

# Une analyse de deux documents de travail du ministère de l'Expansion économique régionale

Pierre Lamonde and Gaétan Lévesque

Volume 49, Number 4, octobre–décembre 1973

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/803022ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/803022ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Lamonde, P. & Lévesque, G. (1973). Une analyse de deux documents de travail du ministère de l'Expansion économique régionale. *L'Actualité économique*, 49(4), 565–578. <https://doi.org/10.7202/803022ar>

Tous droits réservés © HEC Montréal, 1974

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

## NOTE

### *Une analyse de deux documents de travail du ministère de l'Expansion économique régionale*

Depuis 1972, le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) a entrepris une révision de ses politiques et de ses programmes de développement régional ; dans cette note, nous examinerons deux des documents de travail préparés par le MEER en vue de consultations fédérales-provinciales : *Québec — Situation économique et possibilités de développement*, avril 1973 ; *Evaluation du programme de subventions au développement régional*, avril 1973.

#### I — « *Québec — Situation économique et possibilités de développement* »

Ce texte comporte trois parties : la première décrit la situation économique et sociale du Québec ; le MEER présente ensuite un ensemble de projections pour 1980 ; enfin, on tente de déterminer certaines possibilités de développement pour le Québec.

#### A) *Les indicateurs socio-économiques du MEER*

Le document du MEER ne justifie ses indicateurs ni au plan théorique ni au plan méthodologique ; certains sont présentés trop longuement, d'autres le sont d'une manière trop brève : par exemple, on insiste beaucoup sur des indicateurs très connus et fréquemment utilisés, tels que le revenu personnel et la population, alors qu'on passe beaucoup trop rapidement sur ceux qui décrivent l'urbanisation, l'éducation, la famille, les transports et l'énergie. De plus, au terme de cet examen de la situation socio-économique du Québec, aucune synthèse n'est offerte.

L'analyse du MEER est particulièrement insatisfaisante en ce qui a trait au logement et aux investissements.

#### — *Le logement*

Au sujet du logement, le document affirme d'emblée que « les principaux problèmes du logement au Québec relèvent de leur qualité et

de leur accessibilité plutôt que de leur quantité » (p. 36). Contradictoire en elle-même — car s'il y a des problèmes de qualité, il faut donc construire des habitations plus appropriées, et, par conséquent, le problème de la quantité de logement se pose ! — cette affirmation est infirmée quelques lignes plus bas, lorsqu'on souligne, d'une part, que le Québec comprend deux fois plus de logements surpeuplés que l'Ontario et, d'autre part, qu'en 1967, près de 248,000 familles québécoises étaient obligées de consacrer une part excessive de leur revenu à l'habitation, à moins d'accepter de vivre dans un logement détérioré.

La grande importance du logement, comme besoin essentiel à satisfaire et facteur de croissance pour le secteur de la construction, aurait dû amener le MEER à examiner la situation de l'habitation d'une façon beaucoup plus approfondie.

Ce qu'on peut appeler la crise du logement au Québec se pose d'abord en termes de pénurie grave de certains types de logement, tout particulièrement les logements sociaux. Selon l'économiste J. H. Chung, il y a environ 588,000 ménages québécois qui habitent des logements d'une qualité inacceptable et qui ont besoin de logements sociaux ; en 1981, ce nombre serait de 675,000. Les besoins québécois de logements sociaux augmentent donc de 10,000 par an. Or, depuis 1946, la Société centrale d'Hypothèques et de Logement n'a financé la construction que de 69,000 logements de ce type, soit à peine 12 p.c. des besoins du Québec <sup>1</sup>.

La construction insuffisante de logements sociaux est l'une des causes de la stagnation de l'emploi au Québec. Par exemple, Pierre Harvey a démontré que pour la période 1961-1969 le retard du Québec par rapport à l'Ontario en ce qui a trait à la croissance de l'emploi total s'explique, pour un tiers, par le secteur de la construction. Quant à la croissance des investissements, Harvey souligne aussi que les deux tiers du retard relatif du Québec par rapport à l'Ontario, accumulé de 1961 à 1969, sont attribuables à la stagnation de la construction domiciliaire <sup>2</sup>.

