

## R.I.P.- H.M.R : À propos du concept de pôle de développement et des stratégies de développement économique des régions québécoises\*

M. Polèse et R. Sheamur<sup>1</sup>  
 Institut national de la recherche scientifique -  
 Urbanisation, Culture et Société  
 3465, rue Durocher  
 Montréal (Québec) H2X 2C6

« *Le rôle de Montréal dans l'activité économique de la Province est démesuré par rapport à celui que tiennent Londres, Paris ou New York dans leurs pays respectifs.* » (Blanchard 1960:198)

« *...il n'y a pas d'autre pôle de développement au Québec que Montréal ...* » (HMR 1970: 143).

### Bref retour sur un passé plus lointain

Le développement économique ne se répartit pas de façon uniforme sur le territoire. Le Québec n'échappe pas à cette règle. Dès les débuts de l'industrialisation au XIX<sup>e</sup> siècle, l'activité économique s'est concentrée dans le sud-est du Québec. La question du poids de Montréal et, en parallèle, du développement régional ne date pas d'hier, comme en témoigne les

---

\* Une première version de cet article fut présentée sous forme de communication présentée au colloque annuel de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF), Trois-Rivières, Québec, 21 au 23 août, 2002.

1. Ce travail a été réalisé grâce à l'appui financier du *Conseil de recherche en sciences humaines du Canada* (CRSH), du *Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche du Québec* (FCAR) et de *Développement économique Canada*. Les auteurs sont titulaires des Chaires de recherche du Canada, respectivement, en Études urbaines et régionales et en Statistiques spatiales et politiques publiques.

moyenne canadienne (Statistique Canada 2002). En gros, les taux de chômage sont demeurés au-dessus de la moyenne provinciale dans les cinq régions périphériques du Québec.<sup>4</sup> Les régions éloignées de Montréal continuent à connaître des difficultés à créer des emplois au même rythme que le reste du Québec. Bref, à quelques exceptions près, la réalité n'a guère changé, semble-t-il, depuis un demi-siècle.

### Et vint le rapport HMR

À la fin des années 1960, le gouvernement fédéral commanda une étude sur les perspectives de développement régional au Québec, connu depuis comme le rapport HMR pour ces trois auteurs, Benjamin Higgins, Fernand Martin et André Raynauld. Le rapport déposé en 1970, a fait couler beaucoup d'ancre (et de salive), en partie parce qu'il proposait une vision différente de celle qui prévalait alors. Il n'est pas utile de reprendre en détail l'argumentation du rapport HMR. Il est peu probable que beaucoup de personnes (aujourd'hui) aient lu le rapport. Les réactions au rapport HMR, qui continuent à ce jour, se font surtout par référence à sa thèse centrale qui peut, en gros, se résumer comme suit : le renforcement de l'économie de toutes les régions québécoises doit désormais passer par le renforcement de l'économie montréalaise. Higgins, Martin et Raynauld (1970) proposaient un renversement de la perception traditionnelle de Montréal (de ville démesurée) pour la transformer en « pôle de développement » qui, par son dynamisme et ses effets d'entraînement (*trickle-down effects* en anglais), assurera le développement économique de l'ensemble du Québec. La conclusion s'imposait d'elle-même : pour renforcer l'ensemble du Québec (toutes régions confondues), il fallait investir dans la région montréalaise.<sup>5</sup>

Il n'est pas difficile de comprendre que cette nouvelle vision ne plaisait

- 
4. Nous avons adopté l'appellation *régions périphériques*, plutôt que *régions ressources*, pour désigner ces cinq régions, notamment dans le but de rendre l'appellation plus universelle, et donc de faciliter la comparaison avec des régions hors Québec. Cette convention est suivie dans Polèse et Shearmur 2002.
  5. Deux citations traduisent bien l'esprit du rapport : « l'orientation fondamentale étant de concentrer les efforts sur l'espace économique de Montréal, les autres régions doivent être considérées comme des régions de croissance dont l'avenir dépend... de leur intégration progressive dans les circuits en partance de Montréal » (HMR 1970 : 143) ; « Nos options consistent à multiplier les effets d'entraînement de Montréal auprès... des autres régions du Québec... » (HMR 1970: 152).

