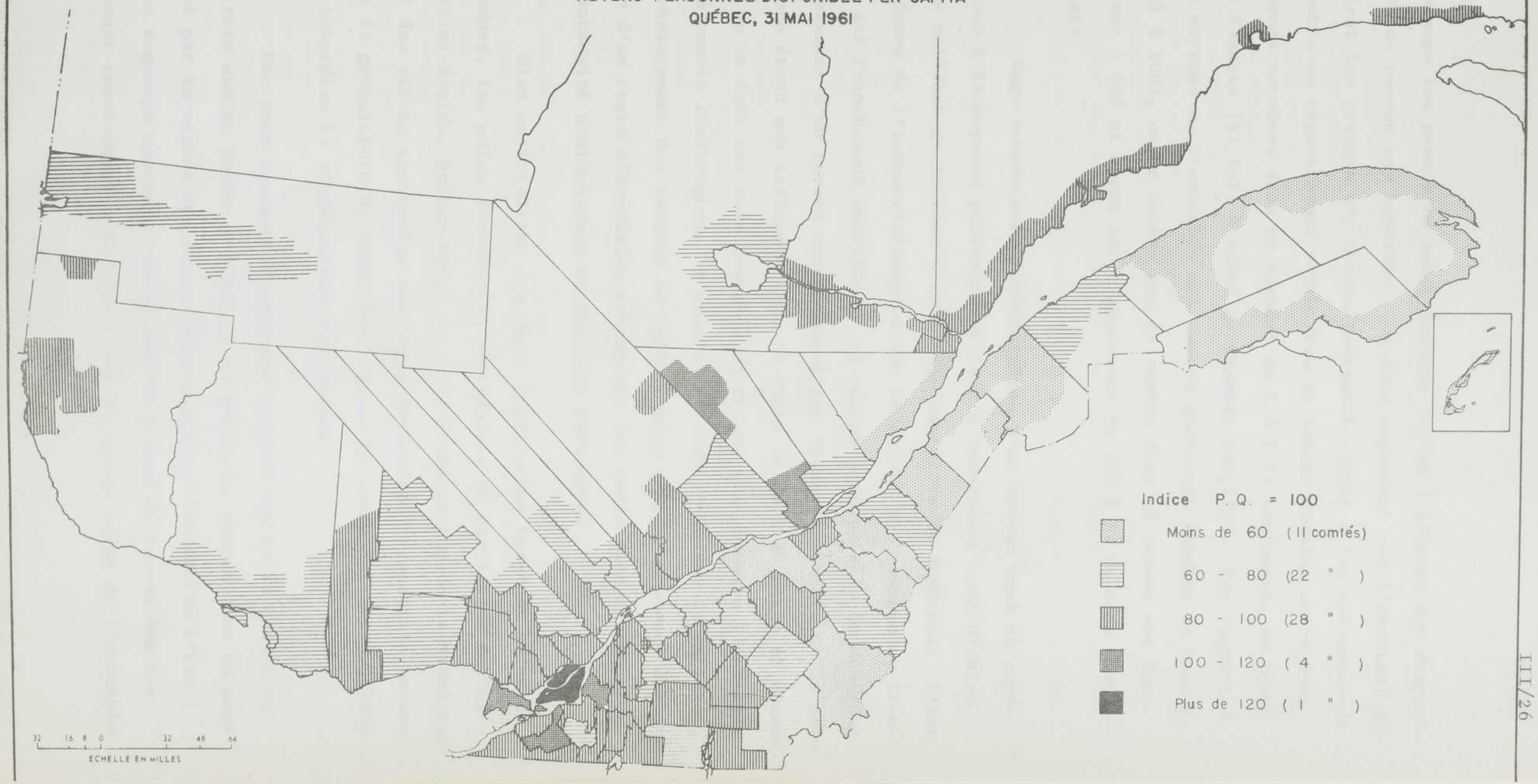
Exprimé en dollars et en pourcentage de la moyenne provinciale (1), le revenu disponible par personne active

---

(1) Cf. tableau IV p. III/24

Carte II

DISPARITÉS RÉGIONALES DU REVENU PERSONNEL DISPONIBLE PER CAPITA QUÉBEC, 31 MAI 1961



III/26

recoupe les premières constatations faites à l'égard des disparités de revenu par habitant. On note cependant que l'éventail général des revenus s'y trouve nettement réduit : les soixante-six comtés se répartissent cette fois en valeur absolue entre deux bornes extrêmes dans un rapport de 1 à 1.91 seulement, du comté de Yamaska ($2,192) à celui de Chambly ($4,185). Par rapport à la moyenne de l'ensemble des comtés québécois (indice de base égal à 100), on ne relève pas de comtés dont le revenu est inférieur à 60% ni aucun autre supérieur de 20% à la moyenne provinciale.

Onze comtés sont bénéficiaires d'un revenu égal ou supérieur à la moyenne provinciale; fait à remarquer, neuf d'entre eux relèvent de la zone d'influence immédiate de Montréal. L'incidence de l'industrialisation sur le niveau des revenus se trouve ici franchement confirmée. La région industrielle de Montréal jouissant d'un revenu exceptionnel par rapport au reste de la province étend son influence dans un rayon de 20 à 40 miles et découpe de ce fait une zone homogène de revenu qui recouvre l'ensemble des comtés limitrophes. A mesure que l'on s'éloigne de celle-ci, l'abaissement des revenus se fait de plus en plus prononcé à l'instar d'un foyer d'impulsion propageant des ondes centrifuges dont l'intensité diminue avec la distance parcourue.

Bien qu'irradiant des zones limitrophes beaucoup moins étendues, les pôles d'activités secondaires et tertiaires de Chicoutimi-Arvida, Québec-Lévis ou Trois-Rivières-Cap-de-la-Madeleine ont des effets semblables sur leurs hinterlands respectifs encore que la grossièreté du tracé des limites de comté dans ces régions en interdise la vérification statistique.

Une zone homogène recouvrant en gros les trois quarts de la rive sud du Québec s'étend de la péninsule gaspésienne en passant par la région des Bois-Francs jusqu'aux Cantons de l'Est : elle regroupe dix-huit comtés dont le niveau de revenu demeure presque constamment inférieur à 80% du revenu moyen de l'ensemble

de la province (1).

L'observation des agrégats du revenu personnel des comtés ne doit toutefois pas faire illusion : les disparités qui se dégagent des données du tableau IV , comme de la carte représentative qui en découle, sont en réalité considérablement amorties en raison de l'utilisation de la notion de moyenne arithmétique simple; celle-ci, par définition, masque les extrêmes. En vue de fournir une représentation plus conforme à la réalité et à l'ampleur des différences de revenu existantes, on est amené à établir une juste distinction entre les revenus urbains de la province et les revenus "non urbains" correspondants (2). Sans revenir sur les considérations méthodologiques qui ont présidé à l'élaboration des calculs (3), on peut reprendre quelques-unes des conclusions qui se dégagent de la lecture du tableau ci-dessous.

Les comtés bénéficiant d'une agglomération urbaine majeure, ou situés à proximité d'une telle agglomération, disposent généralement d'un revenu par tête plus élevé que celui des comtés dans lesquels on ne compte aucune concentration urbaine importante.

La prise en considération des revenus urbains dans les comtés dotés de villes de plus de 10,000 habitants et des revenus urbains des comtés (ou groupement de comtés) dans lesquelles sont localisées les zones métropolitaines de Québec et de Montréal ou tout autre zone formée de petites conurbations, révèle en effet un glissement généralisé des revenus moyens des zones non urbaines vers les strates inférieures de revenu (4).

---

(1) Les permutations observées dans le rang respectif des comtés selon que l'on considère le revenu par habitant ou le revenu par personne active (cf. tableau IV) résultent évidemment du rapport, variable d'un comté à l'autre, de la population active à la population totale.

(2) Cf. tableau V ci-dessous et légende accompagnatrice.

(3) Le lecteur est renvoyé au Cahier III, Revenus "urbains" et "non urbains", in Répartition géographique... op.cit.

(4) Ce glissement général est sans doute arbitrairement accusé

. . . .

TABLEAU V — REPARTITION DU REVENU PERSONNEL AVANT IMPOT ET PAR TETE, DES COMTES, VILLES PRINCIPALES (V.P.), ZONES URBAINES (Z.U.), ZONES METROPOLITAINES DE RECENSEMENT (Z.M.R.) ET ZONES NON URBAINES (Z.N.U.), RAPPORTE AU REVENU MOYEN DE L'ENSEMBLE DE LA PROVINCE, AU 31 MAI 1961

(Indice P.Q.=100= $1321)

(1) COMTES — Indice du revenu des comtés, sans distinction de revenus urbains et non urbains.

(2) V.P. — Indice du revenu par tête des villes principales de plus de 10,000 habitants à l'exclusion des :

a) Municipalités relevant des Z.M.R. (Cf. définition ci-dessous)

b) Municipalités relevant des Z.U. (Cf. définition ci-dessous)

Ces villes sont au nombre de 19.

(3) Z.U. — Indice du revenu des zones urbaines formées par regroupement de villes principales (V.P.) de plus de 10,000 habitants, contigues ou très voisines, appartenant ou non à un même comté.
Ces villes sont au nombre de 14. Elles forment 5 Z.U.

Ex.: La Z.U. de Chicoutimi comprend les villes de Chicoutimi, Chicoutimi-Nord, Jonquière, Arvida et Kénogami.

(4) Z.M.R. — Indice du revenu des zones métropolitaines de recensement de Montréal et de Québec composées de toutes les localités de la zone, sans limite inférieure de peuplement et sans égard pour le tracé des comtés limitrophes.

Ex.: La Z.M.R. de Québec comprend en sus de la cité de Québec proprement dite, les municipalités avoisinantes et en outre, 7 localités situées dans le comté de Lévis.

(5) Z.N.U. — Indice du revenu des zones non urbaines. Les Z.N.U. sont des régions hybrides constituées en majeur partie de zones rurales, mais aussi de centres urbains de moins de 10,000 habitants.