Ces quelques rappels font suffisamment ressortir l'importance d'une analyse de la situation du logement dans un document comme celui du MEER ; on ne peut qu'en regretter l'absence.

#### — *Les investissements*

Le MEER compare la formation de capital fixe au Québec en 1966 et 1972 avec celle du Canada pour les mêmes années. Il constate que la croissance des investissements au Québec n'a été supérieure à celle du Canada que dans le secteur primaire et la construction, ainsi que dans

1. Chung, J. H., *Crise du logement et les bills 78 et 79*, Mémoire présenté devant la commission parlementaire sur les Bills 78 et 79, Québec, le 7 juin 1973, pp. 5-7.

2. Harvey, Pierre, « Les causes probables de la stagnation de l'emploi au Québec depuis quelques années », in *Le Québec qui se fait*, H.M.H., 1971, pp. 57-67.

les institutions et le gouvernement. Le MEER compare ainsi la formation de capital fixe par travailleur au Québec avec celle de l'Ontario et du Canada, de 1961 à 1972 ; il souligne que tous les secteurs montrent un progrès sensible par rapport à 1970, tout en signalant que la formation brute de capital fixe dans certains secteurs clés (manufactures, commerce et services, services publics) reste faible par rapport à l'Ontario et à l'ensemble du Canada.

L'analyse des investissements que fait le MEER se limite à ces commentaires ; elle est nettement insatisfaisante. Elle n'offre aucune image valable de l'évolution des investissements depuis 1961 ; à tout le moins, le document aurait pu rappeler les conclusions de certaines études connues.

Par exemple, l'étude de Harvey, qui couvre la période 1961-1969, est à la fois simple et intéressante<sup>3</sup>. Comparant le Québec et l'Ontario, Harvey a calculé la variation procentuelle des immobilisations et réparations, de 1961 à 1966 et de 1966 à 1969, pour quatre secteurs (habitation, institutions gouvernementales et ministères, services publics et fabrication), et il a pondéré la variation de chaque secteur par son importance relative. Il explique ainsi le retard relatif du Québec :

- «a) Dans le domaine de l'industrie manufacturière (fabrication) le retard relatif d'investissement a été pris entre 1961 et 1966 ; de 1966 à 1969, le Québec et l'Ontario, compte tenu du niveau atteint alors, font relativement autant d'investissements (...) ;
- b) le retard relatif pris dans le secteur fabrication entre 1961 et 1966 est presque exactement compensé par le Québec, entre 1961 et 1969, par la construction et les réparations de la part des institutions et ministères gouvernementaux ;
- c) la totalité du retard relatif du Québec s'explique alors pour plus des deux tiers (...) par la construction domiciliaire, le reste venant des services d'utilité publique. »<sup>4</sup>

Nous avons appliqué la même méthode à la période 1969-1973, en ajoutant aux quatre secteurs retenus par Harvey deux autres catégories d'activités : « industries primaires et construction » (non résidentielle), « commerce, finance et services commerciaux ». Il convient de faire ressortir quelques-uns de nos résultats.

1) La variation procentuelle de l'ensemble des immobilisations et réparations au Québec de 1969 à 1973 a été légèrement supérieure à celle de l'Ontario : 41.1 contre 38.3 ; les secteurs québécois « industries primaires et construction », et « commerce, finance et services commerciaux » ont connu une croissance particulièrement forte tandis que celui de la fabrication continue d'accumuler du retard par rapport au secteur ontarien (tableau 1).

3. *Op. cit.*, pp. 63-67.

4. *Op. cit.*, p. 65.

2) L'examen de la variation pondérée des immobilisations et réparations est aussi très significative. Le secteur québécois de la fabrication fait piètre figure tant pour les biens durables que pour les biens non durables ; celui de l'habitation a, de nouveau, connu un dynamisme moins grand au Québec, bien que l'écart dans la croissance pondérée soit devenue minime. Si on prend l'ensemble des quatre premiers secteurs (habitation, institutions et ministères, services publics, fabrication), l'Ontario est très légèrement en avance sur le Québec ; ce sont les deux autres secteurs, « industries primaires et construction », et « commerce,

TABLEAU 1

POURCENTAGE DE VARIATION DES IMMOBILISATIONS ET RÉPARATIONS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, QUÉBEC ET ONTARIO, 1973/1969.