point aux intervenants des régions. <sup>6</sup> Le rapport HMR est vite devenu l'incarnation de tout ce qui n'allait pas dans les politiques de développement régional. Voici la preuve que les gouvernements voulaient (et allaient) favoriser Montréal au détriment des régions, le chat était sorti du sac en quelque sorte, la confirmation des pires craintes des régions. Le fait que le rapport HMR fut commandité par un ministère fédéral n'allait pas non plus, aider sa cause. En pleine période de ferveur nationaliste, tout ce qui sortait des officines fédérales était, par définition, suspect. Peu importe les raisons, le rapport HMR a acquis au fil des années, une notoriété dont les auteurs étaient sans doute les premiers surpris, d'autant plus qu'il s'agissait d'un rapport technique et aride qui n'avait rien d'un best-seller. Le rapport HMR est ainsi entré dans le folklore québécois. Il reste une cible de choix pour expliquer la misère des régions : si ça va mal aujourd'hui en Gaspésie, dans le Saguenay, en Abitibi, etc., c'est à cause de ce damné rapport, écrit il y a quelques trente-cinq ans. Rien de plus humain que de chercher des coupables quand les choses vont mal. Le titre d'un ouvrage collectif récent (*Le pays trahi*), produit par des penseurs du Saguenay/Lac-Saint-Jean, en dit long sur le sentiment de frustration ressenti par les gens des régions (Bouchard et al 2001). Sur le banc des accusés, on retrouve le rapport HMR. Pour citer l'un des contributeurs « *Et - qu'on adhère ou non à « la théorie du complot » - ce qui était écrit fut fait* » (Larouche 2001 : 26). En d'autres mots, fidèles à la philosophie du rapport HMR, les gouvernements ont systématiquement favorisé Montréal et sa région.

Au-delà du débat parfois émotif (et peu constructif) qui oppose Montréal aux régions, nous pensons utile de jeter un nouveau regard sur le rapport HMR. Notre traitement du sujet se fera en deux temps. Nous commençons par une mise en contexte du rapport, notamment son lien avec les théories dominantes de l'époque en matière de développement régional. Cet exercice nous sert de prétexte pour revoir la thèse des pôles de développement. Dans un deuxième temps, nous examinerons les tendances de localisation des activités économiques au Canada (de 1971 à 1996) à l'aide d'un modèle centre-périphérie, en jetant un regard particulier sur les cinq régions périphériques du Québec. Nous espérons ainsi mieux cerner les effets réels d'entraînement de la métropole sur les autres

6. Au Québec, on emploie volontiers l'expression *des régions* (comme dans *gens des régions*) ou *en région* pour qualifier les zones en dehors de Montréal et, à plus forte raison, celles éloignées de Montréal. Cela peut susciter des débats et des confusions, car comment faut-il alors qualifier la région (sic) de Montréal ? Cependant, nous respectons ici les usages qui font, désormais, partie du quotidien québécois.

! ?  
 - Mais tenir  
 le statut que  
 on qu'on ??

régions du Québec, notamment sur les régions les plus éloignées. Notre conclusion sera simple. Le drame du rapport HMR n'est pas tant que les gouvernements ont pratiqué une politique anti-régionale (ou pro-montréalaise, si l'on préfère), chose impossible à démontrer ou à infirmer, mais plutôt que les prémisses du rapport HMR, n'étaient pas fondées au départ, plus particulièrement en ce qui trait à l'étendu des effets d'entraînement.

Larouche (2001) et d'autres comme lui se trompent de cible. Le coupable, si coupable il y a, se trouve chez les tendances de restructuration spatiale des économies modernes qui touchent tous les pays industrialisés. La géographie du Québec (et du Canada) y est aussi pour beaucoup. C'est la confrontation de la géographie et des tendances universelles qui rend le cas québécois (et canadien) si problématique. Comme nous allons le voir, le concept de pôle de développement est d'une valeur limitée lorsqu'il s'agit de régions peu denses, éloignées des grandes centres. Au fond, l'accusation la plus lourde qu'on peut porter au rapport HMR c'est qu'il s'est avéré peu utile pour guider les politiques de développement régional au Québec. C'est pour cela que nous écrivons RIP-HMR. Cependant, à la décharge de Higgins, Martin et Raynauld, ils n'étaient point les seuls à l'époque de mettre de l'avant des stratégies basées sur le concept de pôle de développement. Ce qu'ils proposaient était conforme à l'esprit du temps.

