

L'entente-cadre de développement Canada-Québec

Pierre Lamonde

Volume 50, Number 1, janvier–mars 1974

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/803037ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/803037ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Lamonde, P. (1974). L'entente-cadre de développement Canada-Québec. *L'Actualité économique*, 50(1), 108–114. <https://doi.org/10.7202/803037ar>

L'entente-cadre de développement Canada-Québec

Les gouvernements du Canada et du Québec viennent de conclure une entente-cadre de développement¹.

Bien qu'une évaluation complète de cet accord soit prématurée, il n'est pas inutile d'en commenter certaines caractéristiques dès maintenant.

L'entente vise à « établir le cadre général à l'intérieur duquel le Canada et le Québec entendent coopérer et coordonner leurs actions respectives aux fins du développement socio-économique du Québec ». ² A cette fin, le document décrit la situation économique du Québec (la « problématique »), définit des objectifs de développement, et détermine des priorités d'intervention pour en assurer la réalisation. Enfin, on y annonce la conclusion d'une série d'ententes auxiliaires destinées à concrétiser l'entente-cadre par des programmes ou projets de développement particuliers, et dont la première porte sur le financement du plan d'expansion 1974-1978 de la société SIDBEC.

1) *La problématique*

Le document présente une description de la situation économique du Québec qui, manifestement, est un résumé de la première partie d'un rapport du MEER que nous avons déjà analysé³. Or, ce rapport nous est apparu particulièrement insatisfaisant dans son traitement des indicateurs ayant trait aux investissements, au logement, à l'urbanisation, au transport et à l'énergie ; la description de la situation économique que fait l'entente-cadre laisse encore plus à désirer puisqu'elle se limite à quelques données bien connues sur l'évolution de la population, de l'emploi, des investissements, de la production manufacturière et sur la situation comparative des régions québécoises.

1. *Entente-cadre de développement pour le Québec*, ministère de l'Expansion économique régionale et Office de planification et de développement du Québec, Québec, 15 mars 1974, ronéotypé.

2. *Op. cit.*, p. 2.

3. *Québec — Situation économique et possibilités de développement*, MEER, Ottawa, avril 1973 ; voir l'analyse qui en est faite dans : P. Lamonde et G. Lévesque : « Une analyse de deux documents de travail du ministère de l'Expansion économique régionale », *L'Actualité Économique*, 49, 4, octobre-décembre 1973, pp. 565-578.

2) *Les objectifs du développement*

L'entente-cadre dégage cinq objectifs généraux : 1) la stimulation de la création d'emplois productifs et la consolidation des emplois dans les secteurs traditionnels ; 2) l'augmentation du niveau de vie ; 3) le renforcement de la structure industrielle et urbaine et le développement optimal des différentes régions ; 4) l'accroissement de la participation des Québécois à leur propre développement ; 5) la recherche d'un meilleur équilibre entre le développement du Québec et celui des autres régions canadiennes ⁴.

La formulation des objectifs est trop vague. Qu'est-ce qu'une « structure urbaine et industrielle forte » et qu'entend-on par « un développement optimal des différentes régions » ? Comment définit-on un « meilleur équilibre entre le développement du Québec et celui des autres régions canadiennes » ? De plus, les objectifs sont exprimés d'une façon intemporelle ; vise-t-on à les réaliser en 10, 15, 20 ans... ? Ou, l'entente-cadre étant d'une durée de 10 ans, peut-être considère-t-on que tous ces objectifs doivent être atteints d'ici 1984 ? Si on n'apporte pas ces précisions, cette série d'objectifs ne peut apparaître que comme un catalogue de bonnes intentions.