Secteurs	Québec			Ontario		
	1969 (en millions de dollars)	1973	Δ en p.c.	1969 (en millions de dollars)	1973	Δ en p.c.
Habitation	887	1,236	39.3	1,752	2,404	37.2
Institutions et ministères	1,075	1,320	22.8	1,443	1,818	26.0
Services d'utilité publique	879	1,373	56.2	1,540	2,377	54.3
Fabrication	945	1,126	19.1	1,901	2,313	21.7
biens durables <sup>1</sup>	308	355	15.3	811	943	16.3
biens non durables <sup>2</sup>	637	771	21.0	1,090	1,370	25.7
Total des 4 secteurs ci-haut	3,786	5,055	33.5	6,636	8,912	34.3
Industries primaires et construction	465	703	51.1	779	996	27.8
Commerce, finance et services commerciaux	394	795	101.7	837	1,509	80.2
TOTAL	4,645	6,553	41.1	8,252	11,417	38.3

SOURCE : 1969 et 1973 : Statistique Canada, 61-205.

1973 : données provisoires.

NOTES : 1. Comprend les industries suivantes : produits métalliques, machinerie, matériel de transport, appareils et fournitures électriques, produits minéraux non métalliques, dérivés du pétrole et du charbon, produits chimiques.

2. Comprend le reste du secteur de la fabrication.

finance, et services commerciaux », qui sont responsables de l'écart positif (2.8 points) entre la croissance totale des immobilisations et réparations au Québec et celle de l'Ontario (tableau 2).

3) Le tableau 2 donne aussi le rapport des immobilisations et réparations québécoises sur celles de l'Ontario par secteur en 1969 et 1973. L'ensemble des six secteurs démontre une légère amélioration de la situation québécoise (57.4 p.c. en 1973, contre 56.3 p.c. en 1969) ; cependant, cette proportion reste encore fortement inférieure au rapport population du Québec/population de l'Ontario (77 p.c. en 1971). Les secteurs particulièrement faibles sont les suivants : fabrication, habitation, et commerce, finance et services commerciaux ; notons que la position du

TABLEAU 2

VARIATION PONDÉRÉE, ET RAPPORT DES IMMOBILISATIONS ET RÉPARATIONS, QUÉBEC/ONTARIO, PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ, 1969 et 1973  
(en pourcentages)

Secteurs	Variation pondérée, 1969-73		Immobilisations et réparations, Québec/Ontario	
	Québec	Ontario	1969	1973
Habitation	7.5	7.9	50.6	51.4
Institutions et ministères	5.3	4.5	74.5	72.6
Services d'utilité publique	10.6	10.1	57.1	57.8
Fabrication	3.9	5.0	49.7	48.7
biens durables	1.0	1.6	38.0	37.6
biens non durables	2.9	3.4	58.4	56.3
Total des 4 secteurs ci-haut	27.3	27.6	57.0	56.7
Industries primaires et construction	5.1	2.6	60.0	70.6
Commerce, finance et services commerciaux	8.5	8.1	47.1	52.7
TOTAL	41.1	38.3	56.3	57.4

SOURCE : Même que tableau 1.

premier continue de se détériorer, alors que celle du troisième a nettement progressé.

S'il apparaît plus compliqué de corriger la faiblesse relative du secteur de la fabrication, il est difficile d'admettre la persistance du sous-investissement dans celui de l'habitation, secteur beaucoup plus facilement contrôlable par les gouvernements. Étant donné, d'une part, les besoins des Québécois en matière de logement social, et, d'autre part, le fait que la construction résidentielle est une source importante de création d'emplois<sup>5</sup>, une telle carence n'est pas justifiable.

### B) *Les projections du MEER*

Dans la deuxième partie du document, on présente une série de projections pour 1980 ; on vise ainsi à « prévoir ce qui est susceptible de se produire si les tendances et les politiques actuelles demeurent essentiellement les mêmes » (p. 43).

