

Le développement régional et urbain et l'habitation dans le « Rapport Castonguay » : une évaluation critique

Joseph H. Chung

Volume 52, Number 2, avril-juin 1976

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/800675ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/800675ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Chung, J. H. (1976). Le développement régional et urbain et l'habitation dans le « Rapport Castonguay » : une évaluation critique. *L'Actualité économique*, 52(2), 255–259. <https://doi.org/10.7202/800675ar>

Le développement régional et urbain et l'habitation dans le « Rapport Castonguay » : une évaluation critique

Le Rapport Castonguay constitue, dans son ensemble, un document fort utile dans le sens qu'il ouvre la voie à des débats sérieux sur différents aspects des problèmes urbains. De plus, il contient une multitude d'idées et de renseignements intéressants sur les questions traitées. Cependant, en ce qui concerne le développement régional et urbain (chapitre 5) et l'habitation (pp. 196-221), il manque de rigueur et reflète une consultation inadéquate des études existantes et une compréhension insuffisante des problèmes de la part des auteurs.

Développement régional et urbain

La thèse du Rapport sur le développement régional et urbain repose, d'une part, sur la théorie de la croissance par phase des industries manufacturières, et d'autre part, sur la théorie des pôles de croissance. Les auteurs classent les entreprises manufacturières en trois groupes. Le premier groupe, correspondant à la phase d'innovation, est composé d'entreprises d'invention et d'innovation qui ont besoin de main-d'œuvre et de capital hautement spécialisés et qui préfèrent se localiser dans des grandes villes. Le deuxième groupe d'entreprises est celui qui a atteint la phase de croissance soutenue et qui se localise dans les centres fortement urbanisés. Enfin, le troisième groupe d'entreprises manufacturières est celui qui a atteint la phase de maturité et qui exige une main-d'œuvre abondante en raison des caractères routiniers de ses activités. Les exigences sur le plan de leur localisation sont, en conséquence, moins grandes.

Les entreprises des deux premiers groupes préfèrent se localiser dans un pôle de développement alors que les entreprises du troisième groupe préfèrent se localiser dans les villes à fonction régionale.

En somme, la thèse sur le développement régional et urbain s'explique en termes de corrélation entre les phases de l'évolution des entreprises manufacturières et le système des villes. Malheureusement, l'analyse de ces corrélations est loin d'être convaincante. De plus, elle laisse au

lecteur l'impression que certaines entreprises ont toujours été dans la troisième phase alors que certaines autres ont toujours été dans les autres phases. Les auteurs n'expliquent pas comment l'évolution par phase des entreprises manufacturières se relie à la formation du système des villes et au développement.

En outre, la classification des villes en trois groupes, à savoir le pôle de développement, le pôle de croissance et les autres, demeure complètement inutile faute d'une analyse adéquate. Il faut se rappeler que la théorie des pôles de développement n'est pas une théorie de croissance régionale et urbaine, mais une stratégie de développement. Une véritable théorie du développement régional et urbain doit, d'une part, démontrer la façon dont le secteur propulsif génère la croissance économique de la ville et, d'autre part, expliquer le mécanisme de la diffusion de la croissance à travers la région. Une synthèse appropriée de la théorie de la base économique, de la théorie de la place centrale, de la théorie de la croissance déséquilibrée et, enfin, de la théorie des pôles de croissance semble être la façon la plus fructueuse de la recherche d'une théorie efficace du développement régional et urbain.

Les auteurs soutiennent avec vigueur que le secteur tertiaire est le moteur de croissance. En effet, d'après eux, 85% des nouveaux emplois créés au Québec de 1966 à 1974 ont été attribués au secteur tertiaire. D'où, concluent les auteurs :

« De plus, même si une partie de l'expansion des services comme le commerce de détail est provoqué par le développement de l'activité économique, il existe sans contredit dans le secteur tertiaire des éléments moteurs. Ce sont ces éléments qui donnent à une région son attrait et qui agissent comme catalyseur en déclenchant des localisations manufacturières » (p. 126).

Pourtant, aucune preuve tangible d'une telle affirmation n'apparaît dans le texte ; que le secteur tertiaire ait été responsable de la majeure partie de la création des emplois au Québec n'en est pas une. Au contraire, ceci peut tout simplement signifier que le secteur manufacturier a été stagnant. Par ailleurs, si l'affirmation citée ci-haut est fondée, l'expansion du secteur tertiaire devrait être étroitement liée à celle du secteur secondaire. Le chiffre cité contredit donc carrément la thèse des auteurs. Il me semble plutôt que le salut économique du Québec repose sur la restructuration et la revitalisation du secteur manufacturier.

Les auteurs recommandent comme éléments de politique le développement régional et urbain, une décentralisation des services étatiques, des subsides au transport et une amélioration de l'infrastructure et de l'environnement. Cependant, ces communications sont très peu liées à la thèse du développement régional et urbain qu'ont évoquée les auteurs.

Bref, l'analyse du développement régional et urbain dans le Rapport Castonguay n'ajoute guère aux connaissances acquises. L'impact du

Rapport sur l'orientation des politiques en matière de développement régional et urbain paraît limité à cause d'une compréhension insuffisante du processus de développement régional et urbain et à cause d'un mauvais choix du cadre théorique de l'analyse.