COMTES	INDICES DU REVENU PERSONNEL AVANT IMPOT, PAR TETE				
	COMTES (1)	V.P. (2)	Z.U. (3)	Z.M.R. (4)	Z.N.U. (5)
Abitibi	65.5	113.2	-	-	60.1
Argenteuil	92.7	-	-	-	92.7
Arthabaska	73.8	99.8	-	-	55.5
Bagot	65.3	-	-	-	65.3
Beauce	59.3	-	-	-	59.3
Beauharnois	91.0	96.6	-	-	84.1
Bellechasse	50.9	-	-	-	50.9
Berthier	66.8	-	-	-	66.8
Bonaventure	46.9	-	-	-	46.9
Brôme	71.3	-	-	-	71.3
Chambly	110.3	-	-	132.9	85.9
Champlain	79.8	100.4(a)	98.8(b)	-	59.0
St-Maurice	91.4	-	95.4(c)	-	
Charlevoix	56.9	-	-	-	56.9
Châteauguay	100.8	-	-	132.9	85.9
Chicoutimi	81.3	-	95.5	-	58.0
Compton	69.8	-	-	-	69.8
Deux-Montagnes	93.9	-	-	132.9	85.9
Dorchester	51.9	-	-	-	51.9
Drummond	76.9	96.4	-	-	58.9
Frontenac	53.7	-	-	-	53.7
Gaspé	50.0	-	-	-	50.0
Hull	94.8	-	107.6	-	79.6
Huntingdon	81.9	-	-	-	81.9
Iberville	84.9	-	-	-	84.9
Joliette	78.5	102.0	-	-	62.8
Kamouraska	50.6	-	-	-	50.6
Labelle	57.0	-	-	-	57.0
Lac St-Jean	62.9	106.4	-	-	56.5
Laprairie	85.2	-	-	132.9	85.9
L'Assomption	88.9	-	-	132.9	85.9
Lévis	88.3	-	-	105.9	60.5
L'Islet	50.9	-	-	-	50.9
Lotbinière	55.6	-	-	-	55.6
Maskinongé	63.2	-	-	-	63.2
Matane	50.3	-	-	-	50.3
Mégantic	78.4	110.7	-	-	58.9
Missisquoi	88.8	-	-	-	88.8
Montcalm	62.2	-	-	-	62.2
Montmagny	58.7	-	-	-	58.7
Montmorency	71.0	-	-	-	71.0
Montréal	136.0	-	-	132.9	85.9
Napierville	68.6	-	-	-	68.6
Nicolet	59.4	-	-	-	59.4
Papineau	75.9	-	-	-	75.9
Pontiac	69.4	-	-	-	69.4
Portneuf	69.3	-	-	-	69.3
Québec	105.1	-	-	105.9	60.5
Richelieu	84.2	93.9	-	-	76.3
Richmond	80.3	94.7	-	-	75.2
Rimouski	62.8	98.3	-	-	49.4
Rouville	90.8	-	-	-	90.8
Saguenay	94.5	170.2	-	-	78.6
Shefford	84.9	103.6	-	-	60.0
Sherbrooke	94.5	97.7	-	-	79.0
Soulanges	73.3	-	-	-	73.3
Stanstead	83.2	105.5	-	-	70.4
St-Hyacinthe	87.4	97.2	-	-	77.6
St-Jean	90.9	100.0	-	-	69.3
Témiscamingue	79.3	-	108.9	-	49.7
Témiscouata	53.7	95.4	-	-	46.0
Terrebonne	89.9	96.5(d)	-	132.9	87.0
Vaudreuil	105.9	-	-	132.9	85.9
Verchères	93.0	-	-	-	93.0
Wolfe	57.4	-	-	-	57.4
Yamaska	59.6	-	-	-	59.6

(a) La Tuque. (b) Shawinigan. (c) Trois-Rivières. (d) St-Jérôme.

Source : Répartition géographique..., Cahiers III et IV op.cit.

Un rapprochement rapide effectué entre les colonnes 1 et 5 du tableau V permet de vérifier cette proposition. On note, en outre, un resserrement général de l'éventail des revenus non urbains - ils se répartissent entre l'indice maximum de 93.0 pour le comté de Verchères et l'indice minimum de 46.0 pour le comté de Témiscouata - par rapport à l'échelle générale des revenus moyens des comtés, revenus urbains et non urbains inclus, dont les indices varient entre des limites plus larges, soit respectivement 136.0 et 46.9.

La lecture du tableau V permet de faire une autre constatation d'ordre général : toutes les villes, quelle que soit leur importance, disposent d'un revenu par tête supérieur à celui de l'ensemble du ou des comtés auxquelles elles se rattachent. L'écart qui sépare le revenu urbain du revenu moyen de l'ensemble du comté, revenu urbain et non urbain inclus, est toutefois sujet à de fortes variations d'un comté à l'autre. Les écarts les plus prononcés s'observent dans le comté de Saguenay; dans cette région, la ville de Sept-Iles jouit d'un niveau relatif de revenu supérieur de 70% à la moyenne provinciale (indice 170.2) alors que le revenu du reste du comté se situe à peine au delà des trois-quart du niveau provincial (indice 78.6). Des écarts également accentués peuvent être relevés dans les comtés de Témiscamingue, d'Abitibi, du Lac St-Jean ou de Mégantic, respectivement entre les villes de Rouyn-Noranda, Val d'Or, Alma, Thetford-Mines et leurs arrière-pays correspondants. Les mêmes écarts sont cependant très atténués dans les comtés de Sherbrooke, Richelieu ou Beauharnois. Un certain lien de corrélation semble réunir le degré d'urbanisation d'un comté donné et l'ampleur des disparités de revenus internes à ce même comté : en effet, plus le degré d'urbanisation de la population du comté s'accroît, plus les disparités entre revenus

---

. . . . en raison du mode d'imputation de revenu dont il a été fait usage entre les zones urbaines et les zones non urbaines (Cf. note (3) page III/28

urbains et revenus non urbains ont tendance à se réduire et inversement. La quasi totalité des villes dont le revenu est légèrement supérieur au revenu moyen du comté - de l'ordre de moins de 15% par exemple - sont en effet situées dans des comtés urbanisés aux trois quarts, voire plus; les villes de Sherbrooke, Hull-Gatineau, Sorel, Valleyfield et quelques autres sont de celles-là.

Ce que le tableau V fait ressortir de la manière la plus évidente en définitive, c'est l'amplitude des écarts qui séparent les revenus des villes de plus de 10,000 habitants des revenus non urbains correspondants dans un même comté ou groupe de comtés; ce phénomène est totalement masqué par la prise en compte de la seule moyenne générale de revenu, urbain et non urbain inclus, du comté. Il y a fort à parier que les indices de revenu moyen des comtés dotés de petits centres urbains de moins de 10,000 habitants recèlent également des disparités analogues (1).

Disparités entre les revenus moyens des comtés, disparités encore plus accusées entre les revenus urbains et les revenus non urbains, l'étude de la répartition géographique du revenu personnel québécois révèle les très profondes inégalités qui marquent les niveaux de revenu des diverses municipalités constitutives de l'agglomération montréalaise. Sur la base de l'indice du revenu moyen de l'ensemble de la province égal à 100, les indices correspondants des municipalités de la région de Montréal peuplées de plus de 10,000 habitants varient entre une limite inférieure de 71.2 (Rivière-des-Prairies) et une limite supérieure de 353.4 (Ville Mont-Royal).

Au cours de la brève description des disparités interrégionales de revenu qui précède il n'a pas été tenu compte de la population respective des soixante-six comtés énumérés dans la

---

(1) Il n'existe malheureusement pas de renseignements statistiques sur les revenus des villes de moins de 10,000 habitants en dehors des municipalités métropolitaines de recensement.

province. Si pour les besoins de l'analyse comparative, chaque comté peut à bon droit être assimilé à une entité géographique en soi, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit d'apprécier l'effort de redressement nécessaire à la réduction des inégalités régionales de revenu : celui-ci est heureusement moins démesuré que les chiffres observés peuvent le faire paraître car les comtés aux revenus les plus bas comptent parmi les moins peuplés de la province. En ce sens, il est indéniable qu'un faible accroissement du produit provincial brut suffirait à doubler le niveau relatif des revenus des régions les plus démunies.

L'absence de séries statistiques du revenu personnel des régions et sous-régions québécoises remontant le temps sur plusieurs décennies constitue une sérieuse lacune dans l'appréciation de l'évolution des disparités de niveaux de vie au sein de la province. Les régions les plus déprimées du territoire en 1926 ou au lendemain de la seconde guerre mondiale sont-elles les mêmes que celles identifiées en l'année 1961 ou, au contraire, comme d'aucuns le pensent, certaines de nos régions ont-elles vécu des heures de relative prospérité avant de sombrer dans l'indigence que nous leur connaissons aujourd'hui ? Les écarts régionaux de revenu ont-ils tendance à s'aggraver ou à se réduire à long terme, en période de développement économique accéléré ? Peut-on transposer au niveau des économies régionales une loi dûment vérifiée à l'échelle des économies internationales contemporaines qui veut que les pays riches s'enrichissent et que les pauvres s'appauvrissent ? Ce sont là autant de questions auxquelles on aimerait pouvoir répondre en vue d'effectuer le choix éclairé des programmes de développement spécifiques à chacune de nos régions.

C. Les disparités de salaires

Tout comme le revenu personnel dont ils comptent pour près de 70%, les salaires et traitements versés à titre de rémunération d'un travail connaissent d'importantes différenciations. Le travail n'étant pas un facteur de production homogène il est dans la nature des choses qu'à un type de travail différent, corresponde une rémunération différente; une telle conception repose sur la reconnaissance de différences dans l'efficience des travailleurs s'adonnant à une tâche identique, même à égalité de qualification, de différences dans le temps et le coût de préparation à l'emploi, de différences enfin dans la pénibilité des occupations. Moins normales toutefois sont les différenciations tenant à la structure du marché du travail. A ce titre, la faible mobilité de la main-d'oeuvre, d'un emploi à l'autre ou d'une région à l'autre contribue pour beaucoup à maintenir de fortes disparités de salaires. De même, le sexe des travailleurs constitue un facteur discriminatoire dans l'attribution d'un salaire : certains secteurs d'activités manufacturières ne se sont-ils pas développés chez nous en vertu de ce principe ? Enfin, une différenciation règlementaire consacre le plus souvent de manière légale l'existence de zones de salaire différentes : tel est le cas de notre législation provinciale concernant le salaire minimum ou encore les décrets promulgués par le Lieutenant Gouverneur en vertu de l'extension juridique des conventions collectives à l'ensemble d'un territoire dûment délimité au profit d'une profession ou d'un métier donné.

Sans chercher à analyser les facteurs, nombreux et complexes, pris en compte dans la détermination d'un taux de salaire, il est possible - en dépit d'une information statistique très partielle - d'illustrer par un certain nombre d'exemples, non significatifs de l'ensemble du phénomène, quelques-unes de ces disparités de salaires existant :

i) pour un emploi donné, entre plusieurs zones géographiques,

ii) pour une même zone territoriale et pour un métier donné, entre différentes branches d'activités industrielles,

iii) enfin, au sein d'une même branche d'activité, pour un éventail réduit de métiers dont l'évolution est analysée sur une période de temps relativement longue.