En fait, ces projections, à l'exception des perspectives démographiques, proviennent du modèle CANDIDE du Conseil économique du Canada et, plus précisément, du scénario de forte croissance de l'économie canadienne, construit par le C.E.C.<sup>6</sup>

Ce scénario est le plus optimiste de ceux qu'a élaborés le Conseil. Il repose sur deux hypothèses majeures : 1) un développement favorable de l'économie mondiale ; 2) un accroissement considérable du rôle de l'État dans l'économie.

L'approche prévisionnelle du MEER comporte une contradiction sérieuse : d'une part, elle vise à projeter l'économie québécoise dans le cadre hypothétique de l'invariance des forces économiques et des politiques actuelles, d'autre part, elle utilise les prévisions du scénario de forte croissance qui, pour sa part, présuppose des changements importants dans les politiques gouvernementales et le rôle de l'État.

Malgré son caractère optimiste, le scénario de forte croissance de l'économie suppose, pour l'ensemble du Canada, un taux annuel moyen de chômage élevé<sup>7</sup> :

1971-1975 :	5.2 p.c.
1976-1980 :	4.0 "
1971-1980 :	4.6 "

5. Rappelons, entre autres, que la construction résidentielle engendre plus d'emplois induits que la construction d'autoroute ; voir : Boisvert, A. et alii, « Impact économique d'une autoroute et d'un programme de construction de logements », *L'Actualité Économique*, vol. 47, n° 4, janvier-mars 1972, pp. 751-755.

6. *Les années 1970*, Conseil Économique du Canada, 9<sup>e</sup> rapport annuel, Information Canada, Ottawa 1972, chapitre 4.

7. *Les années 1970*, op. cit., p. 39.

Etant donné la relation entre le taux de chômage canadien et celui du Québec<sup>8</sup>, le scénario de forte croissance implique le maintien d'un taux élevé pour le Québec, comme le signale d'ailleurs le MEER ; ce taux serait sans doute de l'ordre de grandeur suivant :

1971-1975 : 7.0 p.c.

1976-1980 : 6.0 "

1971-1980 : 6.5 "

Il s'agit, bien sûr, du taux de chômage « officiel ». Mais, on sait qu'il existe un « chômage caché » important au Québec, car les statistiques officielles excluent les chômeurs qui ne sont pas sur le marché du travail ; par conséquent, le taux de chômage réel impliqué par le scénario de forte croissance pourrait se situer entre 11 et 12 p.c.<sup>9</sup>.

Ainsi, en dépit du biais optimiste des projections du MEER, elles constituent une image plutôt sombre de l'économie québécoise pour les années 1970-1980, et elles soulignent l'importance et l'urgence d'élaborer des politiques nouvelles en matière de développement et de croissance. C'est pourquoi dans la troisième partie de son document, le MEER entreprend de dégager un certain nombre de « possibilités de développement » pour le Québec.

### C) *L'identification de possibilités de développement*

Ouvrons immédiatement une parenthèse pour souligner l'ambiguïté persistante, tout au long du document, entre croissance et développement ; ces termes ne sont pas définis et le MEER les utilise indistinctement.

Dans sa recherche de possibilités de développement pour le Québec, le MEER accorde beaucoup d'attention au secteur secondaire. Le ministère vise surtout à identifier les industries manufacturières qui devraient être prioritaires dans les politiques industrielles des deux gouvernements (industries en grappe, à forte productivité, à croissance rapide, etc.).

Si le MEER parvient à préciser, d'une façon parfois assez approfondie, plusieurs industries de ce type, il n'indique jamais comment concrètement on pourrait renforcer leur croissance (développement).

Au cours d'un colloque récent, Fernand Martin a fait une critique pertinente des études du gouvernement québécois en matière de politique industrielle ; il faut la citer, car elle s'applique fort bien au document du MEER :

8. A ce sujet, voir, par exemple, l'étude de Pierre Harvey : « Comparaison inter-régionale des taux de chômage : Le Québec et le reste du Canada », *L'Actualité Economique*, 1971, n° 3, pp. 452-474.

