

900-B-12-A

FOLD ON THIS LINE OFFICE SPECIALTY FORM 99

R A P P O R T

**de la Commission
provinciale d'urbanisme**

**Instituée par l'arrêté en
conseil 617 du 8 avril 1963**

Montréal, décembre 1967



Bibliothèque Nationale du Québec

La Commission
provinciale
d'urbanisme

Jean-Claude La Haye
président

Guy Beaupré-Champagne

Yves Dabé

Byron T. Kerr

Charles Langlois

Paul Sauriol

Armand Turpin

Blanche Van G

Alain Nantel
secrétaire

C.F.T.
M.D.G.
A29/07
ed

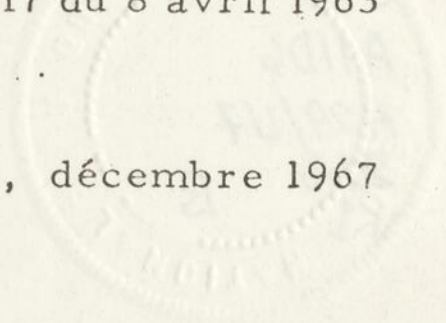
* Ont démissionné
M. Kerr, en février '64
M. Turpin, en avril '64
et M. Nantel, en juin '64

R A P P O R T

de la Commission
provinciale d'urbanisme

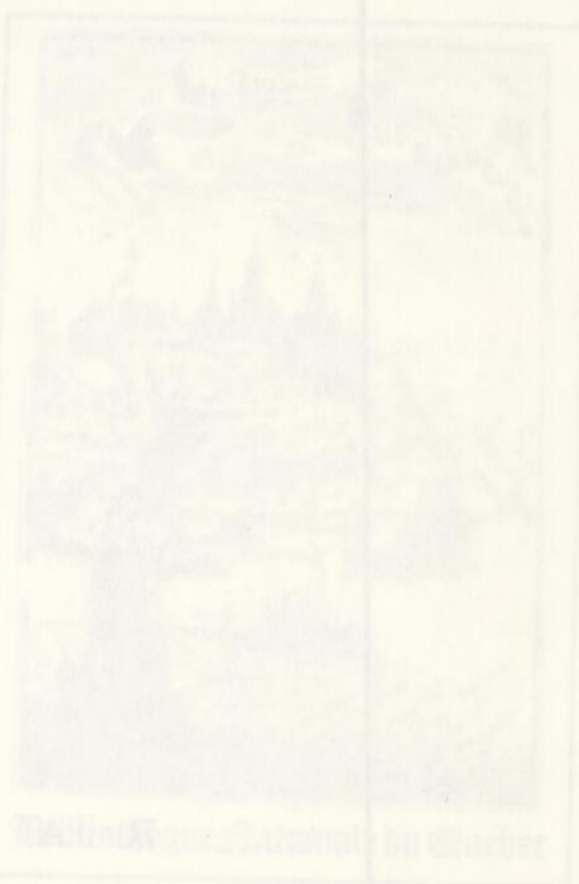
Instituée par l'arrêté en
conseil 617 du 8 avril 1963

Montréal, décembre 1967



11/10/68
V.1

28



REPORT

de la Commission
provinciale d'urbanisme

Instituée par la Loi
concernant le développement
urbain
Montréal, Québec
OFF
A11D6
A29/U7
1968
V.1

est collaboré à la rédaction
MICHEL VAN SCHENDEL et
RONALD DAUD

assistants: Patrice Boncher,
Hubert Daviosart et Jean-Marcel
Martineau

secrétariat: Odile Clavière, Nicole
Dubé, Lucette Gaudier, Suzanne
Légaré, Raymond Mastourneog et
Marjolaine Moyal

La Commission
provinciale
d'urbanisme

Les commissaires

Jean-Claude La Haye
président

Guy Beaugrand-Champagne

Yves Dubé

Byron T. Kerr *

Charles Langlois

Paul Sauriol

Armand Turpin *

Blanche Van Ginkel

Alain Nantel *
secrétaire

* Ont démissionné
M. Kerr, en février '64
M. Turpin, en avril '64
et M. Nantel, en juin '65

Montréal, décembre 1963

ont collaboré à la rédaction:
MICHEL VAN SCHENDEL et
RONALD DAUD

assistés de: Patrick Boucher,
Hubert Duvieusart et Jean-Marcel
Martineau

secrétariat: Odile Clavière, Nicole
Dubé, Lucette Gauthier, Suzanne
Legault, Raymonde Mastoumeq et
Marjolaine Mouyal

Les commissaires:

Jean-Benoît Champagne

Blanche van Lier

Mrs. D. L.

Charles Sanghvi

Paul Sauriol

Le président:

J. P. La Haye

Montréal, décembre 1967



COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME
PROVINCE DE QUÉBEC

A l'honorable Robert Lussier
Ministre des Affaires municipales

Conformément au mandat qui nous a été confié par l'arrêté ministériel du 8 avril 1963, la Commission provinciale d'urbanisme a l'honneur de vous soumettre son rapport final. Ce rapport est unanime.

Nous avons déjà présenté un rapport préliminaire en décembre 1965.

Deux tâches distinctes nous étaient confiées. D'abord celle d'identifier "les objectifs généraux de toute action de l'Etat en matière d'urbanisme". C'est le sujet de la première partie du rapport.

Notre deuxième mission était d'élaborer le "schème d'une législation d'urbanisme appropriée aux besoins du Québec". A cette fin, la deuxième partie du rapport propose un schéma de loi-cadre avec des notes explicatives qui nous ont paru utiles.

Pour faciliter la diffusion des principes d'urbanisme et des orientations proposées, une troisième partie présente des résumés des chapitres de la première partie et une nomenclature des principales recommandations.

Nous vous prions d'agréer, monsieur le Ministre, l'expression de notre très haute considération.

Le président,

Jean-Claude La Haye

ARRETE EN CONSEIL
Chambre du Conseil exécutif

No. 617

8 avril 1963

Présent

Le Lieutenant-gouverneur en conseil

concernant: la formation d'une Commission
provinciale d'urbanisme

Attendu que la croissance rapide des agglomérations urbaines présente depuis plusieurs années des problèmes d'aménagement et de coordination dont les implications sociales, économiques et financières sont lourdes de conséquences, tant pour les collectivités locales et pour le gouvernement provincial que pour la population en général;

Attendu que le gouvernement, et tout particulièrement le ministre des Affaires municipales, ont été saisis, au cours des deux dernières décennies, de nombreux mémoires les priant d'intervenir pour assurer l'aménagement rationnel et harmonieux de nos agglomérations urbaines;

Attendu qu'il est urgent que le gouvernement assume le rôle qui lui incombe, et qu'on attend de lui, dans le domaine de l'urbanisme.

Il est ordonné, en conséquence, sur la recommandation du ministre des Affaires municipales, ce qui suit:

Une commission est instituée, sous le nom de "COMMISSION PROVINCIALE D'URBANISME", pour conseiller le ministre des Affaires municipales:

- a) en identifiant les objectifs généraux de toute action de l'Etat en matière d'urbanisme;
- b) en élaborant le schème d'une législation d'urbanisme appropriée aux besoins du Québec;
- c) en faisant enquête et rapport, à la demande du ministre, sur toute question d'urbanisme qui peut avoir des implications d'ordre général.

Vue d'ensemble
du rapport

		Première partie CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES
Chapitre	I	L'urbanisation dans le monde et au Québec
Chapitre	II	Planification économique, aménagement du territoire et urbanisme
Chapitre	III	L'urbanisme et ses moyens d'action
Chapitre	IV	Les lois d'urbanisme en vigueur au Québec
Chapitre	V	Dispositions législatives et administratives en vigueur au Québec
Chapitre	VI	L'expropriation et ses objectifs

		Deuxième partie SCHEMA DE LOI-CADRE ET NOTES EXPLICATIVES
Chapitre	VII	Un schéma de loi-cadre
Chapitre	VIII	Notes explicatives du titre I du schéma
Chapitre	IX	Notes explicatives des autres titres du schéma

		Troisième partie SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS
Chapitre	X	Sommaire du rapport
Chapitre	XI	Nomenclature des principales recommandations

Introduction

Le Québec est aujourd'hui dans les vif-vaivants de l'évolution qui affecte le monde entier. La synthèse de toutes les transformations physiques et sociales qui marquent cette évolution dans nos espaces humains de plus en plus étendus et interdépendants s'exprime en un mot : urbanisation.

L'urbanisation est un processus complexe, caractérisé par la permanence des relations interpersonnelles, à une société urbaine aux caractères impersonnels pour ses problèmes particuliers. Le phénomène migratoire est l'un des éléments constitutifs de l'urbanisation, la nécessité pour les nouveaux venus de procéder à une "révision déchirante" de leur comportement, de leur attitude mentale, de leur orientation sociale, et de s'adapter officiellement à une collectivité d'un type différent est l'une des questions clés que doit résoudre toute politique d'urbanisation.

La fonction de la ville est de servir la puissance en faveur de l'Empire.

Le chapitre premier

L'URBANISATION DANS LE MONDE ET AU QUEBEC

- 1- L'urbanisation dans le monde
- 2- L'urbanisation au Québec
- 3- L'urbanisation et l'urbanification
- 4- L'urbanisation et la liberté
- 5- Le rôle de l'Etat

Introduction

Le Québec se débat aujourd'hui dans les violents remous d'une évolution qui affecte le monde entier. La synthèse de toutes les transformations physiques et sociales qui marquent cette évolution dans des espaces humains de plus en plus étendus et interdépendants s'exprime en un mot : urbanisation.

L'urbanisation est, par définition, un processus complexe. Le passage d'une société agricole ou nomade caractérisée par l'étroitesse et la permanence des relations interpersonnelles, à une société urbaine aux caractères impersonnels pose des problèmes particulièrement ardues. Le phénomène migratoire étant l'un des éléments constitutifs de l'urbanisation, la nécessité pour les nouveaux venus de procéder à une "révision déchirante" de leur comportement, de leur attitude mentale, de leur orientation sociale, et de s'intégrer efficacement à une collectivité d'un type radicalement différent est l'une des questions clés que doit résoudre toute politique d'urbanisation.