1. Les disparités géographiques de salaires pour quelques occupations choisies

Cinq métiers particuliers ont été retenus et figurent dans le tableau VI ci-dessous. Leurs taux de salaire respectifs ont été convertis en indices sur la base (indice 100) du taux de salaire en vigueur à Montréal.

TABLEAU VI TAUX DE SALAIRE EN VIGUEUR DANS QUELQUES VILLES CHOISIES ET POUR CERTAINES OCCUPATIONS REPRESENTATIVES, EXPRIMES EN FONCTION DES TAUX DE SALAIRE CORRESPONDANTS A MONTREAL, ANNEE 1961
(en indice)

METIERS / VILLES	Charpentier	Electricien	Machiniste	Mécanicien	Commis junior à la comptabilité
Arvida, Chicoutimi, Jonquière, Kénogami, Port-Alfred	116.6	117.2	116.6	118.0	126.5
Hull	114.7	110.4	112.6	102.8	85.3
Shawinigan, Grand'Mère	107.1	110.8	111.7	110.0	111.0
Montréal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Trois-Rivières, Cap-de-la-Madeleine	97.6	103.6	105.4	90.0	84.5
Victoriaville	-	91.8	69.3	82.8	-
Joliette	-	87.3	87.8	81.4	92.5
St-Jean, Iberville	86.6	85.0	85.1	82.3	100.3
Québec	83.8	90.4	95.5	90.0	99.0
Cowansville, Farnham, Granby	79.5	78.2	79.2	78.1	91.6
Sherbrooke	77.6	79.1	77.5	84.2	100.0
Drummondville	75.7	72.8	74.3	75.7	90.6

Source : Taux de salaires, traitements et heures de travail, Ministère du travail, Imprimeur de la Reine, Ottawa 1961.

Ces données chiffrées, en dépit de leur caractère très partiel, confirment dans l'ensemble les observations tirées de l'examen des revenus personnels à savoir, la prédominance des hauts salaires dans les régions fortement urbanisées et industrialisées, du Saguenay, de la Mauricie et de la zone montréalaise, et la faiblesse comparative des taux de salaire en vigueur dans les petites agglomérations aux activités industrielles morcellées ou peu diversifiées comme c'est le cas dans les Cantons de l'Est. Seules les positions relatives des villes de Hull et de Sherbrooke peuvent paraître surprenantes encore que pour la première, la contiguité avec Ottawa et la proximité de l'Ontario contribuent à n'en pas douter à l'élévation des taux de salaires moyens, et pour la seconde, son relatif isolement vis-à-vis des courants d'échange de la plaine montréalaise et le faible niveau de qualification requis par les emplois traditionnels qu'elle offre dans le secteur manufacturier, constituent des facteurs déprimants maintenant en permanence les salaires à un niveau moyen des plus bas au Canada parmi les villes d'égale importance.

On se gardera toutefois de porter des jugements de nature définitive appuyés par un tableau dans lequel les régions sont très inégalement représentées - la Gaspésie, le Nord-Ouest québécois et la Côte Nord n'y figurent point - ou encore d'extrapoler à partir de ces quelques taux de salaire urbains la masse des salaires nominaux distribués ici par rapport à là, en l'absence de toute pondération relative aux effectifs employés dans chaque ville et dans chaque métier envisagés, ou encore de toute considération relative au nombre d'heures ouvrées.

Une couverture géographique plus satisfaisante est fournie dans le tableau VII ci-après qui présente, à l'occasion d'une enquête menée dans 159 grandes entreprises situées dans 75 villes de la province, les indices régionaux du salaire horaire moyen du manoeuvre journalier. Malgré une très forte pénétration syndicale dans les firmes touchées par l'enquête,

on constatera l'existence de taux de rémunération horaire très divergents d'une région à l'autre pour un niveau de qualification identique.

TABLEAU VII SALAIRES HORAIRES MOYENS (a) DU MANOEUVRE PAR REGIONS (b), EN DOLLARS ET EN INDICES (en vigueur en décembre 1963)

Régions	Employés (en nombre)	Taux de salaire horaire (en $)	(en indice)
Côte Nord	522	2.18	118.5
Bois-Francs	698	2.01	109.2
Saguenay/Lac St-Jean	476	2.01	109.2
Mauricie	137	1.98	107.6
Outaouais	171	1.88	102.2
Montréal	2906	1.84	100.0
Québec	856	1.80	97.8
Cantons de l'Est	246	1.76	95.7
Richelieu	151	1.76	95.7
Chaudière	209	1.67	90.8
Laurentides	105	1.65	89.7
Abitibi	141	1.53	83.2
Bas St-Laurent	86	1.44	78.3
Gaspésie	742	1.28	69.6
PROVINCE	7446	1.81	98.4

(a) Pondérés en fonction du nombre d'employés

(b) "Territoires de développement industriel" du Ministère de l'Industrie et du Commerce de Québec

Source : Documents confidentiels.

Il apparaît clairement, dans la mesure où il est permis de recouper les données du tableau VII ci-dessus relatives à une occupation ne demandant aucune qualification, avec celles du tableau VI concernant cinq emplois spécialisés, que la position respective des régions et des villes dans l'éventail des taux de salaires relevés n'est pas sensiblement modifié; le travailleur même non qualifié bénéficie d'une rémunération élevée, toutes choses étant égales par ailleurs, dans les régions où sont localisées les industries à caractère hautement productif.

2. Les disparités de salaires dans une même zone géographique, pour une qualification professionnelle identique et selon diverses branches d'activités industrielles.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de vérifier l'existence de nouvelles disparités régionales, il est intéressant d'examiner les écarts de salaires sous cet autre angle puisque d'une ville à l'autre ou d'une région à l'autre, les disparités ne sont que le reflet de la structure du marché du travail local; ainsi, la place d'une ville ou d'une région dans la hiérarchie générale des salaires de la province sera déterminée par la part relative plus ou moins grande des emplois bien rémunérés offerts par les branches d'activités les plus dynamiques.

On ne s'étonnera donc pas outre mesure de constater à la lecture du tableau VIII ci-dessous qu'une qualification professionnelle donnée n'apporte pas à son titulaire localisé dans une même ville, une rémunération moyenne analogue selon qu'il trouve à s'employer dans l'industrie manufacturière, le commerce ou l'administration publique.

TABLEAU VIII INDICES DES TAUX DE SALAIRES VERSES SELON LES BRANCHES D'ACTIVITE, POUR CERTAINES OCCUPATIONS ET DANS QUELQUES VILLES CHOISIES, ANNEE 1961

	Hull	Montréal	
	(1)	(2)	(3)
Toutes branches	100.0	100.0	100.0
Fabrication	107.5	105.3	101.4
Autres que fabrication	93.9	97.8	96.7
Transport	-	113.5	99.0
Commerce	115.3	105.4	101.9
Finance	-	90.4	84.2
Administration	-	95.5	98.6
Services (privés)	-	102.0	88.0

	Saguenay *	Québec	
	(4)	(5)	(6)
Toutes branches	100.0	100.0	100.0
Fabrication	113.8	112.7	107.5
Autres que fabrication	84.9	97.8	95.5
Transport	-	108.6	105.0
Commerce	77.2	90.6	95.0
Finance	-	90.2	-
Administration	-	99.2	88.0
Services (privés)	-	101.5	85.5

* Comprend les villes de Arvida, Chicoutimi, Jonquière, Kénogami et Port-Alfred
(1) Commis senior à la comptabilité (2) Sténographe junior
(3) Mécanicien (4) Commis aux commandes (5) Téléphoniste
(6) Electricien

Source : Taux de salaires, traitements..., op.cit. pp. 234 et ss.

3. L'évolution des disparités de salaires dans le temps

Une illustration satisfaisante de l'évolution des différenciations de salaires sur une période de dix ans peut être tirée de l'examen des données relatives à l'industrie de la construction. Le choix de cette branche particulière d'activité est justifié par un certain nombre de facteurs parmi lesquels on retiendra surtout la disponibilité de séries statistiques (1) sur les taux de salaires de neuf métiers différents (maçon, charpentier, électricien, peintre, plâtrier, plombier, tôlier, conducteur de camion et manoeuvre), localisés dans neuf villes majeures du Québec (Sherbrooke, Montréal, Hull, Québec, Thetford Mines, Chicoutimi, Trois-Rivières, Drummondville, St-Hyacinthe), de 1956 à 1965, et l'existence de décrets de convention collective s'étendant à la quasi-totalité de cette industrie au Québec.

On peut aborder la description de cette évolution de plusieurs manières :

a) Une première manière consiste à envisager l'accroissement des salaires par métier et par ville sur toute la durée de la période.

On remarque ainsi que les rythmes d'augmentation des taux de salaire de 1956 à 1965 sont singulièrement différents de métier à métier et de ville à ville comme en font foi les quelques chiffres ci-dessous :

Manoeuvre	de + 90%	(Drummondville)	à + 64%	(Hull)
Electricien	de + 67%	(Chicoutimi)	à + 51%	(Hull)
Plâtrier	de + 58%	(Québec)	à + 44%	(Hull)
Maçon	de + 58%	(Québec)	à + 46%	(Sherbrooke)

b) Une seconde manière consiste à retracer l'évolution des salaires par localité et par occupation par rapport à Montréal.

---

(1) Taux de salaires et traitements..., op.cit., années 1956 à 1965.

Dans ce cas une constatation s'impose d'emblée : pour les neuf métiers et les neuf villes sur une période de dix années - soit 810 observations statistiques - les taux de salaire à Montréal sont toujours les plus élevés (à une exception près) par rapport au reste de la province. Pour ne retenir qu'un exemple parmi d'autres, les électriciens des villes de St-Hyacinthe, Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi et Drummondville sont rémunérés à des taux de salaires qui accusent une différence négative de l'ordre de 20 à 30% par rapport à ceux de Montréal, tandis que les mêmes emplois localisés à Québec, Thetford Mines et Hull sont rémunérés à des taux inférieurs de 5 à 15% également par rapport à ceux de Montréal. Fait à noter, sur l'ensemble de la période envisagée le rang respectif des huit villes dans l'échelle des taux moyens de rémunération des électriciens ne subit pas de modification sensible. Il n'est toutefois pas donné de dégager une constance analogue dans l'évolution des salaires des autres occupations retenues au titre de l'industrie de la construction.

c) Aux prises avec des évolutions désordonnées et parfois contradictoires des taux de salaires dans les neuf localités selon l'année considérée et surtout les métiers envisagés, il semble préférable de retenir une troisième manière, plus globale celle-là, qui a trait à l'évolution des écarts relatifs.