9. R. Dépatie a fait une estimation du « chômage caché » dans : « Essai d'évaluation de l'ampleur réelle du chômage au Québec », *L'Actualité Economique*, 1971, n° 3, pp. 534-548.

« Je trouve que l'on passe beaucoup trop de temps à identifier l'évidence, *i.e.* les industries susceptibles de faire le développement du Québec. Il est évident qu'il faut des industries électroniques, des machineries de précision, de chimie, de pétrole ; il est évident qu'il faut façonner chez nous le plus possible nos ressources minières, forestières et hydrauliques. Ce qui manque, c'est le « catalyseur » capable de les faire s'installer au Québec ». <sup>10</sup>

— *Montréal, pôle de développement unique pour le Québec*

Le document du MEER traite assez longuement de l'économie de la région montréalaise, en se basant essentiellement sur le rapport HMR et la série d'études sectorielles entreprises subséquemment par le CRDE <sup>11</sup>. En particulier, le document reprend à son compte, sans pousser l'analyse plus loin, l'option majeure du rapport HMR, celle qui préconise de faire de Montréal le pôle de développement unique pour le Québec. Rappelons que le rapport HMR proposait aussi deux stratégies complémentaires à cette option : 1) favoriser la déconcentration de Montréal vers sa zone périphérique de façon à obtenir quelques villes de 10,000 habitants et plus ; 2) multiplier les effets d'entraînement de Montréal auprès de sa zone périphérique et des autres régions du Québec <sup>12</sup>.

En fait, l'option majeure du rapport HMR repose sur deux hypothèses cruciales : 1) le développement de Montréal exerce un impact positif (des effets d'entraînement) sur les autres régions du Québec ; 2) un fort processus de déconcentration du secteur manufacturier, de l'île de Montréal vers la périphérie de la région administrative de Montréal, est déjà amorcé <sup>13</sup>.

— *L'hypothèse de l'existence des effets d'entraînement*

Ni le rapport HMR, ni les études subséquentes du CRDE sur la région de Montréal n'ont démontré le bien-fondé de la première hypothèse. Ces effets d'entraînement existent-ils vraiment ? La prédominance de Montréal exerce-t-elle aussi des coûts, impose-t-elle des désavantages aux autres régions québécoises ? A quelle(s) condition(s) le bilan de

10. Martin, F., *Les disparités régionales au Québec : les causes et les solutions*, document présenté au colloque sur « Le développement régional au Canada et au Québec », tenu à Montréal le 29 novembre 1973, p. 18.

11. Higgins, B., Martin, F. et Raynaud, A., *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*, MEER, Ottawa, 1970 ; *Projet MEER sur la croissance économique de la région de Montréal*, Centre de recherches en développement économique, Université de Montréal, 1972.

12. Higgins, Martin, Raynaud, *op. cit.*, pp. 135-152.

13. *Id.*, p. 67.

cette polarisation pourrait-il être positif ? Le document du MEER ne répond pas à ces interrogations.

Pourtant, depuis 1970, un certain nombre d'économistes émettent des doutes au sujet de l'option du rapport HMR ; par exemple, Gilles Paquet évoquait, en 1971, le danger que Montréal ne constitue qu'une enclave à l'intérieur d'une économie québécoise stagnante :

« L'accord est vite fait entre les experts sur l'importance des effets externes dans la croissance des villes mais les mécanismes d'absorption et de transmission de ces effets externes dans et sur les espaces sont encore mal démêlés. Il peut sembler fort dangereux de parier sur Montréal s'il pouvait s'ensuivre un pattern de développement violemment dualiste et des formes de colonialisme intérieur. Il ne suffit pas de poser que ce programme de développement va simplement procéder à une descente dans l'espace ». <sup>14</sup>

Plus catégorique, Maurice Saint-Germain, rappelant, d'une part, que la région de Montréal comprend la plus grande partie du secteur moderne de l'économie québécoise et, d'autre part, que ce secteur échappe en grande partie au contrôle de la collectivité canadienne-française, affirme que c'est « ce qui peut expliquer pour une bonne partie pourquoi Montréal rayonne si peu à l'intérieur du Québec, puisqu'il s'agit de deux ensembles socio-économiques distincts qui se reflètent au niveau territorial : les entreprises anglophones sont principalement « exportatrices » et s'adressent à un vaste marché quand les entreprises franco-phones se limitent au marché local » <sup>15</sup>.

