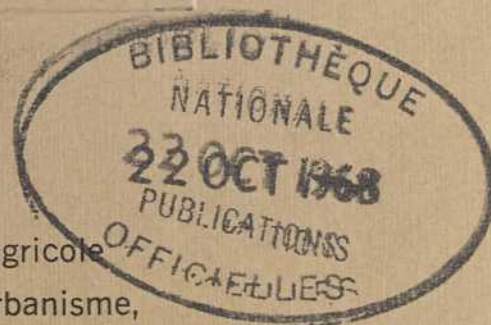


OFF
A38A46
A18/F44
Ex.2

A.R.D.A.* _____ F.Q.H.U.A.D.T.*



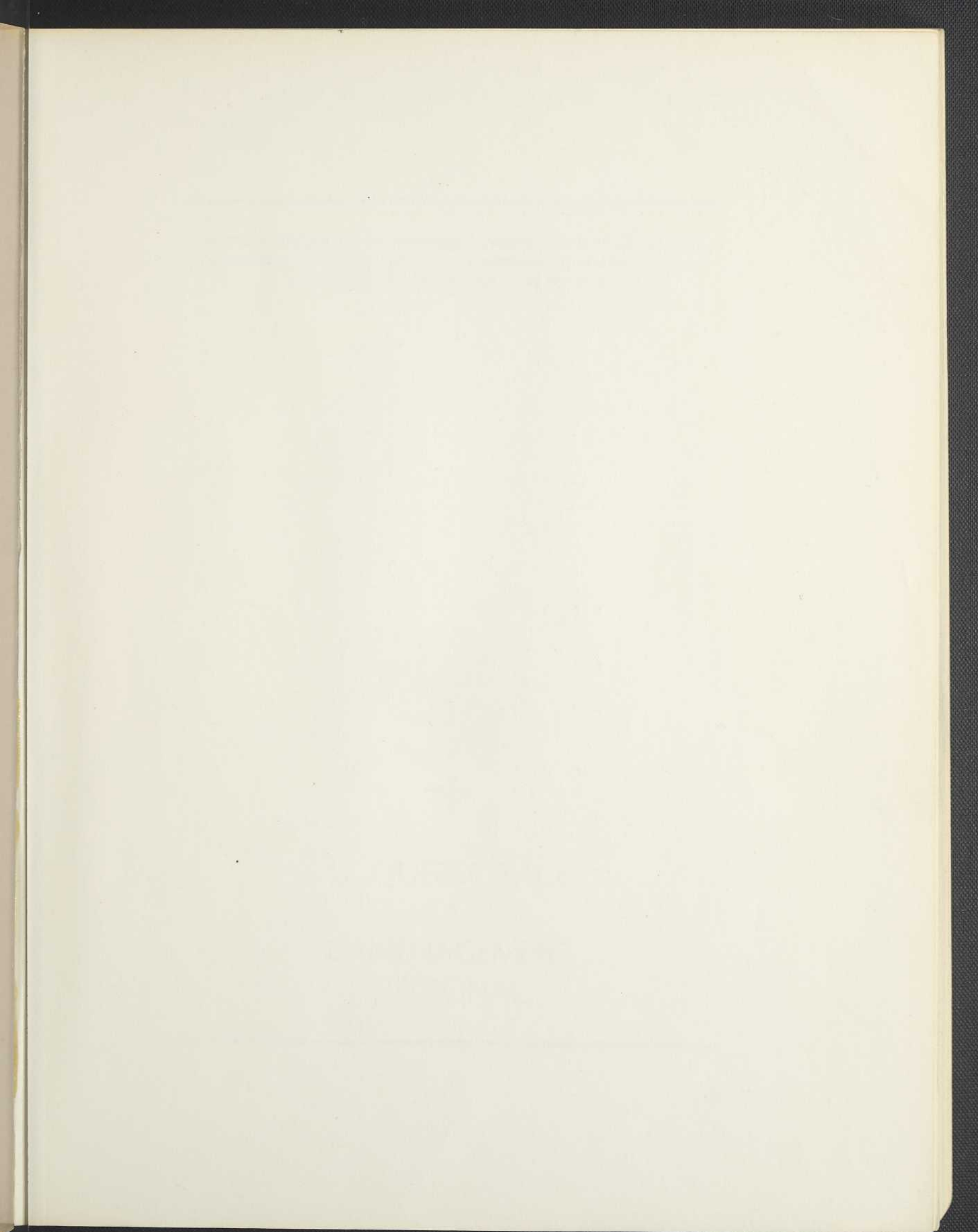
LE QUÉBEC FACE À L'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

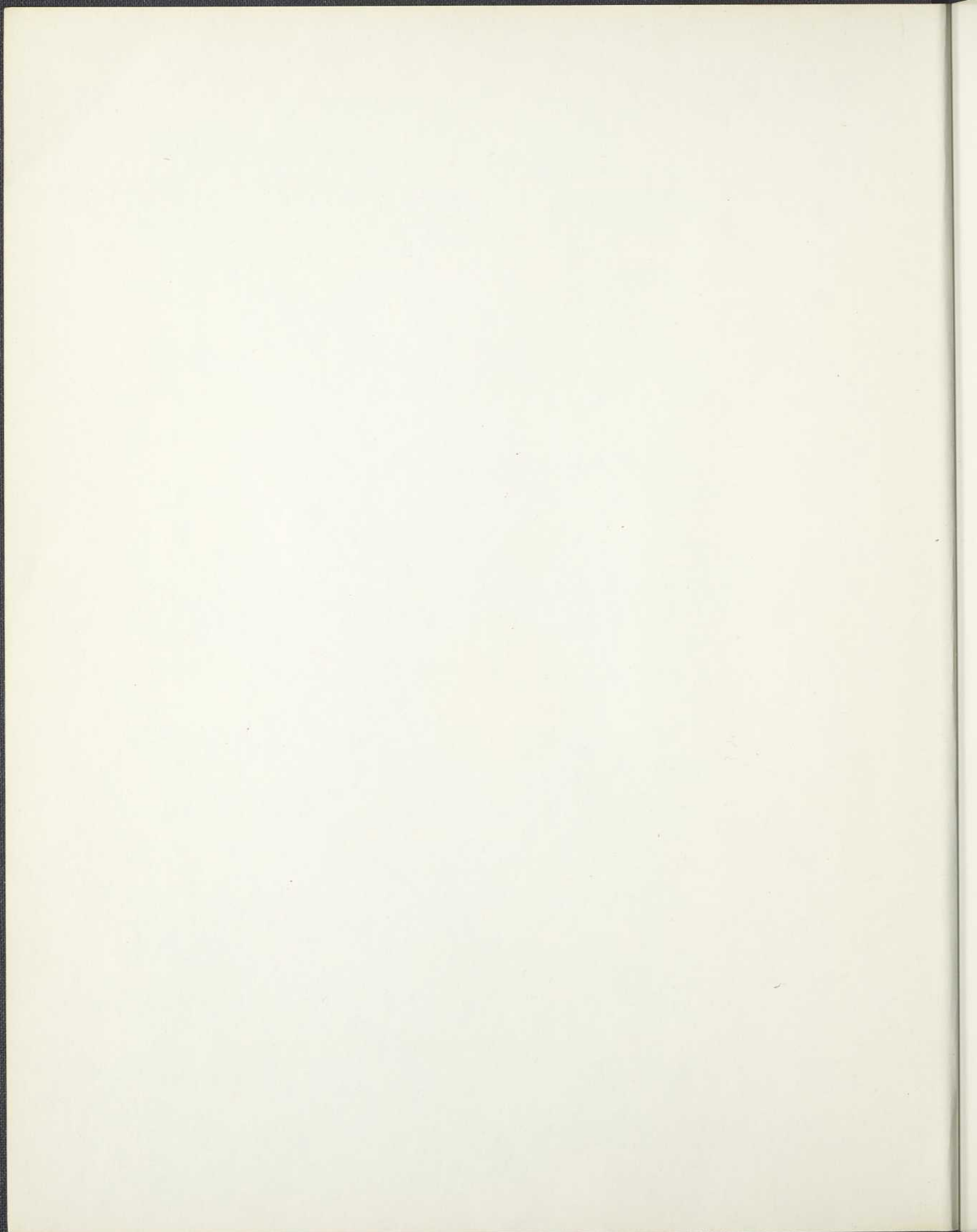


*L'aménagement rural et le développement agricole
*Fédération québécoise pour l'habitation, l'urbanisme,
l'aménagement et le développement des territoires



Bibliothèque Nationale du Québec





Journées d'étude de la Fédération québécoise pour l'habitation,
l'urbanisme, l'aménagement et le développement des territoires —
13 et 14 octobre 1967, Université de Montréal



LE QUÉBEC FACE
À
L'AMÉNAGEMENT
RÉGIONAL

THE QUEBEC REGIONAL
COUNCIL OF THE
FEDERAL GOVERNMENT
OF CANADA

THE QUEBEC REGIONAL
COUNCIL OF THE
FEDERAL GOVERNMENT
OF CANADA



OFF
A38A46
A18/F44
Ex. 2

La Fédération québécoise pour l'habitation, l'urbanisme, l'aménagement et le développement des territoires, remercie

L'HONORABLE MAURICE SAUVÉ,
ministre des Forêts et du
Développement régional du Canada

L'HONORABLE CLÉMENT VINCENT,
ministre de l'Agriculture et de la
Colonisation du Québec

qui ont marqué une fois de plus l'intérêt qu'ils portent à l'aménagement régional en permettant que les frais d'impression de cette publication soient assumés conjointement par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, selon les termes de l'entente fédérale-provinciale pour l'Aménagement rural et le développement agricole (A.R.D.A.)

LES MEMBRES DE LA SOUS-COMMISSION QUÉBÉCOISE D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Georges Robert, Urbaniste-conseil, représentant de la Sous-Commission à la Commission Permanente de la Fédération Internationale pour l'Habitation, l'Urbanisme et l'Aménagement des Territoires

Coordonnateur : MARCEL BÉLANGER, Géographe, Professeur à l'Université de Montréal

JEAN BÉRARD, Ingénieur forestier, Directeur adjoint de l'Association Canadienne des Pâtes et Papiers

Mme LOUISE de LABERBIS, Sociologue, Professeur à l'Université de Montréal

CHARLES CARLIER, Urbaniste

PIERRE CAZALIS, Géographe, Professeur à l'Université Laval

GUY DUBREUIL, Anthropologue, Professeur à l'Université de Montréal

HENRI DORION, Géographe, Professeur à l'Université Laval

ROBERT HIRSCH, Économiste, Conseiller technique du Conseil d'Orientation Économique du Québec

Mlle DANIELLE ROUTABOULE, Urbaniste, Architecte-Paysagiste

GROUPES REPRÉSENTÉS AUX JOURNÉES D'ÉTUDE DE LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE POUR L'HABITATION, L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPE- MENT DES TERRITOIRES

Municipalités

Rimouski	La Pocatière
Les Cèdres	Montréal
Rivière-du-Loup	Sherbrooke
Murdochville	Chicoutimi
Lachine	Granby
Trois-Rivières	Laval
Longueuil	

Conseils économiques régionaux

Conseil Économique Régional du Nord-Ouest Québécois
Conseil Économique Régional de l'Ouest du Québec
Conseil Économique des Cantons de l'Est
Conseil d'Aménagement et d'Expansion de la Côte du Sud
Union des Conseils de Comtés

Ministères et organismes provinciaux

Ministère de la Famille et du Bien-Être
Ministère de l'Agriculture
Conseil d'Orientation Économique du Québec
Hydro-Québec
Ministère des Affaires Municipales
Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec

Ministères fédéraux et organismes fédéraux

Ministère des Finances
Ministère du Commerce et de l'Industrie
Société Centrale d'Hypothèques et de Logement

Associations professionnelles

Association des Architectes de la Province de Québec
Corporation des Urbanistes du Québec
Association des Architectes-Paysagistes de la Province de Québec

Association Internationale des Urbanistes
Association des Géographes de l'Amérique Française
Association Canadienne des Économistes
Association Canadienne des Anthropologues, Psychologues Sociaux et Sociologues de Langue Française
Les Arpenteurs-Géomètres de la Province de Québec
Société Française des Urbanistes

Universités

Montréal	McMaster (Hamilton)
Laval (Québec)	Massachusetts Institute of Technology
Sherbrooke	

Compagnies diverses ou organismes

Canadien Pacifique
Photographic Survey
Aéro Photo
Crédit Foncier Franco-Canadien
Chambre de Commerce Française
La Sauvegarde
La Compagnie de Jésus
Evêché de Valleyfield
Le Centre Diocésain de service social de Saint-Jean
La Société Saint-Jean-Baptiste de Québec

INTRODUCTION — MINISTRE PAUL DOZOIS	11
CONFÉRENCES D'ORDRE GÉNÉRAL	17
Charles Carlier	19
Ministre Edgar Pisani	27
Henri Dorion	47
Pierre George	63
Benoît Bégin	75
Alexandre Sokolski	99
EXPOSÉS SUR LE QUÉBEC	111
Marcel Bélanger	113
Pierre Cazalis	129
Georges Robert	145
Robert Hirsch	169
Danièle Routaboule	191
Guy Dubreuil	205
EXEMPLES ÉTRANGERS	223
Roger Lamoise	225
Georges Candilis	231
SYNTHÈSE	237
Jean Alaurant	237

Introduction

MINISTRE PAUL DOZOIS

Introduction
PART I

ALLOCUTION de l'Honorable PAUL DOZOIS

Premier ministre intérimaire

Ministre des Finances

et des Affaires municipales du Québec

C'est avec plaisir que j'ai accepté l'invitation de votre Fédération à présider le banquet de clôture de ses assises annuelles, car le gouvernement du Québec attache beaucoup d'importance aux problèmes du logement et de l'aménagement du territoire en général.

Permettez-moi, au début de cette allocution, de saluer la présence parmi nous d'éminentes personnalités européennes, et, en particulier, de M. Edgar Pisani, que nous aurons le plaisir d'entendre ce soir. M. Pisani possède indéniablement une très bonne vue d'ensemble de l'administration en général et de la planification régionale en particulier puisque, au cours de sa carrière, il a oeuvré dans différentes sphères administratives : comme préfet, comme ministre de l'Agriculture, comme ministre de l'Équipement et aussi comme maire. Sa réputation est internationale et nous avons la certitude que ses propos vous intéresseront grandement.

Pour ma part, je voudrais rappeler brièvement quelques réalisations et quelques projets du gouvernement du Québec dans le domaine de l'aménagement.

Tout le monde reconnaît aujourd'hui la place que tient, que doit tenir l'urbanisme dans notre vie de tous les jours. Le gouvernement s'apprête à faire un pas de plus dans ce domaine et n'attend que les conclusions du rapport de la Commission provinciale d'urbanisme pour procéder.

Cette commission, dont la création remonte à 1963, est présidée par M. Jean-Claude LaHaye, dont vous connaissez tous la compétence. Cet organisme consultatif avait deux buts bien précis. Il devait d'abord identifier les objectifs généraux de l'action gouvernementale en matière d'urbanisme. Il devait ensuite élaborer le schème d'une législation sur l'urbanisme appropriée aux besoins du Québec.

Dès que son rapport nous sera soumis, nous l'étudierons afin de préparer, entre autres choses, une législation provinciale sur l'urbanisme.

Si nous n'avons pas encore légiféré dans ce domaine, il ne faudrait pas conclure que nous sommes restés inactifs sur les plans technique et administratif. Au ministère des Affaires municipales, le service du plan et des projets, dont la création remonte au mois de novembre de l'an dernier, a justement pour tâche principale, en rapport avec ses études sur le regroupement municipal, d'établir une carte municipale théorique du Québec. Ce service du plan comprend trois groupes de travail correspondant à trois catégories de problèmes auxquels font face les municipalités : les structures, le développement socio-économique et l'aménagement physique. Doté d'une équipe polyvalente composée de spécialistes de différentes disciplines, ce service non seulement nous fournit et nous fournira de précieuses indications sur le regroupement municipal et sur les fusions de services intermunicipaux mais contribuera également à l'aménagement du territoire des municipalités.

De son côté, la Société d'Habitation du Québec, dont j'ai eu le privilège de parrainer la législation devant l'Assemblée législative en juin dernier, a commencé son action dans des secteurs qui ne sont pas directement de l'aménagement mais qui en sont quand même des correctifs : la rénovation urbaine et la construction d'habitations à loyer modique.

Il y a quelques semaines, j'ai annoncé, lors du colloque de l'Institut canadien des affaires publiques, que le gouvernement du Québec venait d'approuver un plan quinquennal prévoyant des dépenses de l'ordre de 400 millions de dollars. On accordera la priorité à la construction d'habitations à loyer modique et à l'élimination des taudis.

Ces 400 millions de dollars seront ainsi répartis : 300 millions de dollars à des prêts pour la construction d'habitations et 100 millions de dollars en subventions à la rénovation urbaine. Nous considérons, comme vous le voyez, que le logement constitue une priorité majeure au Québec.

Les municipalités ont d'ailleurs compris leurs responsabilités

dans ces deux secteurs puisque plus d'une soixantaine d'entre elles s'y sont déjà engagées ou s'apprêtent à entrer en action.

D'autre part, en ce qui concerne la région du bas du fleuve Saint-Laurent, région ayant fait l'objet des études du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec, le Conseil des ministres a accepté la programmation qui lui avait été soumise par le Conseil d'Orientation économique du Québec. Cette programmation entraînera des déboursés de 250 millions de dollars répartis sur une période de cinq ans. Elle comprend une quarantaine de programmes complexes dont les objectifs seront les suivants :

- 1) Modernisation des secteurs traditionnels : agriculture, forêts, pêcheries, environ 55 millions de dollars;
- 2) Action dans le domaine de l'industrie des mines et du tourisme par la création d'activités nouvelles, environ 60 millions de dollars;
- 3) Formation et reclassement de la main-d'oeuvre, environ 80 millions de dollars;
- 4) Accélération de l'urbanisation et mise en place de nouvelles infrastructures, environ 55 millions de dollars;
- 5) Etablissement d'une structure efficace d'exécution du plan et de participation de la population.

Cette intervention déclenchera un processus de développement économique permettant à la région, une fois ce stade dépassé, de se développer par elle-même.

Enfin, il me reste à dire quelques mots du plan témoin de Montréal, bien connu sous le vocable Montréal Horizon 2000. Ce plan témoin, je vous le rappelle, touche une population de 3 millions de citoyens du Québec et de 7 millions en l'an 2000, prévoit-on. Le territoire étudié a un rayon de 35 milles autour de Montréal et s'étend de Sorel à Valleyfield et de Saint-Jean à Saint-Jérôme. Quelque 300 municipalités parmi les plus peuplées de notre province seraient comprises dans ce plan témoin.

Vous admettez facilement que le gouvernement ne peut s'en désintéresser, car le développement de la région de Montréal conditionne celui de tout le Québec. Il est donc tout à fait normal que le gouvernement se préoccupe de cette initiative qui affecte

une région aussi importante, aussi vitale pour le Québec que la région montréalaise.

En conséquence, le ministère des Affaires municipales étudiera les implications du plan témoin de la région métropolitaine de Montréal. Le ministère agira en collaboration avec le Conseil d'Orientation économique et avec tous les autres organismes intéressés, ceci par l'intermédiaire de son service du plan.

Il ne s'agit pas d'étudier le contenu du plan témoin. Il s'agit plutôt de formuler des recommandations pour que la planification du développement de la région métropolitaine de Montréal tienne compte de toute la planification qui s'élabore actuellement au Québec. Les besoins de la région de Montréal seront ainsi étudiés à la lumière des besoins de tout le Québec.

En conclusion, je crois utile de rappeler que le gouvernement doit veiller aux intérêts de tous les citoyens de la province sans exception. Quand une intervention à l'échelon d'une région est susceptible d'exercer une influence quelconque sur les autres régions, il est du devoir du gouvernement d'étudier les conséquences de cette intervention. D'ailleurs, comme il est difficile d'établir un plan directeur valable pour une municipalité sans tenir compte de ses voisines, il doit être difficile, je pense, de planifier une région sans songer à l'aménagement du reste du territoire.

Cette planification devra s'élaborer et se concrétiser avec la collaboration de tous les organismes publics et privés, avec la participation de la population car, en définitive, c'est pour l'homme que nous travaillons.

Conférences d'ordre général

CHARLES CARLIER
MINISTRE PISANI
HENRI DORION
PIERRE GEORGE
BENOIT BÉGIN
ALEXANDRE SOKOLSKI

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

CONFERENCE OF THE

Allocution d'ouverture

CHARLES CARLIER

Allocation of investment
in the capital

ALLOCUTION de M. CHARLES CARLIER,
Urbaniste-conseil, Secrétaire de la
Fédération québécoise pour l'habitation, l'urbanisme,
le développement et l'aménagement des territoires

Une fois de plus me revient l'honneur et le plaisir de vous souhaiter la bienvenue à ces journées au cours desquelles nous discuterons d'aménagement du territoire.

Une fois de plus, parce que depuis sept ans déjà, ce souci, soit sous forme d'urbanisme, soit sous forme d'aménagement du territoire, ne nous a pas quitté. Voilà la preuve d'une belle persévérance ou d'un bien malencontreux entêtement !

En effet, les premières manifestations du genre ont eu lieu en 1960, alors que nous nous étions occupés à l'époque de la mise au monde de la section régionale de la Mauricie de l'Association Canadienne d'Urbanisme. Ces journées nous avaient permis de tenir à Trois-Rivières un congrès de la Division du Québec qui connut un remarquable succès.

Depuis, c'est sous l'égide d'abord, puis de façon conjointe avec L'ACU, que furent organisées d'autres réunions.

En 1962, se tinrent des journées ayant pour thème "Pour un urbanisme québécois"; déjà le souci d'élargir la portée du sujet nous tenait. En février 1963, se déroulèrent les premières "Journées Internationales du Film sur l'Urbanisme"; au cours de ces assises nous ont fait l'honneur de leur présence MM. Pierre Laporte et René Lévesque, Ministres; comme invité d'honneur est venu pour la première fois M. André Wogenscky, Architecte-Urbaniste, ancien associé de Le Corbusier. Douze nations étaient représentées.

En novembre 1964, le titre annonce la préoccupation constante qui nous tenait en son pouvoir puisqu'il s'agit alors d'un colloque sur "La planification économique, l'urbanisme et l'aménagement du territoire"; cette fois encore nous fut assuré le concours de hautes personnalités québécoises. M. Laporte nous revint, tandis que M. Roland Parenteau, Directeur du Conseil d'Orientation

Economique et M. Pierre-Yves Pépin, Géographe, Professeur à l'Université de Montréal, se joignaient au groupe de travail. Comme invités d'honneur et conférenciers MM. Albert de Smaele, ancien Ministre, Président du Conseil Economique de Benelux, Philippe Lamour, Président de l'Aménagement du Territoire en France, Elie Mauret, Urbaniste chargé de l'aménagement rural du Languedoc-Bas-Rhône, et André Wogencky, Architecte-Urbainiste, avaient accepté de venir nous faire part de leurs points de vue dans leurs domaines respectifs.

En novembre 1965, de nouvelles "Journées Internationales du Film" sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire furent mises sur pied. Elles nous permirent d'entendre M. Paul Gérin-Lajoie, Ministre de l'Education, qui au cours du banquet de clôture fit connaître son opération aménagement, connue sous le nom d'Opération 55".

Comme invité d'honneur c'est M. Georges Candilis, Architecte-Urbainiste, ancien associé de Le Corbusier, lui aussi et actuellement Président du Bureau d'Aménagement de la Côte Française entre le Rhône et la frontière espagnole, qui cette fois était venu nous entretenir de son travail en aménagement du territoire et en urbanisme.

Me voici maintenant, en octobre 1967, avec le "Québec face à l'aménagement régional", et cette fois ont accepté de se joindre à nous M. Paul Dozois, Ministre des Affaires Municipales, Premier Ministre par intérim, M. Edgar Pisani, ancien Ministre de l'Équipement et de l'Agriculture de France, M. Georges Candilis, Architecte-Urbainiste qui nous revient, M. Roger Lamoise, Vice-Président de l'Association Internationale des Urbanistes, le Professeur Pierre George, de la Sorbonne.

Le Québec face à l'aménagement régional, un aménagement qui représente toujours un remarquable point d'interrogation.

Que doit-il être, que va-t-il être, qui va l'entreprendre, que va-t-il modifier, comment débiter ? Autant de questions qui ne semblent pas avoir reçu de réponses.

Depuis plus de sept ans, mais sept ans de façon officielle comme vient de le révéler la revue de nos activités, l'aménagement du

territoire a constitué pour un groupe de techniciens le problème majeur de toute organisation de la moindre parcelle du territoire québécois et, dès le départ, l'accent a été mis sur l'absolue nécessité d'envisager le problème dans son ensemble.

Le cheminement logique qui veut que dans ce domaine on aille du général au particulier n'a pu être suivi; c'est au contraire un chemin en zigzag qui a été parcouru, étant donné que l'effort premier de confection de programmes et de plans a été fourni en matière d'urbanisme, les réalisations prenant place tant bien que mal, après quoi le devant de la scène est actuellement occupé par la rénovation urbaine tandis que pointe à l'horizon l'aménagement régional et que l'aménagement du territoire n'est pas encore abordé à l'état pur.

Il n'empêche que chaque acte posé fait progresser l'idée; en même temps, il révèle une prise de conscience qui a atteint à peu près tous les milieux, à des degrés divers, de la vague préoccupation à la conviction profonde.

Il y a donc tout lieu de manifester de l'optimisme, même si certaines corrections doivent être apportées aux méthodes utilisées.

Cet optimisme cependant n'exclut pas certaines inquiétudes. Il est évident que les aménagements partiels réalisés pour le moment pourront révéler plus tard certains défauts qui proviennent justement de l'absence d'idée générale qui aurait dû présider à leur élaboration.

De tels faux pas peuvent être mis sur le compte de la jeunesse du phénomène et il est certain que petit à petit les améliorations souhaitables seront apportées.

Le malheur veut cependant que l'aménagement du territoire, celui d'un quartier de ville, d'une ville, d'une région ou du territoire national, c'est-à-dire celui du pays, produit des effets longs à se faire sentir dans le temps mais par contre extrêmement durables. Ce qui fait qu'une erreur commise au départ, par mauvaise projection ou absence de projection, compromet ledit territoire pour longtemps ou entraîne des corrections très coûteuses. D'où la prudence requise au moment de prendre une décision.

D'autre part, l'aménagement de ces territoires concerne toute la population, d'où la nécessité évidente d'une action réfléchie et concertée.

Mais il est impérieux de ne pas perdre de vue le besoin tout aussi nécessaire de la rapidité de cette action, parce que, si tout acte correctement posé sera bénéfique dans l'avenir, tout autre risque d'hypothéquer irrémédiablement cet avenir et, de plus, par une réaction en chaîne, compromettre le redressement de la situation.

Le géographe Jean Labrosse, parlant de l'aménagement du territoire, ajoute : discipline du sol. Il est certain que le sol ne se discipline pas tout seul et que c'est aux hommes qui précisément vivent de ce sol que revient la charge de la discipline.

Il s'agit donc bien plus d'une discipline à appliquer aux hommes, d'une part, et d'une discipline à appliquer par une autorité responsable, d'autre part.

Quelle est cette autorité ? La question a été posée il n'y a guère et il y fut répondu que cette autorité responsable était nos gouvernants, représentants de la population dans le régime que nous connaissons.

Régime basé sur une liberté individuelle poussée à l'extrême et au nom de laquelle partout et toujours sera refusée toute ligne de conduite qui pourrait nous être dictée, refus opposé à ceux-là même de qui les décisions sont réclamées.

Attitude pleine de contradiction bien sûr mais qui n'a rien d'étonnant, qui n'est d'ailleurs pas le seul obstacle sur le chemin de l'aménagement rationnel du territoire. Il y a l'attitude de tous les hommes, citoyens, dirigeants ou conseillers.

Les hommes politiques cherchent à donner satisfaction à la population, travail très difficile à accomplir dans une position inconfortable qui peut se comparer à celle du guide marchant le regard tourné vers l'arrière afin de s'assurer que le groupe qu'il dirige peut le suivre. Dans ce cas, la vitesse de progression est forcément réduite.

Les conseillers ayant une solution à apporter au problème qui leur est posé se trouvent devant la possibilité d'adopter deux attitudes : l'une dure, l'autre molle, floue, incertaine.

La dure consiste bien sûr à faire, après examen, les recommandations qui s'imposent sur le plan purement rationnel; l'autre au contraire, dite réaliste, tiendra compte de la position dans laquelle se trouve le maître d'ouvrage et à s'occuper des soucis et difficultés qu'il y a à faire accepter une proposition basée sur la seule logique. Là intervient l'art du possible.