Le tableau IX ci-après propose une synthèse de toutes les données relatives aux métiers de la construction sous la forme de coefficients de dispersion des écarts enregistrés dans les taux de salaires des métiers de la construction pour quelques années choisies.

Si certains de ces coefficients évoluent de manière erratique d'une année à l'autre, il reste que dans l'ensemble on ne relève pas d'aggravation des écarts relatifs pendant la période considérée. L'existence de décrets fixant des taux horaires minimums dans les principaux métiers de la construction dans

la plupart des régions de la province n'est pas sans effet sur le maintien des écarts à un niveau relativement constant. Il est à noter que ces mêmes décrets consacrent la mise en vigueur de taux horaires minimums très différents d'une ville à l'autre pour un même métier. Suivant en cela les conditions locales du marché du travail, les syndicats ne font que refléter la plus ou moins forte demande de main-d'oeuvre qualifiée : tel semble bien être le cas dans la région de Montréal où, en 1965, l'électricien, le maçon ou la charpentier bénéficient d'un taux horaire minimum supérieur de 40 à 50% à celui de leurs homologues respectifs situés en Abitibi ou à Rimouski.

TABLEAU IX EVOLUTION DE LA DISPERSION (a) DES ECARTS DE SALAIRES ENREGISTRES DANS NEUF METIERS DE LA CONSTRUCTION ET NEUF LOCALITES, QUEBEC DE 1956 à 1965
(en pourcentage)

Métiers	1956	1958	1961	1963	1964	1965
Maçon	6.7	5.5	7.1	7.0	9.1	7.7
Charpentier	7.4	6.8	7.6	6.7	7.8	7.3
Electricien	10.8	10.0	10.1	10.1	10.9	9.0
Peintre	6.6	6.5	6.9	6.6	7.6	7.5
Plâtrier	6.6	5.6	7.4	6.5	7.6	6.7
Plombier	10.1	8.3	11.2	9.5	8.6	6.6
Tôlier	7.9	9.3	8.4	4.6	6.3	5.9
Conducteur de camion	5.3	9.4	8.0	7.6	7.5	7.4
Manoeuvre	5.3	9.4	8.0	7.6	7.5	7.4

(a) Coefficients de dispersion (en %) obtenus par l'établissement de quotients, propres à chacun des métiers retenus, composés : au numérateur, de la somme des écarts absolus moyens des taux de salaires en vigueur dans chacune des neuf localités par rapport à la moyenne arithmétique de ces taux et, au dénominateur, de la même moyenne arithmétique.

Source : Taux de salaires et traitements..., op.cit., années 1956 à 1965.

Les quelques illustrations retenues et les diverses approches utilisées dans l'identification des disparités de salaires permettent de conclure qu'il existe au Québec une grande diversité dans la situation des marchés locaux ou régionaux de main-d'oeuvre.

Sans crainte de simplifier beaucoup, on peut retenir quatre types de zones de salaire caractérisées par :

i) une offre de travail largement diversifiée et quantitativement prépondérante à l'échelle de la province dans la région de Montréal, à salaires élevés,
ii) une offre moins ou peu diversifiée, émanant soit d'activités traditionnelles hautement productives, dans la région de Chicoutimi et dans une moindre mesure dans les régions de Mauricie et d'Abitibi, soit d'activités nouvelles en pleine expansion comme c'est le cas dans la Côte-Nord, offre commandant également des salaires élevés,
iii) une offre d'emploi peu diversifiée, émanant d'activités en perte de vitesse ou entrées en phase de stagnation, mais jouissant d'un quasi-monopole du recrutement de la main-d'oeuvre locale dans l'ensemble des Cantons de l'Est et une partie du Bas-du-Fleuve, offre déterminant des salaires peu élevés,
iv) une offre faible en quantité, issue d'une pléthore de micro-activités industrielles insuffisantes à éponger un chômage structurel permanent et reposant sur des salaires particulièrement bas, en Gaspésie, et dans certaines zones déshéritées situées au Sud du St-Laurent.

Ainsi est-on ramené à l'une des données essentielles de la détermination des salaires à savoir que le prix du travail, toutes choses égales par ailleurs, n'est que le reflet des situations économiques et sociales prévalant dans les diverses régions de la province et du degré de productivité des différentes activités qui s'y exercent.

D. Les disparités de chômage

L'existence de fortes disparités dans les revenus disponibles par habitant peut trouver une explication dans l'inégal degré d'utilisation de la main-d'oeuvre d'une région à l'autre. Il est évident que la présence d'une proportion plus ou moins élevée de travailleurs sans emploi dans une localité donnée pèse sur le niveau global des revenus salariaux qui y sont distribués : les parties prenantes au fonds général des revenus sont titulaires d'une part unitaire d'autant plus faible que les parties contribuantes sont rares. Sans chercher à en faire la cause première ou unique des inégalités de revenu, la prise en considération des taux régionaux de chômage permet d'appréhender sous un autre aspect les déséquilibres qui subsistent dans le développement de nos régions; elle constitue aussi la démonstration implicite de l'inaptitude des politiques globales traditionnelles à corriger, en longue période, les effets néfastes du progrès technique.

Il n'est malheureusement pas possible de donner une image aussi précise qu'on pourrait le souhaiter des différences régionales de taux de chômage dans la province; une information statistique homogène et représentative des phénomènes de sous-emploi au niveau des sous-ensembles régionaux fait cruellement défaut. Aussi doit-on se résoudre à un certain nombre d'artifices méthodologiques dont les traits essentiels seront évoqués rapidement.

En premier lieu, le cadre régional auquel il est fait référence dans les pages qui suivent, correspond - faute de mieux - au découpage retenu par le Ministère fédéral de la Production et de la Défense (1); ce système de zonage est différent de celui qui a été récemment adopté par le gouvernement du Québec au titre des régions administratives.

---

(1) Statistics of the Economic Regions of Ontario and Quebec, B.F.S., Ottawa 1956, p. 22 et ss.

En second lieu, l'obtention d'une série annuelle et régionalisée de rapports exprimant (au numérateur) le nombre des travailleurs sans emploi en fonction de la main-d'oeuvre totale (au dénominateur) est conditionnée par une double approximation : le nombre réel des chômeurs est assimilé aux demandes actives d'emploi enregistrées dans les bureaux régionaux québécois du Service National de Placement; les limites de juridiction de ces bureaux ne correspondant pas à celles des régions définies précédemment, il devient nécessaire de procéder à des ajustements par regroupement ou partage de territoires, sur la base de l'importance relative de la population des zones qui font l'objet d'un chevauchement par l'un et l'autre des systèmes de région concernés (1).

La seconde approximation concerne l'estimation annuelle de la main-d'oeuvre totale par région québécoise : l'écart observé dans la main-d'oeuvre totale de chaque région exprimée en fonction de la main-d'oeuvre totale du Québec, entre les années 1951 et 1961 (2), a été réparti également entre chacune des dix années de la période analysée; le rapport ainsi "ajusté" exprimant, année par année, la main-d'oeuvre de chaque région en fonction de la main-d'oeuvre québécoise entière, a ensuite été appliqué aux estimations de la main-d'oeuvre de l'ensemble du Québec connues le 1er juin de chaque année (3).

La comparaison des taux de chômage régionaux ainsi calculés et réunis dans le tableau X ci-dessous permet de saisir la grande diversité des situations qui prévalent dans les régions. On constate que seules deux régions ont connu pendant les dix-années considérées, de 1955 à 1964, un taux de chômage moyen inférieur à celui de l'ensemble de la province.

---

(1) On trouvera un exposé de la justification et des limites de la méthode utilisée dans un document intitulé : Le chômage par régions économiques, 1953 - 1962 de M. E. Landry, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec 1963.

(2) Années de recensement en dehors desquelles la ventilation régionale de la main-d'oeuvre québécoise n'est pas connue.

(3) Cf. La main-d'oeuvre, B.F.S. (71-001) Ottawa.

Un écart du simple au double sépare le taux de chômage le plus bas (région de Montréal) du taux le plus élevé (régions de Gaspésie et du Saguenay/Lac St-Jean). En gros, trois groupes de territoires se dessinent : le premier dont le taux de chômage est supérieur de 30% à 80% à la moyenne provinciale regroupe les régions de Gaspésie, Saguenay/Lac St-Jean, Trois-Rivières et Côte-Nord; le second dont le niveau de chômage avoisine celui de la province, comprend les régions de Québec, Cantons de l'Est, Outaouais et Abitibi/Témiscamingue; le troisième enfin est constitué par la zone métropolitaine de Montréal, dont le taux de chômage demeure inférieur de 13% à la moyenne de l'ensemble du Québec.

TABLEAU X TAUX DE CHOMAGE MOYEN PAR REGION QUEBECOISE
(calculé sur une période allant de 1955 à 1964)

Régions	Taux régional (%)	Taux régional en % du Québec
Gaspésie	15.2	176.7
Saguenay/Lac St-Jean	13.7	159.3
Québec	9.0	104.6
Trois-Rivières	11.1	129.0
Cantons de l'Est	9.0	104.6
Montréal et Mtl Métropolitain	7.5	87.2
Outaouais	8.5	98.8
Abitibi/Témiscamingue	9.1	105.8
Côte-Nord	12.7	147.7
PROVINCE DE QUEBEC	8.6	100.0