En fait, il faut se demander si l'hypothèse du rapport HMR concernant les effets d'entraînement de Montréal sur le reste du Québec est vérifiable dans l'état actuel des statistiques ; en l'absence d'une véritable comptabilité interrégionale, il est pour le moins douteux qu'on puisse arriver à établir un bilan clair des bénéfices et des coûts d'une stratégie qui concentre les efforts de développement sur Montréal.

Comme l'écrit Alfred Dubuc, après avoir constaté l'absence d'une comptabilité des échanges interrégionaux au Québec, « non seulement la thèse des pôles urbains de développement est trop fragile pour recevoir l'assentiment, mais elle ne propose même pas les instruments d'analyse propres à évaluer les avantages des politiques économiques qu'elle veut inspirer » <sup>16</sup>.

---

14. Paquet, Gilles, « Débat. Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec », *L'Actualité Economique*, 1971, n° 1, p. 128.

15. Saint-Germain, M., *Une économie à libérer*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal 1973, p. 78.

16. Dubuc, Alfred, « Le développement du sous-développement », *Le Devoir*, 3 mars 1973.

— *L'hypothèse de la déconcentration manufacturière*

Cette hypothèse est le corollaire de la première : aux yeux des auteurs du rapport HMR, si Montréal se renforce comme pôle de développement et si on constate l'existence d'un processus de déconcentration des activités manufacturières de l'île de Montréal vers la périphérie de la région administrative de Montréal, on dispose d'une indication nécessaire, sinon suffisante, que la prospérité de Montréal va de pair avec celle du reste du Québec « ... si on observe un mouvement de déconcentration de l'emploi industriel à partir de l'île de Montréal vers sa région polarisée ou vers le reste de la province, ceci sera un signe que la tendance n'est pas vers l'étouffement du reste du Québec »<sup>17</sup>.

Les auteurs du rapport HMR croient avoir effectivement décelé un tel mouvement de déconcentration<sup>18</sup> ; cependant, une étude subséquente de l'Institut national de la recherche scientifique a infirmé cette conclusion : tout au plus, il existerait un léger mouvement de décongestion des activités manufacturières de la ville centrale, qui dépasse à peine les confins de l'île de Montréal elle-même<sup>19</sup>.

Aussi, on ne peut s'empêcher de conclure que l'option majeure du rapport HMR, reprise dans le document du MEER sans examen plus approfondi, est très précaire. Cependant, tant le MEER que l'Office de Planification et de Développement du Québec paraissent avoir accepté d'axer leur future stratégie économique sur le renforcement prioritaire de Montréal vu comme pôle unique de développement pour le Québec.

— *La coordination interministérielle et intergouvernementale dans le développement économique régional*

Au plan institutionnel, le document du MEER n'indique pas comment vont se concerter les activités de tous les ministères fédéraux qui ont un très grand impact sur le développement régional, qu'il s'agisse des travaux publics, des transports, des politiques tarifaires et monétaires, etc., le document néglige également de discuter le problème des mécanismes de coordination des gouvernements fédéral et provincial en matière de développement, dont l'absence a fréquemment eu des désavantages graves pour l'économie québécoise<sup>20</sup>.

Examinons maintenant le second document de travail du MEER.

17. Higgins, Martin, Raynaud, *op. cit.*, p. 60.

18. *Op. cit.*, pp. 67-68.

19. Thibodeau, J. C., en collaboration avec Martineau, Y., *Implantation manufacturière dans la région de Montréal*, Les cahiers du C.R.U.R., n° 1, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1971.

20. À ce sujet, voir, par exemple, le jugement sévère du CRDE à l'égard de certaines politiques fédérales « non coordonnées » dans : *Les disparités régionales au Canada et au Québec : les politiques et programmes, 1960-1973*, par François Poulin et Yves Dion, CRDE, Montréal, 1973, pp. 93-94.