Mais la destruction de valeurs est créatrice de valeurs nouvelles. La problématique de l'urbanisation tient en ce que

"la principale fonction de la ville est de convertir la puissance en forme, l'énergie

(1) Lewis Mumford, The City in History, New York, Harcourt, Brace and World, 1961, p. 57.
(2) Kingsley Davis, "The urbanisation of the human population" Scientific American, September, 1945, p. 42.

en culture, la matière inerte en un symbole artistique vivant, la reproduction biologique en créativité sociale" (1)

En tant qu'expression d'une double transformation, quantitative et qualitative, urbanisation ne signifie pas nécessairement croissance urbaine. Les villes peuvent continuer de grandir sans pour autant s'urbaniser davantage : la croissance peut n'être que le fruit de l'augmentation naturelle de la population (excédent des naissances sur les décès et les départs).

"Le processus de l'urbanisation, à savoir le passage de l'établissement humain d'un mode de dispersion à un mode de concentration, est une évolution marquée d'un commencement et d'une fin, tandis que la croissance des villes est un phénomène qui ne contient en lui-même aucune limitation de durée. (2)

Le Québec fait l'expérience de ces deux formes de développement. Non seulement ses villes grandissent, mais de nouvelles agglomérations urbaines se constituent ou sont en voie de formation. A cela concourent l'expansion industrielle et les changements technologiques qui en sont le corollaire.

(1) Lewis Mumford. The City in History, New York, Harcourt, Brace and World, 1961, p. 571

(2) Kingsley Davis, "The urbanisation of the Human Population" Scientific American, Septembre 1965 p. 42

"Cette explosion technologique est à l'origine de l'éclatement, pareillement caractérisé, des formes urbaines : la ville a volé en éclats, étalant sur la totalité du territoire le réseau complexe de ses organes et de ses organisations." (1)

C'est ainsi que la prolifération des panneaux publicitaires, des motels, des stations-service, les caprices dévorants du lotissement défigurent le paysage traditionnel à l'équilibre naturel duquel n'est pas substituée la rationalité d'un développement d'ensemble, que cet envahissement non contrôlé compromet.

Nos villes sont le fruit de l'improvisation. Aucune idée comparable à une conception religieuse ou aristocratique, médiévale ou renaissante, assurant l'intégration de l'espace socio-économique à l'espace physique dans la poursuite de certaines fins normatives du fonctionnement social, n'a présidé à l'établissement ou au développement des villes québécoises depuis le XVIIIe siècle. L'essor urbain du Québec s'est fait de façon complètement anarchique. Les villes ont poussé pour répondre à des besoins, des désirs, des ambitions, des conflits et des compromis qui n'avaient jamais qu'une valeur temporaire. Leur croissance s'est faite sous la pression des spéculateurs fonciers, des entrepreneurs et des industriels que motivait

(1) L. Mumford, op. cit. p. 34

principalement la recherche du profit. Chacun y laissa sa marque, qui n'avait aucun rapport avec celle que les autres imprimaient.

Il suffit pour s'en convaincre de parcourir, à l'entrée de Québec, le boulevard Laurier le long duquel de nombreux centres commerciaux se pressent les uns contre les autres sans raison apparente ; ou encore d'entrer dans n'importe quelle ville ou bourgade pour y voir d'abord des troupes de taudis.

La mise en oeuvre de plans de réaménagement s'impose dans les secteurs déjà développés du Québec, celle de plans d'aménagement dans les régions ou les zones en voie de développement. On a beaucoup tardé à admettre ces nécessités. Si on ne les transcrit pas très bientôt dans la réalité, il sera trop tard.

Il apparaît impossible de procéder à de tels aménagements sur l'ensemble du territoire sans recourir aux moyens que suggère une politique d'aménagement du territoire. C'est-à-dire à l'intervention centrale de l'Etat qui en est le coordonnateur et le principal définisseur. Il appartient au gouvernement d'orienter et de rationaliser le développement pour que la population en profite pleinement.

L'urbanisation du Québec se faisant à un rythme extraordinairement rapide, c'est aux aggro-

mérations urbaines que le gouvernement doit d'abord s'intéresser. Mais on ne peut pas plus les considérer comme des réalités fermées sur elles-mêmes qu'il n'est possible d'agir sur elles en fonction des seuls critères de l'aménagement physique. Leur expansion demande à être examinée à la fois dans l'optique d'une société en transformation et sous l'angle de l'activité régionale dont elles sont le foyer. Cet examen suppose une nouvelle interprétation de la notion d'espace physique et n'a de sens que s'il permet l'élargissement de la base territoriale des travaux d'urbanisme au-delà des espaces juridiques artificiels des municipalités.

En un mot, l'urbanisation pose le problème de la régionalisation.

1.

L'URBANISATION DANS LE MONDE

7

1.1.

Prolifération des villes

Dans le monde entier, le phénomène d'urbanisation s'est traduit, aux cours des dernières décennies, par la prolifération des villes - croissance des villes existantes et création de villes nouvelles. Il est curieux de constater le caractère d'accélération permanente du phénomène.

En effet, si les premières villes prirent corps il y a au moins sept mille ans, elles représentèrent pendant très longtemps un faible pourcentage de la population globale des différents pays. La population européenne de l'Amérique du Nord au XVIIIe siècle était éparpillée le long des voies naturelles de communication de telle façon que la population urbaine n'atteignait que 5% de la population totale. Les villes n'avaient aucun contrôle sur l'activité de la campagne et n'en dépendaient guère plus, étant donné que la plupart de leurs besoins étaient couverts par des importations de produits manufacturés en provenance de la mère patrie.

Il est frappant de constater qu'en 1800 on comptait dans le monde moins de cinquante villes atteignant ou dépassant cent mille habitants, alors qu'un siècle et demi plus tard, il en existe plus de mille. Il y a aujourd'hui dans le monde cent villes dont la population dépasse un million d'habitants.

1. L'URBANISATION DANS LE MONDE

8.

"Avant 1850, aucune société n'avait de caractéristiques essentiellement urbaines. En 1900, une seule pouvait passer pour urbanisée, et l'urbanisation est à travers le monde un processus caractérisé par une accélération rapide." (1)

Cette croissance s'est exercée évidemment au détriment des campagnes. En 1871, au Canada, la population était essentiellement rurale, puisque seulement 22.8 % des habitants résidaient dans des villes. Dès 1961, les proportions étaient inversées; 69.6 % des habitants vivaient dans les villes, et 30.4 % seulement à la campagne. (2)

A cette date, le Québec comptait 3,906,404 personnes vivant dans les régions urbaines contre 1,353,807 habitant la campagne. Le rapport était donc déjà de trois à un. Ce rapport ne va cesser d'évoluer dans le même sens. En effet, la spécialisation de la main-d'oeuvre, dans une civilisation de plus en plus industrielle, ne peut que s'accroître. Cette évolution suppose l'existence ou la création d'agglomérats humains aux structures assez complexes et aux dimensions suffisamment étendues pour permettre la variété croissante des échanges que cette spécialisation engendre. Il est clair que le processus d'urbanisation passe ici par une accélération aussi forte que partout ailleurs.

(1) Kingsley Davis, The Urbanization of the Human Population, Scientific American, September 1965 p. 41

(2) Définition de la population urbaine employée dans le recensement de 1961

1. L'URBANISATION DANS LE MONDE

Complexité et spécialisation caractérisent l'épanouissement du corps social dans le contexte urbain.

1.2.

Causes de l'urbanisation

Dans le monde entier, il semble bien que ce fut la révolution industrielle de la fin du XVIIIe siècle qui donna le signal de la croissance rapide des villes. L'industrialisation s'est en effet trouvée liée à l'apparition de deux facteurs jumelés : productivité accrue, plus grande spécialisation de la main-d'oeuvre. Ces deux facteurs ont provoqué la concentration des populations dans des centres techniquement équipés, ou susceptibles de l'être, pour stimuler l'accroissement de la productivité et la spécialisation du travail.

Tandis que les sociétés pré-industrielles groupaient une population de 80 à 90% paysanne, les pays industriellement développés ne comptent plus que 10% de cultivateurs. (1)

A mesure que se développe chacun des secteurs de la production, la main-d'oeuvre tend à s'acheminer de l'industrie secondaire (productrice de biens manufacturés), puis vers le groupe tertiaire (c'est-à-dire les services). Ce dernier finit par grouper la part la plus importante de la population active, les proportions mobilisées par l'in-

(1) Organisation internationale du travail : "Why Labour Leave Land. A comparative Study in Movement of Labour Out of Agriculture!" Etudes et documents, nouvelle série, no 59, Genève, 1960

1. L'URBANISATION DANS LE MONDE

dustrie secondaire restant à peu près fixes et la capacité d'emploi de l'industrie primaire diminuant constamment. On a souvent fait remarquer que ce déplacement de la main-d'oeuvre a été favorisé, voire provoqué par le rendement accru de l'agriculture. D'une part, le cultivateur, libéré par l'introduction de la mécanisation dans le secteur agricole, se dirige vers l'industrie. D'autre part, les biens de consommation naguère exclusivement produits dans les villages pour les besoins locaux sont de plus en plus manufacturés par des industries spécialisées qui trouvent en ville les services multiples et l'échange facile dont elles ont besoin. Ainsi donc, la pression du moindre emploi et du chômage dans l'agriculture s'allie au besoin de main-d'oeuvre de l'industrie et des services. La conséquence en est la migration croissante des campagnes vers les villes.

1.3.

Phases de l'urbanisation

On peut distinguer deux phases dans le processus d'urbanisation, la première reliée surtout au progrès technique des transports et des communications, la seconde coïncidant avec le passage graduel d'une grande partie de la main-d'oeuvre des industries secondaires aux entreprises de service.