Il n'apparaît pas que le deuxième comportement soit le bon. On peut douter en effet de l'aide apportée lorsque celle-ci consiste à forcer encore le choix dans tout un éventail d'éléments auquel on aboutit lorsque l'on ne tranche pas.

De plus, il existe une différence de qualité dans la série de choix proposés et l'on court le risque de voir le moins bon retenu et pressé à l'adoption.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que l'homme politique se retrouve quasiment seul au moment décisif, privé de l'appui d'une administration forte et bien structurée, dont les conseils pourraient lui être d'un précieux secours.

Au moins apercevons-nous là le partage des responsabilités, responsabilités extrêmement lourdes qui doivent nous conduire à les considérer avec sérieux.

En conclusion, population, dirigeants et experts, nous portons tous la charge de l'avenir du pays.

Avenir qui doit comporter le mieux-être de chacun ou tout au moins un bien-être plus généralisé et plus également réparti, à un moment où, précisément, les conditions pour l'atteindre se font de plus en plus difficiles.

Ce but, si nous voulons sincèrement travailler à l'atteindre, nous demandera encore bien des efforts; encore faut-il que chacun soit convaincu qu'ils nous seront plus légers que ceux que nous imposerait la nécessité plus tard, un plus tard qui n'est pas bien lointain.

Pour le moment, mon propos n'est pas d'entrer dans la technique de l'aménagement; j'aimerais cependant rappeler qu'il dépendra d'actes volontaires et sera le fruit d'une autorité décidée.

D'un autre côté, il dépendra également de l'œuvre d'équipe, non pas d'un groupe d'individus de professions différentes mais de personnes à même de travailler ensemble, détenant une mentalité telle que le travail de chacun révélera le souci qu'il a de celui des autres.

Ceci facilitera, ou même permettra, la synthèse et ultérieurement l'élaboration des propositions.

C'était là simplement quelques réflexions à bâtons rompus qui m'ont été inspirées par le thème de ces journées.

Il me reste maintenant à vous présenter l'équipe qui depuis quatorze mois travaille à la composition d'un livre consacré au Québec et à l'aménagement du territoire ⁽¹⁾, travail qui a requis de chacun de peser et repeser les idées mais surtout, et peut-être est-ce là le plus important, de les confronter à celles des autres et de fonder une de ces équipes pluridisciplinaires dont la recherche et l'action ont tant besoin.

Sans plus tarder, je cède la parole, souhaitant de vous voir retirer quelque profit de nos efforts.

(1) Le Québec à l'heure de l'aménagement du territoire

Ouvrage collectif publié par la Sous-Commission québécoise d'aménagement régional et diffusé par plusieurs organismes internationaux.

Aménagement du territoire et planification régionale

EDGAR PISANI

Aménagement du territoire
et planification régionale
M. J. L. L.

CONFÉRENCE de M. EDGAR PISANI,
Ancien Ministre de l'Équipement de France,
Ancien Ministre de l'Agriculture

A la date où nous sommes, en dépit de l'impression que l'on peut avoir en traversant cette province du Labrador jusqu'à Montréal, à l'époque où nous sommes, nous commençons à découvrir que l'espace est un bien mesuré. Nous avons cru longtemps, nous croyons encore qu'il sera aussi indéfiniment disponible qu'il a toujours été, or, même dans une province comme celle-ci, même dans un continent comme celui-ci, nous savons que nous mesurerons un jour le poids d'une double évolution : la première c'est l'accroissement considérable de la population; la seconde c'est la consommation chaque jour plus grande d'espace par individu vivant.

Nous découvrons, très vite, beaucoup plus qu'on ne l'imagine, que de biens dont nous pensions qu'ils ne nous seraient jamais mesurés nous sont mesurés, je veux dire l'espace et l'eau. L'aménagement du territoire, c'est d'une certaine façon la prise de conscience de ce que des biens naturels jusqu'ici indéfiniment ou infiniment mis à notre disposition, risquent de nous manquer. La terre devient une denrée rare et l'agronome que j'ai été très provisoirement vous surprendrait en vous disant quel est le pourcentage de la superficie du globe qui est actuellement cultivée ou qui serait demain cultivable. Ce chiffre s'exprime en quelques points pour cent.

Au rythme où évolue la population, au rythme où nous consommons l'espace, le problème nous sera bientôt posé.

L'aménagement de l'espace c'est aussi l'aménagement du temps de l'homme. L'une des raisons pour lesquelles nous devenons tellement attentifs à ces problèmes d'aménagement c'est précisément que la qualité de l'aménagement commande la qualité de notre temps et que le temps est le domaine de notre liberté. En définitive l'aménagement de l'espace par les commodités qu'il donne, par les perspectives qu'il ouvre, par l'impression de dépendance ou de non dépendance qu'il crée, touche aux biens

les plus fondamentaux de la civilisation et de l'espèce humaine — je veux dire la liberté.

A cet égard, revenons sur ce qui a été dit tout à l'heure. Je voudrais indiquer que nous nous trouvons à un carrefour de cette civilisation, à un des moments de grande mutation de cette civilisation puisque après tout l'homme a mis quelque 2,000 ans pour de nomade devenir sédentaire, et voici qu'en 20 ans de sédentaire il est devenu nomade. Il l'est journalièrement par ses migrations alternantes commandées par le travail; il l'est hebdomadairement par ses migrations hebdomadaires commandées par le repos; il l'est annuellement par ses migrations commandées par le goût d'aventure puisque désormais on ne prend pas ses vacances pour se reposer mais pour se fatiguer un peu plus que pendant le reste de l'année, mais dans un milieu différent de celui auquel on est habitué.

Ainsi s'explique ce que je disais tout à l'heure concernant la consommation d'espace : non seulement ces loisirs exigent des espaces disponibles mais encore pour y atteindre il nous faut farder le corps de l'espace national d'un nombre infini d'ouvrages qui, si nous n'y prenons pas garde, le défigureront très profondément.

Troisième remarque, et vous me pardonnerez de vous jeter brutalement quelques remarques ainsi au visage, mon propos n'étant que de provoquer un débat, troisième remarque, je souhaiterais en dépit de la tentation que l'on pourrait avoir — et je vais ici aborder un problème de doctrine — que l'on évite de confondre l'aménagement du territoire et la croissance économique. Je dirai même qu'à la limite ces deux termes qui s'appliquent à la même matière sont contradictoires car l'aménagement du territoire c'est une atteinte portée aux pentes naturelles de la croissance économique, c'est une espèce de temps de grâce que le spécialiste de l'espace demande à l'économiste pour que celui-ci n'accomplisse pas ce que naturellement il accomplirait, qu'il accomplisse autre chose au nom d'intérêts supérieurs d'une autre nature : intérêts d'équilibre, intérêts d'épanouissement des hommes. Je ne viens pas dire que l'aménagement du territoire est en contradiction avec la loi économique, il est différent de la loi économique, il l'infléchit, en modifie le cours ou le rythme, il est d'une certaine façon un investissement et doit être considéré

comme un investissement, c'est-à-dire qu'il est une mise en réserve d'une ressource ou la création d'une dépense complémentaire pour la création interne d'une richesse mieux équilibrée, d'un espace mieux aménagé. Ainsi donc il convient bien de noter que si la matière de l'aménagement du territoire est très largement l'économie, l'économie n'impose pas ses lois sans nuance, sans aménagement à cette discipline nouvelle de l'espace.

Mais un problème se pose tout de suite. Deuxième problème de doctrine extrêmement important : qui paie le coût différentiel entre l'acte économique que suggérerait la loi économique rigoureuse et l'acte économique que l'on fait accomplir au gré de l'analyse de l'aménagement du territoire ? C'est très clair, c'est la collectivité publique qui doit payer ce déséquilibre volontaire en quête d'un équilibre recherché. Ainsi donc, s'explique l'intervention de la collectivité publique dans l'acte économique; elle a pour objet de compenser la dépense différentielle que la collectivité, au nom d'intérêts supérieurs, a imposé à la loi économique pour le bonheur ou pour l'avenir des hommes.

Je voudrais maintenant aborder une tentative de définition de l'aménagement du territoire. Je le ferai à la fois positivement et négativement.

L'aménagement du territoire est un art, il n'est pas une technique — j'y reviendrai tout à l'heure — il est essentiellement une intervention qui a peine à obéir à des lois claires, générales, permanentes, il se nourrit de cas concrets. Il est en cela — je le dis parlant de mon pays — il est en cela très difficilement adaptable au système mental très cartésien, très logique des pays latins, il est au contraire tout fait d'une recherche d'exceptions au niveau d'une réalité humaine qu'il s'agit de modifier ou d'entraîner dans tel ou tel sens.

Il n'est pas une technique mais une politique, et sur ce point je voudrais insister beaucoup. Il est une politique d'abord parce qu'il dépend des options politiques fondamentales d'un État; je voudrais pour le démontrer prendre le cas de la France au moment où s'ouvrent ces frontières européennes, nous devons, et nous le sentons bien et nous le savons déjà, réviser totalement nos études d'aménagement du territoire parce que les frontières de l'est, les frontières du nord et les frontières du sud sont en train de tomber,

nous ne travaillons pas dans un espace géométrique, nous travaillons dans un espace biologique, dans un espace polarisé, et dans cet espace polarisé les frontières constituaient des obstacles au travers desquels les flux ne passaient pas.

Abaissier les frontières c'est faire que les flux vont traverser ces fleuves et ces lignes imaginaires au point de créer tout un nouveau réseau avec tout un système de seuils et d'équilibres qui n'ont rien à voir avec les seuils et les équilibres de jadis. Comment voulez-vous que notre conception de l'aménagement du territoire soit la même aujourd'hui qu'hier alors que Strasbourg qui était le bout du monde et la porte de l'Europe, alors que les Alpes qui étaient infranchissables sont maintenant franchies de toutes les façons et d'abord par le tunnel du Mont-Blanc qui n'est pas seulement un ouvrage mais un véritable système de circulation de richesses à travers deux pays qui jusqu'alors se tournaient le dos? Ainsi donc la dimension de l'État, la structure de cet État, la modification de cette structure, donnée fondamentale politique, change fondamentalement l'aménagement du territoire.

Mais l'aménagement du territoire dépend aussi des options fondamentales que nous avons en matière politique car les problèmes de l'aménagement ne sont pas les mêmes dans un État très centralisateur comme l'État français ou dans un État fédéral car l'État fédéral est tout naturellement incité à l'aménagement en dépit des problèmes que cela pose alors que l'État centralisé est incité au désaménagement: la France en est une démonstration éclatante. Et très vite, lorsque nous abordons le problème de l'aménagement du territoire, nous rencontrons le problème du statut juridique de la définition du rôle politique des collectivités locales. Il n'y a pas de bon urbanisme dans un pays où les communes sont servies, il n'y a de bon urbanisme que dans un pays où les communes sont libres et nous avons en France, sur ce point, à accomplir un effort considérable de redéfinition de notre système de collectivité locale. Napoléon Bonaparte est encore présent à notre administration quotidienne car il nous a donné un système centralisateur.

Autre option politique, fondamentale elle aussi, qui marque très résolument nos options d'aménagement du territoire, la définition du droit des sols. L'aménagement du territoire urbain et d'une très large façon, l'aménagement du territoire, n'est pas le même

dans un pays qui s'est doté des moyens de maîtriser le sol et de le faire échapper à la spéculation et dans un pays qui n'a pas su se doter des mêmes moyens. En cela donc déjà l'aménagement du territoire, et c'est sa vertu fondamentale, dépend fondamentalement de nos options politiques. Mais à un autre titre, il dépend de la politique, il n'est pas du domaine du spécialiste, il fait appel à tous les spécialistes : le sociologue, le géographe, l'historien, l'économiste, le financier, l'administrateur, l'ingénieur, l'urbaniste, l'architecte... et j'en oublie sans doute, l'agronome, j'allais l'oublier, tous sont présents à l'aménagement du territoire, mais en fait, dans la mesure où ils doivent tous intervenir pour accomplir un acte d'aménagement ils réinventent la politique qui est arbitrage entre toutes ces politiques.

En définitive, qu'est-ce que c'est qu'aménager le territoire ?

Et ce sera, si vous le voulez bien, ma conclusion, la conclusion de cette première intervention : c'est très simple, c'est en définitive essayer de se faire une image, avoir une vision de la chair, de la réalité humaine, de la réalité physique, du pays que l'on habite et que l'on habitera et tenter tous ensemble de réaliser cette vision, de réaliser cette image. Or la vision est pour deux raisons fondamentales du domaine politique. D'abord parce que nul n'a le droit sinon la responsabilité politique de proposer à ses concitoyens une certaine vision de la cité, mais aussi parce que nul ne peut faire de l'urbanisme, nul ne peut faire de l'aménagement si les citoyens ne sont pas consentants, je dirais même demandants. Or c'est l'art du politique, même s'il a fait souvent le contraire, que de susciter, que de provoquer, que de créer l'adhésion du plus grand nombre, en définitive, pour ramener la chose au niveau d'une commune, comme le disait tout à l'heure Candilis, le véritable urbaniste c'est le maire, et le meilleur des architectes se désespère dans la plus belle des communes si elle est mal administrée. L'aménagement du territoire dépasse de beaucoup les querelles des spécialistes, il domine notre destin, et dominant notre destin il concerne à la fois l'homme et le citoyen.

PREMIÈRE QUESTION — RODRIGUE GUTE, Architecte

Vous avez parlé du problème, de l'importance du politique sur l'aménagement du territoire et sur la planification en général.

Or il y a un problème qui me concerne et qui me préoccupe particulièrement en ce qui touche le Québec et ça touche, je crois, énormément le problème de la planification à tous ses niveaux, y compris le vertical comme l'horizontal, la participation des citoyens dont on a parlé cet après-midi au niveau de l'aménagement et du développement régional. Or il y a un problème particulier au Québec et là je vous forcerai peut-être à vous compromettre dans des affaires intérieures. Il existe ici, et on parle énormément de ce vocable provincial ou province et qui a une réalité qui touche énormément les pouvoirs politiques et qui serait nécessaire pour réaliser une véritable planification au niveau national, entendu le Québec. Or je crois qu'il manque au pouvoir politique du Québec énormément de possibilités pour être en mesure de réaliser une véritable planification, c'est-à-dire au niveau des pouvoirs qui nous manquent.

Est-ce que vous croyez qu'il est possible de parler et de réaliser une politique de développement régional et de planification nationale alors que justement ces pouvoirs politiques, en grande partie essentiels, ne sont pas de juridiction du Québec ?

RÉPONSE À LA PREMIÈRE QUESTION de Monsieur GUTE

Monsieur, j'ai répondu à votre question, j'y ai répondu parce que je savais que beaucoup d'entre vous me la poseraient, parce que j'ai fait allusion à l'Europe.

Si j'ai insisté sur le seul cas de l'Europe et sur l'effet de l'abaissement des frontières européennes c'est pour bien prouver que l'option politique que l'on fait sur la dimension de son espace n'est pas seulement une option d'économie globale, n'est pas seulement une politique institutionnelle, elle est une option d'aménagement du territoire et que, suivant la valeur des limites administratives politiques, suivant leur perméabilité, les conséquences sont telles ou telles sur l'aménagement du territoire.

Je n'entrerai pas dans vos problèmes encore que vous l'imaginez bien j'éprouve pour ces problèmes une attention grave.

C'est grave, plus que grave parce que le destin est en cause. Ce n'est pas seulement un problème difficile à résoudre, c'est un

destin à définir et, après tout, quel que soit le sentiment que j'éprouve à l'égard de ce problème, il ne m'appartient pas d'en faire état.

Mais parmi les dimensions de l'analyse politique que vous faites, mettez-vous devant une carte et voyez quelles sont les conséquences de l'option que vous feriez dans tel ou tel sens, faites du "Kriegspiel" et essayez de vous demander ce que serait le Québec totalement indépendant. Ça peut se dessiner sur la carte. Essayez de vous demander ce que pourrait être un Québec qui, arrivé à un meilleur équilibre à l'intérieur de l'entité politique canadienne, bénéficierait de cette coexistence dans un ensemble plus vaste et ne fondez pas seulement vos options politiques sur des sentiments instantanés au temps de la science économique, au temps de la géographie scientifique, au temps de l'ordinateur. Il est possible de mesurer les conséquences de ses actes et vous qui êtes des spécialistes, préoccupés d'aménagement du territoire, consacrez-vous à cette analyse et ne fondez pas seulement vos positions sur une passion pour ou sur une passion contre. Qu'au moins l'aménagement du territoire et les disciplines qu'il nous a enseignées nous apprennent à fonder nos options politiques sur des réalités et non pas seulement sur des sentiments. Alors il faudrait du temps, du temps et du temps pour qu'ensemble, et j'y suis prêt, mais je ne suis pas en mesure de le faire ce soir, pour que carte en main, mesurant les flux, les flux d'hommes, les flux de richesses, les flux d'argent, carte en main, objectivement comme des hommes de science, vous soyez amenés à définir vos limites et vos ambitions. L'aménagement du territoire peut éclairer le choix que vous avez à faire, dans tous les cas, Monsieur, pour me compromettre tout à fait, il exige que vous disposiez de plus. Je ne suis pas sûr qu'il supporte que vous disposiez de tout.

DEUXIÈME QUESTION — JEAN CERMAKIAN,
Professeur de géographie à l'Université Laval

Monsieur le Ministre, je voudrais vous poser une question au sujet de ce que vous avez dit pour la Communauté Européenne dans le cadre de cette Europe des Six dans une Europe plus large éventuellement la question de l'aménagement du territoire. Il y a deux problèmes qui me viennent à l'esprit ici, et ils sont peut-être liés l'un à l'autre.

La première chose est la suivante : vous avez dit de regarder au-delà des frontières, ceci est une chose, maintenant un problème se pose à moi. Y aurait-il moyen, dans un proche avenir par exemple, d'envisager une coopération si vous voulez, de ce qu'étaient les anciennes marches frontières comme, par exemple, le cas que vous avez cité de Strasbourg et du pays de Bade de l'autre côté du Rhin, ou de la Lorraine et de la Sarre, par exemple, ou à plusieurs Etats, d'un côté ceci, je pense, serait désirable plutôt que de considérer le contexte de ces régions-là, disons, dans un milieu européen mais sans tenir compte de ce que les homologues allemands ou luxembourgeois ou belges de l'autre côté de la frontière feraient, autrement dit s'il y a moyen de coordonner ceci sur le plan de l'aménagement du territoire et, deuxièmement, et ce qui est beaucoup plus grave, je pense, est peut-être un peu plus difficile à résoudre : c'est la question des régions qui maintenant deviennent périphériques, à savoir, par exemple, une région comme l'Aquitaine en France ou alors une région comme le nord de l'Allemagne, la Basse-Saxe, etc., qui de régions si vous voulez fortement protégées par une barrière douanière deviennent des régions tout à fait périphériques avec une infrastructure et un réseau de services et une vie de relations qui pourraient être compromises par le nouvel espace défini à l'échelle sous-continentale ou continentale et alors évidemment ceci s'appliquerait également ici, à savoir que le problème que vous venez de poser de la planification à l'échelle provinciale par rapport à l'échelle nationale.

Est-ce que vous pourriez commenter sur ces deux points, s'il vous plaît ?

RÉPONSE à Monsieur JEAN CERMAKIAN

Pour pousser plus loin par un exemple l'affirmation que j'ai apportée tout à l'heure sur la valeur des options politiques en matière d'aménagement du territoire et en particulier sur la valeur de l'option au gré de laquelle se définit l'espace politique ou l'espace économique lorsque le marché est largement ouvert, je voudrais aborder le problème de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun. Non point tant pour vous dire quelle est mon attitude, mais pour simplement indiquer que la contrée périphérique de Bretagne ne serait plus périphérique, la contrée

périphérique de Normandie ne serait plus périphérique si l'Angleterre entrait dans le Marché Commun. Que, donc, la dimension de l'espace à l'échelle de laquelle on travaille change profondément les données de l'aménagement du territoire et les équilibres internes ou marginaux qui se créent.

Mais vous avez posé, surtout dans la première question, et je reviendrai à la seconde tout à l'heure, vous avez posé un problème vraiment d'une très grande importance et que nous ressentons très cruellement. Nous sommes un pays centralisateur, c'est-à-dire que l'autonomie que nous avons donnée à nos provinces est très faible et l'absence d'autonomie politique et administrative a abouti non seulement à une sous-industrialisation, ce qui est grave, mais à un sous-équipement total en matière d'organe de décision et en matière d'organe d'étude. Je ne parle pas seulement des organes de décision bancaire; par exemple, une ville comme Strasbourg confrontée aux villes de l'autre côté du Rhin, une région comme l'Alsace confrontée aux Pays-Bas, comme la Lorraine confrontée à la Rhénanie-Palatinat, sont des régions qui ne luttent pas à armes égales car celui qui est obligé de se référer constamment au pouvoir central ou à la banque centrale est beaucoup plus faible dans le combat économique quotidien que celui qui dispose de l'autonomie de décision. Si bien que, et l'analyse est passionnante à faire, en faisant tomber nos frontières nous avons accepté ou bien, et le dilemme est rigoureux, l'absorption de nos régions frontières par les régions frontières voisines bénéficiant de l'autonomie ou bien nous nous sommes engagés à donner l'autonomie à nos provinces, à nos régions, à refaire un système régional capable par ses mécanismes et son dynamisme de lutter contre l'attraction des provinces d'outre-frontière. Ainsi donc, là encore, l'effet de la chute des frontières est considérable sur la structure même de l'État, sur la conception que nous avons de l'État et si le débat sur l'Europe et les régions est si largement engagé il l'est pour cette raison que la concurrence interrégionale, les polarités interrégionales, les interférences interrégionales ne vont plus jouer seulement à l'intérieur d'un territoire national mais par-delà des frontières qui séparaient jadis les États nationaux. Nous nous trouvons devant une des options fondamentales que nous savions devoir rencontrer tôt ou tard. Nous savons maintenant que ces échéances frappent à notre porte et connaissant bien les mécanismes politico-administratifs français je sais que nous tarderons

un peu à résoudre le problème comme s'il pouvait un jour nous être épargné. Il ne nous sera pas épargné. Il faudra y arriver quels que soient les désagréments ou les incertitudes que cela peut nous créer.

Le second problème, les régions périphériques, je pourrais m'en tirer par une pirouette et vous dire : Monsieur, est-ce que, après l'entrée de l'Angleterre, si elle a lieu, de la Norvège, si elle a lieu, nous n'assisterons pas à la rentrée de l'Espagne ? Auquel cas ce qui est aujourd'hui périphérique redeviendra ce qu'il était jadis où on allait à Saint-Jacques-de-Compostelle, c'est-à-dire le lieu de passage obligé de ces grands mouvements internationaux; ils ne s'appelaient pas comme ça à l'époque. Ainsi donc là encore une définition serait nécessaire, qui permette de dire exactement où se situe le périphérique. Il se situe ici aujourd'hui, et demain ailleurs. Je répète ici ce que je disais à l'instant, mais je voudrais corriger l'impression que vous avez pu avoir ou pu donner par votre intervention en indiquant que le périphérique d'aujourd'hui, quelles que soient les limites politiques même si elles demeurent semblables à ce qu'elles sont, n'est pas aussi dépourvu de chance qu'il l'était hier. Le périphérique était dépourvu de chance, le périphérique serait dépourvu de chance, si notre continent était producteur de matière première et si la matière première était produite au cœur du continent. Mais il se trouve que notre pays de vieilles exploitations minières est complètement démunie de matière première et que la matière première désormais lui arrivera d'autres continents, par les océans. Ce à quoi nous assistons présentement à Dunkerque avec la création d'un ensemble sidérurgique très important, nous assisterons demain au même phénomène à Nantes ou à Brest ou à Cherbourg; la question est à l'étude. Nous assisterons à ce même phénomène après-demain à Bordeaux comme à Marseille. Actuellement la périphérie ne doit pas seulement être considérée comme la partie extrême des organes vitaux centraux mais comme le point de passage obligé des matières premières dont les échanges s'accroissent d'année en année. Le problème est alors un problème de volonté. Alors que la matière première doit traverser ces parties marginales du continent, pourquoi ne pas implanter des usines de transformation en ces parties marginales et leur donner ainsi leur chance ?

TROISIÈME QUESTION — BERNARD RACINE,
Département de Géographie, Université de Sherbrooke

Monsieur le Ministre, vous avez fort heureusement distingué tout à l'heure entre la logique, entre les données de la logique de la loi économique et les efforts d'aménagement du territoire. Est-ce que dans le cadre du Marché Commun la France a prévu pour ces régions marginales un aménagement tel qu'on leur donne le temps de redevenir, d'être revitalisées avant que la loi économique désoriente complètement les activités, autrement dit, est-ce que vous donnez le temps à la Bretagne, au Massif Central, je ne parlerai pas de l'Aquitaine, d'être revitalisés avant que l'axe Rhône-Rhin, par exemple, ne devienne absolument prépondérant, avant qu'il ne se crée des situations définitives ? Il y a un problème de durée.

RÉPONSE à Monsieur BERNARD RACINE

Je voudrais d'abord indiquer par quelles phases passe l'aménagement du territoire considéré sous l'angle de création d'activités. Dans un premier temps, improvisant, en catastrophe, nous avons cru qu'aménager du territoire c'était d'interdire aux industries de s'installer dans la région parisienne, première phase : interdiction; puis nous avons vu très vite que sans être tout à fait inefficace, c'était assez décevant et nous avons abordé la seconde phase dans laquelle nous sommes et où l'aménagement du territoire, considéré sous l'angle que j'ai dit, est plutôt un système d'incitation, c'est-à-dire que la puissance publique intervient au niveau des activités, je dirais même au niveau des entreprises, dans les entreprises, pour leur donner des avantages fiscaux ou financiers d'ordres divers, de façon à les convaincre d'aller dans telle zone considérée comme en état de dépression. Outre que le calcul du manque à gagner dont souffrirait l'entreprise en allant dans tel lieu est difficile, intervenir dans la structure d'une entreprise par un financement spécifique est dangereux, surtout lorsque l'on touche à des branches où le nombre des entreprises est faible, où les structures professionnelles internes sont fragiles; nous connaissons des cas où, sous prétexte d'aménagement du territoire, la puissance publique est intervenue dans une entreprise et a compromis l'équilibre général de la branche professionnelle considérée. Je n'en dis pas pour autant que cette inter-

vention est mauvaise, je ne dis pas pour autant que l'intervention par l'interdiction soit à rejeter totalement, je dis que si l'on s'en tenait là on aurait bien des déboires et bien des déceptions.

Nous abordons alors le troisième aspect de l'aménagement du territoire : c'est l'aménagement du territoire par infrastructure, par équipement. En fait, quel est le point auquel il nous faut arriver, quel est le point vers lequel il nous faut tendre ? C'est un point d'équipement en infrastructure, et je dirai tout à l'heure ce que sont les infrastructures, telles que les industriels ne soient plus irrésistiblement attirés par le champ magnétique, telles que les infrastructures réparties sur le territoire créent des situations isobares, si j'ose m'exprimer ainsi, d'égale pression à travers tout le territoire. Non pas à travers toute l'étendue du territoire mais à travers toutes les nervures du territoire, car je ne suis pas du tout de ceux qui pensent que l'on peut saupoudrer le territoire d'activités. Je pense qu'il faut nervurer le territoire d'activités dans un réseau d'armature — le mot a été plusieurs fois prononcé tout à l'heure.

Mais l'infrastructure, c'est d'abord l'infrastructure humaine. Il n'y a pas de problème d'aménagement du territoire qui soit jamais résolu, il n'y a pas d'équilibre national qui soit jamais créé dans le déséquilibre des formations intellectuelles et professionnelles.

Je me rappellerai toute ma vie l'extraordinaire impression que je fis jadis en Sicile où, après huit jours d'étude sur place, je fus interrogé par un très puissant seigneur qui me demanda : "Mais si vous aviez une seule chose à faire, qu'est-ce que vous feriez ?"

Je lui ai répondu : "Je construirais des écoles." Et il m'a répondu, complètement décontenancé et désarmé : "Mais si nous créons des écoles nous allons former des jeunes qui iront travailler dans le nord de l'Italie." A quoi j'ai répondu deux choses :

"1. Il vaut mieux qu'ils partent dans le nord de l'Italie avec un certificat d'aptitude professionnelle plutôt que comme manœuvre, pour eux c'est mieux car, de toute façon, ils partent et 2. Si Fiat apprend à constater qu'une très bonne main-d'oeuvre lui vient de Sicile, Fiat créera des usines en Sicile."