## II — « *Evaluation du programme de subventions au développement régional* »

La partie I de ce document de travail rappelle les objectifs de la loi sur les subventions au développement régional et décrit la réglementation et les processus administratifs qui président à son application. La deuxième partie consiste en un bilan statistique pour la période 1969-1972 ; on y présente, en particulier, la distribution géographique des subventions par province et par grande région, de même que leur composition industrielle. Dans un troisième temps, le MEER propose une évaluation de l'impact de son programme de subventions. Finalement, le document fait une analyse administrative de l'application du pouvoir discrétionnaire du MEER quant au processus d'octroi de son aide financière.

Nous limiterons notre examen à la troisième partie du document, car elle constitue l'objet premier de celui-ci.

### *Evaluation de l'impact du programme de subventions*

#### *— La création d'emplois*

Selon le MEER, le programme de subventions permettrait de prévoir la création de 81,752 nouveaux emplois directs dans l'ensemble du Canada de 1969 à 1972, dont 49,151 au Québec, à partir des offres de subventions acceptées ; cependant, le ministère souligne qu'il faut corriger à la baisse cette prévision pour tenir compte du fait que les perspectives d'emploi, qu'on peut dégager au moment de l'acceptation d'une offre de subventions par une entreprise, ne se réalisent pas intégralement ; selon le MEER, le volume rajusté d'emplois directs dus aux projets subventionnés est inférieur de 20 p.c. environ aux prévisions, ce qui laisse 65,401 emplois créés au Canada, dont 39,320 au Québec.

De plus, le ministère précise qu'une partie de ces emplois aurait été créée même en l'absence du programme de subventions. En dépit du filtrage des demandes que fait le MEER pour s'assurer que les projets subventionnés ne pourraient pas être réalisés sans l'aide du programme, une marge d'erreur importante subsiste, selon le MEER. Une étude interne du ministère est arrivée à la conclusion que 70 p.c. des emplois créés sont attribuables au programme de subventions ; la création nette d'emplois directs imputables à celui-ci est donc de 45,780 pour le Canada, et de 27,524 pour le Québec.

L'estimation des emplois directs attribuables aux subventions a donné lieu à un débat assez vif entre le MEER et David Springate.

Ce dernier, dans une thèse doctorale pour la Harvard Business School, a analysé, à l'aide d'entrevues, le cas de 31 entreprises qui ont bénéficié de subventions du MEER<sup>21</sup>. Selon D. Springate, les 2/3 des

21. Springate, D., *Regional Incentives and Private Investment*, C.D. Howe Research Institute, 1973.

subventions aux grandes entreprises peuvent être vues comme des bonis superflus ; pour les petites entreprises, la proportion est de 50 p.c. Cette situation s'expliquerait par deux facteurs : 1) les entreprises fournissent des renseignements inexacts au ministère, et 2) celui-ci peut très difficilement juger du bien-fondé de la nécessité d'une subvention.

Le MEER répond aux critiques de Springate, d'une part, en mettant en doute l'approche méthodologique de l'auteur — ses conclusions, affirme-t-on, s'appuient sur seulement quelques heures d'entrevues « officieuses et inorganisées » — d'autre part, en faisant valoir les résultats d'une enquête du Conseil économique des Provinces de l'Atlantique (CEPA), qui corroborent ceux de l'étude interne du ministère<sup>22</sup>.

Cependant, le débat n'est pas clos, car les méthodes d'évaluation utilisées par le MEER et le CEPA paraissent elles-mêmes assez fragiles. L'approche du MEER a consisté essentiellement à demander à ses bureaux régionaux de porter a posteriori un jugement sur les décisions passées du ministère ; ces bureaux devenaient ainsi juge et partie.

Quant à l'enquête du CEPA, elle reposait sur l'utilisation d'un bref questionnaire envoyé à un certain nombre d'entreprises. La question principale se ramenait à celle-ci : le projet aurait-il été entrepris sans la subvention du MEER ?