3) *Les priorités d'intervention*

L'entente-cadre expose les priorités d'intervention qu'on envisage pour la réalisation des objectifs. Ces priorités sont les suivantes : 1) dans le secteur primaire, il s'agira de hausser les revenus par l'accroissement de la productivité et d'aménager les ressources naturelles de façon à renforcer le secteur manufacturier québécois ; 2) dans le secteur secondaire, l'entente vise, d'une part, à consolider et à moderniser les activités manufacturières de type traditionnel, surtout celles des industries de biens non durables et de transformation des ressources, et, d'autre part, à développer de nouvelles activités industrielles, en particulier celles qui sont à forte croissance et à productivité élevée (sidérurgie, chimie, pétrochimie, machinerie, matériel de transport, appareils et matériels électriques...) ; 3) dans le secteur tertiaire, on mettra l'accent sur les activités motrices : tourisme, transports, finances, recherche-développement ; 4) enfin, en ce qui concerne ce qu'on appelle les « équilibres régionaux », l'entente-cadre reprend à son compte l'option majeure du rapport Higgins-Martin-Raynaud ⁵ : la concentration des activités de développement dans l'agglomération montréalaise, le renforcement de l'économie de celle-ci, l'émergence de quelques pôles de

4. *Entente-cadre de développement pour le Québec, op. cit.*, annexe A, pp. iv-v.

5. Higgins, B., Martin, F. et Raynaud, A. : *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*, MEER, Ottawa, 1970.

croissance autonomes de façon à ce que les effets d'entraînement du développement de Montréal se diffusent dans quelques autres régions.

La prédominance du MEER

On constate que c'est nettement le MEER qui a joué le rôle majeur dans la conception et l'élaboration de la stratégie de développement contenue dans l'entente-cadre ; l'influence des documents de travail du MEER est prévalente dans la formulation de la problématique et des priorités d'intervention⁶. L'effacement relatif de l'O.P.D.Q. s'explique sans doute, d'une part, par l'infériorité de son budget autonome, mais aussi, d'autre part, par le fait que, contrairement au MEER, l'Office n'a pas encore réussi à définir une politique globale québécoise des orientations du développement économique ; car, si le rapport HMR comporte beaucoup de lacunes, du moins, il a le mérite d'offrir au MEER une vue assez générale du développement québécois.

La prédominance du MEER dans la philosophie de l'entente-cadre trouve son pendant dans la présence concrète de ce ministère au Québec. Au terme de la décentralisation régionale qu'est en train de réaliser le MEER, celui-ci comptera au Québec un effectif de 150 fonctionnaires⁷, autant qu'en dispose l'O.P.D.Q. tout entier. Si la tendance continue, on peut craindre que l'Office, et donc le gouvernement québécois, ne devienne un partenaire mineur dans l'orientation et le contrôle du développement économique régional.

N'est-ce pas là un paradoxe, au moment même où l'entente-cadre spécifie qu'un de ses objectifs généraux consiste à accroître la participation des Québécois à leur propre développement ? Il faut ajouter toutefois, à ce sujet, que si l'entente a le mérite de souligner la nécessité de donner aux Québécois une part plus grande dans la gestion de leur économie, elle n'indique nulle part comment, d'une façon générale, elle entend réaliser cet objectif. Comme on peut le constater, la section sur les priorités d'intervention est muette à cet égard.

L'option HMR

Dans la perspective de l'option HMR, l'entente-cadre propose que les villes de Sherbrooke et de Trois-Rivières soient désignées comme des pôles de croissance prioritaires. L'entente ajoute que quelques autres centres urbains moins importants pourraient aussi bénéficier d'une politi-

6. Il s'agit surtout des documents suivants : *Québec — Situation économique et possibilités de développement, op. cit.* ; et, *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec, op. cit.*

7. *Note pour une déclaration de M. Don Jamieson à l'occasion de la signature d'une entente-cadre de développement entre le Canada et le Québec*, ministère de l'Expansion économique régionale, Ottawa, le 15 mars 1974, p. 2.

que de diffusion des effets d'entraînement de Montréal : Drummondville, Joliette, Granby, Sorel...

Rappelons tout d'abord que l'option HMR a été l'objet de plusieurs critiques. Contentons-nous ici d'indiquer qu'on lui a reproché, entre autres, de viser à créer un dualisme territorial excessif, d'ignorer les coûts sociaux qu'elle entraîne, de reposer sur des hypothèses de travail non démontrées et même douteuses⁸.

L'entente-cadre ne justifie pas le choix de Sherbrooke et de Trois-Rivières comme pôles de croissance prioritaires ; elle se limite, tout au plus, à indiquer que ces villes sont, d'une part, assez éloignées de Montréal pour que le renforcement de leur croissance constitue une véritable diffusion des effets d'entraînement de Montréal, et, d'autre part, assez proches de celle-ci pour bénéficier de ses économies externes. Vu les implications d'un tel choix, il faudrait le justifier d'une façon beaucoup plus élaborée et rigoureuse.