Première infrastructure : la formation des hommes et puis toutes les autres que l'on connaît bien : les télécommunications, les routes, les transports, l'habitation. Mais notre travail d'aménagement du territoire, dans un système libéral, se fera mieux par le biais du système d'infrastructure, créant un réseau de pôles d'égale qualité industrielle — pourquoi ai-je dit que l'Europe ne peut être que libérale ? Je répondrai à cette question en une phrase — parce que le dirigisme est l'attribut, le planisme même dans le sens rigoureux du terme est l'attribut d'un pouvoir politique et l'on ne voit pas comment l'Europe, sans gouvernement, pourrait être dirigiste et planiste. Le plan, l'économie dirigée, seraient l'outil d'un pouvoir politique qui n'existe pas. Ainsi donc ce n'est pas seulement par l'attraction du système libéral allemand que nous allons vers le libéralisme, c'est par l'absence d'un gouvernement européen que nous ne pouvons pas ne pas aller vers ce système libéral. De surcroît il est clair que la concurrence est un langage que l'on comprend dans toutes les langues du monde. La planification exigera des esprits allemands, belges, hollandais, luxembourgeois, italiens, français, plusieurs années, voire plusieurs lustres de travail en commun afin de devenir commune. Si bien que pour être clair, j'ai le sentiment personnel sur ce point que la politique à moyen terme qu'élabore la Commission de Bruxelles, en termes d'une très orientation, sera désormais le cadre prévisionnel. Les États nationaux auront une grande liberté dans les dépenses qu'ils accompliront en matière d'infrastructure : le reste se fera par des mécanismes d'ajustement où la concurrence jouera le plus grand rôle, et de loin. Ainsi, là encore, l'aménagement du territoire est sous la dépendance du politique parce que nous avons choisi un Marché Commun qui soit un espace économique non dominé par un pouvoir politique. Nous avons pris de dangereuses options en matière d'aménagement du territoire car nos facultés d'intervention sont moindres que si un pouvoir politique existait au niveau européen. Je vous ai livré sur ce point une réflexion qui me paraît d'une très grande importance pour l'avenir de l'Europe.

QUATRIÈME QUESTION — PIERRE COURTEMANCHE
Fonctionnaire au service d'un État qui est une province.

Vous avez défini, Monsieur le Ministre, l'aménagement du territoire comme un art et ensuite comme une politique, cette politique reflétant les options fondamentales d'un État.

Je vous demande, Monsieur le Ministre, quelle est la relation entre planification, politique, aménagement du territoire ? Y a-t-il opposition, y a-t-il complémentarité ?

RÉPONSE à Monsieur PIERRE COURTEMANCHE

Comment aborder très clairement ?

Il y avait hier à Paris un colloque dont vous aurez les échos dans les journaux parisiens, qui était organisé par un club composé d'ingénieurs, qui s'appelle Techniques et Démocratie; ce club a défini avec une certaine vigueur les relations et les tensions entre le technique et le politique dans le monde moderne en présentant un dossier de politique économique fondé sur la cohérence des options.

J'ai tenu à définir, et ce sera là ma première réponse, les relations du technique et du politique. Si vous le voulez, la politique c'est comme le hasard; nous avons le sentiment qu'à mesure que le progrès des sciences se développe le hasard se restreint et pourtant lorsque nous analysons chaque jour davantage, nous constatons que s'il est peut-être restreint en largeur il s'est accru en profondeur. A mesure que les techniques d'administration et de prévision se développent nous avons le sentiment que le domaine du politique se restreint. Nous constatons pourtant que toutes les techniques du monde ne remplaceront jamais ce que nous considérons comme le politique et qui n'est pas un jeu et qui est la vision, la décision et la communication. La vision, car en fait tous les techniciens du monde sont inhabiles à faire la synthèse des moyens et de l'objet du progrès qu'est l'homme. C'est le politique qui doit le faire, après avoir entendu avec les techniciens, l'éducateur, le philosophe, le sage, la décision. Le technicien peut colossalement éclairer la décision, non pas seulement en lui fournissant les éléments a priori, ce qui a toujours été le cas, mais, grâce à l'ordinateur, en lui projetant à lui, homme politique, la conséquence de sa décision. Désormais la décision du politique est prise entre deux certitudes : l'analyse technique préalable, économique ou autre, et les conséquences prévisibles de telle ou telle décision élaborée sur ordinateur. Il demeure que la décision est un acte spécifique et lorsqu'un ingénieur prend une décision ce n'est pas en tant qu'ingénieur, c'est en tant que

responsable. La décision est-elle prise en présence de vingt personnes qui ont participé au débat, elle demeure l'acte d'un solitaire car elle change la nature des choses. D'une potentialité elle fait une réalité et c'est ça aussi l'intervention du politique.

Et la troisième intervention du politique c'est la participation, c'est l'adhésion. Le monde que nous sommes en train de construire à partir de nos progrès économiques et techniques est un monde merveilleux et redoutable.

Comme jadis les Lyonnais brisèrent les machines qui se substituaient au travail de l'homme, un jour viendra peut-être où les hommes demanderont grâce aux techniciens qui sont en train de construire le meilleur des mondes, c'est-à-dire le plus inhabitable. Le rôle du politique c'est de rendre le nécessaire possible, c'est-à-dire de dégager dans le progrès technique, dans son immensité, ce qui véritablement est substantiel, éliminer cette gangue de progrès subsidiaires dont personne n'a besoin et qui n'apporte rien. Mais rendre le nécessaire possible, c'est aussi convaincre la société toute entière, y compris le plus modeste de ses membres, de ce qu'il a de plus à espérer d'une adhésion que d'un refus. C'est le rôle de l'homme politique que d'aller démontrer aux hommes qu'ils sont concernés et que leur chance est dans l'adhésion pour dominer et non pas dans le refus qui les conduirait à être dominés.

A la vérité la planification, l'aménagement du territoire à un certain niveau sont des techniques qui font appel à une somme incroyable de techniques diverses et appellent la synthèse à un niveau subpolitique, mais en planification comme en aménagement du territoire vous trouverez ces trois moments que je viens de dire : la vision, la décision et l'effort de participation.

CINQUIÈME QUESTION — RODRIGUE GUILTE, Architecte

Monsieur Pisani : Vous en voulez encore ?

Oui, Monsieur le Ministre, vous voulez batailler, c'est une question qui se pose à la suite de votre réponse qui donne une signification importante à la participation et à l'information du citoyen pour véritablement appliquer, réaliser les objectifs du plan. A ce ni-

veau, là je touche ici, je voudrais toucher, avoir votre opinion sur la question des périodes électorales, ceci dit dans ce sens, ici, si on veut que la population soit informée des objectifs du plan excluant par exemple les discussions qui ont lieu au niveau des organismes régionaux et nationaux, la population, disons du pays entier, des citoyens; est-ce qu'il ne serait pas souhaitable que les partis politiques, les gouvernements prennent l'occasion justement des périodes électorales pour expliquer, faire entrer dans la population justement les objectifs du plan plutôt que de se limiter dans trop de cas à des promesses électorales ou de se vanter des réalisations passées ?

RÉPONSE à Monsieur RODRIGUE GUILTE

Monsieur, j'ai fait un certain nombre de campagnes électorales, si vous lisez "L'Express", "Le Nouvel Observateur" ou "Le Monde", vous aurez même lu que j'étais un singulier candidat qui passait son temps à "rudoyer" ses électeurs plutôt que d'avoir la tentation de leur promettre.

Vous dites que l'électeur n'est pas dupe et comme le candidat joue. En définitive, ce qui est dit pendant une campagne électorale entre par une oreille et sort par l'autre.

Je crois qu'il faut mettre les campagnes électorales hors tout, laisser les choses se faire. C'est un mal nécessaire. De toute façon même si deux candidats sont vertueux il y en aura toujours un troisième qui ne le sera pas, et comme il y a des gogos dans la salle, c'est le troisième qui risque de gagner.

Alors, personnellement, en vieux routier de la politique, je ne prendrais pas le risque de dire choisissons les campagnes électorales comme ces instants de haute spiritualité et de haute éducation dont nous avons par ailleurs besoin. Mais le problème demeure et je vais vous dire ce que je fais dans ma petite commune, 2,500 habitants, Montreuil-Bellay. J'ai deux réunions publiques tous les ans, un vendredi soir à 7 h. 30, sur un canton de 10,000 habitants, je réunis 600 auditeurs, 700 auditeurs.

Une fois, j'étudie un problème national important, je fais même venir des spécialistes : la réforme de l'enseignement, la réforme sur la taxe à la valeur ajoutée; et une fois, et cela a lieu dans

quinze jours, à l'occasion de la préparation du budget j'expose à l'ensemble de ceux qui veulent bien venir — et la presse est là — ce que nous avons fait, ce que nous allons faire, le montant dont les impôts s'accroîtront, et j'ambitionne de me faire applaudir sur l'accroissement des impôts. Eh bien ! j'y parviens.

Alors je voudrais ajouter quelque chose d'une importance tout à fait fondamentale, et ne croyez pas que le ton enjoué que j'utilise ne cache pas quelque chose de très grave; l'analyse que j'ai faite un jour à quelqu'un qui m'a dit : "Mais c'est trop facile, comme telle. Mais ce que je voudrais dire c'est la réponse que j'ai faite un jour à quelqu'un qui m'a dit : "Mais c'est trop facile, tu réunis tes 700 types, tu leur fais ton exposé, comme t'es plutôt rigolo tu te fais applaudir, et ensuite tu te paves en disant j'ai l'adhésion de la population toute entière, la preuve c'est qu'elle m'a applaudi." En fait, tant qu'il n'y a pas de vote, il n'y a pas adhésion et ma réponse est tout à fait négative, je dirais pour des motifs institutionnels, je dirais presque pour des motifs dialectiques. Institutionnels, il est impossible de faire voter les budgets par tous les habitants de toutes les communes à travers tout le territoire de tous les pays, ça fait beaucoup. En définitive, ou bien l'élection a un sens et elle est un transfert temporaire de responsabilités à l'intérieur d'une limite assumant un programme, ou bien alors on entre dans un système de démocratie que je ne peux pas imaginer une seconde, mon esprit s'arrête. Le motif dialectique me paraît plus important : la décision que j'ai à prendre n'est pas la même, je dis bien n'est pas substantiellement la même, si j'ai à l'expliquer ou si je n'ai pas à l'expliquer. Le seul fait pour un responsable d'avoir à analyser, à faire la pédagogie de sa décision change le contenu réel et le contenu humain de sa décision. Non pas parce qu'il fait concession mais parce qu'il construit le raisonnement pour un autre. Le risque le plus grand du responsable ce n'est pas la malhonnêteté mais la perte de la liberté devant son propre raisonnement. C'est un homme occupé, il a improvisé un raisonnement dans un certain sens, il a pris une certaine orientation, il ne se donne plus le temps de mettre en cause sa propre décision, sa propre orientation. Mais s'il est obligé d'en faire la pédagogie devant une foule de 500 personnes, il est alors obligé de reconstruire sa décision à partir d'éléments simples et non pas à partir de la décision acquise, et le seul fait d'avoir à communiquer change la nature de sa décision.

C'est pourquoi je crois profondément que l'aménagement du territoire, et si vous le voulez bien mesdames et messieurs, ce sera quant à moi ma conclusion, que l'urbanisme peuvent être le point de départ d'une nouvelle définition du civisme et de la citoyenneté. Nous avons inventé, ici ou ailleurs, la citoyenneté dans un mouvement de revendication qui ne visait que les droits politiques, qui ne visait que le statut des personnes; or, ces droits politiques et ce statut des personnes, à quelques exceptions près, dans nos pays, sont à ce point consacrés que la citoyenneté a perdu de son sens car elle joue sur des matières que plus personne ne conteste. Mais ce qui intéresse les hommes aujourd'hui, le contenu réel de la citoyenneté c'est la qualité de l'environnement urbain, la qualité de l'équipement sur lequel on vit, la possibilité de circuler à sa guise, la beauté des bâtiments, la qualité des écoles, c'est l'arbre ici planté, le bruit que l'on épargne, c'est l'eau propre que l'on reçoit, c'est l'atmosphère dont on vit; et le plan d'urbanisme, le plan d'aménagement du territoire sont les expressions sur papier et dans le temps de cette vision de la cité. Nous pourrions redécouvrir un civisme actif si au lieu de le faire se dérouler, s'appliquer à une matière que plus personne ne conteste on l'applique à cette recherche commune de la cité de chair, de la cité d'hommes, de la cité de pierre, de la cité de verdure. L'aménagement du territoire, si on le veut, est aussi politique parce qu'il est révolution politique.

La région et l'aménagement

HENRI DORION

1. The Commission has not yet received any information from the Government of the Republic of China (Taiwan) regarding the proposed visit of the President of the United States to the Republic of China (Taiwan) in 1979.

LA RÉGION ET L'AMÉNAGEMENT: APPROCHE THÉORIQUE

par HENRI DORION, géographe, avocat
Professeur à l'Université Laval

Les activités politiques, administratives et économiques, le développement et l'aménagement, comme la vie elle-même, s'inscrivent dans une double dimension que composent le temps et l'espace. Il est des données qui, de par leur nature, sont plus essentiellement dépendantes du facteur temps, comme certains aspects technologiques et surtout les aspects financiers du développement. Par ailleurs, la dimension spatiale affecte tous les aspects de l'aménagement et en est, pour ainsi dire, l'assiette même. Envisagé sous l'angle de la géographie (géographie dans son sens le plus large, c'est-à-dire tant géographie physique ou "naturelle" que géographie humaine ou économique, ou géographie du développement), l'espace, organisé ou non, prend la forme d'autant de régions que veulent bien y voir l'histoire, l'analyse des données actuelles ou même simplement l'habitude.

La notion de la région

La région, qui est l'expression géographique de l'espace, correspond à une des notions le plus largement et le plus communément employées, tant dans la langue scientifique que dans le langage courant. Aussi et à cause de cela, la notion de région est-elle restée floue, mouvante, employée dans autant de sens que de circonstances. En regroupant ces divers sens, on peut dire que le terme région signifie à la fois une portion d'espace qui a eu une évolution et qui a une physionomie qui la caractérisent, et un cadre à des activités soit actuelles (dans le cas des régions administratives, par exemple) soit projetées (cas des régions d'aménagement). Par ailleurs, des spécialistes peuvent déceler, à partir de l'analyse des activités socio-économiques d'un espace donné, l'existence de régions que ne reconnaissent pas nécessairement l'homme de la rue, l'administrateur ou même l'aménagiste.

Il convient donc, en premier lieu, d'analyser rapidement le contenu, les limites et les variations de la notion de région pour

ensuite tenter d'en arriver à la définir de manière fonctionnelle, c'est-à-dire compte tenu des exigences de l'aménagement.

Les notions traditionnelles

Les variations sémantiques de la notion de "région" sont, avons-nous dit, fort nombreuses. Il reste que, d'usage, certaines acceptations se sont imposées et ont été traditionnellement reconnues comme fondamentales, sinon comme exclusives.

Région historique

Ainsi, certaines portions de territoire, parce qu'elles ont eu une évolution historique similaire ou parallèle, parce qu'elles ont abrité une population qui s'est forgé un destin commun à partir de données ou de caractéristiques communes ou reconnues comme telles, ont constitué ce que l'on a appelé des régions historiques. Ces régions, qui ont pu, ou non, recouvrir exactement des territoires délimités politiquement, correspondent aux anciens "pays" dont la France nous a fourni de si beaux exemples. Les régions historiques ont une vie très longue, sinon dans les faits de la vie économique et sociale du moins dans le langage et la littérature et, assurément, dans l'esprit de ceux qui y vivent.

Région subjective

Ce sentiment d'appartenance à une portion de territoire s'exprime de diverses manières, soit par des attitudes psychologiques ou socio-politiques, soit par des habitudes communes — électorales par exemple — soit par des activités commerciales ou culturelles, soit simplement par référence à telle région, comme "pays" d'origine. Il est difficile de jauger de façon précise l'étendue et surtout l'importance de ces régions subjectives dans la vie régionale. Il n'est pas impossible cependant qu'elles aient une signification toute particulière dans la mise en oeuvre de plans de développement et d'aménagement qui requièrent une animation et une participation larges de la population. Un certain esprit de solidarité régionale peut alors constituer un actif sinon un moteur appréciable.

Région administrative

Beaucoup plus tangibles, plus claires et faciles à analyser sont les régions administratives. Consacrées par le pouvoir politique, elles sont clairement définies, tant spatialement que sous l'angle de leur "contenu administratif" et sont devenues, par le fait de leur clarté même, un cadre de référence commode et particulièrement opérant. Nombre de monographies géographiques ou socio-économiques ont été faites sur la base des régions administratives. Nombre de projets, gouvernementaux ou non, ont été imaginés et réalisés dans de tels cadres. L'information de base elle-même, tout particulièrement l'information statistique, est le plus souvent accessible sur la base des régions administratives ou de leurs subdivisions.

L'importance presque impérieuse de la région administrative ne fait donc pas de doute, d'autant plus qu'elle est d'une assez grande durabilité. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de voir quels problèmes pose la différence de stabilité entre les régions administratives et les types de régions réelles, c'est-à-dire celles basées sur les activités économiques régionales, celles-ci essentiellement dynamiques. Par rapport à celles-là la région administrative accuse toujours un certain retard pour peu d'ailleurs qu'elle traduise, au moins dans une certaine mesure, l'image d'une vie régionale basée sur l'attraction d'un territoire donné vers un centre déterminé.

La région administrative, à cause de la fréquente référence qu'on y fait, à cause aussi de sa longévité, peut devenir la base d'une région historique ou d'une région subjective qui survivra à la région administrative une fois qu'elle aura été modifiée. De la superposition de ces divers types de régions naît la difficulté de définir et de créer, au besoin, des régions qui soient à la fois le reflet d'un passé commun à une certaine partie du territoire, et l'expression de sa vie de relations actuelle et, le cas échéant, projetée.

La région historique, la région subjective et la région administrative sont des types de régions traditionnellement reconnus, ayant le plus souvent en commun une même origine, qui se situe plus près de la volonté de l'homme que des exigences de la nature. Ce décalage entre certaines données naturelles ou factuelles (y compris celles dont les activités spontanées de l'homme sont

responsables) a récemment été ressenti et a débouché, un peu partout dans les pays développés, sur la recherche de nouvelles divisions du territoire tenant compte plus grand des réalités régionales objectives. Cette recherche, ce que l'on appelle la "Régionalisation" (nous précisons le sens de cette notion plus loin) — recherche qui, depuis quelque temps, a fort préoccupé les géographes — implique naturellement une question préalable: existe-t-il des régions objectives (ou "naturelles") et, si oui, quelles sont-elles ?

La région géographique

Il découle de ce qui précède qu'une région — qui en définitive constitue toujours un territoire délimité par l'esprit humain — peut-être le reflet, dans une mesure qui peut varier du zéro à l'infini, de données factuelles, naturelles ou économiques. Entre le cas d'une île dont l'espace est développé et organisé et qui mène une vie largement autarcique, d'une part, et celui d'un territoire géométriquement et arbitrairement découpé à même un espace différencié et hétérogène pour des fins purement administratives, par exemple, d'autre part, tous les intermédiaires existent. Dans le premier cas, il est facile d'y voir une région "naturelle"; dans le second, il est raisonnable de parler de région "artificielle".

Entre ces deux extrêmes aussi rares que clairs, les exemples intermédiaires étant légion, la frontière sera ardue à établir entre les régions qui existent dans l'ordre même des choses et celles qui proviennent, dans l'esprit humain, de l'image cohérente (homogène ou structurée) que l'homme veut bien y voir. La distinction s'établira selon les critères employés: homogénéité ou hétérogénéité du paysage, structuration plus ou moins grande des activités économiques, dépendance et complémentarité économiques, mouvements des biens, de la population et des capitaux, etc.

Sans entrer dans les détails de cette question, qui peut déboucher sur un débat académique interminable, on peut dire, au lieu de rechercher à tout prix l'existence d'hypothétiques régions objectives, qu'il existe un grand nombre de régions et de types de régions, dans une même portion d'espace, selon les critères

objectifs auxquels on se réfère. C'est la recherche et l'évaluation de ces critères objectifs qui constituent la base de l'opération "régionalisation".

Types de régions géographiques

Classique chez les géographes est la distinction entre trois types de régions : la région uniforme, la région homogène, la région fonctionnelle.

L'espace géographique, on le sait, est fait de plusieurs composantes : le sous-sol, le sol, le drainage, la végétation naturelle, les cultures, les installations humaines, routes, habitations, industries, etc. Chacune de ces composantes varie dans l'espace et dans le temps. Les variations spatiales de ces éléments-variations parallèles ou non sont responsables de cette "différenciation de l'espace" qui constitue un objet premier de l'analyse géographique. Les variations dans le temps constituent la dynamique régionale dont géographes et économistes se partagent l'étude.

Or, c'est une préoccupation fondamentale de celui qui étudie l'espace, la géographie surtout, de regrouper les phénomènes qu'il y décèle et, ce faisant, de distinguer des régions dites "uniformes", c'est-à-dire où toutes les composantes du paysage géographique se présentent de la même façon et selon une combinaison identique, et des régions dites "homogènes" où une ou quelques-unes seulement de ces composantes se présentent de façon similaire sinon identique. Les types de régions homogènes sont donc nombreux, selon que l'on se réfère à l'une ou l'autre des composantes du paysage. Ainsi, on peut sur cette base concevoir des régionalisations selon des critères pédologiques, géomorphologiques, d'habitat, de communications, etc.

Ces régions uniformes ou homogènes représentent, on le voit, des espaces identifiés par référence à un ou des éléments visibles, évaluables à un moment donné, facilement cartographiables parce que de répartition. Ces régions ont souventes fois servi de cadre à des monographies dites "régionales" qui, ainsi, se référaient d'abord et davantage à l'assiette géographique qu'aux activités humaines qui s'y sont élaborées.

La région fonctionnelle

Les régions uniformes ou homogènes, pour importantes qu'elles soient comme cadre à une appréhension exacte des composantes du paysage et donc des facteurs de développement et d'aménagement procèdent d'une approche qui doit être complétée par une vue plus dynamique des relations entre l'homme et son milieu. La région dite "fonctionnelle", se référant aux phénomènes d'échanges et de circulation, à des notions de hiérarchie, de concurrence et de complémentarité, procède, elle, de cette vue plus dynamique des choses.

On peut définir la région fonctionnelle (ou nodale) comme un espace structuré et organisé en fonction d'un pôle principal d'activité qui exerce son influence sur une portion de territoire, de telle sorte qu'il est possible de distinguer et même de délimiter cet espace par rapport à un espace voisin dont la vie est organisée en fonction d'un autre pôle.

Ainsi définie, la région dite fonctionnelle constitue une notion qui comporte trois aspects principaux : celui de nodalité, celui de hiérarchie et enfin l'aspect formel. Pour mieux cerner le concept de région fonctionnelle, examinons rapidement chacun de ces aspects.

La nodalité

L'espace est différencié. On peut distinguer des régions vides, des régions denses; des régions urbanisées, des régions traditionnellement rurales; des régions caractérisées par des activités économiques élémentaires, d'autres où celles-ci sont au contraire très complexes. Mais cette différenciation de l'espace ne s'oppose pas à une certaine organisation de cet espace selon un schème dans lequel il est presque toujours possible de distinguer des centres moteurs et des portions de territoire sur lesquels les centres exercent leur influence tout en y puisant leur alimentation en hommes ou en biens. Ce phénomène de nodalité, qui est pour ainsi dire la charpente de l'édifice régional, recèle plusieurs aspects, tous importants dans l'analyse régionale : la détermination des divers types d'influence qu'exerce le centre d'une région donnée; la recherche par des méthodes appropriées de l'extension

spatiale de cette influence; la dégradation périphérique de cette influence (que l'on considère varier en fonction inverse de la distance); la détermination des seuils entre les zones d'influence contiguës; le sort des zones de chevauchement; l'unicité et la multiplicité des centres assurant la cohésion d'une portion de territoire donnée; l'importance relative de ces centres (nous verrons plus bas la notion de hiérarchie); l'aspect prospectif du schème de la structure régionale, c'est-à-dire la désignation de centres devant être promus à une fonction nodale importante, etc.

Ces divers aspects d'un même phénomène, soit les relations fonctionnelles entre un centre et la région qu'il commande, constituent autant d'éléments de l'analyse régionale et autant de questions que doit tendre à solutionner la régionalisation d'un territoire donné.

La notion de hiérarchie

Parmi les différents aspects du phénomène mentionné, un des plus délicats à saisir et à définir, tant en théorie que dans la réalité, est celui de la hiérarchie des centres et des régions. En effet, cette notion de hiérarchie peut être entendue de manières diverses, voire contradictoires. On peut la considérer sous l'angle de relations de dépendance entre un centre fortement équipé et rayonnant sur une vaste portion de territoire et des centres secondaires subordonnés quant à plusieurs activités ou fonctions au centre principal. Ici peut intervenir la notion de centre-relai, effectuant la jonction, pour une partie des services, entre un centre important et une région marginale.

Mais l'influence qu'exerce un centre se matérialise par le jeu de multiples fonctions de telle sorte que, théoriquement, un centre peut être subordonné à un autre centre à certains égards alors que certaines autres fonctions établissent une relation de dépendance inverse.

La hiérarchisation des centres peut aussi s'établir d'après la hiérarchie des fonctions elles-mêmes, certaines fonctions dites d'ordre supérieur se traduisant par un grand rayonnement des centres exerçant une influence sur une vaste région, d'autres ne

permettant aux centres d'exercer une influence que sur une région immédiate. Aussi il est évident qu'un centre bien équipé rayonne d'autant plus sur ses environs immédiats qu'il atteint de son influence des territoires éloignés. Les centres supérieurs cumulent donc des fonctions propres à des centres de degrés différents. Cette remarque introduit les notions de polyvalence et de spécialisation qui peuvent aussi donner la mesure d'une hiérarchisation conçue en fonction de l'éventail des fonctions qu'exerce un centre.

Lorsque l'on parle de hiérarchie, on suppose évidemment une série de paliers différents correspondant à une série de centres soumis l'un à l'autre et à autant de gabarits régionaux, chacun équivalant à un palier. Mais il découle de ce qui précède que la concentration de diverses fonctions dans un centre peut amener un hiatus entre un ordre donné et un ordre inférieur, les ordres intermédiaires n'existant pas. Il s'agit là d'un problème théorique pour lequel les exemples s'avèrent nombreux pour peu que l'on tente d'établir pour un vaste territoire, le Québec par exemple, la répartition et la hiérarchisation des régions et des paliers régionaux. Une difficulté supplémentaire provient du fait que les critères de délimitation des régions devront varier, pour des raisons évidentes, selon les paliers où se fait l'analyse.

La définition des régions et la détermination de leur importance et de leurs fonctions respectives n'est donc pas chose simple. A cause des chevauchements, entre régions d'un même palier, ou de région à sous-région, il serait impossible, dans la difficile tâche de régionalisation, de ne pas procéder à partir d'un certain a-priorisme qui fera choisir, par la référence à des critères objectifs, les gabarits moyens des régions.

L'aspect formel

Dans la recherche des réalités régionales, à quelque niveau de la hiérarchie que l'on se place, un problème se posera toujours, auquel il sera difficile de trouver une réponse sans repousser constamment le problème vers de nouvelles interrogations : c'est celui de la détermination des limites régionales. Le pouvoir attractif des centres régionaux étant fort variable, selon les centres, selon leur degré d'équipement et selon les différentes

fonctions considérées, il arrivera souvent que la synthèse des actions attractives révélera des discontinuités dans le dessin des zones d'influence des centres, de même que des chevauchements entre les régions voisines. Comme l'on tendra toujours, pour des raisons évidentes de commodité, à concevoir les régions comme des blocs territoriaux d'un seul tenant, il faudra, en de nombreux cas, s'écarter des données révélées par l'analyse. Aussi il faudra introduire un certain arbitraire dans le choix des limites; d'ailleurs, au niveau de la régionalisation active, ces choix risqueront à coup sûr de rencontrer des résistances à cause précisément du caractère durable et quelquefois impératif des régions dites subjectives.

Différent est le problème de la concordance des limites régionales fonctionnelles avec des accidents géographiques ayant eux-mêmes la physionomie ou le rôle de limites : rivières, rupture de relief, axes montagneux, zones vides. Dans les cas où ces limites, en un certain sens naturelles, se sont imposées comme cadres aux activités régionales, elles se retrouveront au niveau des régions fonctionnelles. Mais il est important de noter que les limites dites "naturelles", à cause de la faveur dont elles bénéficient en raison de leur intitulé même, sont souvent considérées sinon comme des absolus du moins comme des optima; de ce fait, elles constituent une tentation constante, si l'on peut s'exprimer ainsi, pour ceux qui, faisant oeuvre de régionalisation, tiennent à se référer autant aux régions homogènes ou uniformes qu'aux régions fonctionnelles, administratives ou historiques.