### **À propos des pôles de développement : Naissance et mort d'un concept**

Le père véritable du rapport HMR fut, sans contre-dit, François Perroux, économiste français, qui dans une note publiée en 1955 a lancé l'idée de pôle de développement<sup>7</sup>, concept qui a profondément marqué la pensée économique, tant dans le monde anglo-saxon que francophone (Perroux, 1955, repris dans Savoie et Raynauld, 1986). Perroux n'y parlait pas (encore) d'espace géographique; d'autres, notamment Boudeville (1963, 1968), lui ont donnée une interprétation spatiale pour en faire un outil de développement régional. Il n'est pas exagéré de dire que le concept de pôle de développement s'est imposé comme idée maîtresse en matière de déve-

---

7. Nous nous tenons ici au concept de pôle de *développement*. Le rapport HMR fait la distinction entre pôle de *développement* et pôle de *croissance* (voir aussi Higgins, 1971). Cependant, Parr (1999b : 1199) s'interroge sur son utilité, et note que cette distinction ne s'est jamais imposée dans la littérature.

périphériques québécoises restent toujours fortement tributaires des industries à base de ressources naturelles. Dans une perspective plus globale, l'impression d'ensemble est celle d'une grande stabilité dans l'organisation spatiale de l'économie (canadienne et québécoise). La réorganisation spatiale qui se produit (mais lentement) semble plutôt aller dans le sens d'une consolidation de la dichotomie centre-périphérie, avec des pôles spécialisés dans des services supérieurs et des industries à haute valeur ajoutée, entourés de zones « centrales » d'environ une heure de voyage, qui constituent à la fois des aires de déconcentration industrielle et des bassins pour des activités comme l'horticulture, les produits frais et le tourisme de fin de semaine.

Le reste du territoire (la « périphérie ») se trouve, en somme, trop loin pour tirer grand profit du dynamisme d'une grande métropole. Dans le cas du Québec, cela se résume, en gros, par la ligne de démarcation entre le sud-est du Québec (à savoir, la grande plaine du Saint-Laurent et zones limitrophes) et ce que nous appelons les cinq régions périphériques.

### **Pré-conclusion : Un concept peu utile au Québec**

C'est ici, enfin, que nous nous heurtons à une limite majeure du concept de pôle de développement (même en acceptant ses postulats) lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des vastes territoires comme le Québec ou le Canada. Les auteurs du rapport HMR n'avaient peut-être pas tort de prétendre que Montréal était le seul pôle de développement au Québec, conforme au concept. Or, si les effets d'entraînement sont sensibles à la distance, comme nos résultats laissent entendre, les retombées d'un renforcement de l'économie montréalaise s'estomperont alors rapidement à mesure qu'on s'éloigne de la métropole. Elles ne seront pas d'un grand secours pour des régions éloignées comme la Gaspésie ou le Saguenay. Le concept s'avère donc peu utile pour la formulation d'une stratégie de développement économique « régional », si l'objet est de venir en aide à ces régions. Même en définissant aussi la ville de Québec comme pôle, cela ne change rien à l'équation, car, comme nous l'avons vu, les effets de déconcentration industrielle s'estompent rapidement au-delà d'environ 100 à 150 km. La distance et la géographie continuent (et continueront) à imposer des limites aux effets d'entraînement, peu importe la définition qu'on leur donne.

La transposition d'un concept d'un contexte à un autre comporte des risques. Le Canada n'est pas la France ou l'Italie. En France, comme dans la majorité des pays européens, on est rarement très loin d'une métropole

d'un demi-million d'habitants. Presque la totalité de l'Europe occidentale serait classée comme *centrale*, en utilisant le schème employé ici. Le succès de certaines régions, qu'on invoque parfois comme prototypes de telle ou telle stratégie à la mode (développement endogène, milieux innovateurs, etc.) comme la troisième Italie ou la région horlogère de la Suisse (rendue célèbre par Maillat 1992), paraît moins exceptionnel dès qu'on tient compte de leur positionnement géographique. Dans la même veine, l'essor industriel de régions québécoises comme la Beauce ou les Bois-Francis paraît moins exceptionnel dès que l'on se rend compte qu'il s'agit de régions *centrales*, situées dans les rayons d'interaction de Montréal et de Québec. Les régions au sud du Saint-Laurent, comme la Beauce, sont en plus bien situées pour le commerce avec les États-Unis, aujourd'hui le principal partenaire commercial du Québec.