Si l'entente convient que, dans la grande région administrative de Montréal, les villes de Joliette, Granby et Sorel pourraient être désignées comme des pôles de croissance intermédiaires, elle passe sous silence le rôle éventuel des autres villes satellites (Saint-Jérôme, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean et Valleyfield). Il faut reprocher à l'entente-cadre de ne pas présenter une vue claire et globale de la vocation du réseau urbain formé par les sept villes satellites, bien structuré, équipé de façon valable et stratégiquement localisé autour de l'agglomération montréalaise.

Pourtant, plusieurs études se sont penchées sur le rôle du réseau des villes satellites. Ainsi, celui-ci a fait l'objet d'une série de recommandations majeures du Projet Sud, effectué par l'I.N.R.S. pour le compte de l'O.P.D.Q. Ce projet proposait, d'une part, de désigner les cinq villes satellites de la Région Sud de Montréal (Sorel, Saint-Hyacinthe, Granby, Saint-Jean et Valleyfield) comme zones prioritaires d'industrialisation, et, d'autre part, de renforcer leurs fonctions de centres de services⁹. Ces recommandations visaient trois objectifs : 1) la diffusion des effets d'entraînement de Montréal ; 2) la création de bassins d'emplois vigoureux dans la Région Sud, répartis de telle façon qu'aucune sous-région ne serait à plus d'une trentaine de minutes d'un réservoir d'emplois suffisants ; 3) le renforcement des villes satellites était, finalement, vu comme pouvant servir de frein à l'expansion suburbaine de Montréal en voie de se développer anarchiquement

8. Voir, en particulier, le débat sur le rapport HMR dans *L'Actualité Economique*, 47, 1971, n° 1, pp. 109-134 ; aussi : P. Lamonde et G. Lévesque, *op. cit.*, pp. 570-574.

9. Voir *Région Sud : système urbain*, Institut national de la recherche scientifique, Montréal, 1972, chapitres 3 et 4 ; aussi : P. Lamonde, *Région Sud de Montréal : perspectives 1986*, Cahiers du CRUR, n° 4, Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1973, pp. 153-156.

vers le cœur de la Région Sud, zone à haut potentiel agricole. Aux yeux des chercheurs du Projet Sud, qui ont été amenés à examiner aussi les deux villes satellites de la Région Nord, le même rôle devrait être accordé à Saint-Jérôme et Joliette. Pourquoi l'O.P.D.Q., qui dispose, à cet égard, d'une documentation considérable, n'a-t-il pas fait valoir les avantages stratégiques que fournit le réseau des villes satellites ? Bénéficiant ainsi d'études substantielles, il possédait pourtant là des atouts importants pour influencer la philosophie de l'entente-cadre.

Par ailleurs, l'entente ne discute pas du cas de Hull ni de celui de la conurbation du Haut-Saguenay, deux agglomérations de plus de 100,000 habitants qui font face à des problèmes particuliers très difficiles. La première est en train de perdre ce qu'il lui reste d'autonomie et s'intègre de plus en plus à Ottawa¹⁰. Quant à l'agglomération de Chicoutimi, elle souffre d'une stagnation sérieuse depuis quelques années, malgré des atouts indéniables : tertiaire public très fort, localisation charnière entre le sud du Québec et les régions du moyen-nord. Il est étonnant, par conséquent, que l'entente-cadre passe sous silence le rôle de ces deux agglomérations dans la stratégie de développement. Ajoutons qu'on ne discute à peu près pas de la zone métropolitaine de Québec : on se contente d'indiquer qu'on va lui accorder une attention particulière compte tenu de son statut de capitale et de deuxième centre urbain du Québec.

En ce qui concerne le reste du système urbain québécois, l'entente n'annonce rien. Quelle vocation précise attribue-t-on aux petites capitales régionales ? De quelles politiques de croissance bénéficieront-elles ? D'une façon plus générale, quel type d'armature urbaine la stratégie de l'entente implique-t-elle ? Voilà autant de questions qu'une stratégie de développement ne devrait pas ignorer.

Le développement sans planification ?