Enfin, l'aspect formel des régions fonctionnelles rencontrera la tendance à concevoir tant pour des raisons de schématisation de l'analyse que pour des objectifs d'ordre administratif, des régions de gabarit équivalent (exprimé en population, en superficie ou encore d'après des critères économiques quantifiables). Cet aspect du problème est évidemment lié à celui de la hiérarchie des régions et en est, en quelque sorte, le corollaire. Nous y reviendrons.

La région-cadre

La région historique, la région subjective et la région géographique, uniforme, homogène ou fonctionnelle sont, on l'a vu, des portions de territoire que l'analyse reconnaît et délimite à partir de données factuelles, naturelles ou de caractère économique,

et qui, à cet égard, peuvent être considérées comme des régions objectives. Ce sont des régions que l'homme "reconnaît ou décèle". Ce sont des régions qui sont, en quelque sorte, le reflet ou la résultante de données préexistantes.

Tout en se référant à des critères similaires, on peut toutefois considérer la région dans une optique toute différente, en la regardant non comme un phénomène conséquent, mais comme une donnée, comme un cadre à des activités.

La région administrative, on l'a vu, est établie par l'homme pour des fins précises, surtout d'administration générale. Elle a souvent servi de cadre d'abord à l'administration et à la politique, à la collecte et à l'organisation de l'information (statistique surtout), à la poursuite de recherches monographiques et, souvent même, à des programmes d'action régionale en matière de développement et d'aménagement. Sur ce dernier point, les discordances ont souvent été nombreuses et gênantes; les sources d'information se présentant souvent sur une base qui n'est pas celle où elles seront utilisées, les moteurs administratifs ou politiques sont conçus en fonction d'un territoire qui ne correspond qu'imparfaitement à la région susceptible d'être développée ou réaménagée.

De là découle la nécessité de développer la notion de région-cadre dans le sens d'un territoire dont l'assiette géographique accuse une certaine unité, quant à son homogénéité ou/et quant à sa nodalité, et qui possède des fonctions actuelles comme des disponibilités qui lui permettent un développement et un aménagement harmonieux.

Il serait souhaitable — mais c'est là bien sûr un objectif théorique — que le schéma des régions d'aménagement se superpose exactement à celui des régions administratives, des régions homogènes et des régions fonctionnelles. Les choses ne peuvent évidemment pas être aussi simples, mais la réduction des écarts constitue une préoccupation fondamentale, dans la mesure où cette entreprise ne met pas de côté les critères objectifs qui servent à la délimitation de chacun des types de régions.

La régionalisation

Cette recherche, d'abord de régions objectives, ou mieux, de régions établies par référence à des critères objectifs, puis de

régions-cadres respectant, dans la mesure du possible, les données qui déterminent l'existence de régions homogènes et de régions fonctionnelles, constitue la base de cette difficile entreprise qu'est la REGIONALISATION.

La régionalisation comporte deux phases principales. Une première est consacrée à l'appréhension des réalités régionales et vise à délimiter les diverses régions homogènes qui se divisent un espace donné et à reconstituer le schéma des régions fonctionnelles, avec leurs centres, leurs limites, leur importance relative, leurs relations, leur hiérarchie. La seconde phase cherche à définir les régions-cadres optimales en vue d'une action directe et volontaire de l'homme, et non seulement spontanée, en vue du développement et surtout de l'aménagement.

On visera ainsi à établir ce que l'on a appelé, selon les pays et les auteurs, aménagement des régions géo-économiques, des régions administratives ou géographico-administratives, des régions-programmes. Ces expressions ne sont bien sûr pas interchangeables ni parfaitement synonymes, mais visent toutes à désigner des régions-cadres propres à servir de base à l'action régionale. Cette entreprise comportera trois points principaux : le choix des critères dominants, le choix des gabarits régionaux, la définition des limites régionales.

Plusieurs critères pourront en effet être utilisés pour désigner une agglomération comme centre régional; il pourra s'agir de la consécration d'un état de fait révélé par l'analyse de la structure régionale fonctionnelle existante comme il pourra s'agir d'une promotion d'un centre ne jouant pas encore le rôle de pôle régional. Dans un cas comme dans l'autre, on pourra se référer à des critères purement dimensionnels (populations minima des centres, grandeurs moyennes des régions...) à des critères de rentabilité (commerciale ou administrative), à des seuils minima (bassins commerciaux, extension des services, trafic...) à certains critères formels (cohérence spatiale des régions, continuité, régularité des limites...) à des états de faits (comme le respect de certaines limites administratives anciennes), ou même à certains critères subjectifs (comme le sentiment de dépendance par rapport à un centre plutôt qu'à un autre). Tant pour le choix des centres que pour celui des gabarits moyens et des limites précises, il faudra se rapporter à plusieurs de ces critères, les critères

fondamentaux étant ceux qui permettent d'établir quelles sont les régions fonctionnelles de fait, les autres critères secondaires servant à établir dans le détail le dessin des régions et de leurs limites.

Le choix des gabarits régionaux, nous l'avons déjà vu, procédera nécessairement d'un certain a-priorisme. Pour des raisons évidentes de commodités administratives et quel que soit le degré plus ou moins grand de satellisation des régions et des sous-régions, le nombre de régions d'aménagement ne devra, à l'intérieur d'un espace considéré comme la grande unité de base (le Québec par exemple), être ni trop grand ni trop petit; leurs dimensions, exprimées en population, en superficie ou en chiffres de production, ne devra pas varier dans de trop grandes proportions.

Il est à noter que l'ensemble de ces préoccupations ne s'impose que si l'on vise à concevoir une régionalisation qui veuille tenir compte des données, factuelles ou prospectives, tant de l'administration que du développement et de l'aménagement. Ces trois champs d'action de la politique peuvent exiger des découpages régionaux distincts, mais pas nécessairement. Nous n'avons pas la prétention de pouvoir apporter là-dessus une réponse globale. Contentons-nous de mentionner qu'au moins quatre schèmes fort différents peuvent être envisagés : le saupoudrage, la hiérarchisation homogène, la promotion d'un axe, l'hyperconcentration. On verra (figure 1) comment ces quatre schèmes peuvent être appliqués au Québec.

Ce qu'il est important de noter, pour ne pas tomber dans une dangereuse simplification des choses, c'est que ces schèmes ne sont pas contradictoires et que l'un d'entre eux peut fort bien rencontrer les besoins d'une certaine décentralisation de l'administration (le saupoudrage ou la hiérarchisation homogène par exemple) alors que tel autre peut mieux servir une politique d'aménagement visant à ne pas contrecarrer brutalement les tendances actuelles du développement économique spatial (la promotion d'un axe ou l'hyperconcentration).

Le choix des critères et celui des gabarits ne doivent donc pas être considérés comme des absolus ni comme des références exclusives. A plus forte raison en sera-t-il de même pour l'établissement des limites régionales. Il n'y a, dans cette entreprise,

aucune règle fixe. En cette matière, il est déplacé de chercher à appliquer une recette; il est plutôt raisonnable d'apprendre à composer.

Il faudra, pour cela, se rappeler qu'il existe plusieurs types de régions : régions historiques, subjectives, administratives, régions géographiques, uniformes, homogènes ou fonctionnelles, régions-cadres, régions d'aménagement, géoéconomiques ou géografico-administratives, et surtout que tous ces types de régions ont quelque chose à voir avec la régionalisation.

Elaborée, on le voit, à partir d'une réalité composite et complexe, la régionalisation, poursuivant des buts polyvalents et même quelquefois presque contradictoires, devra donc être une entreprise souple, nuancée, dynamique et susceptible de constante révision. En aménagement, rien n'est statique, surtout pas la régionalisation.

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

...the ... of the ...

Les régions qu'il faudrait faire

PIERRE GEORGE

Les régions du Haut-Rhin

Philippe Bouchet

LES RÉGIONS QU'IL FAUDRAIT FAIRE

PIERRE GEORGE, géographe, Professeur à la Sorbonne,
Sous-directeur du Centre de Recherches Urbaines

L'importance attribuée depuis quelques décennies à la notion de régions par les économistes, les administrateurs, les politiques est liée à la prise de conscience d'un inégal développement des diverses fractions territoriales constituant un pays spatialisant différemment les succès, les progrès et les problèmes. La première qualification apparue dans l'usage courant a été l'opposition de régions riches et de régions pauvres, l'expérience ayant d'ailleurs montré maintes fois le caractère relatif et changeant de ces épithètes. Les économistes se sont particulièrement préoccupés de savoir comment définir et délimiter la région quand ils ont perçu la nécessité d'asseoir les programmes de développement sur un espace préalablement pondéré suivant ses différences d'aptitudes : passage de la planification sectorielle à la planification spatiale. A ce niveau de l'approche de la région, une région appelle un bilan et un programme d'action. Mais quand on veut la saisir comme une réalité objective elle échappe à l'analyse en raison de la multiplicité et l'inégalité de répartition dans l'espace des variables de caractères très différents. Il est tentant alors de la personnaliser par voie autoritaire, en lui donnant des limites, un nom, un "palmarès", soit par application à sa définition d'un "modèle économique", soit par qualification géographique à partir d'un petit nombre de caractères arbitrairement choisis qui permettent effectivement de lui donner une fiche signalétique. Mais entre l'opération qui consiste à faire la fiche signalétique d'une portion d'espace plus ou moins conventionnellement délimitée et le coup de baguette donnant la vie à un organisme nouveau convenablement équilibré, il y a toute la distance qui sépare la réalité — en l'espèce une réalité incomplètement perçue — du rêve. Et pourtant toute action créatrice se projette dans l'espace, à ce titre est régionale, ou au moins "régionalisée". Comment résoudre cette contradiction qui est la contradiction fondamentale que rencontre toute politique de développement et qui a fait échouer des entreprises apparemment rationnelles de "régionalisation" de l'économie et du développement parce que, après avoir décidé de régionaliser l'action économique, on

n'a pas trouvé les régions à l'intérieur desquelles la domicilier correctement (l'exemple de L'URSS depuis 1957) ?

Il est évident qu'il faut reconstruire l'économie d'un Etat moderne sur des bases spatiales, mais quelles régions appréhender, ou quelles régions faire ?

Il est indispensable avant toute chose d'entreprendre la critique de l'emploi du mot région pour dissiper préalablement toute ambiguïté. Le terme de région est employé à des échelles très différentes suivant la nature et la portée des découpages territoriaux que l'on est appelé à faire. Les organisations internationales n'hésitent pas à l'appliquer à des groupements de pays pour lesquels on a plus judicieusement proposé le terme de "sub-continent" tels que "la région du nord-ouest de l'Europe, ou celle de l'Asie du Sud-Est". A l'intérieur d'un même Etat, on procède à des classifications en unités territoriales de dimensions très différentes suivant leur objet; plus de 360 régions agricoles et 22 régions économiques ou régions de programme en France... La différence d'échelle est généralement liée à une différence de contenu.

Le mot, en effet, change de signification et de portée en même temps en ce qu'il désigne change de dimension, selon l'épithète qu'on lui associe et qui définit le contenu que l'on entend, en l'espèce donnée à la région : région militaire, région industrielle, région administrative ou, ce qui devient à la mode dans certains pays, région "de problèmes", ou régions "déprimées". Les auteurs anglais préfèrent à juste titre le terme plus volontairement précis "d'area" et, en France, on emploie souvent le mot de zone qui, pour étymologiquement impropre qu'il soit, est finalement moins ambigu que celui de région (zone critique, par exemple).

Même suivi de la même épithète qualificative, le mot de région n'a pas le même sens, ne couvre pas la même réalité dans un pays de structure économique et de niveau de développement différents. Entre une région économique ou même simplement agricole nord-européenne ou nord-américaine et une région économique ou agricole africaine, il y a une marge d'incertitude et de différenciation considérable.

Il est donc permis de se demander s'il ne s'agit pas d'un terme

qui a été banalisé au point de perdre toute signification propre et de ne plus recevoir de sens que par les épithètes ou le contexte qui l'accompagnent. Le plus grave est que ceux mêmes qui l'emploient ont bonne conscience et croient parler un langage clair alors que, comme dans l'auberge espagnole, chacun n'y trouve que ce qu'il y a apporté lui-même.

Le mot a pourtant une histoire épistémologique et le mieux est de s'y reporter. C'est par un retour aux sources que l'on peut le mieux clarifier, épurer la notion et peut-être avancer sur la voie d'une terminologie commune et aussi d'une commune **praxis**. La première définition qui ait été donnée de la région par les géographes du début du siècle est celle de "région naturelle". Par ses caractères, elle rejoint la recherche par les économistes de portions d'espace homogènes destinées à recevoir des actions stimulatrices du développement économique. Une région naturelle est en effet une fraction de territoire dont l'unité réside dans la communauté de caractères géologiques, topographiques ou climatologiques, biogéographiques au mieux tout à la fois, communauté qui s'oppose à d'autres formes d'agencement des facteurs homologues, c'est-à-dire à d'autres communautés, géologique, topographique, climatologique, etc. Bien que les limites d'extension de facteurs différents ne coïncident généralement pas, on peut sans trop d'artifice délimiter les régions naturelles plus ou moins parfaitement homogènes qui, selon la finesse de l'analyse des facteurs, seront grandes et peu nombreuses ou plus petites et plus nombreuses. Certains continents se prêtent à une micro-régionalisation en régions naturelles comme l'Europe, d'autres imposent au contraire l'individualisation de grandes unités régionales comme l'Afrique. Mais une région naturelle n'est pas nécessairement le cadre de l'organisation de la vie des collectivités humaines. Elle peut contenir plusieurs unités historiques, comme le Bassin parisien ou la plaine du Pô ou, au contraire, être intégrée à une combinaison historique qui rassemble des morceaux de plusieurs régions naturelles : la Normandie ou la province de Québec en sont des exemples.

Or les facteurs historiques qui ont engendré de longues habitudes de vie commune ont autant d'importance dans la caractérisation et la détermination des formes de vie actuelle que des facteurs naturels, que les techniques oblitèrent de plus en plus facilement, à tel point que la tentation est forte de confondre les régions

historiques et leurs subdivisions avec une réalité définitive qu'ont souvent consacré les découpages politiques et administratifs. C'est aujourd'hui le malheur de l'Afrique. On ne saurait sous-estimer l'importance qu'ont acquis dans l'organisation et la délimitation des relations, des déplacements d'hommes et de marchandises les limites administratives au bout de plusieurs dizaines d'années, à plus forte raison quand il s'agit de siècles. C'est ce qui explique que le département français ait ses défenseurs parmi ceux mêmes qui sont le plus appelés à déplorer l'exiguïté de ses limites et les obstacles qu'imposent à une expédition rapide des affaires et au développement des formes modernes d'économie, ses limites héritées d'un autre siècle de conception des dimensions et des formes de l'administration.

En face de ces archaïsmes, les géographes ont tenté de définir des régions géographiques, synthèses de données naturelles, d'héritages historiques et de certaines communautés d'action ou d'intérêt économique, mais il s'agit plus d'essais livresques et pédagogiques que proprement pragmatiques, encore que certains de ces essais se soient révélés valables dans la pratique.

Sur le plan plus terre à terre de la quotidienneté des besoins de gestion des services et des affaires, on a cru trouver une solution en multipliant à l'usage d'actions diverses les cadres spatiaux superposés aux divisions historiques et aux limites administratives héritées et conservées, chaque administration taillant l'espace à sa mesure et à sa convenance. L'aventure est justifiée en ce sens que l'espace équipé et humanisé n'intéresse pas à la même échelle et dans les mêmes limites des opérations aussi différentes que la gestion du trafic ferroviaire, l'administration des mouvements de fonds par les caisses de l'Etat ou les banques et l'organisation des périmètres universitaires.

Le problème se pose quand on veut entreprendre une action synthétique. Or, le développement — comme son antithèse, le sous-développement ou à l'échelle des pays industriels l'inégal développement régional — est par nature synthétique.

Après avoir cru résoudre le problème de la spatialisation de l'action administrative par la différenciation analytique des découpages d'aires de compétence, on en revient à la recherche de la région globale, base d'une action générale de développement par "programmation" ou planification.

La première démarche de l'esprit est de rechercher des limites, de découper l'espace en unités si possible de dimensions comparables, sagement contiguës et qu'il n'y a plus qu'à cartographier en les coloriant suivant une hiérarchie qualitative, une spécialisation fonctionnelle ou une gamme d'urgence dans les mesures à appliquer et les apports de crédits à assurer. C'est là que l'on ressent la première déception. Une analyse sérieuse des facteurs de limitation montre qu'il n'y a pas une limite, mais un grand nombre de limites, chacune propre à un des caractères et à une des activités se projetant dans l'espace et que, s'il y a des points de convergence, les zones de divergences sont nombreuses et les écarts souvent considérables. Qui plus est, d'une année à l'autre, les mêmes critères de spatialisation de données précises font apparaître des déplacements de chaque limite. La région apparaît sous les traits d'un protozoaire dont la membrane et le cytoplasme se déforment continuellement.

Tout apparaît beaucoup plus clair si, au lieu de penser limite, on pense action et processus de vie régionale. Ce qui caractérise une région c'est un ensemble d'actions communes qui se répercutent les unes sur les autres en s'additionnant ou en se contrariant et se traduisent par des mouvements : mouvements de marchandises, mouvements de capitaux, mouvements de personnes. Toute action productive en elle-même sédentaire procède de mouvements et aboutit à des mouvements. Ce sont ces mouvements qu'il faut localiser et limiter dans l'espace en considération de leurs directions, de leurs points d'appui et d'aboutissement et de leur intensité. Avant de représenter sur la carte par des surfaces et des limites l'ensemble des régions constituant un territoire national ou provincial, il faut caractériser la vie du pays par des vecteurs représentant la direction et l'intensité des flux de tous ordres.

Il est facile de constater alors que ces flux s'ordonnent suivant divers systèmes de hiérarchisation selon les pays par rapport à des centres de commandement, à des points forts autour desquels ils dessinent des faisceaux rayonnants; flux majeurs disposés à partir des très grands centres rassemblant le plus grand nombre d'organismes disposant d'un pouvoir de décisions : les grandes capitales, les grandes métropoles, flux secondaires prenant plus ou moins le relais des flux majeurs et faisant apparaître le rôle d'astres de seconde grandeur (villes moyennes). Une obser-

vation attentive décèle des chevauchements, des entrecroisements de flux, le partage du pouvoir de commandement suivant la spécificité des opérations entre des centres différents. Cette approche du phénomène de projection de toutes les actions qui expriment la vie d'un pays ou d'une région, les flux économiques comme les mouvements de transmission des idées comme base préalablement établie et délimitée de l'action économique celle de pôle de développement. Ceci revient à substituer à une assiette statique qui ne peut être définie qu'arbitrairement par un schéma de géographie physique ou par rapport à des limites administratives, le pivot d'une dynamique de l'espace géographique. En fait, il s'agit de reconstituer autour de chaque pôle de développement, point de convergence et de divergence de flux, le bilan des éléments du développement, des freins et des obstacles comme des moteurs. La région devient le cadre matériel d'un complexe de mouvements. Ses données qui apparaissaient des faits prennent l'aspect de forces. Et c'est de ces forces qu'il faut désormais tenir compte dans une politique d'aménagement régional. Il n'y a plus de limites au sens étroit et cartographique du terme mais des seuils au-delà desquels les forces s'affaiblissent, les coûts augmentent. Moduler ces forces, réduire les forces d'inertie, les contradictions, en l'espace tout ce qui constitue en langage économique le marginalisme, tout ce qui est périmé, tout ce qui augmente les coûts de gestion généralisés (coût de gestion de l'entreprise plus les coûts des services de l'action sociale, etc., en langage politique réduire l'intensité des forces d'inertie dépendant de certains groupes de pression, libérer l'action d'autres groupes de pression suivant un choix qui tout en étant à base économique est un choix politique. Agir sur le plan régional c'est canaliser les flux, mettre en place les relais destinés à servir de départ à des courants nouveaux de stimulation, c'est, sauf dans le domaine de l'agriculture — encore faudrait-il nuancer cette réserve — exercer une intervention ponctuelle et non directement spatiale. Le principe est clair dès que l'on substitue à la conception d'une région surface, celle d'une région réseau de courants animateurs centrés sur un maillage de centres de transmission et de dispatching : le réseau urbain.

L'image théorique est celle d'un réseau urbain strictement hiérarchisé de structure pyramidale ou trapézoïdale, pyramidale quand il s'agit d'une hiérarchie dont le point le plus élevé est la capitale d'un État centralisé (type français), trapézoïdale quand le niveau

supérieur est représenté par un ensemble de centres de commandement d'autorité et de compétence sensiblement équivalente, comme dans la République fédérale allemande et à un moindre degré dans l'Italie septentrionale et centrale. Suivant cette image, le pouvoir de décision et l'autorité se fragmentent et diminuent d'échelon en échelon, de la capitale d'État ou de province à la métropole régionale, de la métropole régionale au centre régional, ou du centre régional au centre local, tandis que les flux convergeant de collectage et de contribution à l'économie et à la vie nationale gravissent en sens inverse les mêmes échelons. Les analyses effectuées *in vivo* montrent que les situations vraies sont plus complexes, que le pouvoir de décision est plus partagé qu'on serait tenté de le croire dans les pays de structure fédérale et que les métropoles sont dans certains domaines en concurrence avec des centres globalement moins importants mais qui ont acquis la maîtrise dans des secteurs particuliers.

Il reste que l'animation régionale et la solution des problèmes des aires déprimées passent par la vitalisation des pôles de développement et qu'une concentration excessive n'est pas un processus de vraie polarisation mais une hypertrophie dont le principal effet est d'aspirer sans retour toutes les forces vives d'un territoire sans pouvoir, en compensation, lui fournir les éléments de sa réanimation. Il faut être réaliste, certaines évolutions sont irréversibles. Il ne s'agit pas de prétendre les remettre en cause. En revanche aucune évolution n'a des effets tels qu'elle ne puisse être au moins partiellement compensée par un processus correctif d'un style nouveau. Il peut y avoir danger à prétendre contester la concentration du pouvoir de décision dans une grande capitale politique ou économique, parce qu'il n'y a pas avantage à affaiblir une capitale ou une métropole qui représente l'autorité et le prestige d'un État ou d'une province. Mais on peut neutraliser les effets négatifs de cette concentration en organisant les relais de transmission de ce pouvoir de décision et en démultipliant ses points d'application. A cet égard, l'idée française des métropoles d'équilibre, tout en répondant à un cas tout à fait spécifique, mérite d'être évoquée sur un plan général.

En considération des coûts croissants de l'agglomération parisienne et de l'affaiblissement du potentiel productif des "régions" progressivement privées par les mouvements centripètes des capacités créatrices, capitaux, cadres, main-d'oeuvre, il s'agit de

redistribuer les facteurs essentiels de production à travers le territoire en tenant compte, d'une part, des nécessités d'un développement harmonieux des diverses parties du pays, d'autre part, des ancrages existants, permettant d'accrocher à coup sûr et aux moindres frais les stimulants indispensables. Ceci supposait le choix de villes déjà équipées d'infrastructures importantes, disposant d'un rayonnement commercial et d'une zone d'influence des services publics et privés à un niveau élevé correspondant à une masse de population desservie de l'ordre de quatre millions d'habitants, dont 400,000 à un million de personnes concentrées dans une zone de peuplement dite industrielle et urbaine ou aire métropolitaine, et au moins 200,000 à 250,000 dans l'agglomération centrale. Il semble que dans les conditions économiques et sociales de la France actuelle, il faille au moins 200,000 à 250,000 personnes agglomérées, mieux 300,000 à 350,000 plus, naturellement, une aire d'influence touchant plus ou moins épisodiquement plusieurs millions de personnes pour assurer le plein emploi et la rentabilité des services et commerces de niveau supérieur comparables à ceux de Paris. Le choix portant sur huit villes disposées en auréole autour d'un vaste espace qui représente à peu près la moitié du territoire et qui, dans l'immédiat, demeure sous la dépendance directe de Paris, il s'agit présentement de donner à ces huit villes les moyens de jouer leur rôle. Il appartient à l'Etat de créer les conditions d'une attraction des entreprises en mettant en place à la fois les infrastructures susceptibles d'attirer et de retenir les entreprises, cadres, main-d'œuvre et naturellement les investissements. Dans une seconde étape déjà largement amorcée pour certaines villes comme Nice, Grenoble, Montpellier, Pau, Rennes, on prépare les relais de première grandeur et on ceinture Paris de centres régionaux pour lesquels Paris jouera à la fois le rôle de capitale et celui de métropole, notamment les nouvelles villes universitaires d'Amiens, Reims, Orléans, Tours, Rouen. Dans la mesure où les métropoles et les centres d'équilibre étendent leur répertoire d'activités, accroissent la population, ils deviennent à la fois centre d'appel à des "sous-traitants", centres de consommation en même temps que de distribution. Cette situation doit faciliter la reconversion d'industries économiquement marginales, les substitutions d'entreprises... des marchés de l'emploi en difficulté du fait de la décadence de leurs entreprises périmées. Le réseau urbain joue donc bien son rôle de stabilisateur à l'échelle régionale des déplacements de population et de réanimateur de l'économie. Les limites de l'opération ne

sont pas tracées à l'avance. On se borne aux délimitations strictement indispensables des compétences administratives.

L'entreprise repose sur une hypothèse objective de travail qui admet l'existence de solutions de continuité dans le processus de développement et dans sa projection sur l'espace national. Tout le territoire ne peut pas recevoir en même temps la même impulsion et être propulsé au même niveau de développement et d'organisation. Par voie de conséquence, pendant une période plus ou moins longue, un même territoire national peut offrir l'image de régions polarisées structurées sur des flux importants approximativement délimitées (sous réserve des extensions ultérieures d'influences ou des replis des aires d'intensité maxima des flux) et des fractions de vie compartimentée à l'échelle locale autour de petits centres régionaux répondant aux besoins de la vie courante, reliées pour les opérations majeures soit à une ou plusieurs métropoles régionales voisines bien qu'elle ne soit pas intégrée à leur espace global d'influence, soit directement à la capitale. C'est là en vérité une situation de fait facile à observer par le dépouillement de multiples études sur les zones d'influence des villes. Dans un pays industriel, il faut distinguer des régions qui ont dimension "millionnaire" et même plusieurs fois millionnaires en effectifs d'habitants, et des pays, des sous-régions — peu importe le nom — qui en sont encore au niveau inférieur d'organisation, à l'échelle locale ou à celle de la petite région. Suivant les cas, ce niveau trouve sa place à l'intérieur d'une région polarisée ou en dehors et alors subit des influences diverses, mais est surtout directement subordonné au centre de décision national.

Il reste à adapter la psychologie administrative et géographique à cette réalité, à faire admettre que les régions fortes sont sans limites fixes, qu'elles ne se touchent pas les unes les autres, qu'un territoire national ou provincial est en un moment donné de son développement profondément différencié et que les mêmes types de mesures et d'investissements, les mêmes modèles de promotion dans l'organisation régionale ne peuvent pas être appliqués et assurés partout. Au contraire, les régions fortes doivent servir de régions pilotes et c'est du succès des expériences qu'on y réalise que dépend à moyen terme le succès du développement global. Il n'est pas question de sacrifier les espaces non polarisés mais de prendre acte du fait qu'ils ne sont pas

mûrs pour garantir la rentabilité des investissements qu'on pourrait y faire, pas assez dynamiques pour retenir dès maintenant cadres et entreprises de pointe qui sont les forces de développement. En attendant, il faut naturellement les soutenir pour qu'ils ne perdent pas toute leur substance et deviennent irrécupérables, les aider même à accéder au niveau qui permettra d'en faire des régions dans cinq ou dix ans. Et c'est ce qui justifie la sagesse des administrateurs qui estiment que si, pour la promotion, il faut avoir l'audace de nouvelles formes d'organisation d'une grande souplesse, pour le maintien et la croissance de routine les vieux cadres administratifs restent indispensables. Il suffit de ne pas confondre l'un et l'autre.

On peut se demander enfin comment faire le diagnostic des points forts et des secteurs de routine, comment on peut définir aussi les points faibles qui appellent des actions d'urgence. C'est évidemment par l'étude permanente, une étude de la dynamique, à toutes les échelles dimensionnelles qui, elle aussi, soit très largement ouverte et ne confonde pas la nécessaire assiette spatiale de la recherche et des bilans, qui ne peuvent être valables que strictement localisés avec la direction des forces et des tendances qui se projettent sur un espace ouvert.