Nous devons, bien entendu, éviter de tomber dans un déterminisme géographique, mais nous ne pouvons pas, non plus, faire abstraction du contexte particulier des régions périphériques du Québec, voire, de tout l'Est canadien. Faut-il le rappeler, l'on ne retrouve aucune métropole de plus de 500 000 habitants à l'est de Québec. La plus grande agglomération est Halifax avec environ 350 000 habitants en 2001, aucune autre agglomération n'atteint 150 000 habitants. Les densités de population sont faibles partout. Aussi bien admettre, pour toute cette partie du pays, qu'une stratégie de développement régional axée sur les effets d'entraînement d'une grande métropole est, au départ, vouée à l'échec.

### Conclusion

Le concept de pôle de développement repose, en gros, sur deux postulats :

- la concentration géographique de l'activité économique dans des « pôles », c'est-à-dire des grandes métropoles, provoquera un processus continu de développement;
- les bienfaits de ce processus se répandront aux autres parties de la région, sous formes d'effets divers d'entraînement (stimulation de la demande, création d'emplois, etc.).

Ni l'un ni l'autre postulat repose sur des fondements solides. Pour le premier, il est davantage probable que la relation de cause à effet aille dans le sens contraire : la concentration des activités économiques dans (et autour) des grandes métropoles est le résultat, et non pas la cause, du processus de développement économique. Pour le deuxième postulat, s'il

est vrai que la croissance d'une grande métropole peut provoquer des effets de développement dans d'autres parties du territoire (en partie, par l'intermédiaire de la déconcentration d'activités industrielles), ses effets s'estompent rapidement à mesure qu'on dépasse une certaine distance. Les effets d'entraînement, tout comme d'autres manifestations économiques, demeurent sensibles à la distance.

Le rapport HMR, en partant de ce concept, se fondait en somme sur une vision trop optimiste de la capacité de l'État à provoquer le développement (en l'occurrence, par des investissements publics centrés sur Montréal) et l'étendu des retombées qui en découleraient, vision qui peut nous paraître excessive aujourd'hui, mais qui était conforme à la pensée de l'époque. Le développement économique au Québec est fortement polarisé. Cependant, il ne faut pas confondre ce constat, qui ne date pas d'hier, avec une stratégie de développement. Bien entendu, une économie montréalaise en santé aura des effets bénéfiques pour le reste de la province. Montréal est un atout. Sur ce plan, le rapport HMR n'avait pas tort. La racine du malentendu se trouve en partie dans l'emploi du mot 'régional'. Lorsque on évoque le problème de développement 'régional', on pense spontanément à l'Est du Québec et d'autres régions éloignées. Sur ce plan, l'accent montréalais du rapport HMR fût une erreur; les critiques n'avaient pas tort. Dans un vaste territoire comme le Québec, marqué par des grandes distances et des faibles densités de population, une stratégie de développement qui mise sur la croissance de Montréal pour entraîner l'économie des régions comme la Gaspésie s'avère, en bout de compte, peu réaliste.

### Références

- Bairoch, P. 1985. *De Jéricho à Mexico. Ville et économie dans l'histoire*. Paris: Gallimard.
- Blanchard, R. 1960. *Le Canada français : Province de Québec*. Montréal: Librairie Arthème Fayard.
- Bouchard, R., C. Côté, C-J. Gauvin, R. Harvey, D. Larouche et M. Tremblay. 2001. *Le pays trahi*, Société du 14 juillet. Saguenay/Lac-Saint-Jean, Chicoutimi.
- Boudeville, J.R. 1963. *Les espaces économiques*. Paris: P.U.F.
- \_\_\_\_\_. 1968. *L'espace et les pôles de croissance*. Paris: P.U.F.
- Coffey, W.J. et M. Polèse. 1998. « La transformation de l'espace économique canadien 1971-1981 : assistons-nous à un mouvement contre-périphérie ? ». *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1: 103-117.
- Côté, S. 1996. « Relations économiques et hétérogénéité de l'espace qué-