1. L'URBANISATION DANS LE MONDE

A) Première phase : développement des transports et des communications

Avant la révolution industrielle, la croissance de la population des villes était limitée par la difficulté de l'approvisionnement en eau, en nourriture et en matières premières.

Par ailleurs, les communications parlées, écrites ou visuelles avaient un rayon d'action limité qui conditionnait la dimension des groupements de population.

Le jeu de ces deux facteurs force les citoyens à un coudolement continu et se traduit par une très forte densité de population. Les villes sont compactes, les périphéries croissantes sont vite absorbées par l'annexion. A l'exception de quelques banlieues réservées de fait aux gens fortunés, la limite entre la ville et la campagne est nette et bien marquée.

C'est seulement à partir de la seconde moitié du XIXe siècle et durant le XXe siècle, que les techniques nées de l'industrialisation mondiale vont révolutionner les transports d'abord (bicyclette, tramways électriques sur voies rapides et, de façon plus concluante encore, automobiles et trains rapides), puis les communications (téléphone, journaux et courrier distribués avec célérité, radio et télévision).

1. L'URBANISATION DANS LE MONDE

L'une des conséquences de cette évolution sera la disparition progressive du besoin de se grouper en fortes densités à l'intérieur de périmètres réduits.

Deux phénomènes se conjuguent qui entraînent la transformation de la ville compacte du XIXe siècle industriel en un axe urbain-métropolitain étendu de densité moyenne plus faible : le mouvement de migration de la campagne à la ville maintient sa pression en même temps que s'accroît le mouvement inverse de migration vers la banlieue.

A noter ici, d'ailleurs, que la civilisation urbaine et la civilisation rurale tendent à se ressembler de plus en plus. L'utilisation croissante de la machinerie agricole et de l'automobile, les comportements suggérés par les besoins que créent la production de masse, la substitution de la notion de temps rationnel à celle de temps naturel, autant de facteurs qui préparent, sans retour possible, la campagne à l'urbanisation.

B) Deuxième phase : augmentation de la main-d'oeuvre dans les industries de service

La deuxième phase de l'urbanisation, caractérisée par le développement des aires métropolitaines que nous connaissons aujourd'hui, coïncide avec la deuxième étape de l'évolution du monde ouvrier :

1. L'URBANISATION DANS LE MONDE

la main-d'oeuvre passe de plus en plus nombreuse de l'industrie (secondaire) de transformation à l'industrie (tertiaire) de service.

De même que certaines des activités antérieures de l'économie paysanne se sont muées en industries spécialisées, un grand nombre d'activités propres à la manufacture se changent en un complexe croissant de services spécialisés, comme la finance, le commerce, les professions, tandis que les services au consommateur remplacent plus d'une activité domestique.

Le marché considérable d'une grande ville devient de plus en plus une nécessité pour le monde des affaires et pour les besoins domestiques, ceux-ci demandant de plus en plus de produits hautement spécialisés. La multiplication de ces activités, éperonnées par la demande, se concentrent partout dans les grands milieux métropolitains qui, en conséquence, accusent le plus haut taux de croissance. Une autre conséquence du transfert progressif de la population active, de l'industrie secondaire (de transformation) à l'industrie tertiaire (de service), c'est la tendance qu'accusent certains groupements humains de villes de dimensions moyennes à se spécialiser en s'appuyant sur un grand centre voisin d'où ils tirent les services et les marchés, et auquel ils procurent les ressources de l'industrie secondaire de transformation.

Cette tendance de certaines villes secondaires à s'agglutiner pour former des ensembles, constitue ce qu'on appelle la "conurbation". (On en trouve de nombreux exemples au Québec. Citons notamment le cas de Chicoutimi-Kénogami-Jonquière).

1.4.

Efforts de l'urbanisation sur la densité urbaine globale

Avec l'avènement des régions métropolitaines et des "conurbations", une corrélation apparaît entre la superficie des agglomérations et le nombre d'habitants.

Les besoins de la ville requièrent plus d'espace par personne pour l'habitation, l'industrie, le commerce, la récréation, la circulation, au fur et à mesure de l'augmentation de population. Selon des spécialistes, le taux d'absorption du sol pour les besoins urbains se chiffre approximativement, dans les pays normalement développés, au carré du taux de croissance du peuplement : si la population urbaine double, l'espace urbain quadruple. (1)

(1) Cette évaluation, faite par M. Hans Blumenfeld, spécialiste torontois qui a recueilli ces données pour la Commission, est parallèle à celle de la Kungliga Byggnadsstyrelsen dans une étude, publiée en avril 1955 à Stockholm, sur les "besoins croissants d'espace dans la région urbanisée" (reproduit par la Conférence internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, Obrera, Suède, 1965, p. 3)

2.

L'URBANISATION AU QUEBEC

15

2.1.

Caractéristiques de l'urbanisation québécoise

A) Situation géographique

La vocation urbaine du Québec est inscrite dans sa géographie. Le grand fleuve, les larges rivières, seules voies de communication à l'origine, ont imposé la concentration des populations dans les lieux que les rencontres de voyageurs rendaient propices aux échanges. C'est à ces carrefours que la vie économique naquit et c'est encore là qu'elle se poursuit.

Montréal est à la tête de la navigation fluviale libre ; Québec doit son emplacement au rétrécissement du fleuve, à son promontoire, à sa rivière ; Trois-Rivières se décrit par son nom ; la conurbation Chicoutimi-Jonquière est à la limite navigable du Saguenay ; Sorel est située à l'entrée du Richelieu, ancienne voie maritime vers les Etats-Unis.

Quant à la plaine de l'Est, son caractère rural lui a imposé depuis toujours de trouver au centre de l'aire qu'elle occupe, à Drummondville et à Sherbrooke, les marchés pour l'échange de ses produits. Le reste du Québec, c'était et c'est encore pour une grande part la forêt, dont le produit, essentiel à l'économie québécoise, trouve dans les concentrations urbaines son marché national et international, et dans les rivières et les fleuves son moyen traditionnel de transport.

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

B) Composantes économiques de l'urbanisation québécoise

La vocation urbaine du Québec a pris un certain temps à s'affirmer. Mais depuis le début du siècle, une impulsion nouvelle donnée à l'industrialisation a entraîné des changements radicaux dans la répartition de la main-d'oeuvre, une augmentation relativement élevée des salaires, une accélération soudaine et considérable de l'urbanisation.

La nouvelle répartition de la main-d'oeuvre est le résultat de l'accroissement relatif de la demande de main-d'oeuvre dans le secteur tertiaire par rapport au secteur primaire. Cette croissance de l'industrie de service reflète l'augmentation du revenu personnel, la réduction de la semaine de travail, la hausse du niveau d'éducation, le développement des moyens de transport et la diffusion corrélative d'un nouveau mode de vie.

Entre 1951 et 1961, au Québec, le pourcentage des travailleurs de l'industrie primaire a diminué sensiblement, passant de 22.4% à 14.3% ; il s'est maintenu constant dans l'industrie secondaire, tandis qu'il a augmenté considérablement dans l'industrie tertiaire, passant de 38,5 à 45.9%. On constate aussi l'importance accrue de la main-d'oeuvre ouvrière féminine ; elle a pratiquement

Nouvelle répartition de la main-d'oeuvre

Annuaire statistique du Québec, 1963, p. 40

doublé depuis 1911. Pour l'ensemble du Canada, une salariée sur trois travaillait dans le secteur des services en 1946, une sur deux en 1963. L'augmentation de la demande de services, le développement des aides domestiques mécaniques et une nouvelle conception du rôle de la femme dans la société sont les causes manifestes de ce phénomène.

La rapidité du développement économique du Québec apparaît dans l'augmentation relativement élevée des salaires hebdomadaires moyens, qui sont passés de \$ 47,37 en 1951 à \$ 77,99 en 1962. (1)

Il convient cependant de remarquer que ces salaires étaient en 1962 inférieurs à la moyenne canadienne, mais supérieurs à celle des autres provinces sauf celles de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Par ailleurs, les différences locales de salaires moyens étaient très sensibles, puisque ceux-ci variaient de \$ 66,08 par semaine à Drummondville à \$ 99,25 par semaine à Chicoutimi-Jonquière. (2)

Le développement économique qu'expriment les statistiques implique une concentration de la population en milieu urbain.

Au Canada, la main-d'oeuvre agricole est passée de 1,186,000 travailleurs en 1946 à 641,000 en 1961 et ne cesse de décroître en nombre.

(1) Annuaire statistique du Québec, 1963, p. 460

(2) Ibid. p. 457

Cependant, les données relatives à l'accélération de l'urbanisation québécoise par rapport à l'urbanisation canadienne sont sujettes à caution. Ce sont des données brutes qui se prêtent malaisément à la comparaison étant donné, d'une part que les définitions du recensement ont varié à plusieurs reprises depuis 1951, d'autre part que les évaluations démographiques officielles s'appuient sur des quantités administratives dont la définition différerait sensiblement entre le Québec et les autres provinces avant 1901.

Une manière peut-être plus probante de mesurer l'urbanisation au Québec est de montrer l'intensité de la concentration urbaine. Il est frappant de constater que la plus ancienne province canadienne subit les mêmes mouvements de concentration que les pays neufs. En 1961, deux Québécois sur cinq (40.2%) vivaient dans la région métropolitaine de Montréal. En Colombie-Britannique, territoire neuf par excellence, la région métropolitaine de Vancouver groupe 48.5% de la population. Par comparaison avec l'ensemble du Canada, l'intensité de l'urbanisation québécoise est encore plus sensible si l'on évalue le taux de distribution des populations urbaines par catégories d'agglomérations considérées selon leur taille démographique. En 1961, tandis que 17% seulement des citoyens québécois vivaient dans des agglomérations de 10,000 à 100,000 habitants, la proportion corres-

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

pondante pour l'ensemble du Canada était sensiblement supérieure, atteignant 23.8%. A la même date, les villes de plus de 100,000 habitants groupaient, dans l'ensemble du Canada, 60.1% de la population urbaine, soit nettement moins, dans ce cas-ci, qu'au Québec où la proportion correspondante était de 67.5%.