Source : Tableau XI p. III/46

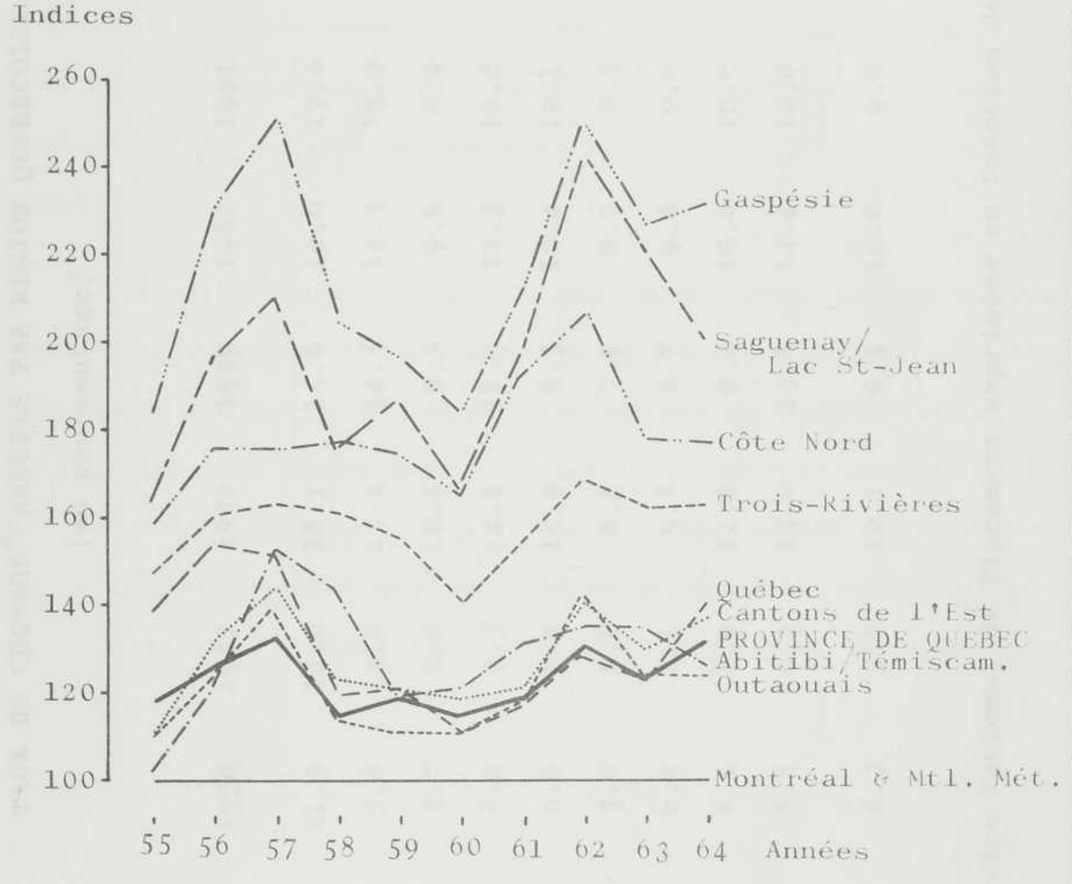
Ces taux régionaux masquent en réalité d'autres divergences au niveau sous-régional. Une étude pilote (1) limitée à la division de recensement de Bonaventure révèle en effet que 48.8% des travailleurs masculins ont connu une période de chômage d'une semaine entre le 1er juin 1961 et le 1er juin 1962. En termes de semaines de travail, sur un total possible de 39 semaines ouvrées, plus de 10 ont été chômées, ce qui équivaut à

(1) Les caractéristiques du travailleur, étude pilote menée dans la division de recensement de Bonaventure par M.E. Landry, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec 1963.

un taux de chômage réel de 26% par an.

Ces écarts observés à partir d'une moyenne décennale, correspondent en réalité - il importe de le souligner - à des tendances durables comme la lecture du graphique V et du tableau XI ci-après permet de le vérifier.

GRAPHIQUE V TAUX DE CHOMAGE REGIONAUX EXPRIMES EN POURCENTAGE DU TAUX DE LA REGION DE MONTREAL, ANNEES 1955 à 1964 (Montréal = 100)



Source : Tableau XI

Rapportés au niveau de chômage le plus bas de la province (région de Montréal et de Montréal métropolitain) l'évolution des taux se caractérise par un parallèlisme soutenu sur toute la période entre les diverses régions concernées. En effet, les positions respectives des différentes régions dans l'échelle des taux de chômage demeurent pratiquement inchangées de 1955 à 1964.

TABLEAU XI

TAUX DE CHOMAGE* ANNUELS PAR REGION QUEBECOISE

(en pourcentage)

REGIONS	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	Moyenne 1955-1964
Gaspésie	11.4	11.5	14.6	18.1	15.6	16.0	17.6	16.5	15.9	14.4	15.2
Saguenay/Lac St-Jean	10.1	9.8	12.2	15.4	14.8	14.5	16.3	16.0	15.4	12.4	13.7
Québec	8.6	7.7	8.8	10.5	9.5	9.6	9.9	8.5	8.6	8.7	9.0
Trois-Rivières	9.1	8.0	9.5	14.2	12.3	12.3	12.8	11.2	11.4	10.1	11.1
Cantons de l'Est	6.8	6.6	8.4	10.9	9.5	10.4	10.1	9.3	9.1	8.6	9.0
Montréal et Mtl métropolitain	6.2	5.0	5.8	8.8	7.9	8.7	8.3	6.6	7.0	6.2	7.5
Outaouais	6.8	6.2	8.1	9.8	8.7	9.6	9.8	9.4	8.7	7.7	8.5
Abitibi/Témiscamingue	6.3	6.1	8.9	12.6	9.4	10.6	10.8	8.9	9.4	7.8	9.1
Côte-Nord	9.8	8.8	10.2	15.6	13.8	14.4	16.0	13.7	12.5	11.0	12.7
PROVINCE	7.3	6.3	7.7	10.1	9.4	10.0	9.9	8.6	8.6	8.2	8.6

* Demandes actives d'emploi du Service National de Placement exprimées en fonction de la main-d'oeuvre totale.

Ainsi la position relativement avantageuse de la région de Montréal et de Montréal métropolitain en 1955 se maintient jusqu'en 1964. A l'autre extrême, la région de Gaspésie connaît en tout temps le taux de chômage le plus élevé, suivie dans l'ordre décroissant par les régions du Saguenay/Lac St-Jean, Côte-Nord et Trois-Rivières. Les quatres autres régions se partagent le cinquième, sixième, septième et huitième rang avec une nette prédominance de l'Outaouais à occuper le septième et le huitième rang et des Cantons de l'Est à se situer alternativement au cinquième et sixième rang. L'écart entre les taux de chômage de ces quatre dernières régions étant faible, il en résulte un va et vient permanent des régions concernées à l'intérieur du groupe.

En outre, sauf de rares exceptions, tous les territoires considérés enregistrent en moyenne et longue période les mêmes variations cycliques majeures; les années de faible chômage sont pratiquement les mêmes pour chacune des régions (années 1958, 1959 et 1960); de même, en période de sous-emploi caractérisé, chaque région connaît une recrudescence de chômeurs : les périodes 1955-1957 et 1960-1962 sont particulièrement révélatrices à cet égard.

Enfin on ne sera pas sans remarquer qu'une tendance manifeste à l'accentuation des amplitudes de variation des taux de chômage se dessinent dans les régions sujettes en permanence aux plus larges excédents de main-d'oeuvre du Québec : la Gaspésie et le Saguenay sont de celles-là.

Bien que la prise en considération d'une période de dix années consécutives s'avère un peu courte pour tirer des conclusions définitives sur le comportement du chômage québécois à long terme, on peut néanmoins avancer à bon droit que pendant les dix années de relative prospérité pour l'ensemble de l'économie québécoise, aucun signe tangible d'une réduction des écarts interrégionaux des taux de chômage ne s'est manifesté. A ne considérer que la seule courbe du taux de chômage moyen

de la province sur le graphique V , c'est l'inverse qui semble se produire depuis 1958.

La mesure des disparités régionales de chômage peut être utilement complétée par l'appréciation du cycle saisonnier de l'emploi et de ses répercussions dans chacun des territoires de la province. Si le caractère très limité des renseignements dont on dispose ne permet pas d'obtenir une mesure précise du phénomène saisonnier, les résultats présentés dans le tableau ci-dessous, n'en exprime pas moins des ordres de grandeurs intéressants.

TABLEAU XII TAUX DE CHOMAGE SAISONNIERS MAXIMA ET MINIMA, PAR REGION QUEBECOISE, MOYENNE DES ANNEES 1959 à 1964 (Main-d'oeuvre masculine seulement)

Régions	Taux de chômage en %		Amplitude de variation
	Minimum	Maximum	(Taux minimum=100)
Gaspésie	3.8	30.3	797
Saguenay/Lac St-Jean	7.7	22.9	297
Côte-Nord	4.0	23.3	582
Mauricie	6.0	17.3	288
Abitibi/Témiscamingue	5.4	18.0	333
Québec	4.0	15.4	385
Cantons de l'Est	4.3	14.6	340
Outaouais	3.3	16.4	497
Montréal	4.5	11.2	249
PROVINCE DE QUEBEC	4.3	14.0	326

Source : Travaux préparatoires du Comité d'étude sur le chômage saisonnier, C.O.E.Q., Québec.

Ces données doivent être rapprochées de la moyenne décennale du taux de chômage présentée dans le tableau XII ci-dessus. Il est surprenant de constater à quel point l'activité de certaines régions fluctuent au cours d'une même année au rythme des saisons. Ce sont les régions à taux de chômage élevés qui subissent les variations saisonnières les plus grandes : la Gaspésie et la Côte-Nord connaissent un taux de chômage hivernal maximum tel que la réduction du nombre des chômeurs à un minimum décent, en période de belle saison, ne suffit pas à ramener le niveau annuel du sous-emploi dans ces

régions à un pourcentage inférieur à respectivement, 15.2% et 12.7% de la main-d'oeuvre disponible. On aboutira à une conclusion analogue en ce qui a trait aux autres régions de la province par rapprochement des taux décennaux de chômage avec les taux minima et maxima.

C'est, en définitive, le ralentissement de l'activité économique en hiver, plus ou moins ressenti selon les cas, qui détermine de manière prépondérante la position ordinale et cardinale des diverses régions dans l'échelle générale des taux de chômage.

L'absence de toute réduction notable des écarts constatés depuis une décennie dans le degré régional d'utilisation de la main-d'oeuvre, de même que la très forte élévation des taux de chômage hivernal dans les régions où se manifestent les plus forts excédents de la demande sur l'offre de travail, sont deux éléments fondamentaux qui commandent une révision profonde des mesures traditionnellement utilisées à l'amélioration des conditions de l'emploi dans la province. Le recours à des mesures globales dans leur conception et parcellaires dans leurs effets doit être banni au profit de la recherche et de l'exercice d'une politique de main-d'oeuvre réellement correctrice parce que respectueuse de la vocation de la région et de ses possibilités propres de développement.

E. Les inégalités régionales dans le niveau d'instruction.

L'existence d'un réservoir de main-d'oeuvre qualifiée et la disponibilité d'un noyau d'encadrement formé de techniciens, d'administrateurs et de professionnels constituent un facteur prépondérant de croissance économique. Sur le plan régional, l'expansion des activités économiques et la création d'activités nouvelles sont subordonnées tout autant à cette valeur fondamentale que représente l'éducation : source d'une productivité accrue du travail, elle contribue pour une très grande part à l'accroissement de la rémunération des travailleurs et partant, à l'élévation des niveaux de vie de chacun.

Le Tableau XIIIci-dessous met en relief le parallélisme prononcé qui existe entre l'élévation du niveau moyen d'instruction et l'augmentation du revenu annuel moyen correspondant pour l'ensemble de la province.