Habitation

Dans l'ensemble, l'analyse de l'habitation dans le Rapport Castonguay est la plus faible. Elle ne s'est pas attaquée aux problèmes fondamentaux de l'habitation, à savoir la productivité de l'industrie. Dans la première section, les auteurs examinent la question de la disparité entre la hausse des coûts de l'habitation et l'augmentation des revenus des ménages. Dans la deuxième, on s'intéresse à la qualité du stock de logements existants ainsi qu'à l'instabilité cyclique de la construction résidentielle. Les programmes de la S.C.H.L. et de la S.H.Q. sont discutés dans la troisième section. Finalement, l'orientation de la politique de l'habitation est suggérée dans la quatrième section.

En ce qui concerne la disparité entre la hausse des coûts de l'habitation et l'augmentation des revenus des ménages, les auteurs citent un ouvrage du Conseil économique du Canada :

« En résumé, l'on peut dire que les données du recensement et la majorité des indices montrent que depuis 1961, les revenus des citoyens croissent plus rapidement que les coûts du logement. Ce qui permet de répondre de façon négative à la question de savoir si le logement est devenu abordable » (pp. 199-200).

Par contre, tout au long de l'analyse, les auteurs insistent sur la nécessité d'assurer un supplément de revenu aux citoyens en vue de rattraper la hausse des coûts du logement :

« Les ménages à faible revenu ont peu de choix et leur capacité de payer est fort contraignante » (p. 201).

ou encore :

« ... la politique en matière d'habitation doit impliquer d'abord une aide financière aux familles... » (p. 220).

Est-ce une contradiction ? Les auteurs semblent avoir oublié que l'ouvrage cité du Conseil économique du Canada, ne réfère qu'à l'évolution du revenu moyen et celle du loyer moyen. L'examen de certaines études analysant plus à fond la question de la disparité entre la hausse des coûts du logement et l'augmentation des revenus aurait sans doute ajouté à la compréhension du phénomène.

L'analyse du marché du logement est encore plus faible. En se référant aux logements délabrés (sous-standard), les auteurs écrivent :

« En résumé, la présence de logement sous-standard n'indique pas l'incapacité du marché de l'habitation de répondre aux besoins, bien au contraire » (p. 204).

Il faut être plutôt mal renseigné pour arriver à une telle conception de la relation entre logement délabré et marché de l'habitation.

La détérioration du stock de logements est due dans une large mesure à l'incapacité du marché du logement de s'ajuster à la dynamique du processus d'urbanisation, à l'imperfection du marché, à la difficulté de maintenir l'équilibre général du marché, et à l'incapacité de l'industrie d'améliorer la productivité.

Plus loin dans le Rapport on lit :

« ... le gouvernement fédéral a donc en somme utilisé le secteur de la construction domiciliaire comme un instrument de lutte contre le chômage » (p. 211).

Pourtant, il y a une série d'études qui ont examiné les vrais objectifs de la politique fédérale en matière de prêts directs de la S.C.H.L. Sauf pour une ou deux périodes de courte durée, l'objectif des prêts de la S.C.H.L. a toujours été de combler la pénurie des prêts privés. La lutte contre le chômage n'a jamais été le but des prêts de la S.C.H.L.

De même, l'analyse de la nature du contrôle des loyers au Québec semble plus ou moins comprise. La distinction entre le contrôle classique qui consiste à fixer le niveau absolu du loyer et le contrôle exercé au Québec, qui consiste à déterminer la marge de la hausse du loyer est ignorée dans le Rapport. Cependant, l'analyse des effets nocifs du contrôle des loyers est acceptable. Quoi qu'il en soit, la suggestion de supprimer le contrôle sans planification apparaît comme hâtive et peu réfléchie.

L'orientation de la politique en matière d'habitation, suggérée dans le Rapport, laisse songeur :

« Il semble donc de plus en plus clair que la politique sociale en matière d'habitation, ne doit pas se traduire par ses interventions publiques de l'offre de logement, mais plutôt être orientée vers un accroissement du pouvoir d'achat des familles qui ne peuvent se payer un logement convenable... » (p. 208).

Pourtant, les auteurs ont admis que le cœur du problème est que les coûts des logements augmentent plus vite que les revenus des citoyens. Dans la mesure où cette tendance se maintient, les interventions publiques sous forme de sécurité de revenu devront s'intensifier davantage et coûteront de plus en plus cher. Mais jusqu'où faut-il aller ? Il est de plus en plus clair qu'il faut soit renoncer à l'illusion que tout le monde peut accéder à un logement conventionnel, ou soit améliorer la productivité de la construction. Certes, la sécurité de revenu est, en soi, une bonne chose ; mais une vraie politique d'habitation à long terme doit viser à la rationalisation de l'industrie de la construction, à l'amélioration de la productivité et à l'industrialisation de la construction.

Non seulement l'analyse de l'habitation est très incohérente et superficielle mais elle n'atteint pas les objectifs fixés. Les auteurs s'intéressent,

disent-ils, à l'habitation à cause de l'importance que les politiques en cette matière soient intégrées à la politique urbaine et de la nécessité que le rôle du gouvernement provincial et des autorités urbaines soient bien définis (p. 196). Mais le Rapport ne démontre pas clairement comment la politique de l'habitation s'intègre à la politique urbaine.

Il n'y a pas de doute que, dans son ensemble, le Rapport Castonguay est un document fort intéressant et constitue un apport utile à la compréhension des problèmes urbains. Cependant, en ce qui concerne l'habitation et le développement régional et urbain, il est douteux que le Rapport Castonguay ait un impact majeur.

Joseph H. CHUNG,
*Laboratoire de recherche
en sciences immobilières (UQAM)*