La comparaison des taux moyens de distribution à l'intérieur de ces deux catégories urbaines est révélatrice. Dans l'ensemble du Canada moins le Québec, pour 1 citadin d'une ville de 10,000 habitants il y avait, en 1961, 2.5 habitants d'agglomérations de plus de 100,000 habitants. Au Québec, à la même époque, le rapport était de 1 à 4. La différence est encore plus sensible si l'on considère que les 67.5% de citadins québécois habitant des villes de plus de 100,000 habitants se concentraient, toujours en 1961, dans trois agglomérations ou conurbations seulement (Montréal, Québec, Chicoutimi-Jonquière).

Il paraît difficile, sans une étude approfondie, de rapprocher les données relatives à l'accélération de l'urbanisation de celles concernant l'intensité de la concentration urbaine. Toutefois, des statistiques comme celles de la construction, industrie qui sert de baromètre à l'urbanisation, indique indéniablement une convergence très pous-

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

sée de ces deux phénomènes dans les trois grands centres québécois et particulièrement à Montréal. Le tableau ci-dessous, compare l'évolution du produit national brut et de l'industrie de la construction à travers l'ensemble du Canada, puis situe le progrès de la construction montréalaise par rapport à ceux de la construction canadienne. (cf tableau page suivante)

Cette comparaison enseigne que, 1) si en chiffres absolus les immobilisations canadiennes ont pratiquement triplé depuis 1950, elles sont restées à un niveau moyen très stable par rapport à la croissance du P.N.B. ; 2) Au Québec, au contraire, les immobilisations ont augmenté considérablement tant en chiffres absolus (hausse de plus de 4% depuis 1950) qu'en pourcentage des immobilisations canadiennes et donc du P.N.B. canadien.

Au Québec, la dépopulation des campagnes est, de toute évidence, la principale cause de l'augmentation de la population urbaine. L'immigration ne peut à elle seule rendre compte du phénomène puisqu'elle a fourni seulement 10% de l'accroissement de la population québécoise, alors qu'elle a fourni 46% de l'accroissement de la population ontarienne.

TABLEAU 1

PRODUIT NATIONAL BRUT ET CONSTRUCTION (1930-1966)

Année	P.N.B. en millions	Constructions au Canada - Immobilisations (1)	Proportion Construction/Production	Construction à Montréal (en millions)	Proportion Construction Montréal/Canada
1930	5546	166	3%	38	23
1935	4345	46	1	8	17
1940	6872	80	1.2	11	14
1945	11850	137	1.2	22	16
1950	18029	534	3	116	22
1955	27132	850	3.1	268	31
1959	34915	931		362	
<u>1960</u>	<u>36287</u>	<u>897</u>	2.5	<u>290</u>	32
1961	37471	870		319	
1962	40561	1089		405	
1963	43180	1080		470	
1964	47003	1272		570	
<u>1965</u>	<u>52000</u>	<u>1493</u>	2.9	<u>574</u>	38

(1) Commerce, Services et Finances

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

C) Composantes démographiques de l'urbanisation québécoise

L'urbanisation et son intensification marquée au Québec paraissent être à l'origine de modifications sensibles affectant la situation démographique et l'orientation de l'emploi.

A Montréal, la famille moyenne compte 3.7 personnes, soit moins que la famille québécoise moyenne. Les célibataires, ou les ménages non familiaux, constituent une proportion de 18.6% par rapport à l'ensemble des ménages ; cette proportion tombe à 11.3% pour Québec métropolitain et à 8.4% pour le Québec tout entier.

La première caractéristique de la population urbaine du Québec semble donc être une tendance à la réduction de la dimension des familles à mesure que les villes se développent. Cette tendance prend un relief singulier si on la rapproche des données suivantes. En 1961, la population urbaine du Québec habitait à proportion de 67.5% dans des agglomérations de plus de 100,000 habitants. La seconde caractéristique semble concerner la répartition de la main-d'oeuvre masculine et féminine, suivant les genres d'emplois et la grandeur des villes. Ainsi dans la conurbation industrielle de Chicoutimi-Jonquière (centrée sur les ressources hydrauliques et forestières de la région), la main-d'oeuvre industrielle féminine représente

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

24% et la main-d'oeuvre masculine plus de 40% de la main-d'oeuvre totale, alors que ces pourcentages, à Montréal, respectivement de 30% et de 32%, et dans le Québec tout entier de 27.4% et de 37%. On peut donc observer que, plus la ville est complexe, c'est-à-dire multi-spécialisée, plus la main-d'oeuvre féminine dans l'industrie augmente, jusqu'à atteindre presque les niveaux d'emploi de la main-d'oeuvre masculine. Celle-ci va peu à peu grossir les rangs des employés de bureau. A Montréal, 17.7% de la main-d'oeuvre masculine appartiennent à ce groupe. A Chicoutimi-Jonquière, ce pourcentage n'est encore que de 10.7%.

2.2.

Types d'urbanisation

Les constatations que nous venons de faire laissent apparaître des différences profondes entre les agglomérations urbaines du Québec, aux points de vue de la configuration physique, de la démographie, de la vocation économique et de la répartition de la main-d'oeuvre. Nous allons à présent tenter de caractériser ces différences qui n'affectent pas seulement le clivage naturel entre les petites et les grandes unités urbaines, mais aussi les causes du développement de ces dernières.

A) Agglomérations de grandes dimensions - Il existe quatre types principaux d'urbanisation dans le cas des agglomérations de grandes dimensions,

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

selon qu'on considère :

- la métropole, c'est-à-dire Montréal,
- les groupes d'agglomérations industrielles (Trois-Rivières, Shawinigan, Grand-Mère),
- la conurbation d'unités spécialisées (Chicoutimi-Jonquière-Arvida),
- ou enfin, les centres traditionnels (Québec, Rimouski, Sherbrooke).

Il est indiscutable en effet qu'il n'existe pas une ligne unique d'évolution, chacun de ces types d'entité se développant selon ses propres critères et ses propres lignes directrices.

Comme toutes les métropoles et capitales économiques, Montréal a tendance à constituer un complexe capable de satisfaire toutes les exigences économiques et sociales de sa population, dont le gigantisme boulimique ne se satisfait que d'un accroissement de plus en plus rapide.

Sa situation peut se comparer à celle du "grand Paris", qui ne recouvre que 2% du territoire français, mais où s'amalgame 19% de la population française totale, 29% des professionnels de l'industrie, et 64% des sièges sociaux des grandes firmes commerciales ; à lui seul, Paris recueille la moitié du revenu national français.

Dans le grand Paris, se concentrent 50% des constructions électriques, 56% des usines aéronau-

Données sur la structure économique et l'usage
des territoires attribués aux délégués industriels,
références : Québec, Ministère de l'Industrie et
du Commerce, Bureau de recherches économiques et
statistiques, janvier 1965

tiques, 64% des fabriques d'automobiles, 76% de l'industrie pharmaceutique, et 80% de l'industrie du cinéma français.

Il faut y ajouter 25% de tous les fonctionnaires, 33% des élèves des collèges et universités françaises, 65% des artistes, 54% des publications et journaux, etc... Cette situation a amené la France à créer une vaste organisation responsable de l'aménagement régional et chargée de régionaliser l'activité autour de métropoles régionales, pôles de croissance pour l'avenir.

Des chiffres comparables font ressortir, pour Montréal, le même caractère de densité, de complexité et d'universalité des activités de la Métropole où vivent deux Québécois sur cinq et plus de la moitié de la population urbaine. En 1961, le revenu personnel disponible était, pour le Grand-Montréal, de 45.5% par rapport à celui de l'ensemble du Québec. Il absorbait 41.4% de la main d'oeuvre totale, 49.5% de la main-d'oeuvre des industries manufacturières et 62.1% de la main-d'oeuvre d'une partie du secteur tertiaire comprenant finances, assurances et immeubles. La valeur des expéditions pour les industries manufacturières, pour la même année, représentait le pourcentage significatif de 55.6%. (1)

(1) Données sur la structure économique en 1961 de 14 territoires assignés aux délégués industriels, références : Québec, Ministère de l'industrie et du Commerce, Bureau de recherches économiques et scientifiques, janvier 1965

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

Si l'on compare maintenant le niveau d'activité économique du Grand-Montréal à celui du Canada tout entier, les statistiques sont aussi concluantes.

En 1959, près de la moitié des activités de l'industrie du vêtement étaient concentrées à Montréal : nombre d'établissements, 49.89%, main-d'oeuvre, 42,95% ; valeur de la production, 47.95%.

Dans l'industrie du tabac, 25% des établissements étaient installés dans le Grand-Montréal et employaient 55% de la main-d'oeuvre ; la valeur de la production par rapport à l'ensemble du pays était de 41.68%.

Parmi les secteurs industriels où la concentration est très grande, signalons l'industrie des dérivés de la houille et du pétrole. Pour un nombre d'établissements de 9.82%, on trouvait toujours dans le Grand-Montréal, 19.33% de la main-d'oeuvre et plus du quart de la valeur totale de production, soit 29.59%. (1)

Une forme distincte d'urbanisation est celle que présentent les groupes d'agglomérations industrielles, comme l'ensemble constitué par Trois-Rivières, Shawinigan et Grand-Mère : il s'agit d'unités autonomes, qui pourraient vivre par elles-mêmes, trouvant en elles seules toutes les ressources urbaines, mais qu'une vocation industrielle

(1) Industries manufacturières par villes 1939-1960, oct. 1962 Office d'initiative économique de Montréal.

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

commune a rapprochées.

Que les conditions et les conséquences de l'urbanisation dans de tels ensembles aient été particulières, cela apparaît clairement lorsqu'on constate les disparités sensibles entre les salaires moyens dans la métropole et dans ces groupes d'agglomérations, dont la caractéristique principale est d'être reliées entre elles par une affinité provenant d'activités économiques comparables, centrées autour d'industries de même nature, mais pas forcément identiques.