TABLEAU XIII REVENU ANNUEL MOYEN DE LA MAIN-D'OEUVRE MASCULINE NON AGRICOLE SELON LE NIVEAU D'INSTRUCTION, PROVINCE DE QUEBEC, 1961

Niveau d'instruction	Revenu ($)	Indice
Etudes primaires (1 à 7 années)	3 065	100
Etudes secondaires (1 à 3 années)	3 793	124
Etudes secondaires (4 à 5 années)	4 938	161
Etudes supérieures	5 325	174
Titulaires de diplômes universitaires	9 001	294

Source : Recensement du Canada 1961 (98-501) B.F.S., Ottawa

Il existe manifestement au Québec de très fortes inégalités dans le niveau de formation des individus selon que l'on considère l'un ou l'autre des comtés de la province. Si l'on retient pour indication du niveau de qualification générale de la main-d'oeuvre disponible dans chaque comté, la répartition proportionnelle de la population active en fonction de la dernière année de scolarité atteinte, on constate que deux mondes se côtoient : d'une part celui des régions péri-

phériques de la province de caractère essentiellement rural, dont les taux de scolarisation sont parmi les plus bas quel que soit le niveau d'enseignement considéré; d'autre part celui des régions urbaines et industrielles où la proportion relative des individus ayant fréquenté l'école et la persévérance scolaire, aux trois niveaux d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, sont sans commune mesure avec le précédent.

Le nombre d'années de scolarité enregistré au niveau des études primaires ne semble pas présenter de profondes divergences d'un comté à l'autre : ce phénomène résulte évidemment de l'accession quasi générale des masses à l'instruction dispensée dans les écoles, qu'elles soient à classes uniques, comme dans les régions rurales, ou à classes multiples, comme c'est le cas dans les villes. L'analphabétisme n'en a pas pour autant disparu; dans certains comtés (Saguenay, Charlevoix, Pontiac, Abitibi, Labelle, Gaspé, Bonaventure, Lac St-Jean) plus de 10% de la population active n'a jamais fréquenté l'école.

C'est en réalité dans la persévérance scolaire au delà du cycle d'enseignement primaire que les plus grandes disparités font leur apparition. Ainsi, dans les comtés fortement urbanisés ou situés dans l'orbite d'une grande ville, environ 40% à 50% de la population ayant cessé de fréquenter l'école a accompli une à quatre années d'études secondaires; cette proportion décroît très sensiblement avec l'allongement de la durée des études puisqu'au niveau de la cinquième année d'études secondaires, on ne compte plus que 10 à 16% de la population active. A l'opposé, les taux de fréquentation scolaire des régions rurales périphériques (Gaspésie, Bas St-Laurent, Nord-Ouest et Outaouais) ne dépassent jamais 30% pour les premières années d'études secondaires et sont inférieures à 7% pour les élèves ayant poursuivi leurs études au moins jusqu'en cinquième année. Au palier de l'enseignement supérieur l'écart se creuse encore plus : les comtés ruraux disposent, proportionnellement à leurs populations actives respectives, de

5 à 8 fois moins de titulaires de diplômes universitaires que dans les comtés dotés d'agglomérations urbaines et industrielles majeures.

Ces remarques générales sont tirées de l'observation des données présentées au tableau XIV ci-après dans lequel la population ne fréquentant plus l'école en 1961 est ventilée en fonction de la dernière année d'études atteinte pour chacun des comtés classés selon un ordre croissant approximatif. Il mérite d'être rapproché du tableau IV relatif à la répartition du revenu par habitant. Ce sont bien les comtés à bas niveaux de revenus qui offrent des structures par niveau de scolarité parmi les plus médiocres. A l'image de certaines réactions chimiques, ce phénomène est réversible : les régions sont pauvres parce qu'elles ne parviennent pas à entretenir ou attirer des industries hautement productives et rémunératrices en l'absence de main-d'oeuvre instruite et spécialisée; inversement, la main-d'oeuvre qualifiée de ces régions défavorisées répondant à l'appel des zones industrialisées par une émigration permanente, contribue à maintenir les niveaux de vie de ces comtés à leur point le plus bas. Loin de se réduire, les écarts de revenu se perpétuent de comté à comté - quand ils ne vont pas s'accusant - illustrant le cercle vicieux de l'appauvrissement ou de la stagnation.

TABLEAU XIV REPARTITION DE LA POPULATION [a] SELON LE NIVEAU DE SCOLARITE, PAR COMTES, QUEBEC 1961

(en pourcentage cumulatif)

COMTES	ETUDES SUPERIEURES (1)	(2)	ETUDES SECONDAIRES (3)	(4)	ETUDES PRIMAIRES (5)
Labelle	0.8	1.9	4.1	16.5	89.5
Dorchester	1.1	1.5	3.5	17.0	92.1
L'Islet	0.6	1.0	3.4	18.3	92.1
Frontenac	0.7	1.3	3.4	18.4	91.8
Bonaventure	0.6	1.3	4.1	21.0	89.7
Bellechasse	0.6	1.4	4.5	20.3	92.5
Matane	0.5	1.2	4.7	22.5	90.6
Wolfe	0.7	1.7	3.9	21.7	91.6
Napierville	0.5	1.4	3.8	20.8	93.3
Gaspé	0.8	1.8	5.9	22.3	89.7
Charlevoix	1.7	2.4	5.2	25.6	87.2
Beauce	1.0	1.7	4.7	22.2	92.9
Pontiac	0.8	2.6	4.7	26.9	87.6
Montmagny	0.9	1.6	5.0	23.3	92.7
Lotbinière	0.6	1.2	5.5	24.2	92.7
Abitibi	1.1	2.2	6.1	26.9	88.4
Témiscouata	0.8	1.6	6.6	24.5	91.5
Bagot	1.1	1.6	4.9	25.9	92.7
Papineau	1.2	2.4	5.9	25.7	91.7
Berthier	0.6	1.4	6.8	25.3	93.4
Maskinongé	1.0	1.9	5.5	27.0	92.9
Montcalm	0.9	1.7	6.4	26.9	92.5
Kamouraska	1.3	2.8	6.5	24.6	93.3
Yamaska	0.7	1.6	7.7	26.9	93.7
Lac St-Jean	1.5	2.7	6.6	30.6	89.8
Mégantic	1.2	2.7	7.1	30.2	90.2
Soulanges	0.8	1.9	5.7	29.3	94.2
Portneuf	1.3	2.4	6.5	28.5	93.3
Nicolet	1.6	2.5	7.0	28.4	93.3
Montmorency	0.9	2.6	6.2	29.9	93.3
Arthabaska	1.1	2.3	6.5	30.4	92.9
Saguenay	1.7	4.1	9.8	34.1	85.9
Rimouski	1.6	3.1	9.0	31.0	92.4
Compton	0.8	3.3	7.5	34.0	91.9
Laprairie	1.5	2.7	6.9	35.4	92.0
Témiscamingue	1.8	3.4	8.3	34.9	90.8
Iberville	1.7	3.0	7.5	35.4	92.5
Joliette	1.5	2.9	8.6	33.5	93.9
Richmond	1.7	3.3	7.4	36.5	92.1
Richelieu	1.9	3.4	9.0	32.8	94.0
Drummond	1.3	2.9	7.2	37.6	92.9
Shefford	1.5	3.1	8.8	36.7	93.4
L'Assomption	1.8	3.7	8.8	37.4	92.5
Beauharnois	1.7	3.1	7.7	37.9	94.3
Huntingdon	1.4	4.1	8.1	39.6	91.9
Stanstead	1.4	3.5	9.1	38.5	93.0
Champlain	1.6	3.1	10.0	39.1	93.1
St-Hyacinthe	2.0	3.8	9.7	36.8	95.0
Deux-Montagnes	2.0	4.1	10.3	37.4	93.6
Chicoutimi	2.2	3.9	9.9	40.8	91.0
Hull	2.3	4.7	10.0	39.3	91.5
Missisquoi	1.2	2.8	7.9	42.4	93.5
Argenteuil	1.9	4.3	10.1	39.1	93.0
Brôme	2.1	5.1	9.6	42.0	90.7
Terrebonne	2.0	4.1	11.7	40.7	93.0
Verchères	2.7	5.2	12.2	38.8	92.7
Lévis	2.0	3.8	10.7	41.1	94.3
St-Jean	2.4	4.5	9.3	42.5	94.2
Rouville	2.0	5.3	12.5	41.9	93.5
St-Maurice	2.2	4.5	11.7	44.1	94.2
Sherbrooke	2.7	5.3	11.8	43.5	93.8
Châteauguay	1.6	4.6	11.6	48.6	93.1
Vaudreuil	3.4	7.1	15.6	42.2	94.3
Chambly	3.2	6.3	14.7	49.1	93.6
Québec	3.8	7.0	16.3	49.5	95.1
Montréal	4.1	7.7	16.2	52.1	95.4
PROVINCE	2.7	5.2	12.0	42.0	93.6

(1) Titulaires de diplômes universitaires exprimés en fonction de la population qui a cessé de fréquenter l'école dans le comté considéré.

(2) Etudiants ayant complété plus d'une année d'études supérieures exprimés en fonction de la population qui a cessé de fréquenter l'école dans le comté considéré. Ce pourcentage comprend également les titulaires de diplômes universitaires.

(3) Ecoliers ayant complété une cinquième année d'études secondaires exprimés en fonction de la population qui a cessé de fréquenter l'école dans le comté considéré. Ce pourcentage comprend également les étudiants de l'enseignement supérieur.

(4) Ecoliers ayant complété une à quatre années d'études secondaires exprimés en fonction de la population qui a cessé de fréquenter l'école dans le comté considéré. Ce pourcentage comprend également les écoliers ayant accompli une cinquième année et les étudiants de l'enseignement supérieur.

(5) Ecoliers ayant complété plus d'une année d'études primaires exprimés en fonction de la population qui a cessé de fréquenter l'école dans le comté considéré. Ce pourcentage comprend également les élèves de l'enseignement secondaire et supérieur.

Note (a) La population fréquentant l'école en 1961 est exclue des calculs.

Source: Recensement du Canada 1961, (92-550) B.F.S., Ottawa.

F. Le phénomène de la concentration des activités économiques dans la région montréalaise

Le dynamisme de l'activité économique a traditionnellement reposé sur l'existence d'un secteur manufacturier, gros consommateur d'emplois et de capitaux, contribuant - dans une plus large mesure que les secteurs dont l'activité relève purement de l'extraction, de l'agriculture ou de la fourniture d'un service - à l'élévation du produit national en raison de la forte valeur ajoutée à chacune des étapes de la transformation opérée.