- bécois ». *Recherches sociographiques*, 34: 517-537.
- Hall, P. 1998. *Cities in Civilization. Culture, Innovation, and Urban Order*. Londres: Phoenix Giant.
- \_\_\_\_\_. 2000. « Creative Cities and Economic Development ». *Urban Studies*, 37: 639-649.
- Higgins, B., F. Martin et A. Raynauld. (HMR). 1970. *Les orientations du développement économique régional dans la Province de Québec*. Ottawa: Ministère de l'Expansion économique régionale.
- Higgins, B. 1971. « Pôles de croissance et pôles de développement comme concepts opérationnels ». *Revue européenne des sciences sociales*, 24: 89-108.
- Hirsch, R.-D. 1967. *Les origines et la nature des déséquilibres régionaux du Québec*. Collection « Planification du développement régional ». Cahier II/2. Québec: Conseil d'orientation économique du Québec.
- Ingram, G. 1998. « Patterns of Metropolitan Development: What have we Learned? ». *Urban Studies*, 35: 1019-1035.
- INRS. 1977. *Étude du tertiaire privé dans les agglomérations de l'Abitibi-Témiscamingue*. Collection « Les schémas régionaux ». Québec: Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).
- \_\_\_\_\_. 1980a. *Pour développer l'achat régional : étude des flux de biens et de services dans la région de l'Outaouais*. Québec: Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).
- \_\_\_\_\_. 1980b. *Pour développer l'achat régional dans l'Estrie : études des flux de biens et de services*. Québec: Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).
- Jacobs, J. 1984. *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Vintage Books.
- Larouche, D. 2001. « La désintégration des régions du Québec : abrégé du problème », dans Bouchard *et al* 2001, *op cit*.
- Maillat, D. 1992. « Les relations des entreprises innovatrices avec leur milieu », dans D. Maillat et J.-C. Perrin (dirs.). *Entreprises innovatrices et développement territorial*. Neuchâtel, Suisse: EDES/GREMI.
- Martin, F. et A. Raynauld. 1971. « Les choix urbains et régionaux dans le Québec des années 70 », dans J.-L. Migué (dir.). *Le Québec d'aujourd'hui : Regards d'universitaires*. Montréal: HMH-Hurtubise, 195-208.
- Parr, J. 1999a. « Growth-pole Strategies in Regional Economic Development Planning: A Retrospective View. Part 1. Origins and Advocacy ». *Urban Studies*, 36: 1195-1215.
- \_\_\_\_\_. 1999b. « Growth-pole Strategies in Regional Economic Development Planning: A Retrospective View. Part 2. Implementation and Outcome ». *Urban Studies*, 36: 1247-1268.



- Perroux, F. 1955. « Note sur la notion de pôle de croissance ». *Économie appliquée*, 8: 307-320.
- \_\_\_\_\_. 1961. « La firme motrice dans une région motrice ». ISÉ *Théorie et politique de l'expansion régionale*. Liège: Institut de sciences économiques de l'Université de Liège.
- Polèse, M. et M. Roy. 1999. « La dynamique spatiale des activités économiques au Québec : analyse pour la période 1971-1991 fondée sur un découpage centre-périphérie ». *Cahiers de Géographie du Québec*, 43: 43-75.
- Polèse, M. et R. Shearmur, en collaboration avec P.-M. Desjardins et M. Johnson. 2002. *La périphérie face à l'économie du savoir : la dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et du Canada atlantique*. Montréal et Moncton: INRS-UCS et ICRDR. Disponible en ligne à : <http://www.inrs-urb.quebec.ca>
- Savoie, D. et A. Raynauld. 1986. *Essais sur le développement régional*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Shearmur, R. 2001. *Le développement économique des régions périphériques au Canada, 1971 à 1996 : analyse statistique*. Montréal: INRS-UCS. Disponible en ligne à : <http://www.inrs-urb.quebec.ca>
- Statistique Canada. 2002. *Revue chronologique de la population active : 2001*. 71F0004XCB, tableaux 31 et 53. Ottawa: Statistique Canada.
- Thibodeau, J.-C. et M. Polèse. 1976. « Les effets d'entraînement de Montréal sur les autres régions du Québec ». *Études et documents no 5*. Montréal: INRS-Urbanisation.