Un autre type d'urbanisation nous est fourni par la conurbation d'unités spécialisées, telles que, par exemple, l'ensemble Chicoutimi-Jonquière-Arvida qui, au lieu d'être supplémentaires sont complémentaires, c'est-à-dire que leurs activités, loin d'être parallèles, s'appuient au contraire sur des fonctions distinctes mais qui se complètent l'une l'autre : vivant en symbiose, elles dépériraient l'une sans l'autre.

Alors que dans le cas précédent il s'agissait d'une similitude fondée sur l'exploitation du bois et des ressources hydrauliques, dans le cas présent il s'agit au contraire d'une différenciation ; chacune des trois villes citées a une spécialité différente, dont se nourrissent les deux autres.. Ainsi, Chicoutimi fournit les services, Arvida

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

l'activité industrielle, et Jonquière est la ville-dortoir.

La population, dans ces types particuliers d'urbanisation, possède ses caractéristiques propres. Nous avons comparé plus haut certaines données typiques de l'emploi dans la conurbation de Chitoumi - Arvida - Jonquières et dans la région montréalaise. Ces données indiquent des différences de structures sociales qui démontrent la diversité des formes d'urbanisation.

Enfin, on peut distinguer les centre de ressources naturelles, comme Rouyn et Noranda, dont l'existence repose sur la présence et l'exploitation des ressources du sol, des centres traditionnels, comme Québec ou Rimouski, qui ne sont assurés d'une vie autonome, faute, sans doute, de la présence d'un facteur d'industrialisation particulier reposant sur une exploitation naturelle ou artificielle imposée par les circonstances géographiques ou physiques. Ces dernières villes, nées en général d'une vocation agricole, donc moins sujettes aux problèmes que pose la spécialisation, sont ouvertes à des développements multiples, à condition que l'occasion leur en soit fournie.

Un exemple de ces possibilités de changement est fourni par Baie-Comeau, née d'une industrie qui en délimitait la croissance et l'avenir et dont les critères d'expansion sont radicalement

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

modifiés par l'introduction d'une industrie importante et nouvelle.

B) Agglomérations de moindre envergure - Les modes d'urbanisation des agglomérations de moindre envergure sont fonction de facteurs bien connus et qui suscitent moins de difficultés. On situera mieux leur importance si l'on considère qu'au Québec, en 1961, alors que 67.5% de la population vivait dans des villes de plus de cent mille habitants, et seulement 17% vivaient dans des villes de dix mille à cent mille habitants, et seulement 15.5% vivaient dans des villes de moins de dix mille habitants.

Il est surprenant de constater dans quelle modeste mesure ces municipalités d'importance secondaire ont progressé par comparaison avec la rapidité de l'urbanisation dans l'ensemble du Québec. Cette lenteur relative de leurs progrès, c'est à la fois une source d'inquiétude devant le déséquilibre croissant de la répartition de la population, et un témoignage du fait que les problèmes posés par leur urbanisation n'ont pas la même acuité que ceux des grandes villes.

La plupart des agglomérations du Québec ont conservé leur premier rôle de marchés régionaux, et ce sont sans doute les traditions propres aux milieux ruraux qui ont causé certaines difficultés

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

d'adaptation aux disciplines essentielles de la vie urbaine, difficultés qui se traduisent par un freinage de l'urbanisation.

L'agglutination lente, disposant d'une vaste réserve de territoire, est la caractéristique d'un grand nombre de ces villes, même lorsqu'un élément nouveau provenant du sous-sol ou de la main-d'oeuvre suscite un regain de croissance accélérée, avec les problèmes sociaux ou financiers, et la spéculation, que cela implique.

2.3.

Axes nouveaux

Dès le début de l'urbanisation dans la Province, il est apparu évident que celle-ci ne se faisait pas spontanément, en ordre dispersé, mais bien selon des axes qui correspondaient aux grandes lignes naturelles de transports, et en premier lieu à la voie vitale du Saint-Laurent, qui a vu naître tous nos premiers établissements urbains.

De ce fait, le développement de nouvelles voies de communication ne pouvait manquer de susciter de nouveaux axes de croissance.

On ne peut que constater l'existence de ces lignes de force de l'urbanisation, qui apparaissent, à la simple lecture de la carte, sous la forme d'un triangle dont les trois côtés joignent Montréal à Québec et aux Cantons de l'Est.

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

L'apparition de points d'intérêt nouveaux, comme Bécancour, sur le côté le plus structuré de ce triangle, celui qui suit le parcours du fleuve, confirme l'existence de tels axes, dont la disposition triangulaire est un élément d'équilibre, capable de susciter le développement de pôles de croissance décentralisés et harmonieusement situés.

Il est évident toutefois que de tels centres de croissance ne peuvent être livrés à eux-mêmes comme des îlots privés de leurs échanges naturels avec l'arrière-pays, et se développant sans tenir compte des possibilités de concurrence ou de coopération des îlots voisins.

Si l'on désire créer de nouveaux axes de développement ou même simplement affermir l'existence du triangle Montréal-Québec-Cantons de l'Est, il y a lieu d'y reproduire les conditions indispensables, c'est-à-dire de "fermer le triangle", sans négliger de revitaliser la ligne Montréal-Québec, et d'en faire un foyer de développement pour l'ensemble de la Province. A titre d'exemple, Bécancour offre l'occasion de rajeunir, de fortifier un tel axe, puisqu'il se trouve précisément à mi-chemin des deux grandes villes, et tout proche de Trois-Rivières, qui peut lui fournir une infrastructure de départ. Bécancour ne devrait pas être qu'une usine dans un village, alors qu'il peut être l'embryon d'une véritable ville, relais de développements futurs pour toute une région.

2. L'URBANISATION AU QUEBEC

Cependant, Bécancour n'est pas qu'un cas d'espèce. D'autres points névralgiques existent, par exemple entre Montréal et Sherbrooke ; susceptibles de servir de centres de rayonnement, ils n'auront pas tous la chance de recevoir une industrie sidérurgique, mais devront compter sur d'autres sources de richesse. Pouvoir les discerner et les mettre en valeur sera l'un des objectifs dont une loi-cadre de l'urbanisme permettra de fixer les conditions.

(1) Gaston Verdé, *Problèmes de l'urbanisme*, traduit en six langues, M. Vincent Frel et Cie, Paris

Les faits que dégage l'observation du phénomène d'urbanisation au Québec posent un grand nombre de problèmes, intrinsèquement de même nature que ceux que connaissent toutes les sociétés à développement rapide. Cependant, le territoire québécois se prête éminemment à l'analyse de ces problèmes, étant données les conditions d'une croissance exceptionnellement accélérée.

De manière générale, le développement urbain a été caractérisé par le laisser-faire. Ce laisser-faire, nous pouvons le décrire comme le libre jeu des forces brutes de la démographie agissant dans le sens d'une migration des populations vers des agglomérations à densité élevée. C'est la signification même du mot "urbanisation", que le théoricien de l'urbanisme Gaston Bardet définit, dans son Petit Glossaire de l'urbaniste (1), comme le "phénomène qui caractérise l'afflux des hommes déracinés dans les villes". L'urbanisation est sans aucun doute un facteur dynamique de développement. Les inconvénients qu'elle engendre et qui sont l'expression d'une absence de contrôle l'emportent toutefois sur les avantages qu'elle procure, sitôt dépassés les premiers stades du développement industriel dans un territoire donné, c'est-à-dire dès l'instant où la prolifération des industries du groupe tertiaire, nées des besoins engendrés par le développement manufacturier ou par la commercialisation des produits manufacturés

(1) Gaston Bardet, Petit glossaire de l'urbaniste en six langues, Ed. Vincent Fréal et Cie, Paris

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

ailleurs, vient élargir et compliquer la structure physique des villes. L'extension la plus récente du phénomène urbain au Québec est, dans une large mesure, l'expression de ce nouveau facteur de croissance. Nous relèverons d'abord certains des inconvénients caractéristiques qui sont liés à cette forme moderne d'urbanisation.

L'évolution actuelle du phénomène d'urbanisation pose de fait tant de problèmes que leur seul énoncé postule la découverte d'une solution. Celle-ci est appelée à s'organiser selon des manières très diverses. Nous en établirons les modalités essentielles dans la deuxième partie de ce rapport. Pour l'instant, il s'agit de reconnaître un principe fondamental, la nécessité de contrôler le développement urbain. A la spontanéité de l'urbanisation nous serons ainsi amenés à opposer la rationalité de l'"urbanification", que Gaston Bardet définit comme "l'aménagement d'un territoire selon les principes de l'urbanisme". Cela suppose la mise en oeuvre d'un ensemble adéquat de moyens légaux dont la cohérence serait fournie par une loi-cadre d'urbanisme.

3.1.

Inconvénients d'une urbanisation non contrôlée

La rapidité de l'urbanisation du Québec n'a fait qu'augmenter le nombre et l'urgence des problèmes, et il n'est pas sans intérêt de citer quelques-uns

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

de ceux qui ont attiré l'attention des commissaires.

Le premier, à la fois cause et conséquence de tous les autres, est sans doute le déséquilibre dans la distribution des populations urbaines. On sait que dès 1961, au Québec, 84.5% de la population vivait dans des villes de plus de 10,000 habitants et 15.5% seulement dans les agglomérations de 1000 à 10,000 habitants.

Concentration croissante de la population dans le "Grand-Montréal", stagnation ou même diminution dans certaines villes de moindre importance, voilà l'un des aspects les plus dramatiques du déséquilibre.

Il serait vain de tenter d'arrêter la croissance des grands centres en endiguant leurs territoires dans des barrières physiques telles que les "ceintures vertes".