La province de Québec offre l'exemple d'une très grande concentration géographique de ces activités de transformation et ce, essentiellement dans la région montréalaise. En effet, si l'on considère la part relative des emplois et de la valeur de la production du secteur manufacturier dans cette région, on constate que la seule zone de Montréal concentre plus de la moitié de la production et des effectifs manufacturiers de tout le Québec. Cette prédominance de Montréal sur le reste de la province n'est pas un phénomène récent : déjà, au début des années 30, la part de la métropole s'élevait à plus de 53% des emplois manufacturiers et la valeur de la production au-delà de 56%. Ces pourcentages marquent depuis ce temps une lente progression pour atteindre respectivement 57% et 58% en moyenne pour les années 1959 à 1961, dernière période pour laquelle ces données sont disponibles (1). Si, à la zone urbaine de Montréal on adjoint l'ensemble des comtés périphériques situés dans un rayon de quelque 50 miles, la part relative de la région ainsi délimitée s'élève jusqu'à 68% pour l'emploi manufacturier et 67% pour la valeur de la production par rapport à l'ensemble de la province pour la période récente couvrant les années 1959, 1960 et 1961.

A la concentration des deux tiers des activités des industries manufacturières dans une aire en gros égale au dixième de l'ensemble du territoire habité de la province, s'oppose la

---

(1) Cf. Tableau XV p. III/55

TABLEAU XV EVOLUTION DE LA PART RELATIVE (EN %) DES EMPLOIS ET DE LA VALEUR DE LA PRODUCTION DU SECTEUR MANUFACTURIER DANS LA ZONE MONTREALAISE PAR RAPPORT A L'ENSEMBLE DE LA PROVINCE DE QUEBEC

Emplois manufacturiers			Périodes(c)	Valeur de la production manufacturière		
Montréal(a)	Couronne(b) montréalaise	Reste de la province		Montréal(a)	Couronne(b) montréalaise	Reste de la province
53.9	11.0	35.1	1933	56.2	8.0	35.8
53.4	11.4	35.2	1938	58.8	8.4	32.8
54.1	14.7	31.2	1943	53.8	13.8	32.4
55.2	11.5	33.3	1948	55.3	9.1	35.6
56.4	11.5	32.1	1955	58.2	9.3	32.5
56.9	11.2	31.9	1960	57.6	9.7	32.7
			Années			
56.8	11.5	31.7	1954	56.8	9.3	33.9
56.2	11.5	32.3	1955	56.4	9.1	34.5
56.3	11.4	32.3	1956	61.0	9.6	29.4
57.3	11.5	31.2	1957	58.9	9.3	31.8
57.1	10.8	32.1	1958	58.6	9.0	32.4
57.0	11.3	31.7	1959	57.5	9.5	33.0
56.8	11.0	32.2	1960	58.1	9.5	32.4
57.0	11.4	31.6	1961	57.2	10.1	32.7

Source: Les industries manufacturières du Canada, répartition géographique (31-209) B.F.S., Ottawa.

(a) Comprend les comtés suivants: Ile de Montréal, Ile Jésus, Chambly.

(b) Comprend les comtés suivants: Argenteuil, Beauharnois, Berthier, Chateauguay, Deux-Montagnes, Huntingdon, Iberville, Joliette, Laprairie, l'Assomption, Missisquoi, Napierville, Richelieu, Rouville, Soulanges, St-Hyacinthe, St-Jean, Terrebonne, Vaudreuil et Verchères.

(c) Périodes triennales centrées sur l'année indiquée.

pulvérisation du dernier tiers de l'industrie sur toute l'étendue du territoire, sans commune mesure avec le nombre, la dimension et surtout la très large diversité des industries localisées dans la métropole. Quand on sait que les activités de service, pour la grande majorité d'entre elles, dérivent de la croissance des activités de transformation - elles se sont traditionnellement localisées auprès de ces dernières - on conçoit bien quel a été le processus de développement de Montréal et quels effets cumulatifs sont à l'origine de la formation de ce gigantesque pôle de croissance. On ne s'étonnera pas non plus d'y relever les taux de chômage parmi les plus bas, les niveaux d'instruction et de qualification les meilleurs ainsi que les revenus les plus élevés de la province.

La croissance de Montréal, en dehors des disparités régionales qu'elle contribue à accuser, pose d'emblée le problème de l'optimum de développement des villes. On sait effectivement qu'à partir d'un certain seuil de croissance, les économies externes (1) dont bénéficie une industrie nouvelle s'implantant au sein d'une agglomération existante sont compensées par des déséconomies d'échelle (2) supérieure dont le fardeau est supporté de manière plus ou moins diffuse par l'entreprise et par l'ensemble de la collectivité urbaine. En termes de développement régional, il ne s'agit certes pas d'un faux problème; dans la mesure où il est possible de démontrer, chiffres en main, que la poursuite d'un mouvement de concentration à Montréal s'accompagne de coûts sociaux toujours croissants, une politique d'aménagement urbain consisterait à promouvoir la déconcentration des activités de la grande ville à l'aide d'un certain nombre de mesures incitatives voire règlementaires, interdisant par exemple

---

(1) Economies résultant de l'utilisation plus généralisée des infrastructures urbaines telles les transports en commun, le système d'égoûts collecteurs, etc...

(2) Déséconomies engendrées par l'élévation du coût de la vie (coût des loyers, prix des terrains...) l'allongement du temps consacré à se rendre du lieu de résidence au lieu de travail, etc...

toute nouvelle implantation industrielle dans une aire bien délimitée; ou bien, d'une manière plus positive, à favoriser la localisation des entreprises dans la grande banlieue périphérique; ou encore, sur une échelle spatiale plus étendue, par la création de zones d'accueil à l'industrie aménagées en anticipation de la demande, à faciliter une implantation industrielle décentralisée en certains points privilégiés du territoire aptes à donner naissance à de réels pôles de croissance régionaux.

D'aucuns ont pu avancer que malgré l'absence de politique volontaire d'aménagement de la zone montréalaise, un certain mouvement naturel de décentralisation de l'industrie manufacturière a pris naissance ces dernières années. Les chiffres qui suivent, illustrent bien une baisse prononcée des investissements privés du secteur manufacturier dans la zone métropolitaine de Montréal par rapport au reste de la province depuis l'année 1961.

TABLEAU XVI EVOLUTION DE LA PART RELATIVE (EN %) DES INVESTISSEMENTS PRIVES(1) DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIERE DE LA REGION DE MONTREAL ET DE QUEBEC PAR RAPPORT A L'ENSEMBLE DE LA PROVINCE DE QUEBEC - 1956 à 1965

Années	Montréal Métropolitain	Québec Métropolitain	Reste de la province
1956	43.0	2.4	54.6
1957	38.4	2.8	58.8
1958	47.4	3.2	49.4
1959	54.4	2.4	43.2
1960	48.0	2.7	49.3
1961	35.7	2.8	61.5
1962	34.8	2.5	62.7
1963	31.9	3.1	65.0
1964	30.3	4.4	65.3
1965	32.1	3.0	64.9

(1) Investissements bruts, dépenses de réparation exclues.

Source : Private and Public Investment, 1956 à 1965, Imprimerie de la Reine, Ottawa.

On aura cependant soin de ne pas négliger le fait que pour la très grande majorité des investissements consentis par les entreprises dont les activités principales reposent sur l'exploita-

tion des richesses du sol et du sous-sol, il ne saurait être question d'une localisation dans la région montréalaise. Ces industries trouvent leur milieu naturel dans les territoires périphériques traditionnels de Gaspésie, Côte Nord, Mauricie et Nord-Ouest où abondent les minéraux, le bois et l'eau. Or, sur la base d'un relevé partiel (1) des entreprises ayant investi $1,000,000 et plus au Québec, on relève ce qui suit pour l'année 1965 :

i) la part des investissements localisés dans la zone métropolitaine de Montréal s'est élevée à 29% ($91,000,000) de l'ensemble provincial ($317,000,000). Le reste de la province aurait donc bénéficié, en part relative, des 71% restants.

ii) si, de l'ensemble des capitaux investis au Québec on défalque le montant des investissements consentis par les industries techniquement liées aux ressources naturelles (soit $119,000,000 investis en 1965 par cinq manufactures de pâtes et papiers) on constate qu'en réalité, la zone de Montréal draîne à elle seule près de 46% des investissements nouveaux effectués par les entreprises dont la localisation n'est pas soumise à un déterminisme géographique absolu.

Au vu de tels résultats, et en dépit de leur caractère partiel, il paraît prématuré de conclure à l'amorce d'une déconcentration industrielle au Québec puisque les entreprises pour lesquelles l'espace québécois est indifférencié, du moins en ce qui concerne un des facteurs naturels de localisation - la proximité d'une source prédominante de matières premières - subissent de manière irréductible le pouvoir d'attraction de la métropole montréalaise.

Quoiqu'il en soit des nouvelles tendances de la répartition géographique des industries de transformation (la carence de renseignements statistiques sûrs et récents ne permet pas de formuler une conclusion définitive dans ce domaine) on ne saurait réduire la localisation des activités économiques à la considération du seul secteur manufacturier. En particulier, la très faible part relative des investissements dans le secteur

---

(1) Statistique, Bulletin mensuel du Bureau de la Statistique du Québec, Vol. IV no.4, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec.

manufacturier de la ville de Québec proprement dite, n'explique ni son accession au second rang des agglomérations québécoises majeures, ni le niveau enviable de son revenu moyen par habitant, ni celui de sa scolarisation avancée. Dans le cas de Québec, et mieux encore dans celui de Montréal, les effets cumulatifs autonomes du secteur des activités de service ont indubitablement pris la relève du secteur secondaire, en multipliant le nombre des emplois spécialisés et bien rémunérés.

L'essentiel aujourd'hui est de ne pas tenir la croissance du seul secteur manufacturier pour moteur exclusif de l'expansion économique régionale. Dans ce sens, il est tout à fait illusoire, et même contraires aux tendances récentes manifestées par les pays industriels développés, de fonder le relèvement des régions attardées sur la prolifération - et la dissémination subséquente - des usines de fabrication dans l'espoir insensé d'y voir naître un quelconque pôle de développement, chaque région, quelles que soient ses dimensions physiques, la qualité de sa main-d'oeuvre, bref sa vocation réelle à s'adonner à telle activité plutôt que telle autre, réclamant le sien en propre. L'industrie manufacturière n'est pas une panacée universelle. Il faut se convaincre qu'à la révolution technologique et industrielle commencée il y a deux cents ans, succède, depuis quelque temps déjà une autre mutation organique des économies contemporaines tout aussi prometteuse pour l'avenir des nations modernes que la précédente : il s'agit de l'avènement d'une économie de services qui se traduit dans notre vie quotidienne par une "bureaucratisation" généralisée des emplois.