En conclusion on pourrait dire que polariser et stimuler le développement régional, c'est un peu créer, instruire, éduquer un homme. On lui donne les moyens de se réaliser mais on ne saura ce dont il aura été capable dans sa vie que lorsqu'il sera mort. Quand on croit savoir ce qu'est une région, c'est qu'elle a cessé de se développer, qu'elle s'est enveloppée dans son linceul d'histoire et qu'elle est dépassée par une autre génération de forces de développement.

**Commentaires sur la
planification régionale et
méthode d'approche proposée**

BENOIT BÉGIN

Method of Approach
Identification of Regions
Commentary by J. R.

...

...

...

...

COMMENTAIRES SUR LA PLANIFICATION RÉGIONALE ET MÉTHODE D'APPROCHE PROPOSÉE

BENOÎT BÉGIN, Professeur agrégé de l'Université
de Montréal, chargé de recherches au Joint Center for
Urban Studies of Harvard and M.I.T.

Le véritable problème qui se pose à nous aujourd'hui et particulièrement au Québec, n'est plus de justifier la nécessité de la planification à un ou des niveau(x) intermédiaires entre les municipalités et la province, mais bien celui de savoir comment l'entreprendre.

Mes commentaires sur l'état de la question seront relativement brefs afin de réserver le plus de temps possible à l'exposé des principales données d'une voie d'approche de la planification que je veux soumettre à votre attention.

On pourrait argumenter longtemps sur l'à-propos des trois postulats implicites à l'énoncé du début, à savoir : a) qu'il n'est plus nécessaire de justifier la nécessité d'une planification; b) que cette planification doit se faire à un ou à des échelons intermédiaires entre la ville et la province et que présentement le véritable problème était de savoir comment l'entreprendre. Mon but n'est pas ici de décourager des discussions ultérieures sur les deux premiers postulats; ce serait recommander une forme d'abstention vis-à-vis des questions qui, il va sans dire, méritent d'être encore discutés, mais qui à tout événement, ne seront jamais épuisés et n'auront de plus, jamais réussi à faire l'unanimité. C'est bien pour ces derniers motifs, en effet, que je soutiens devant vous le troisième postulat, soit le véritable problème confronté présentement au Québec est celui de savoir de quelle manière cette planification doit être envisagée et entreprise.

Il y a, à mon avis, plusieurs raisons pour ne plus avoir à justifier la nécessité de la planification "régionale". Plusieurs d'entre elles me paraissent simplistes, je l'avoue. Il y a d'abord le fait que nous n'avons pas les moyens ni le temps de nous payer le luxe d'un dialogue ou d'un monologue plus prolongé sur le sujet. L'absence de planification coûte infiniment trop cher. Les problèmes régionaux et urbains ont été décrits et exposés large-

ment, soit dans des ouvrages sérieux, soit par les média d'information (presse, radio, télévision, etc.) à l'échelle de la province. A cet égard, je crois qu'il n'est plus nécessaire de justifier davantage l'évidence. Il n'y a pas, à ma connaissance, d'opposition politique, idéologique, théorique ou autre à la nécessité de planifier, à quelque niveau gouvernemental que ce soit, ou dans quelque domaine que ce soit. Ce que l'on rencontre plutôt, c'est de la confusion ou de l'hésitation sur les moyens à prendre et la manière d'engager le processus. Pour aller plus loin dans ma pensée je dirais, assez paradoxalement, que la question est trop complexe pour que nous tardions davantage à lui apporter des correctifs. Plusieurs motifs, je crois, justifient cette position. Le premier et le plus important — qui sera d'ailleurs détaillé plus loin — veut que la méthodologie de la planification peut et doit être adaptée aux événements et non pas l'inverse, ce qui paralyse plusieurs efforts en cours. Les avantages de la planification peuvent être considérablement accrus par une approche plus pragmatique, moins théorique, moyennant une maîtrise de la méthodologie. D'autre part, l'expérience démontre qu'aucune politique de planification, aussi compréhensive que possible et appliquée dans les meilleures conditions, n'a encore et ne peut solutionner tous les problèmes. Elle demeure encore un compromis : à preuve la planification dans les pays socialistes totalitaires, ou socialistes démocratiques, voire même la T.V.A., un modèle en pays démocratique. Dans chaque cas, on le sait, les situations sont soit maîtrisées par une action progressivement englobante, ex: la Hollande, ou soit entraînées dans la stagnation ou la dégradation par une action en perte de vitesse sur les événements, etc.: l'économie en Angleterre.

Sur un autre plan, à notre époque particulièrement, le changement, pour éviter de parler de progrès se poursuit à un rythme toujours plus accéléré et, conséquemment, réduit la certitude des prévisions proportionnellement à leur échéance dans le temps et engagement dans l'espace. Les mouvements, mutations perturbations de toutes sortes engendrent l'éclosion d'impasses imprévues ou la "babelisation" des problèmes. L'état d'équilibre par la planification ne peut être maintenu que par un affinage des connaissances, une souplesse plus grande des organismes publics et privés de décisions et une batterie toujours renouvelée de méthodes et moyens d'intervention. Conséquemment, l'état du problème décrit hier est à peine pertinent tout au moins dans

ses éléments nuancés qui, en définitive, caractérisent les disparités régionales et urbaines.

A ce tableau mouvant difficile à suivre ajoutons, pour les planificateurs, l'énigme non moins troublante du grand inconnu des sciences affiliées, qui non seulement doivent se déployer aux dimensions grandissantes des problèmes, pour ne pas dire au-delà; mais doivent être repensées en vue d'une participation théorique et pratique plus positive dans la préparation, la définition et l'opérationnalisation des politiques de planification. Devant ce fait et le retard des universités à repenser l'enseignement et la recherche en fonction des profondes transformations de la société urbaine et rurale, les organismes de planification devront soit former sur place leurs propres cadres, soit se satisfaire de vues limitées ou intuitives des problèmes.

Le deuxième postulat prend pour acquis la nécessité d'une planification à un ou des échelons intermédiaires entre la province et les municipalités, ce qui en retour évoque trois questions sous-jacentes principales : l'étendue géographique, la possibilité d'un échelon de planification intermédiaire entre la "région" et la province, ou entre la région et les municipalités et finalement le statut juridique de l'organisme planificateur.

La nécessité de précision des limites géographiques d'un espace régional est, à mon sens, fonction de la méthode d'approche de la planification. La méthode compréhensive exige un cadre rationnel bien délimité, l'approche sectorielle demande un espace fluide souvent chevauchant, tandis que la méthode d'influx par projets s'accommode d'un cadre arbitraire circonscrit cependant par des limites juridiques précises.

La voie d'approche exposée plus loin favorise plutôt une zone solide et fluide constituée à partir d'une armature urbaine rationnelle et d'un arrière-pays aux limites expansibles ou contractiles. La géographie du Québec conduit naturellement à une telle flexibilité.

Aucune preuve n'a été fournie encore que le seul échelon logique de planification entre les municipalités et la province soit la région. Une vue trop rigoureusement cartésienne pourrait se trouver gênée devant une autre réalité logique imposée celle-là

par les faits. Car non seulement doit-on viser d'abord à l'établissement d'un système qui réponde à la logique des choses et non nécessairement à la logique des schèmes faciles, mais cette question est intimement liée à la dernière soulevée antérieurement, soit le statut juridique de l'organisme planificateur. Encore ici plusieurs formes existent, d'autres sont à inventer. Leur définition et mise en place constituent cependant l'une des principales difficultés de la planification. Leur statut juridique est le prisme par lequel on peut saisir ou anticiper la portée, le rythme et la nature des opérations à venir. Mais ici, comme pour plusieurs aspects de la question, l'énorme fluidité des événements et l'énigme de plusieurs inconnues insondables commandent la prudence dans leur mise en place. Il serait donc sage, à mon avis, dès le départ, de les doter d'un statut provisoire facilement adaptable aux besoins et agissant dans le cadre d'une législation encore flexible émanant du gouvernement provincial.

Enfin, pour aborder positivement le dernier postulat sur la voie d'approche, on peut se demander comment dans la conjoncture présente du système politico-juridique du pays et de la province, peut-on alors envisager la mise sur pied de politiques de planification régionale, en prenant pour hypothèse de départ les quatre conditions suivantes : a) que la planification en question embrasse tous les secteurs d'activités publiques et certains secteurs privés déficients et leurs interrelations; b) que le terme régional soit entendu pour désigner un espace théorique englobant une armature urbaine rationnelle et commode et son "hinterland"; c) que ce niveau de planification soit intermédiaire entre les gouvernements municipal et provincial et : d) que l'autorité provinciale en ait exprimé la volonté.

On connaît plusieurs voies d'approche à la planification, que celle-ci porte sur un ou plusieurs secteurs d'activités et embrasse un, une partie ou tous les niveaux du gouvernement d'un État. Dans les pays démocratiques de l'Occident la planification sectorielle (économique et sociale) a été pratiquée particulièrement au niveau national, tandis que l'aménagement physique a été poursuivi dans et surtout au niveau des villes, communes et régions. La Hollande est probablement le pays de ce groupe qui actuellement fait intervenir le plus grand nombre d'activités et de niveaux de gouvernements dans l'action concertée de planification. Dans l'ensemble le processus a été croissant, graduelle-

ment englobant des activités essentielles au bien-être collectif. Cette marche absorbante a été plus rapide dans les sociétés socialisantes que dans celles imprégnées du libéralisme économique.

Il est à remarquer toutefois qu'aucun pays en Occident n'applique au sens théorique et rigoureux du mot une politique compréhensive de planification à un niveau quelconque de l'action gouvernementale. Dans quelques-uns, des plans régionaux sont élaborés. Cependant leur application connaît le sort des politiques nationales sectorielles ou urbaines d'urbanisme : leur inscription dans la réalité se fait par brèches quelquefois isolées ou forfuites, que le temps parfois consolide.

Cette perspective peut être éclairante dans le cadre des présentes discussions, si on prend soin de se rappeler que l'expérience des pays européens a été façonnée par une contingence relativement plus astreignante que la nôtre et par une plus longue tradition de recherche et d'ajustements difficiles et inévitables qu'entraîne toute politique de planification.

Ce survol peut paraître assez pessimiste à ceux qui rêvent d'une planification régionale compréhensive. C'est plutôt être réaliste que de reconnaître les faits parce qu'ils servent à la réflexion et, pour les positivistes et les possibilistes, à la recherche de voies nouvelles, il n'est pas utopique, je crois, de penser qu'il puisse en exister d'autres.

En regardant le contexte québécois dans cette perspective, j'ai la conviction que dans l'immédiat la planification régionale compréhensive ou globale est utopique. Une telle affirmation n'est pas une négation de la désirabilité de ce genre de planification. Ce serait, ou une fuite devant nos responsabilités, ou un aveu d'incompréhension du problème. Cependant, si les politiques régionales compréhensives de planification sont nécessaires, la conjoncture actuelle démontre qu'elles ne peuvent être qu'un objectif et une réalité lointaine, et qu'une actualisation brutale en supposant qu'elle soit techniquement possible ne manquerait pas de comporter des désavantages sérieux.

Plusieurs motifs justifient cette position. Quelques-uns seulement seront évoqués ici, même si un examen plus complet des obstacles

se révélait instructif. Le premier est l'absence d'une conviction collective (sans doute pour plusieurs raisons explicatives) que la planification, processus encore mal connu, serait l'instrument indiqué pour pallier les lacunes régionales. Le deuxième, qui reflète le premier, se retrouve au cœur même d'un des grands problèmes nationaux actuels : soit la particularité de la structure politico-juridique et administrative du pays dans son ensemble et, en parallèle, celle du gouvernement du Québec. Ni l'une ni l'autre n'ont été pensées pour entreprendre efficacement des opérations contrôlées, concertées et continues de ce genre. A cet égard même la loi provinciale créant les régions administratives demeure dans l'ensemble inopérante et inutilisable pour les fins d'une telle planification. Enfin, sur le plan disciplinaire les politiques régionales compréhensives souffrent de plusieurs lacunes qui peuvent être aujourd'hui évitées par une méthodologie plus souple, adaptée aux circonstances plutôt que l'inverse. Dans le Québec tout au moins l'approche globale pourrait circonscrire convenablement les décisions prises à des niveaux supérieurs ou inférieurs des agents animateurs, à moins d'une restructuration du système gouvernemental repensée en conséquence ce qui, on le sait, n'est pas pour demain. Le rythme des changements sociaux, économiques, politiques et technologiques, surtout sociaux et politiques, est de plus en plus accéléré, avec les résultats que les prévisions sur les marges caractérisant particulièrement les disparités à corriger dans une région ne peuvent être estimées convenablement qu'à très courtes échéances. Si ces facteurs façonnant le milieu d'observation confondent les prévisions et les correctifs, les sciences affiliées en pleine exploration apportent, il est vrai, des lumières nouvelles à l'analyse, l'appréciation et la compréhension des problèmes, mais n'oublions pas qu'en mouvement de ressac elles laissent en lumière plusieurs faits troublants inconnus ou inexplicables jusqu'alors. Il devient donc difficile, dans une conjoncture tellement évolutive, de quantifier et surtout de qualifier les objectifs, de les traduire, sauf pour l'immédiat, dans une politique de mise en valeur et, par conséquent, d'assurer la continuité de l'action, même dans une structure relativement stabilisée du gouvernement. Bon gré, mal gré, la planification est une poursuite vouée à la relativité. Non seulement la réalité des contingences surmontables et insurmontables y conduit, mais aussi parce que le processus même contient ce gène interne pour la simple et paradoxale raison que l'organisme complexe et fluide dont il assume d'infléchir une direction réflé-

chie y gagne, dans sa totalité comme dans ses éléments, par l'exercice d'une liberté chercheuse, garante de la vitalité créatrice de l'homme.

Un examen des travaux et de l'esprit des études de planification urbaine et régionale démontre deux failles principales : soit une trop grande préoccupation pour les faits eux-mêmes quantifiés et/ou qualifiés, soit une orientation trop pressante pour l'intervention éclatante, concluante. Ces approches ont été vite dépassées par les événements. La plupart restent en plan ou débouchent sur des impasses. Les travaux de planification urbaine et régionale, ou à quelque niveau gouvernemental que ce soit, pour être viables et rendre les services que la société attend, doivent dorénavant se fixer comme objectif premier : de mettre le processus de planification en mouvement. Celui-ci ne s'introduit pas du jour au lendemain au Québec dans les structures tant publiques que privées et de décision. Par tradition on le sait, celles-ci se sont montrées réfractaires à toute forme de rationalisation et particulièrement à l'aise dans l'incertitude et l'arbitraire. L'implantation du processus doit être graduelle. Plusieurs raisons justificatives pourraient ici être évoquées, mais le temps m'interdisant de le faire, je m'arrêterai sur celle que je considère la plus importante, soit la nature même du processus de planification et le rationalisme circonstancié qu'il impose. Voyons-le brièvement à l'aide de schémas et d'une façon théorique d'abord, et évaluons les principales contingences qu'impose son cadre opérationnel. Ce processus déployé dans le cadre canadien démontre bien que l'approche ne peut être que graduelle.

Le schéma N° 1 (graphique no 1) situe les fonctions fondamentales des politiques de planification (conception, décision, action) et montre comment celles-ci sont la synthèse de trois volets constitutifs interdépendants (pol. normative, pol. politico-administrative, pol. de mise en valeur) eux-mêmes respectivement fonction d'un système de variables.

Le schéma N° 2, d'autre part, illustre les principales phases d'expression des politiques dans leur articulation en vue de la mise en valeur ou de leur objectivation.

Par contre, sur le schéma N° 3 sont conjuguées à l'aide d'une abscisse et d'une ordonnée les trois volets constituant des politiques, avec les trois principales phases d'objectivation, dans le but de dégager les opérations éventuellement essentielles à chaque phase et pour chaque volet constituant jusqu'au découpage décisif des mesures d'intervention.

Partant des données du diagramme précédent, le tableau N° 4 projette schématiquement, pour un système intégré de planification entre les divers niveaux de gouvernement, les multiples opérations qui en résulteraient pour chacun d'eux.

Les tableaux N° 5a et N° 5b font ressortir une partie de la complexité d'une politique de planification intégrée à tous les échelons en montrant la distribution et la prépondérance des champs de juridiction respectifs à chaque niveau et les incidences qu'ils peuvent avoir dans la formulation de chaque politique.

Il va de soi que la planification compréhensive et intégrée à tous les échelons de gouvernement dans le contexte actuel du Canada est pour le moment une vue de l'esprit. L'entreprise est trop vaste pour présumer qu'elle puisse être possible dans un avenir immédiat et même lointain tout en demeurant optimiste. On peut être réaliste en pensant que des politiques substantives spécifiques seront bientôt formulées aux niveaux fédéral, fédéral-provincial, fédéral-provincial-régional (le cas du BAEQ, des Provinces Maritimes), ou provincial seul, provincial et régional, ou régional seul. En somme, il faut s'attendre à ce que l'éclosion se fasse de plusieurs niveaux et dans plusieurs directions à la fois.

Malgré ces possibilités la réalité indique que c'est encore le niveau régional qui demeure la clé de voûte de tout le système, parce qu'il est à une échelle relativement facile à saisir et maîtriser, qu'il est assez dégagé des tensions fédérales-provinciales et que, de plus, il bénéficie d'une position stratégique pouvant forcer une accélération du processus de planification, non seulement aux niveaux des gouvernements supérieurs (provincial et fédéral) mais au niveau des municipalités ou groupe de municipalités. Cette position n'est pas personnelle, elle rejoint, je crois, l'assentiment général.

Toutefois, comment aborder cette tâche, compte tenu des divers problèmes soulevés ici en plus de ceux que vous pourriez facile-

ment ajouter ? Simplement, je sou mets à votre considération les grandes données d'une voie d'approche que je suis en train de parfaire d'une façon plus détaillée. Elle n'est sûrement pas à l'abri de critiques sérieuses, n'ayant pas été entièrement rodée et expliquée en regard des diverses contingences identifiables.

LA MÉTHODE

Les buts:

Les principaux buts de cette méthode sont :

- a) de conjuguer dans une même action-réflexe progressivement englobante les trois couples fondamentaux du processus de la planification (conception-décision-objectivation) selon une séquence de trois phases empiriques;
- b) de pallier de nombreux inconvénients des politiques compréhensives sectorielles ou globales et un certain empirisme des politiques d'influx par projets, en conjuguant les avantages des deux par une approche pragmatique graduellement déterminée par la projection normative;
- c) d'implanter le processus par une action progressive de mesures à court, moyen et long terme à la suite d'une sélection judicieuse des secteurs d'activités aux effets générateurs et selon la nature et le degré d'influx anticipés par chacun.

Les buts complémentaires mais implicites des premiers sont :

- a) la réduction de l'inertie chronique du milieu par le déclenchement dans l'immédiat d'opérations susceptibles d'engager et d'accélérer l'insertion du processus de planification dans l'ensemble des activités de la région et, par répercussion, entraîner les gouvernements supérieurs et inférieurs ainsi que l'initiative privée à une action de réciprocité;
- b) l'élargissement progressif des cadres exécutifonnels en utilisant comme éléments générateurs de momentum un éventail aussi compréhensif que possible de mesures de taille réduite disséminées à des points stratégiques du territoire;
- c) par une immersion dans le milieu, une sensibilisation des planificateurs aux forces positives et négatives du développement et de la planification à court, moyen et long terme;

- d) au besoin, l'affectation à l'équipe de planificateurs de spécialistes compétents pour l'étude et la solution de problèmes échappant à leur compétence;
- e) une souplesse dans la stratégie d'action basée sur la logique des faits ou de la contingence;
- f) la participation de la population, non seulement à la définition des politiques à court, moyen et long terme, mais aux choix et à l'exécution des programmes d'intervention;
- g) l'information du public sur l'état d'avancement de l'entreprise comme des contraintes à surmonter et des résultats obtenus des opérations en cours.

Caractéristiques

Essentiellement, la méthode d'approche comporte trois phases de durée empirique déterminée par les circonstances et appelées temporairement ici : Les Phases Epreuve, Recyclage et Stabilisation, chacune d'elle poursuivant, dans une action horizontale réflexe, la définition des volets couples des politiques (normatif, politico-administratif et mise en valeur), chacun d'eux étant influencé par l'action verticale des mêmes volets des politiques des autres phases. (Voir graphique N° 6.)

Les phases telles que conçues ici doivent être entreprises et poursuivies en même temps. Si elles sont séparées, c'est pour bien répondre d'abord à la logique des choses, dont les motifs ont été énumérés antérieurement, et en particulier : la nécessité d'une intervention d'amorce au processus, l'impossibilité d'une action compréhensive, l'inconnu des événements technologiques, sociaux, économiques et politiques à moyen et long terme, rendus difficilement prédictibles par l'accélération des changements et l'impossibilité d'opérationnaliser logiquement le processus en raison de l'absence de politiques supérieures et inférieures adéquates.

Leur rôle toutefois change avec la maturation du processus. Au départ l'emphase est mise sur la phase "Epreuve" dans le but :

- a) d'acquérir les connaissances pratiques et théoriques du milieu;

- b) de stimuler l'insertion et l'acceptation de la planification;
- c) d'apporter des solutions aux problèmes imminents de dimensions et d'engagement réduits et
- d) de faciliter le rodage des interventions prévues par une action plus incisive et de plus grande portée.
(Voir graphique N° 7.)

Durant ce temps les deux autres opérations sont poursuivies afin de préparer les cadres directionnels à une action plus étendue et de plus longue portée tout en préparant respectivement des interventions applicables à la faveur de conditions propices.

Lorsque l'expérience a atteint un certain degré de maturation, les opérations de la Phase 2 ou "Recyclage" prennent une prépondérance en utilisant au besoin les techniques et la méthode de la Phase 1, soit pour des fins expérimentales, soit pour des fins de déblocage de certaines avenues encore fermées ou insuffisamment dégagées. A ce stade la conjecture lointaine du début de la Phase 1 s'est relativement élargie et/ou précisée et peut vraisemblablement offrir un guide plus précis des démarches à moyens termes. Comme dans le cas de la Phase "Epreuve", des interventions à plus longue portée peuvent être entreprises également à la faveur des conditions rendues favorables.
(Voir graphique N° 8.)

Cependant, il est peu probable que les opérations dépassent le stade de "Recyclage" pour des raisons pratiques et théoriques. **Pratiques** parce qu'il faudrait une harmonisation parallèle des politiques des gouvernements supérieurs et inférieurs, ce qui est peu probable, étant donné l'envergure de la tâche et des retards probables résultant des difficultés politiques. **Théoriques** parce que la notion elle-même est relative et implique un contrôle presque parfait de l'ensemble des activités à planifier, nécessité qu'il reste d'ailleurs à justifier, ne connaissant pas les réactions possibles des agents de décision, entre autres du secteur privé, et en plus parce que les opérations prévues dans cette phase exigeront des connaissances, des systèmes politico-administratifs et un contrôle de l'État tellement vaste et complexe qu'il est théoriquement impossible de savoir si le processus de planification pourra atteindre le stade stabilisation.

A tout événement les études prospectives de la Phase 3 devront être poursuivies afin de fournir l'éclairage nécessaire aux opérations en cours et corriger, s'il y a lieu, les secteurs encore déficients. Mais cette perspective est tellement lointaine qu'elle entre dans le domaine des conjectures hautement spéculatives. L'expérience de la Phase 2 sera plus utile à cet égard qu'une longue dissertation précédant l'inauguration de la première Phase.

CONCLUSIONS:

Une nouvelle approche s'impose pour entreprendre efficacement la tâche pressante, immense et complexe de la planification "régionale". Les méthodes utilisées au Québec, au Canada et ailleurs jusqu'à maintenant, malgré leurs mérites respectifs indiscutables, ne sont pas conçues pour entreprendre la tâche fondamentale de la mise en marche du processus, faciliter son insertion rapide dans les structures politico-administratives et maintenir par un autre système régulateur le pas sur le développement des événements et des changements. A moins qu'une telle méthode soit développée et appliquée, je persiste à croire que la planification s'engagera dans des ornières, produira des résultats inattendus et débouchera dans des impasses. Profitons d'une conjoncture favorable, mettons au point les techniques nécessaires et réservons les autres discussions pour les moments de l'action lorsque celle-ci aura su nous enrichir d'une immense expérience.

PROCESSUS DE PLANIFICATION: LES ÉLÉMENTS ET LEURS INTERACTIONS

No.1

Fonctions
fondamentales

CONCEPTION

DÉCISION

ACTION

Expression
synthétique

**POLITIQUE
DE
PLANIFICATION**

Volets
constituants

**POLITIQUE
NORMATIVE**

**POLITIQUE
POLITICO-
ADMINISTRATIVE**

**POLITIQUE
DE MISE EN
VALEUR**

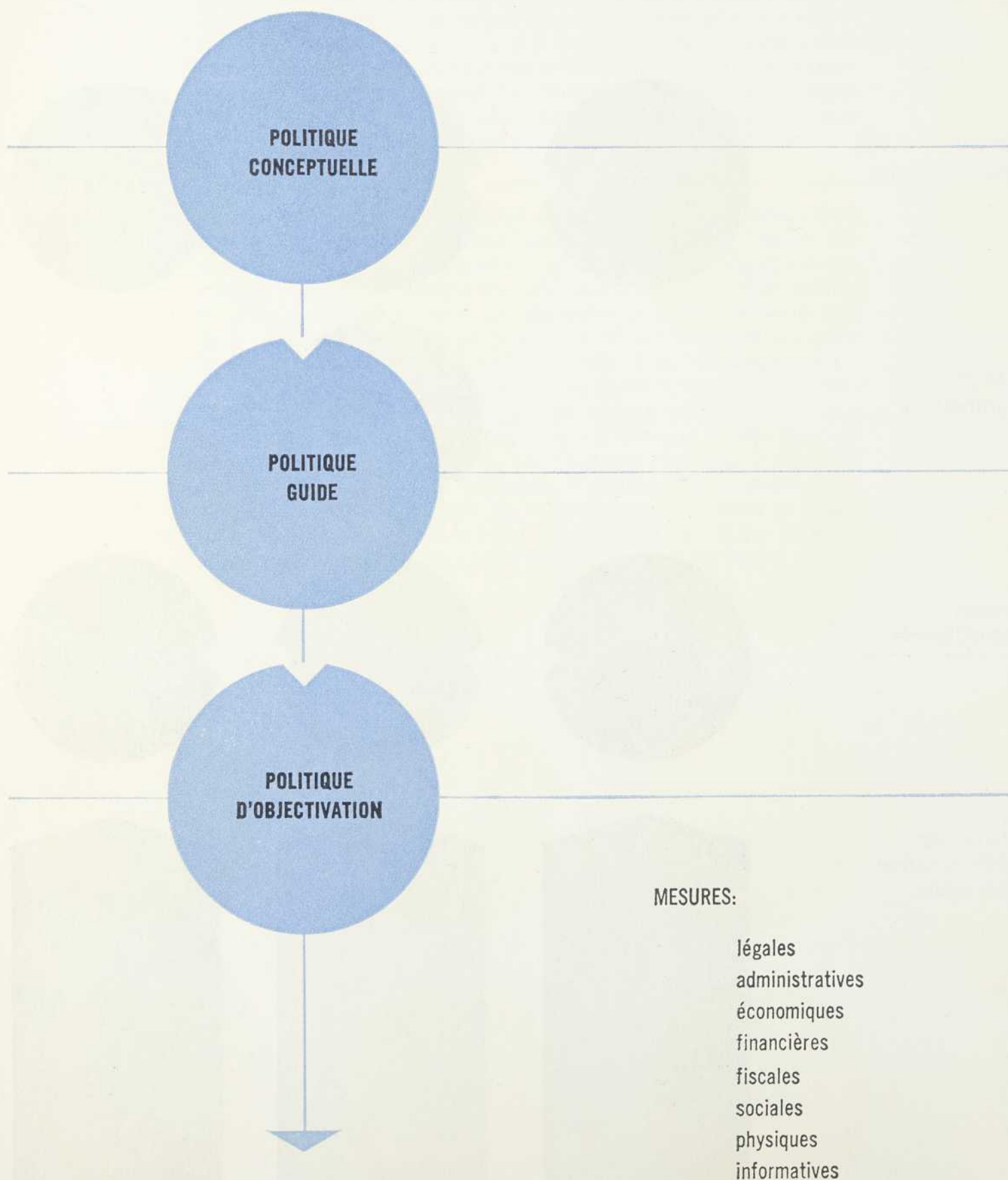
Variables
déterminantes
des volets

substantives
dimensionnelles
profil du sujet
espace géo.
portée temporelle
méthodologiques
théoriques
idéologiques