Il serait vain également de chercher à la diriger par une politique obstinée de décentralisation industrielle non planifiée ou fondée sur le principe de la dissémination. L'industrie exige, pour sa rentabilité, d'avoir accès à des complexes étoffés d'activités s'appuyant les unes sur les autres. C'est pourquoi des pays comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas concentrent leurs efforts sur le développement de métropoles régionales, qui stimulent à leur tour la croissance des municipalités placées dans leurs sphères d'influence.

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

Dans le Québec, comme ailleurs, un développement urbain rationnel doit procéder à l'intérieur des cadres de "régions à centre urbain", ces régions englobant un nombre limité de villes, assez grandes cependant pour entretenir la quantité croissante de services centralisés essentiels aux petites villes et aux villages de campagne situés à l'intérieur de la région.

Ces centres urbains prennent figure de métropoles, dans le sens grec de "ville-mère", mais on peut penser aussi bien qu'elles sont mères de villes. Jean Canaux aime à dire que la métropole est un "cerveau de cerveaux", c'est-à-dire que ses citoyens, par les contacts multiples de leurs spécialités diverses, agissent comme un cerveau électronique, sur une échelle allant de la région au monde entier.

Un second problème typique qui se pose au Québec est le coût mal réparti des aménagements non planifiés. Les aménagements dispersés, qui n'ont pas fait l'objet de prévisions à longue échéance, entraînent sur le territoire une mauvaise utilisation des fonds publics, aux différents niveaux de gouvernement. Trop souvent, ils nécessitent le prolongement des voies d'accès, l'installation d'adductions sanitaires ; de services publics, ou d'équipements urbains indispensables à leur survie.

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

Un exemple caractéristique est fourni par l'aménagement du village de Rivière-des-Prairies, récemment annexé à la ville de Montréal. Ici, le développement urbain s'est réalisé petit à petit par la vente aux constructeurs de bandes de terrain étroites et profondes, épousant les tracés des cadastres ancestraux de caractère rural. Ces parcelles s'allongent vers l'intérieur des terres à partir de ce qui était l'unique chemin, le boulevard Guin, qui longe les rives de la rivière des Prairies jusqu'aux limites municipales. Sur chacune de ces bandes de terrain, le constructeur a ouvert une rue. De chaque côté de celle-ci, il a tracé et mis en vente des lots mitoyens.

Nous nous trouvons en présence de 18 de ces bandes de terrain, chacune coupée individuellement par une ou plusieurs rues transversales. Certains de ces terrains sont sporadiquement utilisés pour la construction pendant que d'autres demeurent livrés à une culture rendue difficile à cause de l'exiguïté de la parcelle et des perturbations causées par le voisinage urbain.

Chaque lotissement pris séparément est trop petit pour justifier l'aménagement de l'eau et des égouts, mais la ville de Montréal est obligée d'installer ces services, au travers de terrains non développés, qui n'en ont aucunement besoin et qui ne peuvent contribuer à leur coût.

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

Les nécessités de la circulation, par ailleurs, obligent à construire des rues parallèles au boulevard Gouin. Comme aucun droit de passage n'a été retenu, le seul moyen d'y parvenir est d'exproprier un certain nombre d'habitations. De même, l'éparpillement de la population rend malaisée la construction d'écoles et l'installation de services sociaux ou commerciaux.

Il semble évident qu'à Rivière-des-Prairies comme ailleurs, une politique qui eût mis de côté des terrains nécessaires à la voirie, aux écoles et aux services publics, organisant ainsi le développement privé en fonction de ces impératifs communautaires, se serait traduite par un coût réduit des services municipaux. Par ailleurs, il est non moins évident qu'une planification qui eût prévu un développement ordonné l'aménagement complet d'une parcelle avant celui de la parcelle suivante, aurait permis la culture de certaines terres jusqu'à ce que le besoin d'urbanisation se fasse sentir, assurant ainsi une rentabilité continue.

Un troisième problème créé par une urbanisation non planifiée est le coût mal réparti des logements.

Une remarque préalable s'impose ici. Les dépenses municipales varient considérablement d'une ville à l'autre bien que l'on ne décèle aucun rapport constant entre le volume de ces dépenses et la

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

grandeur d'une ville. Cependant, il existe une corrélation entre les dépenses per capita et les fortunes individuelles.

L'urbanisation rapide a, d'une part, accentués les divisions en classes de revenus et, par voie de conséquence, l'écart entre les dépenses per capita de quartier en quartier. En stimulant la création, en peu d'années, de grandes étendues couvertes de maisons neuves et d'aménagements toujours plus complexes et plus coûteux, elle a rendu les nouveaux logements trop onéreux pour une grande partie de la population.

Les nouveaux territoires bâtis n'étant accessibles la plupart du temps qu'aux populations à revenus moyens et supérieurs, les populations moins fortunées se trouvent isolées et concentrées dans les vieux quartiers, et ceci particulièrement dans les zones métropolitaines, où l'usage commun des installations commerciales et culturelles n'est pas une nécessité aussi impérieuse que dans les villes de moyenne importance. Les logements à prix élevé ont tendance à enchérir, ceux à prix modique ont tendance à se dévaluer.

Un exemple frappant est le contraste entre une ville comme Westmount et le quartier Saint-Henri (Montréal) adjacent à celle-ci ; l'absence de communication et la différence de niveau de vie entre ces deux villes sont totales. Même si, dans

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

dans ce cas précis, la division est marquée par une frontière municipale, de semblables cas de cloisonnement peuvent se trouver à l'intérieur d'une même ville. C'est ainsi que la rue Selby, dans Westmount, le long de la voie de chemin de fer, est tout entière une zone de taudis.

L'absence de planification entraîne un quatrième problème : la congestion de la circulation, et les difficultés de stationnement, source de préoccupation non seulement dans les grandes villes, mais aussi dans de nombreuses agglomérations de taille moyenne.

Dans la ville de Sherbrooke, par exemple, les quelque 600 places de stationnement du centre se remplissent chaque vendredi soir, et les voitures congestionnent le coeur de la ville.

L'aménagement de la circulation selon les normes de fluidité et d'efficacité qu'impose le développement de l'automobile n'est qu'un des aspects actuels du problème, qui ne peut évidemment comporter de solution définitive, ni même durable, sans qu'interviennent simultanément prospective et planification.

Tous les aspects doivent en être examinés, afin d'harmoniser l'accessibilité aux transports en commun avec les exigences des véhicules individuels, concilier stationnement et libre passage,

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

déterminer l'usage et le fonctionnement des artères spécialisées, de types et de niveaux distincts; qui se partagent désormais l'ancienne fonction de "rues". C'est ainsi que la circulation moderne oblige à substituer à la notion de rue, d'avenue et de boulevard des catégories plus actuelles définissant les voies rapides, les voies interzonales, les voies de quartier, les voies de desserte locale, etc...

Faute de planification, un cinquième problème se pose : celui de la rentabilité des transports en commun, dont les parcours reflètent par leur complexité l'éparpillement excessif de l'habitation et des zones de travail. L'efficacité et la rentabilité en sont diminuées d'autant.

D'autre part, le tracé des routes et des rues et la planification de la circulation sont en général pensés séparément par chaque ville, et sans égard à leurs répercussions réciproques. Les transports en commun ne s'arrêtant pas aux limites municipales et s'efforçant de desservir la totalité du sol bâti, il en résulte une difficulté de coordination de leurs parcours, et une rentabilité encore diminuée.

La pollution est le sixième problème qu'engendre une urbanisation livrée à elle-même.

De tout temps, l'homme urbanisé a été un danger

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

de pollution pour l'eau, l'atmosphère, la nature en général. Avec l'explosion démographique, la consommation croissante de produits de toutes sortes, dont certains sont d'un caractère particulièrement "polluant", et surtout avec la concentration énorme des consommateurs dans les agglomérations, ces dangers traditionnels prennent des proportions dont la population commence à s'inquiéter véritablement.

Toutes les villes n'ont pas systématiquement tenu compte de la nature et de l'occupation du sol, des mesures de protection collective et individuelle, de l'intervention des éléments naturels (vents, forêts, etc...) comme régulateurs ou comme activateurs, ni de l'utilisation de la technologie moderne pour prévenir les méfaits de la pollution.

Faute de pouvoir les prévenir, ou les éliminer, les municipalités auraient pu rechercher les emplacements les moins dangereux pour y contenir les sources de pollution plus ou moins inévitables. Mais la coopération de plusieurs municipalités aurait été nécessaire pour de semblables contrôles, et l'urbanisation rapide du Québec n'a pas permis cette coopération dans la plupart des endroits, malgré la nouvelle politique qui permet à la Régie des eaux d'obliger plusieurs municipalités à s'équiper en installations communes d'assainissement, d'adduction et d'égout.

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

Un septième problème qui se pose autour des zones urbaines en croissance rapide est la disparition d'excellentes terres agricoles.

L'extension rapide des villes se fait souvent au détriment des meilleures aires agricoles ; de plus elle détruit la nature du paysage, privant la population d'une source naturelle de récréation, tant sur le plan physique que spirituel.

Au contraire, certaines régions particulièrement impropres à toute culture ont été abandonnées aux efforts de quelques cultivateurs acharnés, ou encore à la jachère.

Il ne manque pourtant pas, dans la Province, de terrains pour le développement urbain, pour l'agriculture, pour les loisirs - chalets de vacances compris. Il suffit que le sol soit distribué conformément à chaque objectif et pour le meilleur usage possible.

Enfin, un huitième problème naît de la destruction des unités de voisinage. Les groupes de peuplement éparpillés à la périphérie des villes, l'intrusion de l'industrie et de la circulation lourde dans les vieux quartiers du centre, ont presque tout détruit de la traditionnelle unité de voisinage fondée sur la paroisse. Sous le coup de ces facteurs exogènes, les vieux quartiers ont dégénéré en taudis, ou ont subi une lourde dépréciation.

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

Un quartier sain exige la présence d'écoles, d'églises, de terrains de jeux, de parcs et d'entreprises commerciales situées à une distance raisonnable de façon à ce que le piéton ne soit pas contraint à traverser des artères congestionnées.

3.2.