Sous l'effet de l'automatisation accrue des procédés de fabrication et compte tenu de l'accroissement prodigieux de la productivité moyenne du travailleur industriel, on peut déjà entrevoir le moment où notre société accèdera à une saturation relative de ses besoins en biens secondaires de consommation (vêtements, automobiles, produits alimentaires etc...). Née de la réduction du temps de travail de chacun et de l'élévation subsé-

quente des heures consacrées aux loisirs, notre faim collective de produits et de services tertiaires, matérialisée par la multiplication de professions nouvelles (conseillers en spécialités de nature médicale, technique, sociale, juridique, artistique, etc...) répondant à des besoins nouveaux (se divertir, voyager, s'instruire, se reposer, etc...) apparaît comparativement sans limite.

En 1951, 45% de la main-d'oeuvre québécoise était engagée dans des activités de service, en 1961 cette proportion s'élevait à 55%; près de deux travailleurs sur trois relèvent vraisemblablement du secteur tertiaire aujourd'hui. Les classes laborieuses jadis symbolisées dans nos esprits par l'ouvrier en bleu de chauffe font place à un nouveau monde du travail constitué de techniciens, de fonctionnaires, de cols blancs et de cadres moyens.

Dans cette optique, et en termes de développement régional, on est en droit d'attendre d'une concentration sélective d'activités de service en certains points privilégiés du territoire - écoles techniques, centres de recherche, services administratifs, centres récréatifs, hôtels, services d'entretien et de réparation, etc... - des effets d'agglomération et de polarisation tout aussi puissants que ceux traditionnellement reconnus à l'industrie secondaire de transformation. Admettre cette nouvelle conception de l'aménagement de nos territoires c'est en somme se livrer délibérement au progrès.

II La prise en conscience des déséquilibres régionaux

L'inégal partage des fruits de la croissance économique entre chaque membre d'une communauté et le caractère non moins inégal de la propagation du développement économique sur toute l'étendue d'un territoire donné est un phénomène général à tous les types d'économie, qu'ils appartiennent à un système fondé sur la primauté de l'initiative privée ou qu'ils se réclament d'une intervention généralisée de l'état dans le circuit économique, qu'il s'agisse de pays jeunes en voie de développement ou qu'il s'agisse de nations parvenues après une maturation plus ou moins longue au sommet de la puissance industrielle. Le Québec, on vient de le voir, n'échappe pas à cette règle.

Si l'existence de disparités socio-économiques accusées est un phénomène de tous les temps, la prise de conscience collective des inégalités existantes est un fait beaucoup plus récent.

Au Canada, la première mesure de sécurité sociale concrètisant la reconnaissance d'une responsabilité collective de la nation vis-à-vis de ses membres les plus démunis remonte à quelque trente années et le premier train de lois en matière d'assurance et d'assistance sociale, au début du deuxième conflit mondial seulement.

Plus près de nous, on se souviendra de l'émoi général provoqué par l'accroissement soudain des dépenses du ministère de la Famille et du Bien-Etre social du Québec dont le montant mensuel en aides diverses passait de $7.9 millions à $14.7 millions, d'avril 1960 à décembre 1962.

Si certaines catégories particulièrement défavorisées d'individus ne disposent pour toute source de revenu que du secours financier de l'état - le fait n'est pas nouveau - il apparaît comme beaucoup plus grave de trouver encore de nos jours des régions entières de la Province dans une situation de dépendance économique et financière très accusée.

Les chiffres qui suivent illustrent la part relative qu'occupent les paiements de transfert des gouvernements dans le revenu personnel moyen des comtés les plus pauvres de la province; il regroupe également quelques-uns des comtés les plus développés à titre comparatif :

TABLEAU XVII PAIEMENTS DE TRANSFERT GOUVERNEMENTAUX EN POURCENTAGE DU REVENU PERSONNEL DE CERTAINS COMTES DU QUEBEC, MAI 1961

Comtés	%
Bonaventure	31.9
Matane	27.3
Gaspé (E. et O.)	27.1
Kamouraska	27.1
Bellechasse	26.2
Témiscouata	24.8
Dorchester	24.5
L'Islet	24.4
Charlevoix	24.3
Châteauguay	12.6
Québec	11.1
Chambly	10.7
Vaudreuil	10.6
Montréal	8.9
PROVINCE	12.3

Source : Répartition géographique..., Cahier IV, op.cit.

Un comité constitué dans le but de faire l'étude de certains problèmes posés par l'application de la Loi de l'Assistance publique de Québec, dépassant à juste titre le cadre restreint du mandat qui lui était confié, dans un rapport déposé en juin 1963, plaçait en tête de ses recommandations au gouvernement:(1)

> "...l'application d'une politique économique et sociale d'ensemble... coordonnée dans ses parties et cohérente dans son orientation."

On se souvient de l'accueil très favorable réservé par l'opinion publique à l'élaboration d'une philosophie nouvelle d'action sociale rompant avec les attitudes traditionnelles qui

(1) Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique, Gouvernement du Québec, Recommandations 1 et 2, p. 102.

avaient contribué jusqu'alors à confiner l'état dans un rôle purement supplétif.

La prise de conscience collective des inégalités existantes procède directement du développement des moyens de communication de masse à une époque où la presse, la radio et la télévision permettent de multiples contacts et où les moyens de transports rapides favorisent les rapprochements : en facilitant les comparaisons de niveau de vie, de personne à personne, de profession à profession, de région à région, ces moyens contribuent également à en accuser les différences partout où elles subsistent.

Sous l'effet d'une publicité commerciale toujours plus pressante, l'habitant de Gaspésie se forge des habitudes de consommation semblables à celle du citadin de Montréal (1) : lui aussi veut pouvoir suivre les engouements collectifs, lui aussi aspire à la jouissance de tous ces biens matériels - appareils électro-ménagers, automobiles, maisons...etc. - dont la possession détermine la place qu'il occupe dans la hiérarchie de son entourage; lui aussi, jadis frugal, voit naître un penchant accru pour l'ostentation; dans la mesure où la satisfaction de ces besoins lui est interdite, il ne sera saisi que d'un ressentiment plus profond.

---

(1) Une enquête socio-économique récente sur "Les comportements économiques de la famille salariée du Québec" (de MM. M.A. Tremblay et G. Fortin, Presses de l'Université Laval, 1964) souligne bien cette identité des besoins des familles salariées rurales et urbaines.

Les conditions historiques dans lesquelles s'est déroulée la croissance de l'économie québécoise - conditions évoquées à grands traits au début de ce long développement - permettent d'affirmer sans équivoque possible le caractère exogène pour ne pas dire totalement étranger de l'industrialisation de notre territoire. Envisagé de tout temps comme le terrain d'élection d'activités complémentaires à développer en fonction des besoins toujours plus grands du marché britannique d'abord et américain par la suite, alimenté par le capital, les techniques et le génie innovateur d'entrepreneurs établissant leur stratégie à l'échelle du continent nord-américain voire de l'Occident tout entier, l'espace québécois, dans sa subordination à l'industrialisme contemporain, n'a été mis en valeur, ni en vertu des décisions de ses propres ressortissants, ni dans l'intérêt permanent de ses nationaux.

Le pouvoir politique, on l'a vu, n'a pas cherché à contrarier l'évolution spontanée du Québec vers une situation d'économie ouverte et dominée - comme l'Ontario et les autres provinces canadiennes du reste - en raison des avantages immédiats entraînés par l'explosion de l'expansion industrielle continentale, avantage jugés plus grands que les inconvénients d'une croissance rapide. Mais il apparaît aujourd'hui que cette rapidité avec laquelle le Québec et le Canada ont su accéder au rang des nations les plus favorisées du monde ne s'est pas réalisée sans une perte réelle du pouvoir de libre décision. Et cela, le Québec le ressent aujourd'hui avec plus d'acuité que tout autre province car il y va de la sauvegarde d'un certain nombre de valeurs inhérentes à son espèce.

Sur le plan économique à proprement parler on a pu reprocher au gouvernement québécois son empressement trop vif auprès des fournisseurs américains de capitaux, son insistance à proclamer l'étendue des richesses de notre sol et sous-sol et enfin la relative indécence avec laquelle il a mis l'accent sur le caractère bon marché de notre main-d'oeuvre. Sans reprendre ces accusations d'avoir bradé notre territoire pour refaire le procès de

cinquante années d'administration publique, il s'agit aujourd'hui de s'interroger sur les conditions futures du développement de l'économie québécoise et en fonction des disparités régionales accusées qui en viennent à freiner la progression, de redéfinir les objectifs majeurs à assigner à ses dirigeants comme à l'ensemble de la population et d'énoncer les moyens avec lesquels il faut compter pour atteindre ces objectifs.

Le besoin impératif d'une intervention de l'Etat par le biais de politiques régionalisées conçues dans le but de rétablir les équilibres rompus une fois admis, il reste à faire un choix entre la prise en charge d'un nombre croissant d'activités par l'Etat lui-même ou au contraire la pratique d'une politique gouvernementale sélective procédant d'une action coordonnée et efficace des pouvoirs publics sur certains facteurs déterminants, et certains facteurs seulement, du développement. La première solution, celle des nationalisations massives d'entreprises privées situées dans les secteurs stratégiques de l'économie - crédit, transport et communications, voire certaines branches-clefs de la production telles l'exploitation minière ou forestière - celle de la création systématique de nouvelles sociétés à capitaux totalement ou partiellement publics, est à rejeter dès à présent parce qu'elle serait excessivement coûteuse et génératrice de bouleversements socio-économiques majeurs, sans garantir pour autant un développement économiquement et socialement plus harmonieux que celui auquel a conduit le présent régime de liberté entrepreneuriale.

C'est à l'étude des principes et des modalités concrètes de cette nouvelle conception de l'intervention publique dans les rouages de l'économie québécoise que sera consacrée l'ensemble des chapitres qui suivent : d'une attitude traditionnelle visant plus à corriger les symptômes apparents des pénalités imposées par une croissance économique rapide - dont les politiques courantes de sécurité sociale et les subventions versées à l'entreprise industrielle, agricole ou commerciale constituent l'archétype - à l'ac-

tion progressive fondée sur des mesures de caractère préventif (incitations règlementaires, financières ou fiscales au développement industriel, agricole et touristique, équipement des régions en routes, écoles, centres de loisirs, etc...) destinées à réduire les causes mêmes des inégalités du développement - les structures économiques régionales déficientes ou, de manière plus concrète, l'absence d'un ou de plusieurs des facteurs prépondérants à la localisation d'une activité productive nouvelle dans l'une ou l'autre des régions attardées - de cette révision profonde des modes d'action à envisager à tous les niveaux de la hiérarchie administrative dépend en fin de compte le succès d'une politique régionalisée de développement pour le Québec.

BNQ
C 000 184 723