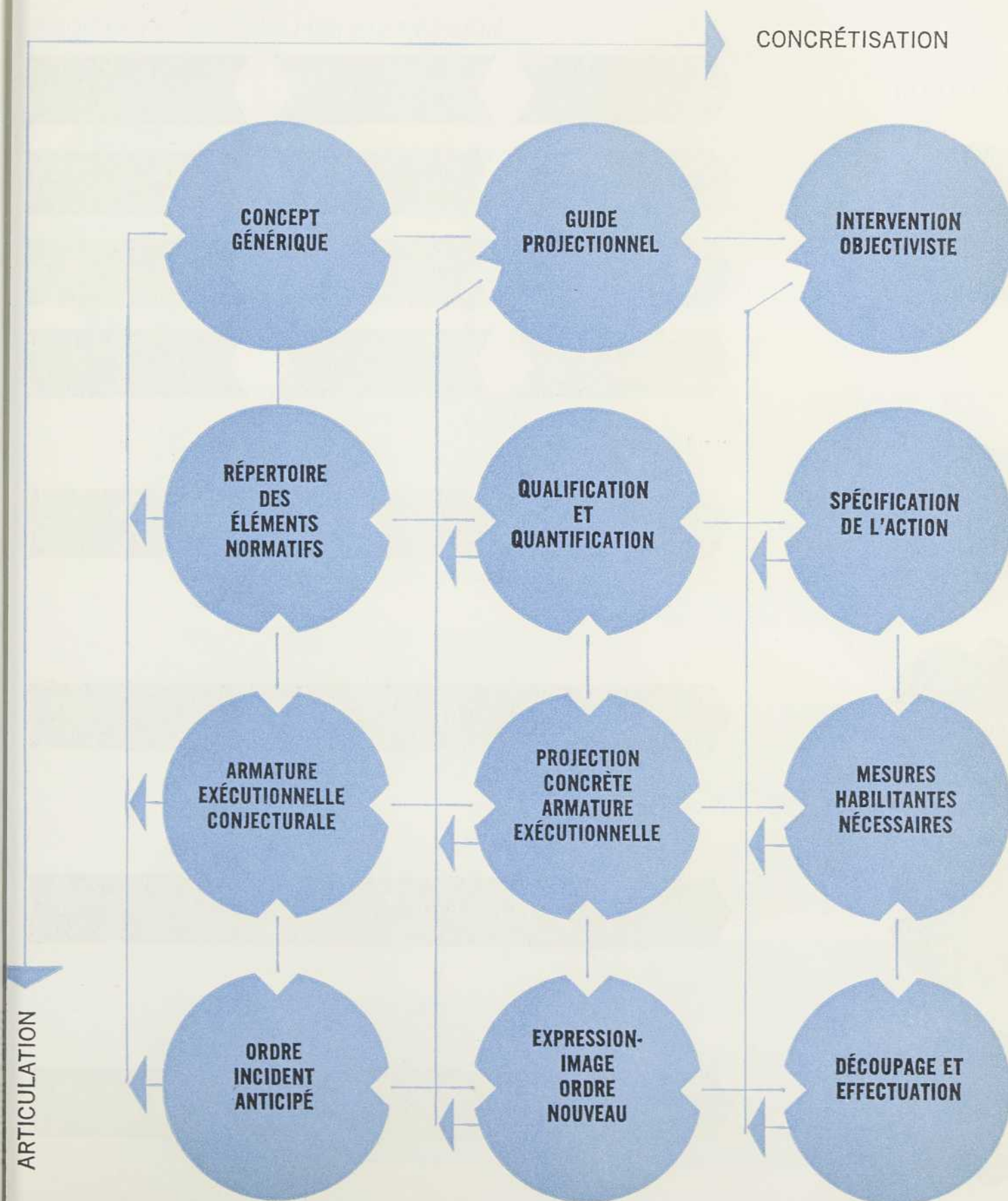
statutelles
procédurables
implicatives

nature des mesures:
légales
physiques
administratives
fiscales
financières
économiques
sociales
informatives
dimensionnelles
modalitaires
implicatives

No. 2



No. 3

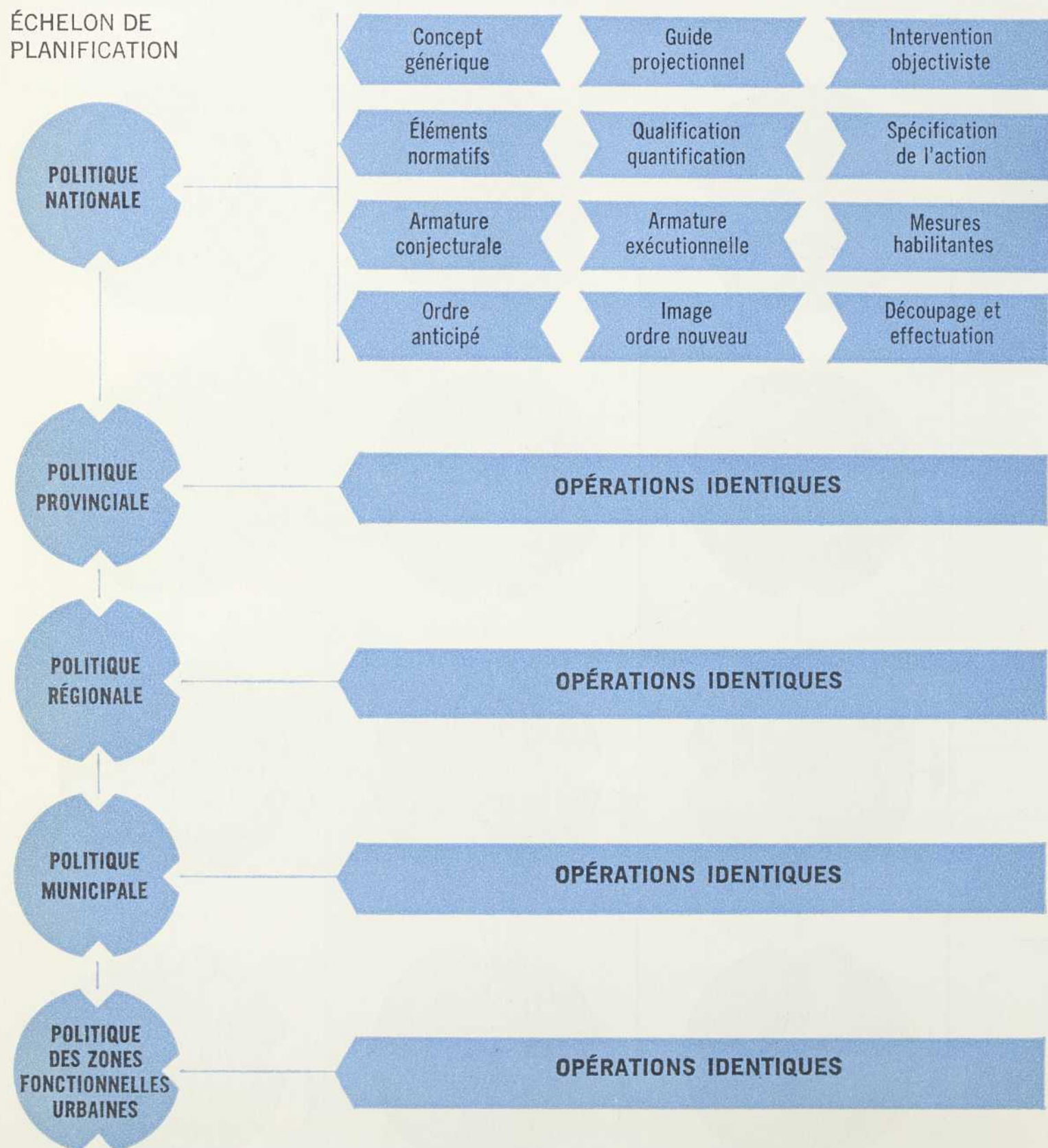


INTERRELATION DES POLITIQUES DE PLANIFICATION DANS UN SYSTÈME NATIONAL INTÉGRÉ

No.4

ÉCHELON DE
PLANIFICATION

MOUVEMENTS RÉFLEXES DES OPÉRATIONS



POLITIQUE D'ENSEMBLE ET CHAMP DE COMPÉTENCE JURIDIQUE: INCIDENCES SUR LES POLITIQUES SELON LES ÉCHELONS

No. 5a

NIVEAU NATIONAL

POLITIQUE D'ENSEMBLE

Politiques substantives
émanantes spécifiquement
de juridiction fédérale

Politiques substantives
émanantes de juridiction
partagée fédérale-provinciale

Politiques d'ensembles
provinciales

Politique indicative à
l'endroit des entreprises
privées nationales

NIVEAU PROVINCIAL

POLITIQUE D'ENSEMBLE

Politiques résultantes des
engagements incidents des
politiques substantives
a-de juridiction spécifi-
quement fédérale
b-de juridiction partagée
fédérale-provinciale

Politiques substantives de
juridiction spécifiquement
provinciale

Politiques d'ensembles
régionales

Politiques municipales

Politique indicative à
l'endroit des entreprises
privées opérant dans
la province

POLITIQUE D'ENSEMBLE ET CHAMP DE COMPÉTENCE JURIDIQUE: INCIDENCES SUR LES POLITIQUES SELON LES ÉCHELONS

No. 5b

NIVEAU RÉGIONAL

NIVEAU MUNICIPAL

POLITIQUE D'ENSEMBLE

Politique résultante des engagements incidents des politiques substantives

- a-de juridiction spécifiquement fédérale
- b-de juridiction partagée fédérale-provinciale
- c-de juridiction spécifiquement provinciale

Politiques substantives de juridiction spécifiquement régionale (assumant l'existence d'un organisme gouvernemental régional)

Politiques d'ensemble municipales

Politique indicative à l'endroit des entreprises privées opérant dans la région

POLITIQUE D'ENSEMBLE

Politique résultante des engagements incidents des politiques substantives

- a-de juridiction spécifiquement fédérale
- b-de juridiction partagée fédérale-provinciale
- c-de juridiction spécifiquement provinciale
- d-de juridiction spécifiquement régionale

Politique des zones fonctionnelles

Politique indicative à l'endroit des entreprises privées opérant dans la municipalité

MÉTHODE PROPOSÉE DE PLANIFICATION: SCHEMA DE FONCTIONNEMENT

No. 6

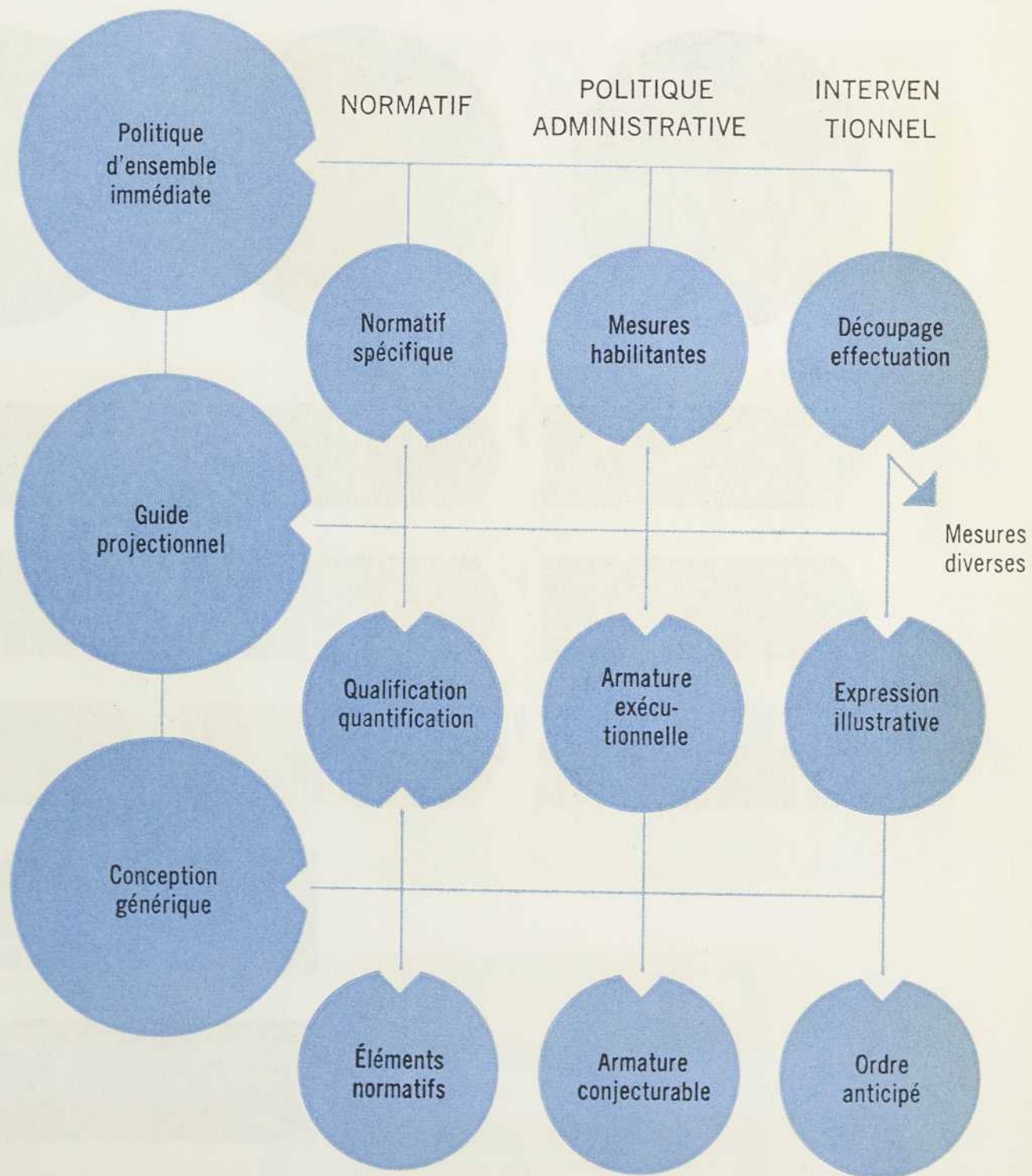
PHASES

VOLETS

ÉPROUVETTE

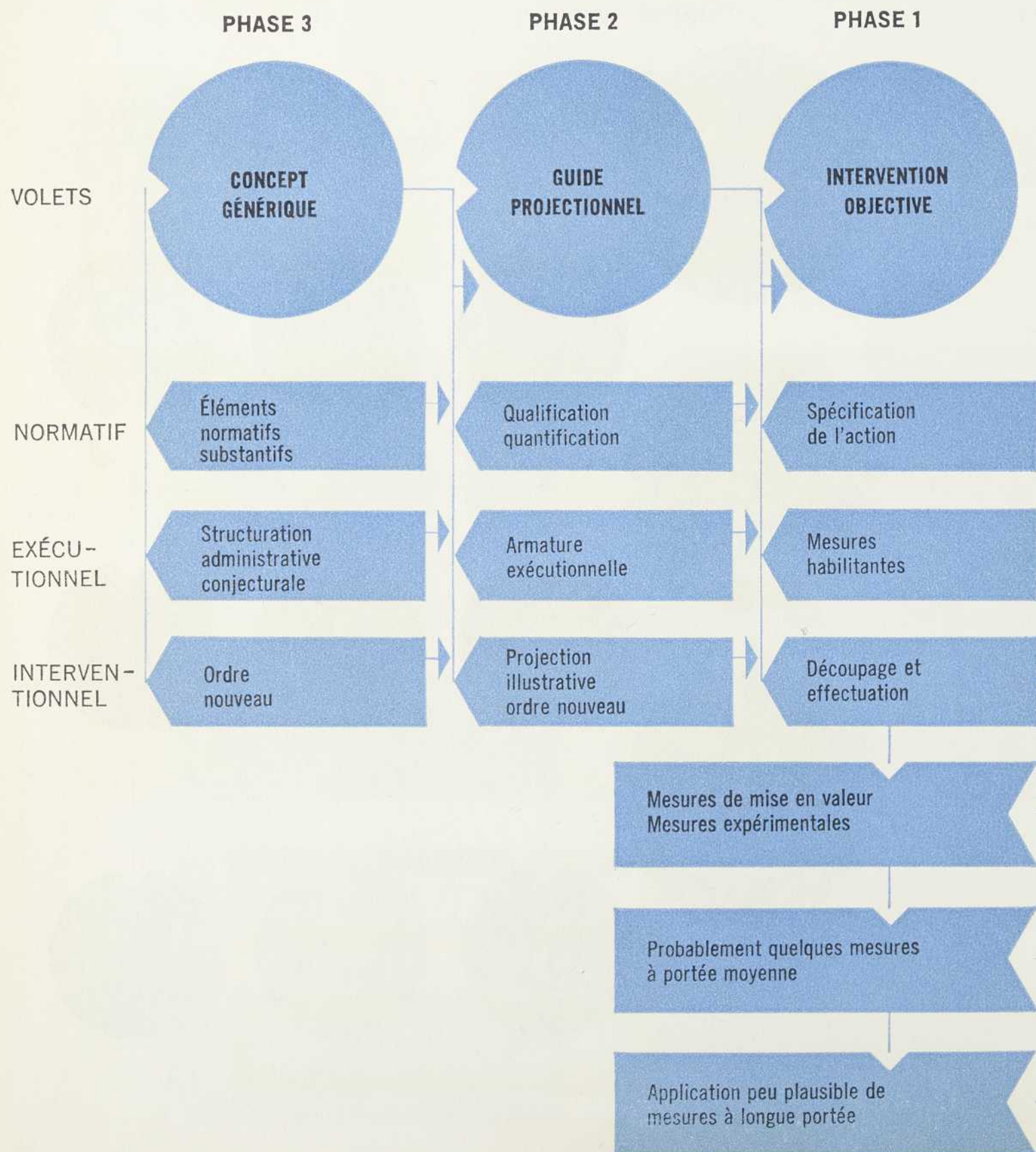
RECYCLAGE

STABILISATION



APPLICATION DE LA MÉTHODE: SÉQUENCE PHASE 1

No. 7



APPLICATION DE LA MÉTHODE: SÉQUENCE PHASE 2

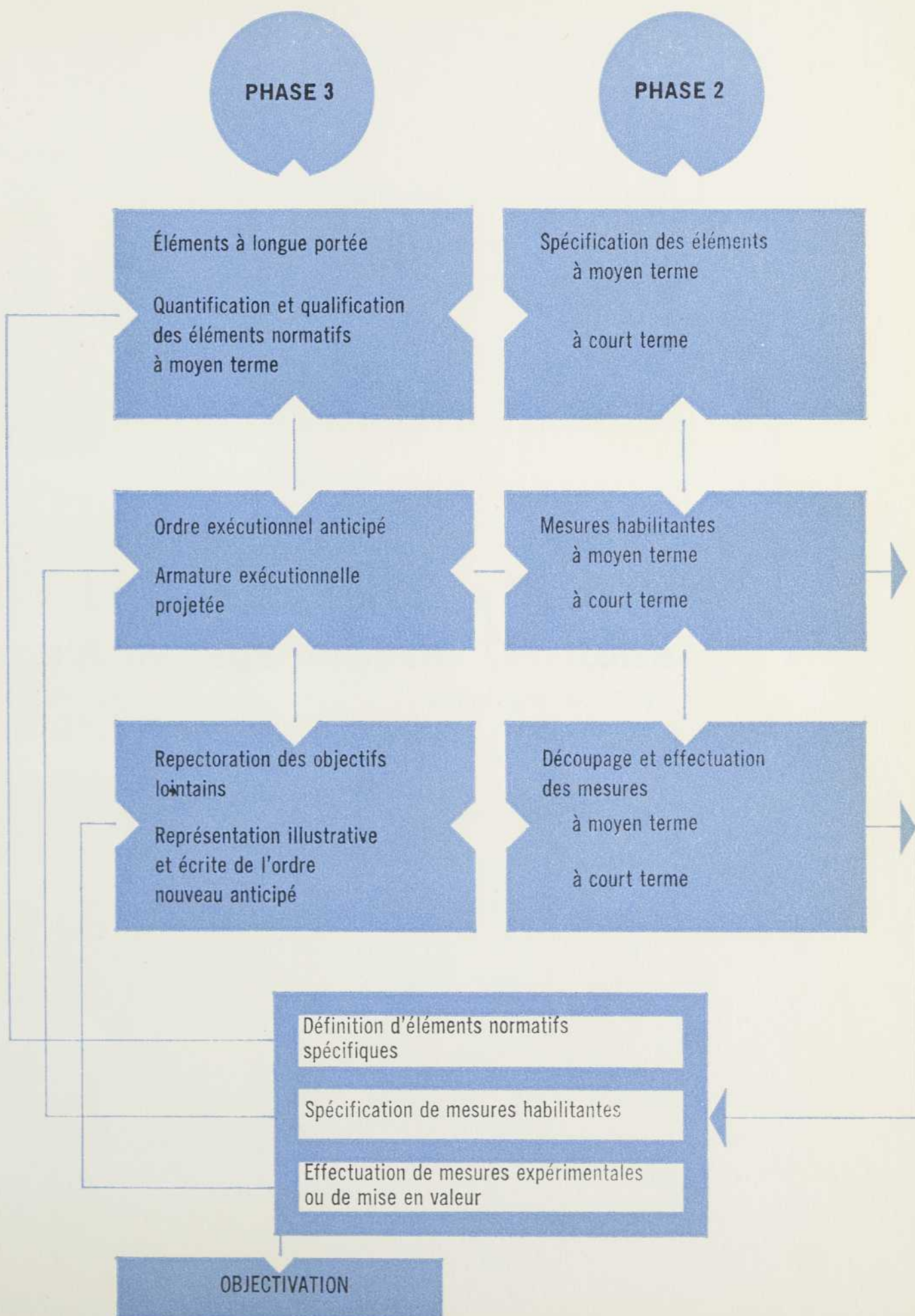
o. 8

LETS

RMATIF

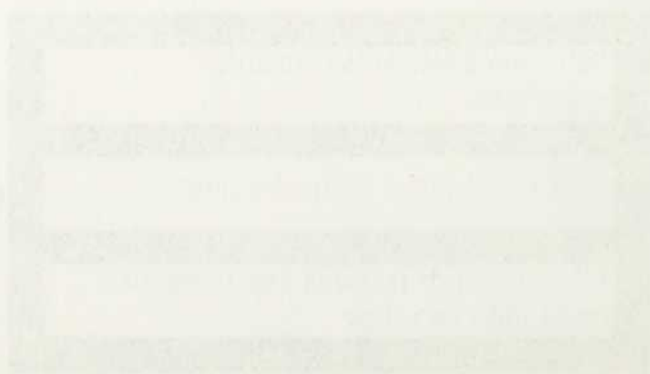
ÉCUTIONNEL

TERVEN-
ONNEL





8.0



La Région unité de base de l'Aménagement du Territoire

ALEXANDRE SOKOLSKI





**LA RÉGION UNITÉ DE BASE DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**, par ALEXANDRE SOKOLSKI,
ancien professeur à l'Institut Supérieur
d'Urbanisme appliqué de Bruxelles.

En prenant comme thème la région, unité de base de l'aménagement du territoire, je voudrais d'abord expliquer les raisons de ce choix.

"L'aménagement, — je cite ici l'étude d'économie et humanisme "Lyon et sa région", — est la technique de mise en valeur et de développement, dans le cadre d'unités territoriales naturelles ou politiques plus ou moins vastes. Il suppose une intervention volontaire pour assurer une mise en valeur rationnelle et un développement harmonieux en vue de l'utilisation optima des ressources et de l'élévation humaine des populations. Il se place donc exactement dans la perspective de l'économie humaine, dont il constitue l'une des plus importantes applications."

La primauté du plan régional en matière d'urbanisme est une notion relativement récente.

La notion régionale, ou plus exactement une notion débordant les limites de la municipalité, existe depuis longtemps mais alors avec une optique limitée et rarement ou jamais dans le sens qu'on lui donne aujourd'hui. Des études limitées, elles aussi, ou orientées dans une direction bien déterminée, pour un territoire que j'appellerai "extra-municipal" ont, bien entendu, fait leur apparition depuis bien longtemps déjà; et ceci dans différents domaines comme par exemple : la géologie, la géographie, l'économie ou la sociologie.

Mais toutes ces études ne touchent qu'un seul aspect du problème qui est sans l'incidence des autres facteurs.

Ceci dit, le problème régional est très vaste et très complexe. Tout est dans le tout, dans une interdépendance totale et très étroite. Comme un diamant taillé est un tout formé de multiples facettes, le plan régional d'aménagement du territoire, dans son

ensemble, présente une multitude des aspects différents que nous appellerons : **"les structures"**.

Ici, je voudrais ouvrir une parenthèse et souligner un aspect du problème, qui n'est pas une structure, mais qui doit être, qui **est** à la base de toute étude, qui est son cheminement et son aboutissement final — je dis "l'homme".

Gaston Bardet dit : "Dès que l'urbaniste esquisse un trait sur la feuille qui sert de support à sa pensée, qu'il voue un secteur à une activité spéciale ou à une interdiction, qu'il fixe pour un quartier une densité démographique, il hiérarchise les problèmes qui se posent à lui. Il fait un choix."

C'est-à-dire que l'urbaniste prend une position dans le système des valeurs. Et, c'est parlant de ce choix dans le système des valeurs que Gaston Bardet poursuit : "Après toutes les erreurs, parfois criminelles, commises dans le traitement des villes au début de ce siècle, erreurs dues à une application inhumaine de techniques souvent parfaites en elles-mêmes, certaines gens voudraient encore nous faire croire qu'on peut exercer le métier d'urbaniste en pur technicien."

Et Lewis Mumford ajoute : "On en peut résoudre intelligemment les questions subsidiaires, telles que la distance optima entre l'industrie et le foyer, ou le nombre de constructions à l'hectare, sans résoudre auparavant des problèmes plus fondamentaux : quelle sorte de personnalité voulons-nous faire éclore ? Quelle sorte de vie communautaire recherchons-nous ? Quel est l'ordre d'importance de nos besoins vitaux ?"

L'étude, quelle qu'elle soit, ne doit jamais perdre de vue cet axiome : "Tout pour l'homme, à travers l'homme et par l'homme." Car c'est l'homme et sa famille qui composent la cellule initiale de la société.

On ne doit jamais perdre de vue que toutes les données, toutes les statistiques et toutes les descriptions n'ont qu'un seul but : connaître l'homme, sa famille, son milieu, son comportement, ses aspirations.

Au travers de l'étude du relief ou des espaces verts, de l'industrie ou du commerce, de l'habitat ou de la circulation, c'est l'homme

qui est visé dans les circonstances et les cadres divers de sa vie, de son travail, de ses déassements et de ses aspirations.

Sans cela, l'étude n'aura aucun sens et restera lettre morte, sans application, car le ou les promoteurs ne parviendront jamais à intéresser "l'homme" de la région pris dans toute la gamme depuis le simple manoeuvre ou cultivateur jusqu'au plus grand industriel, ou l'homme d'affaires, qui ne croira ni à l'utilité ni à la nécessité des solutions proposées.

Gaston Bardet dit : "L'urbanisme est né de la multiplication des hommes à la surface du globe et de leur concentration exagérée en certains points."

Mais, actuellement, l'urbanisme n'est plus, comme dans le passé, une question d'esthétique, de modification d'alignement ou de tracé de rues et de places publiques à caractère monumental; il doit dépasser ce stade trop simpliste et insuffisant.

Ce que doit viser avant tout l'urbanisme, c'est l'aménagement du territoire en vue d'une organisation rationnelle de l'activité humaine. Ce n'est plus la ville seule, mais tout le territoire qui doit être organisé rationnellement.

Le territoire est composé d'un certain nombre de municipalités aux limites administratives arbitraires, à l'intérieur desquelles il est possible de concevoir un aménagement urbanistique, mais il y a quelque chose de vain à vouloir... étudier une municipalité, et même une ville, comme un sujet isolé, que l'on peut traiter sans se soucier de ce qui l'environne. Même une région doit être située par rapport aux autres régions, doit être située dans son "cadre".

Il apparaît bien que les municipalités, ne fût-ce que du fait même de leurs frontières arbitraires, doivent nécessairement s'inscrire dans une communauté plus vaste, tant sociologique, économique que géographique. C'est cette entité qu'il est convenu d'appeler région.

Dans l'esprit de beaucoup le mot "région" évoque en premier lieu une entité économique; il y en a même qui ne conçoivent la région qu'à ce seul point de vue. Il est bien certain que, dans la plupart des pays, l'économie est un moyen aisé de détecter

l'existence d'une région est au moins aussi important, s'il ne l'est pas plus; ceci dit, l'aménagement physique du territoire a également une très grande importance.