Si l'entente-cadre fait connaître les objectifs généraux de développement et les grandes priorités d'intervention qui guideront les deux gouvernements, elle est loin de fournir un schéma de référence suffisant pour l'orientation du développement socio-économique. Nous avons constaté plus haut que les objectifs de développement sont exprimés d'une façon vague et intemporelle ; nous avons aussi commenté les faiblesses de l'entente en ce qui a trait au système urbain.

Il faut ajouter que l'entente reste encore plus vague au sujet de la vocation des régions, de leur interaction, de leur niveau et de leurs types d'activités économiques recherchés, des effectifs démographiques qu'elles devraient posséder...

10. De fait, un rapport récent de l'O.P.D.Q. expose clairement les dangers de cette tendance : *L'aménagement du territoire et le développement économique*, Direction générale de la planification, O.P.D.Q., Québec, mai 1973, ronéotypé, pp. 125-130.

Quel type de grand zonage devrait-on adopter en corollaire de la stratégie de développement ? Comment protéger les meilleurs sols agricoles face à l'urbanisation ? De quelle façon faut-il aménager les zones à haut potentiel touristique menacées par un développement anarchique ? Quel devrait être le pattern optimal de la production agricole dans les diverses régions ? Une stratégie de développement, à moins d'assumer une grande marge d'inefficacité, ne peut éviter de répondre aussi à ces questions, et, pour ce faire, elle doit s'appuyer sur un schéma général d'orientation du développement.

L'élaboration d'un tel schéma (ou, si on préfère, d'un plan global) a été la pierre d'achoppement du défunt Conseil d'orientation économique du Québec¹¹. Elle l'a été aussi, du moins jusqu'ici, pour l'O.P.D.Q. depuis sa création en 1969. Annoncé comme une priorité par le premier ministre en 1970¹², inscrit comme objectif de travail important dans les rapports annuels de l'O.P.D.Q. depuis 1969, le schéma général de développement n'a pas encore vu le jour¹³. Notre propos n'est pas d'expliquer ici les raisons de cette situation, mais de souligner que malgré les obstacles qu'il rencontre, l'O.P.D.Q. persiste dans son dessein car l'expérience lui a démontré que sans schéma général de référence, une politique de développement devient vite inefficace, diluée et perdue dans un fouillis d'opérations ponctuelles qui, souvent, se contredisent et s'annulent les unes les autres ; de l'expérience du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, aux diverses missions de planification régionale, la politique de développement économique au Québec a souffert de cette carence.

Il nous semble que le même danger menace l'entente-cadre : ne disposant pas de schéma général de développement, et visant à mettre l'accent sur des « projets moteurs », l'entente risque fort de s'enliser dans des opérations ponctuelles.

Conclusion

Les lacunes que nous avons constatées dans l'entente-cadre tiennent en grande partie au fait qu'elle ne s'appuie pas sur un schéma général d'orientation du développement économique québécois. Il aurait été préférable pour l'O.P.D.Q. de préparer un tel schéma préalablement à cette entente. Avant que le poids du développement ponctuel n'ait in-

11. A ce sujet, voir l'analyse de R. Parenteau : « L'expérience de la planification au Québec (1960-1969) », *L'Actualité Economique*, 45, n° 4, 1970, pp. 679-696.

12. « Décennie 70 : Croissance économique du Québec ? », interview du premier ministre Robert Bourassa dans *Forces*, n° 12, 1970, p. 11.

13. Notons toutefois qu'une esquisse préliminaire d'un tel schéma existe à l'O.P.D.Q. depuis mai 1973, sous le titre de *L'aménagement du territoire et le développement économique*, *op. cit.* ; bien qu'il soit provisoire et incomplet, il marque néanmoins un net progrès dans la philosophie de l'O.P.D.Q. ; il faut s'étonner qu'un tel document ne semble pas avoir imprimé sa marque sur l'entente-cadre.

fléchi trop considérablement l'application de l'accord, il est urgent que l'Office définisse ses orientations globales. Si l'O.P.D.Q. disposait rapidement d'un tel instrument de travail, il cesserait peut-être d'apparaître comme un partenaire secondaire dans l'entente-cadre et il raffermirait sans doute son contrôle de l'orientation du développement de l'économie québécoise.

Pierre LAMONDE.