Nécessité d'une loi-cadre

Tous les problèmes qu'engendre une urbanisation non contrôlée nous amènent à faire une constatation centrale. L'absence d'une politique de prévision entraîne le chaos, c'est-à-dire, pour les villes, la prolifération des taudis, le gaspillage des énergies et un nombre incalculable de problèmes sociaux et économiques ; pour les régions, des inégalités choquantes dont le développement se répercute sur le bien-être national.

Or, la prospective nous enseigne déjà qu'avant la fin du siècle, la population du Québec sera urbaine à 90%. Il est peu douteux, par conséquent, que l'avenir de la Province soit déterminé à brève échéance par son aptitude à organiser son urbanisation.

La géographie particulière du Québec, dont le développement a été traditionnellement centré autour de lignes de force qui sont les grandes voies de transport interprovincial et international, donne une importance particulière à l'aspect ré-

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

gional et inter-régional du phénomène, qui a tendance à dépasser constamment le cadre des municipalités pour s'étendre à des zones plus vastes.

Or, il n'existe pas actuellement d'instrument qui permette à ceux qui préparent notre avenir d'en guider l'harmonieux développement, tant sur le plan régional que sur le plan urbain, en fonction de directives qui découlent logiquement des études sur le développement économique et social de la Province.

A- L'urbanification et la loi

L'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire, tant au niveau provincial et régional qu'au niveau métropolitain et urbain, dans des conditions qu'il convient d'étudier, s'est traduite dans d'autres pays par la rédaction d'une loi-cadre de l'urbanisme permettant d'en déterminer les structures, d'en préciser les moyens et d'en fixer les limites.

Il n'est pas inutile de signaler que de telles lois ont vu le jour presque simultanément en Belgique le 20 mars 1962, aux Pays-Bas le 5 juillet 1962, au Danemark le 9 mai 1962, en Grande-Bretagne le 19 juillet 1962, en France le 4 août 1962 ; et un peu plus tard en Suède, en Italie, en Allemagne (8 avril 1965) et dans

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

la plupart des pays d'Europe. Ces lois, qui en remplacent d'autres plus anciennes ne correspondent plus aux besoins, sont généralement caractérisés par l'attribution à l'Etat central de larges pouvoirs d'initiative, de contrôle, de coordination.

En Amérique du Nord, il n'existe pas de lois-cadres d'urbanisme ainsi entendues. Les Etats-Unis recourent à des "enabling acts" (lois habilitantes) dont l'élaboration relève de la compétence des Etats et qui n'ont pour objet que de déterminer ce que les autorités locales, seuls dépositaires effectifs du pouvoir de planification urbaine, peuvent faire sans y être astreintes. Ces lois ne contraignent pas les municipalités à suivre un modèle positif et, de manière générale, à s'inspirer pour leurs plans particuliers d'une réglementation d'aménagement régional. De plus, souvent, les textes législatifs en question ne sont pas conçus comme un ensemble cohérent et complet justifiant l'appellation "loi d'urbanisme". La même situation légale prévaut au Canada, bien que la plupart des provinces canadiennes aient adopté des lois générales d'urbanisme ou d'aménagement et n'aient donc pas suivi sur ce point l'exemple américain. Mais ces lois appartiennent à la catégorie "enabling acts". Au Québec, outre que le modèle législatif est typiquement nord-

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

américain par ce qu'il "habilite" à faire, les dispositions permettant de faire de l'urbanisme sont éparpillées dans une foule de textes, les principales se trouvant, encore qu'en ordre dispersé, dans la Loi des cités et villes et dans le Code municipal.

B- L'urbanification et la recherche

Le désordre qu'entraînent les "enabling acts" et la dispersion des textes ne signifient pas nécessairement qu'en Amérique du Nord l'urbanisme soit en plus mauvaise posture qu'ailleurs. L'unité et les prescriptions du droit ne sont pas les seules garanties de son efficacité. Celle-ci dépend aussi, et même plus fondamentalement, de l'importance des recherches entreprises et des moyens mis en oeuvre. Il semble que recherches et moyens ne revêtent nulle part plus d'ampleur qu'aux Etats-Unis où certaines villes, comme Philadelphie, se sont lancées sur la voie d'une urbanification audacieusement et superbement moderne. A un certain point de vue, par conséquent, les Etats-Unis n'ont rien à envier à d'autres pays. Encore faut-il noter que ce pays est aux prises avec des problèmes d'urbanisation qui n'ont une nécessité comparable dans aucun autre pays.

Les problèmes du Québec paraissent en un sens plus inquiétants. L'urbanisation s'est faite

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

avec une rapidité foudroyante, dont les Etats-Unis eux-mêmes n'offrent pas d'exemple, toutes choses étant égales et compte tenu des différences de densité de population. Cette urbanisation-champignon a eu généralement pour effet de hâter de façon brouillonne la croissance de quelques agglomérations et de précipiter la décadence de nombreuses autres à un moment où elles ne ressemblaient pas encore à des "villes". En gros, l'agglomération québécoise n'a pas eu le temps d'accéder à une individualité reconnaissable. Le processus de personnalisation des villes, évident même en d'autres régions d'Amérique du Nord, a été brutalement interrompu au Québec par les contre-coups d'une évolution qui les a transformées en espaces urbains relativement indéfinissables. La dispersion et la carence des textes légaux en matière d'urbanisme(1) ont accentué ce phénomène, cependant que les municipalités ne disposaient ni de moyens de recherche ni de moyens financiers suffisants pour la réalisation d'une politique d'urbanification ; elles n'avaient d'ailleurs habituellement pas la volonté et même l'idée de se lancer dans une telle politique.

La recherche est la première condition d'une politique d'urbanification. Mais la recherche elle-même, pour se développer, suppose l'éta-

(1) L'examen de cette question fait l'objet du chapitre IV

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

blissement de cadres appropriés à l'intérieur desquels elle pourra définir ses objectifs et trouver le personnel compétent capable de les réaliser.

Création de centres de recherche et définition statutaire de la profession, telles sont, concrètement, les deux conditions de possibilité de toute véritable recherche en urbanisme. Dans l'un et l'autre cas ; les bases ont été jetées qui appellent une élaboration orchestrée par une politique d'ensemble orientée vers les activités de recherche.

a) Création de centres de recherche - La création, en 1961, de l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal est une réalisation dont il faut reconnaître l'importance. Cet institut naissant, le premier de langue française en Amérique, s'élève rapidement au niveau des standards académiques des écoles les plus réputées. Cependant, la recherche y est à toute fin pratique, inexistante. On n'y fait qu'enseigner, c'est-à-dire former des professionnels.

b) Définition statutaire de la profession - La fondation de la Corporation des urbanistes du Québec, en 1963, créait un précédent en Amérique. En fixant les normes professionnelles d'adhésion, cette loi-cadre mettait un cran d'arrêt à l'improvisation et, au moment où le besoin se faisait

3. L'URBANISATION ET L'"URBANIFICATION"

sentir d'urbanistes qualifiés, faisait un tri parmi ceux qui pouvaient effectivement prétendre à exercer la profession.

Si les structures indispensables à la recherche sont en place, encore qu'à l'état embryonnaire, la recherche, elle, ne se fait pas, d'où la nécessité d'une politique de stimulation, d'une redéfinition des conditions d'aide financière, tant aux institutions qu'aux individus, et d'une participation plus grande du Gouvernement aux activités de recherche proprement dites.

Cependant l'ampleur sans cesse accrue des phénomènes d'urbanisation oppose un défi toujours plus grand à la recherche fondamentale et opérationnelle qui est loin de disposer de moyens adéquats.

Au Québec comme ailleurs, l'urbanisation est un fait aussi irréversible que les progrès de la science. La Commission Parent citait des chercheurs américains selon qui "depuis le début de l'ère chrétienne, les connaissances ont doublé une première fois en 1750, une deuxième fois en 1960" (voir vol. 2 p. 191). Les nouvelles manifestations du progrès sont nombreuses et variées. Elles touchent à tous les domaines et les effets en sont ressentis partout. Nous sommes entrés dans une ère de progrès dont la fin n'est pas proche et qui aura des répercussions profondes sur toutes nos vies. Il est probable que la vie urbaine d'une façon générale en sera modifiée et que nous connaîtrons une vague d'urbanisation plus rapide que jamais. Il importe dès maintenant d'en prévoir les conséquences, à l'égard des collectivités comme à l'égard des individus.

Ce qui arrive est probablement inévitable, mais comment s'assurer qu'à l'occasion de réalisations particulières, l'intérêt public et l'intérêt privé coïncideront ou ne divergeront pas ? Comment protéger le petit propriétaire foncier ? Comment prévoir que les dépenses en capital social fixe pourront suivre les investissements privés ? Evidemment, ces investissements massifs sont rentables en ce sens que les valeurs immobilières augmentant rapidement, le produit de la taxe foncière lui-même augmentera en conséquence. Il augmentera

4. L'URBANISATION ET LA LIBERTE

d'autant plus que les zones affectées sont souvent des zones de taudis qui coûtent à la municipalité, plus cher qu'elles ne rapportent. Mais ces investissements ne font pas que rapporter de l'argent, ils occasionnent aussi des dépenses publiques. Est-ce qu'il y a équivalence entre les dépenses publiques et les dépenses privées ? Peut-on vraiment prévoir les centres communautaires, les écoles, les églises, les parcs qu'il faudra construire pour faire face aux besoins qui se manifestent ? Peut-on les construire rapidement pour éviter que, longtemps encore, la ville ressemble à un énorme chantier de construction qui n'offre d'autre attrait que celui d'un chantier ?