Il existe bien des régions à caractère spécial et plus marqué : touristiques, agricoles, ou à haut potentiel démographique, mais tout se résume finalement à l'économique, au social et au physique.

Donc, l'aménagement du territoire, pris dans son sens le plus large, est avant tout un problème régional, ce qui n'enlève rien à la valeur et à la nécessité de l'aménagement municipal, mais ce dernier doit succéder à celui de la région et non le précéder.

De même qu'il ne faut pas perdre de vue la planification provinciale et même nationale (communications, industries lourdes, richesses naturelles, etc.) dans l'élaboration des plans régionaux, de même, les plans régionaux doivent donner les directives d'organisation aux plans municipaux qui affineront, humaniseront et détailleront ce que le plan régional ne peut affirmer en détail.

D'ailleurs, l'aspect économique, l'aspect social ou l'aspect physique apparaissent différemment s'il s'agit de la planification nationale, de l'aménagement régional ou municipal.

Le plan régional d'aménagement du territoire doit nécessairement se situer entre la planification nationale ou provinciale et l'aménagement municipal. Son rôle n'est donc pas de diminuer l'importance de ce dernier, mais bien d'en renforcer les possibilités de la réalisation dans un ensemble valable et cohérent.

A présent je voudrais développer un des aspects d'aménagement du territoire; l'aménagement du territoire comme un support des économies régionales et comme un facteur de promotion sociale. La région, noyau de base de l'économie... Sans doute, l'interdépendance économique dans notre civilisation moderne, complexe et spécialisée, s'étend à la planète entière. Ainsi, nos sources de matières premières, nos marchés d'exportation, nos moyens énergétiques, autant de problèmes qui échappent à un traitement exclusivement national et même continental, pour devenir des problèmes mondiaux. Mais, s'il est vrai que tout est dans chaque chose, nous avons appris depuis Descartes que

les problèmes se traitent en les divisant dans leurs éléments constitutants. Ces éléments constitutants, il s'agit de les déceler et de les préciser.

Nous savons aujourd'hui, par expérience, qu'il serait impossible de procéder à un aménagement rationnel du territoire à partir de la municipalité. On a entrepris dans divers pays des études et des travaux d'aménagement du territoire... Car on a été acculé par la nécessité de donner une solution aux problèmes posés par le besoin d'expansion.

C'est la communauté des problèmes à résoudre qui a déterminé l'étendue géographique des parties de territoire associées dans telle ou telle étude. Cette communauté de problèmes est la base naturelle d'individualisation des régions.

Ces problèmes sont issus des facteurs essentiels de la vie communautaire : la production et les échanges.

L'équipement moderne, aussi bien social qu'économique, a une taille qui exige un nombre important de consommateurs, un peu à l'instar de l'équipement des entreprises qui exige un débit important. Ceci fait que l'équipement de la structure économique et sociale d'une communauté ne peut être envisagé dans des conditions d'efficacité que pour un nombre déjà important d'habitants, ce qui impliquera toujours une agglomération complexe et souvent une surface de territoire relativement étendue. Voilà deux caractéristiques nécessaires de l'unité minimum irréductible, "la région", à laquelle s'appliquent à la base les études d'aménagement : d'abord, une communauté de problèmes économiques et sociaux; ensuite, un minimum de population et d'étendue.

Cette notion de l'unité minimum à laquelle doivent s'appliquer les études d'aménagement, évoque tout naturellement dans notre esprit la subdivision du territoire provincial, voire du territoire national, en une série de territoires juxtaposés, telle que toute municipalité se trouve avoir une appartenance bien définie à l'une ou l'autre de ces régions.

Hélas, le besoin de géométrie de notre esprit ne pourrait être satisfait de cette manière qu'en simplifiant arbitrairement la complexité des choses.

On pourrait paraître perplexe devant le problème de savoir quels sont les intérêts dominants et si, du point de vue technique, il convient de traiter tel territoire comme une région, ou s'il convient de le subdiviser en fractions à annexer aux régions voisines pour l'étude. Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire simplement que le concept de région auquel il faut bien s'arrêter est empirique et qu'à partir d'un certain minimum les uns l'appliqueront à des étendues plus grandes, d'autres à des étendues plus petites de territoire. Ceux qui l'appliqueront à des étendues plus grandes devront bien reconnaître, à l'intérieur de ces unités, des caractérisations particulières à certaines portions de la région, qu'ils appelleront des sous-régions; ceux qui choisiront des étendues plus restreintes ne pourront aborder certains problèmes qu'en prenant en considération un groupe d'unités.

En fait, ce degré de souplesse dans la détermination pratique de la région ne constitue pas un problème car on tiendra **toujours** compte des diversités internes et des liaisons externes.

Il y a encore un autre aspect du problème. Nous vivons dans une économie de marché, dans une technique de libre entreprise, où l'initiative personnelle est le moteur de ce système économique.

Quel est le rapport ou le conflit entre le concept de cette initiative personnelle et le concept d'un aménagement rationnel du territoire ?

On pourrait dire que là il y a une équivoque. Vidons-le.

Les aménageurs du territoire ne monopolisent ni les initiatives économiques, ni les initiatives sociales. Le travail d'équipe qui doit être le leur, qui **est** le leur, ne vise qu'à fixer des cadres généraux à l'utilisation du sol et à déterminer les caractéristiques et l'emplacement des éléments de la structure économique et sociale. Ou l'équipement communautaire.

Dans ce cadre vont librement se mouvoir les activités économiques et sociales, privées et publiques, et toutes les initiatives sont possibles.

Mais le démarquage des rôles n'est qu'une image incomplète. Il faut y ajouter, et c'est l'essentiel, que la prise de conscience

d'un problème d'aménagement, le travail d'équipe qu'il implique, est de par lui-même une manifestation extrêmement élevée d'initiative et que son résultat ne se borne pas à l'aménagement des structures, mais catalyse, provoque et féconde les initiatives particulières qui viendront "exploiter", dans le bon sens du terme, les travaux préliminaires des aménageurs. Cette prise de conscience et ce dynamisme sont précisément le capital majeur de la région.

L'homme et la technique ne doivent pas être opposés l'un à l'autre; les techniques sont indispensables à la réussite. Il ne suffit pas des bonnes intentions pour que les citoyens dévoués aident à la prospérité et au progrès social de leur région; encore faut-il qu'ils aient recours aux techniques appropriées.

Le binôme — homme plus technique — est indispensable au succès et ceci est vrai quel que soit le régime politique ou économique.

Il est bien entendu que la région est une réalité humaine, économique, sociale et géographique; que l'action économique et sociale au sein de la région doit se fonder sur une connaissance approfondie des états de fait et de leur évolution, du potentiel de la région et de ses rapports avec les régions voisines et, finalement, que cette action, pour se développer efficacement, doit s'appuyer sur une technique rationnelle d'aménagement du territoire.

Si on admet ce qui précède, on pourra se dire que la province et le pays tout entier se présenteront comme un ensemble de régions coopérantes et interdépendantes; certains diront "concurrentes". C'est sur ce point qu'il convient de nous expliquer afin que le sens des relations entre régions nous apparaisse aussi clair qu'à l'intérieur même d'une région.

Dans l'optique de l'économie du marché, nous entendons constamment parler de concurrence sous une forme dramatisée comme si le développement de la capacité de production et de l'efficacité d'une région devait sonner le glas pour ses voisins. Le raisonnement que l'on tient d'habitude paraît fondé sur la notion qu'il existe une demande fixe de produits et de services et ce que l'un fournit en plus, les autres le fourniront inexorablement en moins.

Cela paraît aussi impliquer la notion qu'il n'y a pas de limites à l'expansion des uns, à la compression des autres. Mais on sait par expérience combien ces préjugés entravent le développement de la coopération.

Voyons la réalité : une région entreprenante augmente considérablement ses ventes sur les marchés des autres régions. La région qui a fourni exige-t-elle des contreparties ? Sans doute. Dans ce cas, elle devra augmenter ses achats au même titre qu'elle a augmenté ses ventes.

Ceci revient à rappeler que le commerce est un troc : que celui qui devient plus gros producteur et plus gros vendeur devient du même coup plus gros acheteur.

Bien entendu la productivité de chaque région reste le facteur déterminant de sa prospérité; c'est la valeur de sa production qui fixe le niveau de richesse de ses habitants. Ce que j'ai voulu préciser c'est que la productivité du voisin est un élément positif pour tout le complexe des régions, pour toute la province, pour tout le pays. J'ai insisté sur ce point car il convient bien que les régions se rendent compte que le développement et la prospérité de chacune d'elles sont utiles aux autres; c'est par l'accroissement des échanges de produits et de service — créés dans des conditions de plus grande efficacité — qu'elles s'aideront les unes les autres à s'épanouir.

Ici, j'en arrive à une dernière remarque : en portant l'accent sur l'action économique et sociale au sein de la région et sur l'aménagement régional, n'ai-je pas surévalué le fait régional au détriment de l'expansion de la province toute entière ? Je voudrais démontrer que tel n'est pas le cas. En effet, les vraies, les grosses difficultés à surmonter consistent à réunir la documentation de base qui permet de caractériser la région, à mobiliser des équipes en faveur de l'établissement d'un plan régional **vraiment valable** et en poursuivre l'exécution.

Mais ...

Ceci étant fait, c'est-à-dire la transition étant réalisée entre le "laisser-faire" et la structuration communautaire au niveau d'une unité aussi importante que la région, tout le reste devient possible, si pas facile.

L'intelligence des problèmes se substituera au parti pris, aux préjugés, pire, à la crainte et aux complexes d'infériorité; chacun se sentira en quelque sorte protégé par l'action constructive qu'il poursuit à l'intérieur de sa propre région et sera davantage prêt à négocier des accords équilibrés avec ses voisins.

Sans doute, avant de devenir la réalité, l'action régionale, l'aménagement régional du territoire demanderont beaucoup d'efforts. Beaucoup d'hommes devront s'y dévouer dans un attachement intelligent aux intérêts communautaires, mais ils auront la satisfaction d'avoir créé les moyens par lesquels demain les hommes de bonne volonté se construiront un monde plus heureux.

Et je termine par les belles paroles du regretté père Lebreton : "La personne n'atteint ses dimensions qu'en donnant à la collectivité, en élargissant son intelligence jusqu'à comprendre les problèmes de la collectivité et percevoir comment les résoudre et, pareillement, en appliquant sa volonté à vouloir fortement le bien collectif et à mettre en place les institutions qui l'assurent."

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF THE HISTORY OF ARTS
AND ARCHITECTURE
OFFICE OF THE CURATOR
OF THE MUSEUM OF ARTS
AND ARCHITECTURE
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILLINOIS 60637

Dear Sir:
I am pleased to inform you that the
University of Chicago has accepted
your nomination for the position of
Curator of the Museum of Arts
and Architecture. The University
Board of Trustees has approved
your appointment, and you will
begin your duties on September 1, 1964.

The University of Chicago is a
leading institution of higher
learning, and the Museum of Arts
and Architecture is one of the
most important cultural centers
in the United States. We are
pleased to have you join our
staff, and we are confident that
you will make a valuable
contribution to the University
and the Museum.

Very truly yours,
The University of Chicago
Department of the History of Arts
and Architecture
Office of the Curator
of the Museum of Arts
and Architecture

Enclosed for you are two copies
of the letter of appointment, and
a copy of the University of Chicago
Policy on the Appointment of
Faculty and Staff. We are
pleased to have you join our
staff, and we are confident that
you will make a valuable
contribution to the University
and the Museum.

Very truly yours,
The University of Chicago
Department of the History of Arts
and Architecture
Office of the Curator
of the Museum of Arts
and Architecture

Very truly yours,
The University of Chicago
Department of the History of Arts
and Architecture
Office of the Curator
of the Museum of Arts
and Architecture

Exposés sur le Québec

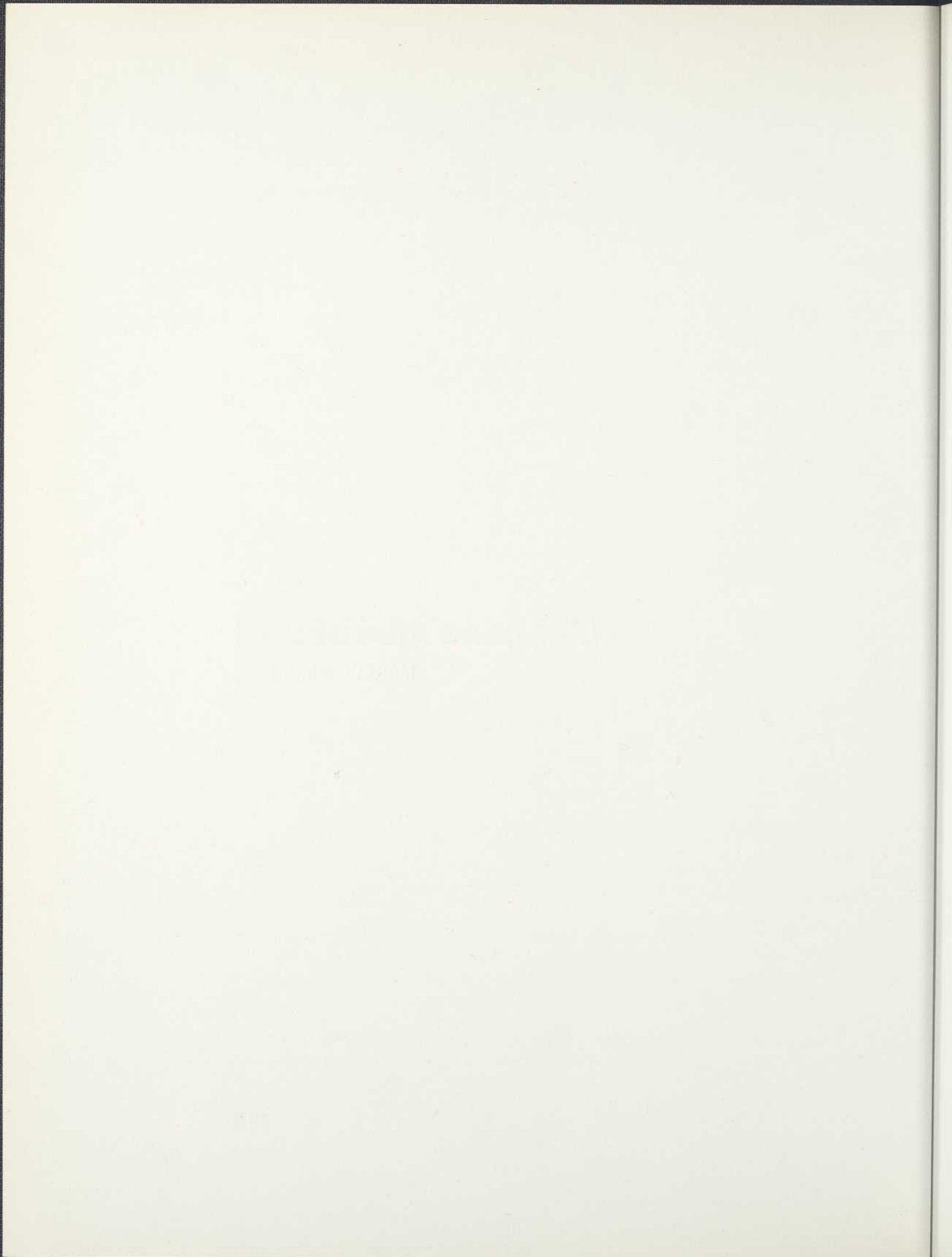
MARCEL BÉLANGER
PIERRE CAZALIS
GEORGES ROBERT
ROBERT HIRSCH
DANIELLE ROUTABOULE
GUY DUBREUIL

Exposé sur le Québec

MARCEL BÉGIN
PIERRE TARDIF
GEOFFREY WILSON
ROBERT WILSON
DANIELLE ROUSSEAU
RAY BERNARD

L'espace québécois

MARCEL BÉLANGER



L'ESPACE QUÉBÉCOIS, MARCEL BÉLANGER, géographe,
professeur agrégé à l'Université de Montréal

Le territoire québécois s'est formé, historiquement, par extension en direction du nord des limites administratives d'une province d'abord confinée aux basses terres laurentiennes et aux plateaux environnants. C'est en 1898 et en 1912 que les limites de la province ont été étendues, d'abord jusqu'aux 52^e et 53^e parallèles, "puis jusqu'au littoral du détroit d'Hudson où se localise, aujourd'hui encore, la frontière septentrionale de la province." Cette évolution s'explique aisément si l'on se rappelle que le contexte politique et géographique du Canada incite à un découpage administratif en bandes longitudinales, les "bases méridionales" assumant la responsabilité de l'administration des régions septentrionales.

On comprend, dès lors, que le territoire québécois ne constitue pas ce que l'on pourrait appeler un espace économique, mais se présente plutôt comme une contrée en grande partie vide d'hommes. Parler d'espace québécois, ce sera donc, avant tout, dans une vision d'avenir, évoquer la recherche d'une politique de développement et d'aménagement telle que pourrait la concevoir un gouvernement ayant la responsabilité d'un vaste territoire et d'une population "québécoise" à laquelle il se doit d'assurer des conditions de vie optimales.

1 — Données fondamentales

Bien que très étendu, le territoire québécois présente une structure fort simple. Il se compose de trois éléments :

a) **des basses terres** disposées de part et d'autre du St-Laurent et qui n'occupent que 3% de la superficie totale : lieu géométrique des localisations industrielles et des fonctions urbaines, 75% de la population québécoise s'y concentre.

b) Tout autour de ces basses terres, **une auréole de plateaux** inégalement et sporadiquement habités dont les limites externes

correspondent à celles-là même du peuplement québécois, lequel s'étend rarement au-delà du 50^e parallèle.

c) Au nord de cet ensemble, un paysage de **solitudes** qui occupe tout au moins les trois cinquièmes du territoire québécois, depuis les marges de l'oekoumène jusqu'au détroit d'Hudson.

Plus généralement, on peut encore écrire que l'espace québécois est fait de deux parties :

Un Québec méridional habité, comprenant une région centrale et des régions périphériques; un Québec septentrional inhabité ⁽¹⁾. Cette disposition d'ensemble, simple mais contrastée, laisse immédiatement apercevoir que toute politique d'aménagement sera confrontée à trois grands types de problèmes : problèmes des régions centrales, problèmes des régions périphériques, problèmes du grand Nord, qu'une étude plus approfondie nous amènera à préciser.

2 — L'espace naturel

Il est certain que la structure de l'espace québécois correspond, en gros, à des conditions physiques.

La région laurentienne centrale bénéficie d'avantages évidents : facilités naturelles de communication grâce au St-Laurent, axe de convergence des liaisons maritimes et terrestres où les eaux sont libres de glace sept mois sur douze; fertilité des sols, exceptionnelle au Québec, liée à la présence de terres basses colmatées d'alluvions Champlain et à une saison végétative qui atteint jusqu'à cent cinquante jours dans la plaine de Montréal; potentiel hydro-électrique du St-Laurent et de ses affluents.

Les plateaux circonvoisins des basses terres doivent à leur position méridionale un climat encore tempéré, de sorte que la forêt mixte occupe l'immense plateau laurentidien jusqu'à la latitude de Québec, s'infiltre dans la cuvette du lac St-Jean, recouvre les

(1) Au sujet du concept de régions centrales et périphériques, voir J. W. Maxwell : *The functional structure of Canadian cities*, Geog. Bull. vol 7, no. 2, pp. 79-104, 1965.

plateaux appalachiens jusqu'aux grands massifs gaspésiens. La nature offre ici une gamme de ressources variées : sols relativement fertiles, bois durs et bois mous, hydro-électricité. Ces plateaux ne sont jamais très éloignés de l'axe laurentien, ce qui constitue pour eux un très grand avantage.

Au nord de la forêt mixte s'étendent successivement, en bandes grossièrement orientées dans le sens des parallèles, la forêt boréale dense en conifères, la forêt boréale ouverte, la toundra boisée et la toundra. Cette disposition intéresse essentiellement le plateau laurentidien (ou encore l'est du Bouclier canadien), c'est-à-dire un vieux socle dont de larges parties sont minéralisées et dont la topographie abonde en sites hydro-électriques. Une place à part revient ici au domaine de la forêt boréale dense, immédiatement adjacente aux régions méridionales. Non seulement ce secteur est plus accessible, mais encore il offre des ressources variées : bois pour l'industrie papetière; drainage presque entièrement laurentien facilitant l'exploitation forestière et appelant des aménagements hydro-électriques; zone hautement minéralisée de l'archéen depuis le lac Mistassini jusqu'à la frontière ontarienne; possibilités de mise en valeur agricole dans certains cas, comme en Abitibi, où la présence d'argiles glaciolacustres crée des conditions particulières de sol. Plus au nord, cependant, ne se trouvent plus que des ressources minières et hydro-électriques, certes très considérables, mais difficilement accessibles, en raison même des distances à parcourir et d'un englacement des côtes durant sept à huit mois.⁽¹⁾

On observe donc, de la région centrale aux régions périphériques et aux régions septentrionales, une gradation dans les conditions physiques qui, en gros, est parallèle aux grandes divisions de l'espace québécois que nous avons déjà reconnues. Mais il ne s'agit ici que de vues d'ensemble qu'on ne saurait préciser et interpréter convenablement, sans examiner comment s'est formé l'espace habité, car toute organisation de l'espace s'explique également par la succession dans le temps de faits de civilisation.

3 — Les conquêtes de l'ère préindustrielle

Durant deux siècles, soit pour fixer les idées, de 1660 à 1860, le Québec s'est développé dans un contexte agricole et commercial.

(1) P. Biays, "Les marges de l'oekoumène dans l'est du Canada".

Dès le XVIII^e siècle interviennent des événements essentiels qui caractérisent, durant toute cette phase, l'évolution du paysage québécois : il s'agit de la formation du domaine seigneurial et de la création des agglomérations de Québec et de Montréal.

La concession de seigneuries de part et d'autre du St-Laurent, depuis les côtes de l'estuaire jusqu'à la confluence de l'Outaouais, entraîne le peuplement des rives du St-Laurent qui présente, à la fin de la période française, l'allure d'un grand village continu de Montréal jusqu'au "bas de Québec".

Durant la période anglaise, c'est à l'intérieur du domaine seigneurial, là où se trouvent les meilleures terres de la province, que s'étend l'essentiel du peuplement et que se développe une civilisation rurale, celle des "habitants", que les peuplements britanniques des "townships" ne parviendront pas à submerger. Ainsi, le domaine seigneurial rend compte de la naissance d'une province et d'un peuple. En outre, un type d'habitat rural lui est associé : le rang.

De dimensions variables, mais délimitées à partir des rives du fleuve selon une direction constante, le "rhumb de vent" ⁽²⁾ et d'abord défrichées tout au long du fleuve, les seigneuries engendraient tout naturellement un parcellaire en bandes parallèles perpendiculaires au trait de côte, afin que, dans la mesure du possible, chaque ferme eût accès à la mer ou au fleuve, avantage si important au début de la colonisation, alors que l'eau offre la possibilité de circuler facilement, de pêcher abondamment, etc. Ce processus se répétant en gagnant l'intérieur on aboutit à ce parcellaire en rectangles allongés et à ces alignements de fermes régulièrement espacées en bordure d'un chemin, fleuve ou route, qu'on appelle le "rang".

Fortement inscrits dans la nature, les sites de Québec et de Montréal avaient déjà été reconnus par les Indiens, comme nous l'apprend Jacques Cartier, par ses descriptions de Stadaconé et d'Hochelaga. Ce sont, en fait, les deux sites les plus marqués dans

(1) Pour être très exact, il faudrait distinguer une phase de transition dans le développement québécois, allant de 1840 jusqu'à la première grande guerre, phase caractérisée par une croissance ralentie.

(2) Voir à ce sujet R. C. Harris, "The Seigneurial system in early Canada", pp. 23-24.

le paysage le long du St-Laurent inférieur : le premier comme tête d'estuaire offrant à la navigation et à la défense des avantages exceptionnels, le second comme lieu de convergence des voies intérieures naturelles de communication et point de rupture dans la navigation fluviale.

Créées dès le début de la colonisation, Québec et Montréal seront en fait les deux seules villes du Québec durant toute l'ère préindustrielle concentrant l'essentiel des fonctions urbaines.

Durant la phase française, Québec sera la plus importante des deux villes, cumulant les fonctions de ville portuaire, militaire, administrative et desservant au surplus la région présentant le plus grand développement de côtes et, donc, la plus peuplée. Durant la phase anglaise, en revanche, Montréal devient plus importante parce que les défrichements de la plaine de Montréal la placent au centre de ce qui est désormais le plus riche terroir du Québec et, également, parce qu'elle est une base d'opération commode dans la mise en valeur de l'arrière-pays du haut St-Laurent et des Grands Lacs. Ainsi Québec, de position plus maritime, joue le premier rôle durant la phase d'abordage du continent, tandis que Montréal s'impose à mesure que progresse la mise en valeur de l'intérieur.

Au total, on peut identifier les conquêtes de cette époque aux progrès de la pénétration d'un continent dans des conditions de mise en valeur et de circulation d'abord définies par un cadre naturel : le St-Laurent et ses accidents, la disposition des basses terres environnantes. La "vallée du St-Laurent" est devenue le "berceau d'un peuple" comme on l'a souvent écrit, image d'ailleurs conforme à la réalité d'une époque : la géographie de l'ère préindustrielle tient toute entière dans le concept de région naturelle, et dans le paysage du rang, car, ne l'oublions pas, les villes de Montréal et de Québec ne comptent alors respectivement que 90,000 et 50,000 habitants, soit 13% de la population.⁽¹⁾

4 — Les transformations des 100 dernières années

Le Québec entre dans l'ère industrielle avec un certain retard : l'industrie textile y démarre quarante ans après celle de la

(1) Données du recensement de 1861.

Nouvelle-Angleterre; l'industrie lourde, si l'on excepte l'équipement ferroviaire, n'y apparaît qu'avec l'hydro-électricité, vingt-cinq ans après celle de l'Ontario; l'industrie de transformation "évolué" ne s'y développe qu'avec lenteur.

Qu'ils soient imputables au cadre naturel ou à l'encadrement humain ⁽²⁾, ces retards n'en ont pas moins empêché une entrée spectaculaire dans l'ère industrielle et un cheminement rapide vers la "civilisation tertiaire" qui caractérise le Québec d'aujourd'hui.

En effet, s'il est vrai qu'une industrialisation plus précoce aurait permis d'éviter l'émigration massive des Québécois vers les villes de l'Amérique anglo-saxonne durant la deuxième moitié du XIX^e siècle et qu'une urbanisation plus rapide de la population québécoise aurait entraîné une hausse plus rapide du niveau de vie (qui reste de 30% inférieur à celui de l'Ontario), il demeure qu'en un siècle la population québécoise voit son nombre multiplié par cinq pour atteindre six millions d'habitants, que les trois quarts des Québécois vivent aujourd'hui dans des villes, tandis que la moitié de la population active exerce des activités "tertiaires" ⁽¹⁾, les agriculteurs ne comptant plus que pour 7%. Ces changements profonds du milieu socio-économique vont-ils entraîner des transformations radicales dans l'organisation de l'espace ?

A cette question on peut répondre, à la fois, par l'affirmative et la négative. La concentration des localisations industrielles dans la région de Montréal et, d'une manière générale, de la population urbaine dans les basses terres perpétue le schéma hérité de l'ère préindustrielle, celui d'une concentration du peuplement le long du St-Laurent et d'une supériorité de la région de Montréal sur celle de Québec.

En revanche, l'augmentation des densités de population dans les basses terres et l'opposition qui s'est développée entre ces régions densément peuplées et celles qui les entourent, récemment conquises et peu habitées, constituent des phénomènes nouveaux d'une grande importance.

(2) Voir à ce sujet Faucher, Firestone et Raynald.

(1) Activités qui ne sont ni agricoles ni industrielles.

1 — La concentration des localisations industrielles et de la population urbaine

A peu près 70% de la main-d'oeuvre industrielle du Québec et un pourcentage aussi élevé de la population urbaine se trouvent à Montréal même et dans les territoires méridionaux adjacents, plaine de Montréal et Cantons de l'Est. En dehors de cette zone aucune région n'arrive à former plus de 5% de la main-d'oeuvre industrielle du Québec. On est donc en présence d'un phénomène de concentration industrielle et urbaine marquée qu'il faut expliquer.

La première phase de l'industrialisation du Québec, phase dite du "décollage", coïncide avec la mise en place d'une infrastructure de communications centrée sur Montréal et, dans le contexte économique de la deuxième moitié du XIXe siècle, cela paraît tout à fait normal. Orientée vers la production de biens de consommation courante, Montréal se trouvait commodément placée pour desservir le marché québécois comme le marché ontarien; les liaisons avec l'intérieur canadien ou américain convergeaient naturellement vers Montréal; il était souhaitable, durant cette première phase d'industrialisation, de concentrer autant que possible l'entreprise afin d'obtenir un organisme urbain offrant le maximum de cadres et d'institutions supérieurs.