Comment peut-on imaginer recevoir des réponses objectives à une telle question, de la part des entreprises, puisque leur demande de subventions devait, selon les critères du MEER, faire la démonstration de l'impossibilité de réaliser le projet sans l'aide financière du ministère ?

Ainsi, tant pour l'étude du MEER que pour l'enquête du CEPA, on peut douter des résultats obtenus ; l'estimation de Springate apparaît plus objective, et sans doute plus vraisemblable.

#### — *Impact sectoriel et régional*

Le programme de subventions du MEER a-t-il contribué à atténuer les problèmes de disparités régionales et de structures industrielles inadéquates qui caractérisent l'économie québécoise ?

Selon une étude récente du ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec, seulement 24 p.c. des investissements aidés par le MEER se font dans des industries présentant des caractéristiques intéressantes du point de vue de la croissance ; le MIC ajoute que le programme du MEER est trop orienté vers l'emploi et le court terme et qu'il n'offre actuellement aucune solution durable aux problèmes structurels de l'économie québécoise<sup>23</sup>.

22. *Fifth Annual Review, The Atlantic Economy*, CEPA, Halifax, octobre 1971.

23. *Impact économique de la loi sur les subventions au développement économique régional au Canada*, MIC, Québec, avril 1973, pp. 56-60.

Au plan des disparités régionales, le rapport du MIC indique que le programme du MEER favorise le statu quo, puisqu'on constate que les subventions se sont réparties entre les différentes régions du Québec en fonction de leur part relative dans la production manufacturière québécoise. Notons que Guy Choinière en est arrivé à la même conclusion dans un article récent<sup>24</sup>.

Dans son document de travail, le MEER tente de répondre à ces critiques en soutenant que les structures industrielles d'une région sont souvent orientées vers son marché local et ses ressources et que, par conséquent, la diversification de ces structures ne peut être définie comme un but généralement souhaitable pour des programmes de subventions<sup>25</sup>.

Très discutable du fait qu'elle repose implicitement sur une optique fondamentale du laissez-faire, cette affirmation est aussi fort étonnante car elle contredit la nouvelle orientation que cherche à se donner le MEER tout au long du premier des deux documents de travail que nous avons commentés. Nous avons vu, en effet, que le ministère tente de définir une stratégie de développement pour le Québec, qui implique des interventions destinées à infléchir les tendances actuelles, et, donc, à restructurer nettement les divers secteurs économiques. Par exemple, en ce qui concerne le secteur secondaire, cette stratégie est axée sur deux éléments : 1) une modification considérable du secteur de façon à renforcer les industries de biens durables ; 2) la modernisation et la consolidation des branches traditionnelles de la fabrication<sup>26</sup>.

Il est bien évident que si une telle stratégie est appliquée, la diversification et la restructuration de la base industrielle des régions deviendront un objectif majeur des programmes de subventions du MEER...

### *Propos finals*

Si on se base sur les deux documents de travail du MEER, on ne peut que conclure que manifestement le ministère est loin d'être prêt à définir, d'une façon valable, de nouvelles politiques de développement et de croissance ; il nous semble qu'il lui faut étudier, d'une façon à la fois plus approfondie et plus synthétique, la situation économique du Québec et des autres provinces, de même que leurs possibilités de développement, avant de proposer une nouvelle stratégie ; en particulier, le choix de Montréal comme pôle de développement unique pour le Qué-

---

24. Choinière, G., « Les programmes fédéraux de stimulants aux industries dans les régions désignées », *L'Actualité Économique*, vol. 49, avril-juin 1973, pp. 289-298.

25. MEER, *op. cit.*, p. 26.

26. Québec, *Situation économique et possibilités de développement*, *op. cit.*, p. 64 ; voir aussi *Notes pour un discours de M. Robert Montreuil, sous-ministre adjoint de la région du Québec, à l'occasion d'un colloque sur le développement économique régional*, MEER, novembre 1973, p. 16.

bec repose sur des bases très fragiles. Une hâte excessive de sa part ne pourra qu'entraîner une mauvaise allocation des ressources du ministère.

Pierre LAMONDE

et

Gaétan LÉVESQUE,

*Institut national de la recherche scientifique.*