Le droit traditionnel a toujours favorisé l'intérêt privé. Comme l'écrit un auteur canadien : "Apart from the persuasive effect of the Master Plan on subdivision control, the general theory behind all Canadian acts, with two exceptions, is that the plan itself will have no binding effects on private interests. Just as a municipality would hesitate to plan if the law made the plan binding on it for, say, ten years, in the same way it would hesitate to plan if the plan made it binding on a private interest. If a plan were to bind the citizen, the unfortunate confusion between planning and zoning would be worse confounded"...et il ajoute "the variables in planning are so great that no single factor in the

4. L'URBANISATION ET LA LIBERTE

success or failure of a plan can be charged with the whole credit or blame" (1)

Sous-jacentes à cette tendance du droit se retrouvent les attitudes suivantes :

-L'intérêt individuel ou l'intérêt de la collectivité, suivant le cas, peut primer. Mais ni l'un ni l'autre ne sont étudiées dans leur dépendance mutuelle. Les intérêts particuliers et communautaires doivent être laissés libres de s'exprimer, de s'opposer et même à la fin d'avoir gain de cause.

-Le plan lui-même est considéré comme le résultat du travail d'un urbaniste ou d'un groupe d'urbanistes qui, dans l'élaboration du plan, n'ont pas eu à consulter les collectivités et les groupes.

-Du plan on passe à un règlement de zonage. C'est à ce stade que les intérêts individuels seront mis en cause. Ils pourront être consultés au préalable et de toute façon pourront avoir recours aux tribunaux. C'est aux tribunaux que reviendra à la fin la tâche de trancher les conflits d'intérêt.

-Aucune des parties du plan n'a une très grande influence sur la réalisation de celui-ci.

Cette conception qui fait du plan l'aboutissement des efforts des seuls techniciens, du règlement de zonage le seul document autorisant l'expression des intérêts individuels, de chacune des parties

(1) Milner : Canadian Bar Review, 1957

du plan des éléments ne liant pas la décision, va à l'encontre de la notion moderne de planification. Cette dernière exige que l'intérêt collectif et l'intérêt privé soient liés l'un à l'autre et, à plusieurs égards, indissociables, que le plan soit le produit d'une réflexion communautaire et que chaque groupe de citoyens puisse s'exprimer à tous les stades de l'élaboration du plan, que le règlement de zonage soit l'effet direct et constant de la planification et finalement qu'on ne puisse laisser aux libres jeux des intérêts directement impliqués un pouvoir qui équivaldrait à un droit de veto ou à remettre entre leurs mains l'avenir du plan lui-même.

Planifier, c'est, par définition, organiser production et consommation pour en assurer l'harmonie. Transposé dans le cadre urbain, ce programme ne vise pas à autre chose qu'assurer l'harmonie entre les exigences futures du citadin, à la fois producteur et consommateur. Il ne saurait donc en aucune façon constituer une atteinte à sa liberté, qu'il se propose au contraire d'assurer et de garantir pour l'avenir.

C'est pourquoi le souci primordial d'une législation sur l'urbanisme devrait être de protéger la liberté de tous les usagers, présents et futurs, des territoires en cause.

4. L'URBANISATION ET LA LIBERTE

- Elle doit assurer, en premier lieu, la liberté de ceux qui possèdent le terrain, c'est-à-dire les actuels usagers des villes. Les droits acquis constituent dans notre société l'ossature et le ferment du progrès, dont nulle spoliation ne saurait se prévaloir. La planification urbaine ne devrait se traduire, pour l'usager traditionnel, que par une amélioration systématique de ses propositions.

- Cependant, elle doit aussi garantir la liberté des nouveaux venus, émigrés des régions en voie de dépeuplement, c'est-à-dire des nouveaux usagers de l'urbanisation moderne, qu'elle se propose précisément d'attirer vers la ville en leur offrant des avantages constamment améliorés, ces nouveaux venus devant constituer à leur tour pour la ville un facteur permanent d'enrichissement et de croissance. Des conditions optima d'installation et de disposition des lieux, d'aménagement des sites pour le travail, le loisir, le logement et les déplacements, doivent donc être prévus pour assurer, en même temps que la croissance naturelle des villes, l'assimilation des ruraux qu'elles doivent logiquement continuer d'attirer.

- Enfin, il est une liberté qu'on oublie trop souvent et que les textes devraient aussi protéger : c'est la liberté de l'Etat, et des divers niveaux de l'autorité, de définir l'orientation du développement, et par voie de conséquence, de déterminer les moyens d'intervention, avec pour objectif

4. L'URBANISATION ET LA LIBERTE

l'intérêt du plus grand nombre et l'amélioration des conditions de vie de la population.

Pour toutes ces raisons, l'urbaniste, étant donné l'importance des projets et la conception moderne de la planification, doit être en mesure de dialoguer à tous les stades de l'élaboration du plan, et d'organiser sa consultation en tenant compte de l'importance des bénéfices que les divers groupes pourront retirer des divers projets qu'il pourra mettre en avant ou simplement rendre possibles. S'il s'agit, par exemple, d'un projet de centre urbain dont l'objet est de servir toute la communauté, le vote de la communauté prendra le pas sur les groupes d'intérêts adverses. Par contre, pour les projets dont l'incidence sera très localisée et qui n'intéresseront qu'un groupe peu important d'intérêts, la consultation pourra être plus restreinte. Dans tous ces cas, il faudra que la consultation se fasse avant, pendant et après l'élaboration du plan directeur.

Les Semaines Sociales de France tenues à Brest en 1965 portaient sur la "révolution urbaine". Un auteur, résumant les travaux présentés à ces Semaines, disait que jusqu'ici, "la liberté humaine a eu peu de part dans une urbanisation abandonnée aux déterminismes de toutes natures". Devant ces déterminismes, l'individu, arraché aux structures traditionnelles, s'est souvent montré passif, même réticent.

Pourtant, plus que jamais, il doit être un participant. S'il veut être libre, il doit être partisan d'une urbanisation volontaire".

Autrement, l'urbanisation rapide que nous connaissons pourrait aboutir à tous les méfaits.

Conclusion

L'urbanisation est un processus irréversible. Liée à l'industrialisation, elle est aujourd'hui l'un des problèmes majeurs auxquels font face tous les pays développés.

Au Québec, où le développement est extrêmement inégal, l'urbanisation se présente sous des formes multiples. Tantôt elle est le reflet d'un développement industriel et technologique très poussé qui met certaines parties du territoire sur un pied d'égalité avec l'économie la plus florissante du monde (Etats-Unis). Tantôt, elle est l'expression d'un développement limité à la monoproduction minière ou forestière. Elle est enfin l'effet dégradé des migrations provoquées par la désintégration ou la stagnation d'économies régionales traditionnelles.

Dans le premier cas, on assiste à l'éclatement des agglomérations, à l'apparition d'espaces urbains étendus mais inégalement aménagés, à la formation de véritables régions métropolitaines qui, pour reprendre l'expression de Jean Gottmann, ont tendance à devenir des "macropolis". L'évolution de Montréal et de sa région s'oriente dans ce sens-là.

Dans le deuxième cas, on constate soit la création de nouvelles agglomérations qui n'ont souvent de villes que le nom, et qui sont généralement dépour-

vues d'un arrière-pays peuplé, soit le groupement géographique de centres urbains correspondant chacun à une fonction spécifique.

Le troisième cas exprime un double phénomène : désurbanisation ou pourrissement urbain des agglomérations à économie traditionnelle, urbanisation perturbée de grands centres régionaux qui ne sont pas équipés pour recevoir des flots migratoires importants et qui, pour cette raison, ou bien servent de relais de migration, ou bien deviennent en permanence des lieux de transit, des populations nouvelles remplaçant peu à peu les populations anciennes jusqu'à ce qu'elles soient elles-mêmes remplacées.

La coexistence, plus ou moins anarchique, de divers niveaux d'urbanisation correspondant à différents niveaux de développement économique complique le problème de l'urbanisation dans son ensemble. Au laisser-faire qui préside à l'aménagement de chaque noyau urbain s'ajoute le laisser-aller des relations prévalant entre les divers noyaux. De sorte que non seulement les déséquilibres s'aggravent mais, du fait de leur aggravation, mettent en cause l'existence de chacun des noyaux et deviennent insolubles.

Une mise en ordre s'impose donc de toute urgence. Il s'agit d'urbanifier le Québec. Cette urbanifi-

5. LE ROLE DE L'ETAT

cation doit tenir compte des données québécoises du problème de l'urbanisation. Cela signifie que, plus qu'ailleurs peut-être, étant donné la différence accentuée des niveaux d'urbanisation et de développement, une planification de l'aménagement territorial ou une loi-cadre d'urbanisme doit être prévue de façon :

- à ordonner le développement des grands centres métropolitains,
- à permettre aux conurbations secondaires de s'épanouir en fonction de leurs liaisons internes,
- à assurer l'organisation de l'arrière-pays rural autour de ses centres naturels ou, dans certains cas, à faciliter l'évacuation de régions condamnées en fonction de l'organisation de centres de remplacement.

Cette triple nécessité implique l'intervention systématique de l'Etat qui, par sa connaissance des problèmes globaux d'ordre économique, démographique et social, est le seul capable d'imposer des normes rationnelles d'aménagement physique aux diverses régions de la province.



celles-ci doivent tenir compte des données géographiques
de problèmes de l'urbanisation. Cela signifie que
plus qu'ailleurs, dans les zones de développement
et de croissance des niveaux d'urbanisation et de
développement, une planification de l'aménagement
territorial ou une loi-cadre d'urbanisme doit être
prévue de façon :

- à ordonner le développement des grands centres
métropolitains,
- à permettre aux communautés secondaires de s'ag-
grandir en fonction de leurs liaisons internes,
- à assurer l'organisation de l'arrière-pays rural
autour de ses centres naturels ou, dans certains
cas, à faciliter l'évacuation de régions congestionnées
en fonction de l'organisation de centres de res-
tauration.

Cette triple nécessité implique l'intervention des
autorités de l'État qui, par sa connaissance des
problèmes globaux d'ordre économique, démographique
et social, est le seul capable d'imposer des normes
rationnelles d'aménagement physique aux diverses
régions de la province.



**Bookkeeper**[®]

Deacidification for Libraries and Archives

November 2009

BNQ



C 000 176 006