C'est ainsi que Montréal et sa région virent leur position valorisée par une série d'opérations d'aménagements. De 1851 à 1907, par des dragages répétés, le mouillage d'un chenal artificiel entre Québec et Montréal est porté à 30 pieds; Montréal devient ainsi accessible à la plupart des océaniques. Au même moment, la construction des canaux de l'amont fait des Grands Lacs une mer intérieure dont Montréal devient l'un des débouchés. Toute une étoile ferroviaire se développe tôt autour de Montréal : cette dernière est reliée à New York dès 1847, à Toronto dès 1855; son port et le canal de Lachine sont directement atteints après la construction du pont Victoria en 1860; après 1880, un filet serré de voies s'étend sur la plaine environnante et les Cantons de l'Est méridionaux. En revanche, Québec voit alors les avantages de sa situation maritime disparaître et se trouve mal située pour participer à la vie intense des liaisons terrestres qu'inaugure le chemin de fer.

Aussi, après les années 1860-70, l'industrie montréalaise croît-elle rapidement, les usines se multiplient-elles dans la plaine, dans les cantons : industries du vêtement, de l'alimentation, des textiles, etc. Au début du XXe siècle, la main-d'oeuvre industrielle apparaît très concentrée dans Montréal et les petites villes du sud du Québec. Le phénomène de concentration des localisations industrielles que l'on observe aujourd'hui au Québec est donc ancien; il remonte à l'origine même de l'industrialisation et, nonobstant les révolutions techniques du XXe siècle, les transformations structurelles de l'industrie québécoise, l'accroissement très considérable de la masse de biens produits, il apparaît comme une remarquable constante dans l'organisation du territoire québécois. On découvre ainsi que l'implantation d'usines aux points de localisation de ressources, mines, forêts, hydro-électricité, établissements caractéristiques de la deuxième phase d'industrialisation, ne jouent qu'un rôle secondaire dans la masse totale des emplois. La présence d'une infrastructure, l'élan acquis, la permanence et les avantages de certains éléments de position sont autant de facteurs qui rendent compte d'un phénomène que la notion de "pôle de croissance", chère aux économistes, résume assez bien; Montréal, pôle de croissance majeur du Québec, a jusqu'à maintenant absorbé toutes les initiatives.

Ainsi, la mise en place d'une infrastructure dans la région de Montréal, au départ de l'industrialisation, a consacré des avantages qui s'étaient manifestés dès la fin du XVIIIe siècle, on pourrait même dire les a maximisés, en fournissant au développement de la vie de production et de relation un cadre artificiel désormais beaucoup plus déterminant que les éléments naturels sur lesquels il s'appuie.

2 — La dichotomie "régions centrales—régions périphériques"

Si marqué qu'il soit, le phénomène de la concentration du peuplement dans l'extrême sud du Québec est un phénomène ancien dont on ne parlerait guère aujourd'hui s'il n'entraînait dans l'organisation du territoire des situations problématiques : augmentation considérable des densités de population dans les basses terres et plus particulièrement dans la plaine de Montréal; disparité des niveaux de vie entre régions centrales et régions périphériques. Pour expliquer ces faits, il est nécessaire d'évoquer l'évolution du monde rural.

L'avènement de l'industrie n'a pas arrêté l'expansion agricole. Bien au contraire, on constate jusqu'à une époque très récente que l'accroissement des emplois industriels et tertiaires ne suffisait pas à absorber les excédents de la population québécoise.

Aussi, assiste-t-on à une expansion rurale très active tout au long du XIXe siècle et au XXe siècle; jusqu'à ces toutes dernières années, il y aura conquête de terres nouvelles dans des conditions souvent très difficiles. Après la révolte de 1837-1838, les terres réservées aux compagnies, à la Couronne, au clergé s'offriront à la colonisation; la construction des voies ferrées facilitera la pénétration et dans certains cas, comme l'Abitibi, ouvrira la voie à la colonisation; l'État lui-même interviendra à partir des années 1870 et mettra au point des plans de colonisation durant la grande crise économique. Il est résulté de ces efforts que les plateaux environnant les basses terres ont été progressivement défrichés là où se trouvaient les meilleurs sols et habités par des communautés d'abord exclusivement rurales, l'exploitation forestière étant au départ étroitement associée à la vie agricole. Cependant, il est important de le comprendre, cette expansion agricole s'est faite dans un contexte économique tôt marqué par l'industrialisation. Passé le cap des années 1820-1840, un phénomène capital intervient : les villes américaines absorbent une partie des excédents de la population québécoise. Il en découle que nos campagnes ne connaîtront pas la petite exploitation des pays de vieille civilisation rurale et que les densités de population agricole y demeureront toujours faibles, tout particulièrement dans le domaine des plateaux.

Il y a donc eu au Québec une colonisation agricole des plateaux en peuplement relativement lâche (bien que le rang comme forme d'habitat y ait été maintenu). Or, l'agriculture y apparaît aujourd'hui en crise, car l'éloignement des marchés, des conditions naturelles un peu plus difficiles la défavorisent et d'autant plus que les activités forestières, traditionnellement liées au genre de vie agricole, s'en sont détachées. Elle n'est plus l'activité dominante de ces régions; les industries "extractives" forestières et minières y ont leur main-d'oeuvre, de même que l'industrie de transformation basée sur les ressources locales et, surtout, les activités tertiaires, phénomène récent, y occupent généralement la moitié de la population active. Mais cette importance du secteur tertiaire ne doit pas faire illusion. Le destin des régions "périphériques" apparaît aujourd'hui incertain : un peu partout on y

observe des stagnations, des dépeuplements qu'expliquent l'abandon de l'agriculture, la mécanisation des emplois dans les mines et les forêts. Ces régions "rurales" prennent de plus en plus l'allure de territoires subventionnés par la ville, phénomène qui se matérialise par l'importance qu'y prennent les prestations de toutes sortes et par le rôle des services publics au sein des activités tertiaires.

A l'inverse, les régions centrales de l'axe laurentien présentent l'image de milieux riches et densément peuplés. Il s'agit d'abord de la région de Montréal, mais aussi de celle de Québec à laquelle le développement des activités tertiaires vaut depuis la guerre une croissance plus rapide; il s'agit encore de villes de Piémont, des villes du St-Maurice disposées entre la plaine de Montréal et la région de Québec.

Au pays des arpentés de neige, on songerait avec plaisir à cette concentration du peuplement si les densités ne devenaient rapidement élevées et ne s'approchaient de seuils qui impliquent une utilisation du sol de plus en plus problématique. La densité de la plaine de Montréal atteint 250 habitants au km², et celle de l'ensemble des basses terres comparables au Pays-Bas en superficie, 115 habitants au km².

Destin incertain de régions périphériques en stagnation ou en voie de dépeuplement; surpeuplement en vue des régions centrales où se concentre la population : tels sont les termes par lesquels on peut le mieux rendre compte de l'évolution de l'espace habité du Québec moderne.

5 — Perspectives

C'est par le développement d'une solide industrie de transformation, et par là seulement, que le Québec parviendra à maintenir un rythme de croissance satisfaisant et à absorber ses excédents de population, car seules des activités industrielles élaborées permettant de créer, directement et indirectement, une masse importante d'emplois. Or ces activités tendront à se localiser dans les basses terres en vertu de lois économiques dont la validité ne saurait être, pour l'instant et pour longtemps, mise en question.

Dans 30 ans, il y aura entre Québec et Montréal 8,000,000 d'habitants ⁽¹⁾, vivant d'activités industrielles et tertiaires d'un haut niveau technique impliquant une vie d'échanges, une circulation de biens et d'idées très actives. C'est de cette constatation qu'il faut partir pour comprendre et bâtir le Québec de l'an 2000, dont les problèmes, on le devine, vont se situer dans le prolongement de ceux que nous connaissons aujourd'hui, problèmes auxquels une politique d'aménagement du territoire doit d'ores et déjà faire face.

- a) le développement des régions centrales, régions auxquelles la plus grande attention doit être apportée puisqu'elles sont motrices de l'économie, se caractérise et se caractérisera par l'intensification de l'urbanisation. Cette intensification entraîne, nous l'avons vu, une utilisation du sol de plus en plus complexe et problématique qui ne pourra qu'être rationnelle et calculée dans la mesure où l'on voudra tirer d'un espace restreint le maximum de biens et de bien-être. Elle appelle donc, essentiellement, **une grande politique d'urbanisme**, au sens plein du mot, qui inclut toute la substance de l'urbanisation, c'est-à-dire aussi bien l'habitat urbain proprement dit que l'infrastructure de la vie de production et d'échanges, ces aspects ne pouvant plus être dissociés dans le contexte "mégalopolitain" vers lequel nous allons, contexte où habitation et industrialisation sont si intérieurement liés qu'à la limite on peut dire que c'est tout autant la ville qui y engendre l'industrie que l'inverse. Pareille politique suppose des levés précis et détaillés de toute l'utilisation du sol et la mise au point progressive de véritables plans d'aménagement intégrés les uns aux autres, recouvrant l'ensemble du territoire des basses terres, les terres agricoles comme le reste. Des programmes audacieux, en raison même d'investissements de plus en plus colossaux, seraient éventuellement formulés en vue d'étendre entre Québec et Montréal les zones d'implantation indus-

(1) En supposant, par exemple, que le Québec soit alors peuplé de 11,000,000 d'habitants, nombre vraisemblable qui s'appuie sur des prévisions démographiques. Voir également à ce sujet l'étude du service d'urbanisme de la ville de Montréal qui prévoit 6,000,000 d'habitants pour Montréal en l'an 2000, perspective que la récente mise en place d'un réseau d'autoroutes autour de Montréal rend plus que vraisemblable.

truelle ⁽¹⁾, de bâtir de belles villes et de ménager à l'agriculture certains espaces.

- b) les besoins des régions centrales en espaces verts et en matières premières, en même temps que l'accumulation de capitaux qu'elles amènent, commanderont et permettront de consolider l'économie aujourd'hui chancelante des régions périphériques par la rationalisation des secteurs traditionnels d'activité et le développement de fonctions récréatives de plus en plus importantes. Il faut dès à présent réserver l'avenir de ces régions qui ne sont peuplées au total que de 2,000,000 d'habitants et qui, dans 30 ans, devraient en contenir, sinon davantage; (on passerait à 3,000,000), au moins tout autant. Il faut prévoir dans ces régions la mise en place d'infrastructures des communications et des équipements urbains par le moyen d'investissements dont il est possible de calculer la mesure grâce à un plan de développement s'appliquant à l'ensemble de l'espace québécois. Le type de traitement qu'exigent ces régions périphériques n'est plus, comme dans le cas précédent, le plan d'urbanisme, mais **le plan de développement et d'aménagement régional** articulé sur des points forts où se concentrent population et équipements, dans une perspective de conservation et de mise en valeur des ressources naturelles et, dans une certaine mesure, d'implantation industrielle.
- c) parallèlement aux plans de développement et d'aménagement régional, il faut prévoir **un plan de développement du Québec inhabité**, soit, essentiellement, un plan de mise en valeur des mines et des ressources hydro-électriques du Nouveau-Québec, domaine immense, dont l'apport économique devient indispensable dans le contexte d'une industrialisation de plus en plus exigeante.

Brossées à grands traits, ces perspectives et les politiques d'aménagement qui en découlent paraissent très simples et, comme nous l'avons écrit, la structure de l'espace québécois est en effet fort simple. Néanmoins cet espace est contrasté, extrêmement vaste et peu peuplé; et ces caractères constituent de véritables

(1) On songe par exemple à l'endiguement du chenal du lac St-Pierre qui permettrait de récupérer des terres, de prolonger vers l'aval l'industrie de la rive sud; ou encore à la mise en place d'une importante infrastructure autour de Québec.

pierres d'achoppement à la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement du territoire. Il est important de comprendre pourquoi.

Habitué à de vastes espaces où durant longtemps les problèmes se résolvaient d'eux-mêmes par le déplacement spontané des populations à la recherche de terres nouvelles, appartenant à un Etat continental et participant à la riche économie nord-américaine, nous croyons encore aux ressources illimitées, à la magie des espaces à conquérir, alors que bientôt nos régions centrales connaîtront des densités européennes et mégapolitaines, alors qu'approche le temps où nos ressources naturelles par l'effet d'une exploitation dévastatrice ou d'une demande sans cesse accrue se feront de plus en plus rares. ⁽¹⁾

Ainsi, nous ne prenons que très lentement conscience de notre espace économique et, il faut bien le constater, n'en sommes qu'au stade des balbutiements dans la formulation d'une politique d'aménagement. A la recherche de "méthodes et d'approches", nous n'avons pas encore perçu que l'immense Québec ne forme qu'une seule région-plan, définie par les effets polarisateurs de ce qui est aujourd'hui Montréal, de ce qui sera demain la mégapolis laurentienne; nous n'avons pas encore perçu, non plus, que nous ne construirons rien de solide tant que nous n'aurons pas posé les problèmes à l'échelle du Québec, par secteur d'activités d'abord, ce que nous commençons seulement à faire, et pour l'ensemble des activités ensuite, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. Il faut y insister longuement, cette prise de conscience et la formulation d'une politique cohérente sont d'autant plus difficiles que nous avons laissé s'aggraver entre régions centrales et régions périphériques des oppositions dont la signification politique est considérable.

C'est pourquoi la question de l'aménagement du territoire au Québec réclame un traitement rapide et énergique.

(1) Nos forêts ne sont que partiellement exploitables et rendent très peu; trois fois moins qu'en Suède, par exemple. L'Hydro-Québec estime que les sites faciles à aménager restent peu nombreux et que les aménagements futurs seront de plus en plus dispendieux.

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

**Disparités régionales et
régions fonctionnelles
au Québec**

PIERRE CAZALIS

Dispositifs régionaux et
régions fonctionnelles
au Québec
MIE 1982-1983

DISPARITÉS RÉGIONALES ET RÉGIONS FONCTIONNELLES

AU QUÉBEC, par PIERRE CAZALIS, géographe,
professeur à l'Université Laval.

Entre ces types de régions et ces modes de régionalisation, un choix devra s'exercer, qui dépendra des fins assignées au cadre régional. Si l'une des fins principales de l'aménagement régional est la correction des disparités régionales, il est essentiel de diagnostiquer celles-ci, d'abord.

L'aménagement du territoire se propose de corriger les disparités régionales qui sont le trait dominant de la réalité spatiale de maints pays occidentaux. On a pu ainsi, en d'autres pays, opposer Paris au "désert français", la croissance démographique et économique de l'Italie septentrionale au dépérissement du Mezzogiorno, ou, aux Etats-Unis, les concentrations industrielles et financières du Nord-Est atlantique aux espaces sous-développés des Hillbillies appalachiens. Dans le Québec, on pourrait étirer démesurément la liste de semblables disparités; trois ou quatre d'entre elles, essentiellement géographiques, nous prouveront que les maux auxquels s'attaque l'aménagement du territoire ne sont pas illusoires.

LES DISPARITÉS RÉGIONALES DE PEUPLEMENT

Le tassement méridional de la population québécoise

Le tassement de la population québécoise dans le cinquième méridional de son territoire a déjà été souligné. A l'intérieur même de cette zone, le peuplement se répartit très inégalement; il ne présente de front continu que sur d'étroites lanières, de part et d'autre du St-Laurent, à l'exception de la gouttière emplie de "savanes" que traverse longitudinalement la route transcanadienne entre Québec et Drummondville; il s'étale plus largement, surtout, dans la plaine Montréal-Richelieu, Abitibi, Lac St-Jean et Outaouais, Gatineau même, échappent difficilement à leur situation d'esclaves nordiques, bien qu'elles se rattachent à l'axe économique du St-Laurent par des voies routières et ferroviaires

qui, lancées au travers d'espaces forestiers vastes et semi-déserts, ne leur assurent qu'une vie embryonnaire à la manière de cordons ombilicaux. Outrance de cette disparité régionale de peuplement, évidemment, que la concentration de la moitié de la population du Québec dans le seul espace métropolitain de Montréal, alors que les plus fortes densités des Laurentides ou des Appalaches restent en deçà de 50 habitants au mille carré, avec des densités rurales s'abaissant fréquemment à moins de 10.

Les disparités régionales de charge humaine

Les disparités régionales de charge humaine en constituent la plus lourde conséquence.

Sans doute les plus fortes densités correspondent-elles aux terroirs les plus productifs et aux zones industrielles de l'axe du St-Laurent ou des axes secondaires de ses affluents. Les populations périphériques, pour être beaucoup moins importantes, n'en entraînent pas moins de très lourdes immobilisations en infrastructures et de considérables dépenses de fonctionnement : alors que chaque mille de route dessert 250 personnes, en moyenne, dans la plaine Montréal-Richelieu, ce chiffre s'abaisse à moins de 50 dans le Bas St-Laurent et la péninsule gaspésienne, où, en fait, il est le plus souvent de l'ordre de 10 à 15. Même lourdeur de charge pour la distribution de l'électricité; un mille de ligne rurale alimente 7 habitants environ, pour l'ensemble du Québec, mais 2 seulement en Gaspésie ou en Abitibi, contre 25 en moyenne dans la plaine Montréal-Richelieu, et jusqu'à 120 dans certains rangs densément occupés.

Il va sans dire que de tels déséquilibres dans la répartition de la population traduisent des disparités aussi marquées dans la plupart des domaines de l'activité économique.

LES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

Dans la phase initiale de l'ère industrielle — phase du charbon essentiellement — les aménagements et les activités manufacturiers se concentraient sur les sites d'extraction de produits minéraux, énergétiques ou métalliques, pondéreux et difficilement transportables. La géologie présidait alors aux concentrations des industries et des masses d'ouvriers.

La concentration industrielle sur l'axe du St-Laurent

Procédant à son "décollage économique" à la fin du XIXe siècle, à l'aube de la seconde révolution énergétique, celle de l'électricité, le Québec vit ses industries se répartir selon un tout autre schéma de localisation et se développer grâce à de tout autres secteurs que l'industrie lourde. Sur l'hydro-électricité, dont les sources saupoudraient toute la province, s'établissent à partir de 1880 des usines fort nombreuses mais éparpillées et de dimension modeste : scieries, usines de pulpe et de papier, principalement, mais aussi alumineries et affineries de métaux non-ferreux. Elles livrent toutes des produits peu élaborés, semi-finis, au marché américain ou à celui de l'axe Montréal-Grands-Lacs; aucune ne possède d'effet d'entraînement réel. L'aluminerie d'Arvida, elle-même, qui est la plus importante du monde, n'est pas parvenue à créer un véritable complexe industriel.

S'appuyant sur l'industrie lourde ontarienne, ne procédant sur son territoire qu'à l'extraction et à la concentration de ses minéraux, élaborant à peine ses matières premières forestières, le Québec a très tôt choisi la spécialisation dans un nombre réduit de secteurs manufacturiers voués à la production de biens de consommation; la localisation a donc obéi ici aux exigences de la distribution et à des impératifs de type tertiaire (services financiers, techniques, juridiques, publicitaires).

Montréal a été le grand bénéficiaire de ce courant de localisation. Le transport toujours plus aisé de l'énergie électrique, sans perte sérieuse, sur des distances supérieures à 500 milles, de même que la permanence d'une industrie minière de type colonial, accentuent plus que jamais la toute-puissance de l'axe du St-Laurent dans l'industrie manufacturière québécoise : dans les comtés riverains du fleuve, entre Québec et Valleyfield, sont installés 65% des établissements manufacturiers de la province; ils occupent 75% des travailleurs du secondaire et représentent 75% aussi de la valeur de la production manufacturière totale. L'étroite correspondance entre concentration industrielle et concentration de population est évidente ici. Il est des régions, par contre, qui ne connaissent point cette conjonction de masse de population et de masse d'industries.

Le cas de la Gaspésie

Le cas de la Gaspésie est à cet égard fort éloquent. La région pilote étudiée par le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec renfermait 326,000 habitants en 1963, c'est-à-dire 5.9% de la population de la province. Pourtant, la production manufacturière totale y atteignait tout juste \$100,300,000 et représentait seulement 1.2% de celle du Québec. L'implantation récente d'usines de pulpe, de papier et de carton à New Richmond et à Matane ne modifie pas fondamentalement la situation marginale qu'occupent le Bas St-Laurent et la Gaspésie dans les activités manufacturières au Québec. Situation aux conséquences d'autant plus graves qu'aucun autre secteur d'activité ne vient suppléer à l'inconsistance du secteur secondaire. La pêche, le tourisme, l'agriculture souffrent de l'archaïsme de leur organisation, malgré les transformations amorcées récemment pour les deux premiers. La forêt livre 13% du bois coupé dans la province, mais son exploitation ne dépasse guère le stade de la première transformation : pulpe, bois de sciage; bien qu'elle constitue dans la région le secteur industriel le plus important, ses effets d'entraînement restent minimes. Il semble, en définitive, que les paiements de transfert, qui se prétendent sociaux, soient la ressource dominante du territoire pilote, dont le marasme économique est tristement illustré par la faiblesse du revenu moyen par habitant.

Dans Gaspé-Sud, en 1963, le revenu annuel par habitant était de l'ordre de \$680. Le pêcheur gaspésien type pouvait bénéficier d'un revenu familial annuel de \$2500, mais \$600, seulement provenaient de la pêche, tandis que 600 autres étaient tirés d'activités complémentaires et plus de 1,200 de paiements divers de sécurité sociale. Celle-ci jouait en Gaspésie un rôle supplétif essentiel, par le versement annuel de près de \$100,000,000 fournit par les gouvernements fédéral et provincial.

Le territoire pilote était affecté, évidemment, d'un chômage considérable. Dans Bonaventure, en 1963, 49% des travailleurs ont dû cesser le travail pour des périodes plus ou moins longues. La perte de potentiel en homme/jour, dans le comté, avait été estimée à 39.1% durant l'hiver 1963-64.

Contre une telle situation l'arme individuelle naturelle reste l'émigration. Son taux annuel varie de 1.5% à 2.5% selon les comtés.

Elle pourrait être considérée comme la soupape de sûreté assurant l'écoulement d'un trop-plein démographique, si elle n'affectait trop exclusivement le groupe des 15-29 ans. Or, bon an mal an, 4% des jeunes de 15 à 29 ans ont quitté la région de 1951 à 1964.

Le cas d'autres régions marginales

C'est par des traits semblables que l'on pourrait broser le portrait-robot économique de l'Abitibi, de la Gatineau, du bassin du Lac St-Jean/Saguenay, toutes régions aussi marginales, à quelques nuances près, où quelques foyers industriels de grand rayonnement (Noranda, Lac Quévillon, Arvida, Port-Alfred.) masquent le sous-développement d'ensemble du secteur secondaire et où il n'existe aucune activité véritable d'entraînement. Le tertiaire s'y développe sur des secteurs primaire et secondaire fragiles; sa concentration dans quelques centres urbains apparemment privilégiés accentue le délabrement des villages et des zones rurales. A l'instar de Rimouski, les villes d'Amos, de Rouyn vivent d'activités de services qu'alimentent les paiements de transfert autant que l'exploitation des richesses locales. La situation de Hull serait aussi précaire, sans doute, si la ville ne puisait à la prospérité relative d'Ottawa.

Les déséquilibres régionaux sont trop vivement ressentis aujourd'hui pour qu'il soit nécessaire de les souligner plus longuement. Nous devons pourtant en déceler les fondements.

LES FONDEMENTS DES DÉSÉQUILIBRES RÉGIONAUX

Les déséquilibres régionaux peuvent-ils avoir des causes physiques ?

Il pourrait y avoir à la pauvreté relative des régions périphériques du Québec habité des causes physiques. L'abondance des sols acides et marainiques, la brièveté de la saison végétative, la fréquence des sécheresses (Abitibi) imposent à l'agriculture québécoise de précaires conditions de rentabilité, à l'heure où elle doit entrer en compétition avec les produits de pays moins défavorisés; elle n'est donc pas, dans ces régions périphériques, l'agent d'un peuplement dense. Pourtant, les régions économi-

quement marginales du Québec sont loin d'être dépourvues de ressources. La Gatineau, l'Abitibi, le Lac St-Jean, la Gaspésie peuvent accéder à d'imposantes réserves forestières; la Gatineau et le Lac St-Jean bénéficient depuis plusieurs décennies d'une forte production hydro-électrique locale, tandis que le potentiel de l'Abitibi, en ce domaine, passe pour l'un des plus hauts du Québec. Partout, à l'exception du Lac St-Jean, les minéraux sont largement exploités et les réserves non encore prouvées dépassent en ampleur les gisements actuellement mis en valeur.

Il semblerait donc que la situation de sous-développement économique qui caractérise un bon nombre des régions du Québec soit moins imputable à l'absence des ressources qu'à l'insuffisance des moyens mis en oeuvre pour leur mobilisation et à l'absence de tout effet d'entraînement exercé par les quelques activités industrielles que l'on y rencontre. A l'opposé, la vallée du St-Laurent ou, principalement, son élargissement dans la plaine Montréal-Richelieu, a forgé une prospérité d'apparence paradoxale, qui ne paraît s'appuyer sur aucune richesse naturelle autre que l'espace agricole, plus largement défriché, plus facilement exploitable qu'en d'autres points de la province. Sur ces basses terres, la forêt, l'énergie, les minéraux sont des ressources négligeables, malgré les espaces boisés des vastes "savanes" qui s'étirent entre les seigneuries du bord de l'eau et les premières pentes appalachiennes, malgré l'énorme puissance du barrage de Beauharnois, malgré le columbium d'Oka, ou le calcaire Trenton qu'utilisent les cimenteries entre St-Constant et Québec.

LES CENTRES URBAINS : PILIERS DU DÉVELOPPEMENT

La plaine du St-Laurent fonde donc sa richesse sur d'autres bases que les ressources naturelles. De l'aube de la révolution industrielle à la première guerre mondiale, les grands foyers économiques se développaient, certes, sur les gisements de matière première et sur les sources énergétiques; le bassin de la Ruhr, celui de la Pennsylvanie, comme celui du Cap-Breton, plus modeste, ou comme le chapelet des petits centres textiles de la St-François témoignent de l'universalité de cette loi. Mais les facteurs de la localisation allaient se transformer en même temps que se multipliaient les activités de transformation et que croissait la complexité de nombreux produits finis (appareillage électronique,

produits des industries mécaniques). Capitaux, centres de recherche, services d'informatique, centres de formation universitaire, instituts d'arts et métiers, services de mise en marché contribuent aujourd'hui à l'expansion des activités secondaires en des lieux privilégiés dépourvus pour la plupart de ressources primaires mais dotés de puissants atouts tertiaires et situés en des points de fluidité maximum; là se créent capitaux et techniques et se rencontrent les courants d'échanges.

Dans la seconde moitié du XXe siècle, les centres urbains importants constituent, seuls, ces lieux privilégiés et, parmi eux, surtout ceux dont l'équipement en services est le plus complet, la zone desservie la plus peuplée, et les relations avec celle-ci le mieux organisées. Ils drainent et redistribuent la richesse au sein de l'espace régional qu'ils desservent et dont ils dirigent les activités; ils en conditionnent la vie économique au point qu'on ne saurait plus définir la région ou juger de sa santé sans mesurer au préalable la force du centre urbain qui l'anime. Ainsi revenons-nous à l'affirmation de Juillard :

"On ne peut comprendre telle campagne sans la ville qu'elle entoure, ni telle ville sans le support de son "hinterland".

Dès lors, ne peuvent être que boíteuses les régions économiques privées d'un pôle régional bien équipé, exerçant son influence directement ou par l'intermédiaire des villes-relais sur un espace assez vaste et peuplé, drainé par un bon réseau de communications. Il n'est pas douteux qu'une telle organisation régionale fait largement défaut au Québec et que les disparités que nous soulignons plus haut ont là leur cause première.

La carte québécoise des zones polarisées

Seules les zones qui s'ordonnent autour d'un centre urbain qui en organise la vie économique constituent d'authentiques régions. Il existe bien sûr autant de régions polarisées que de vrais pôles régionaux. L'enquête menée par le ministère de l'Industrie et du Commerce, sous la direction de Jean-Vianney Frenette, révèle l'existence au Québec de six pôles d'inégale force mais jouant un rôle incontestable d'animateurs régionaux : Montréal exerce une attraction directe à cinquante milles à la ronde, tout en étendant son influence à l'ensemble de la province et à la pointe

orientale de l'Ontario (carte des zones d'attraction du Québec); Québec domine directement une région plus vaste mais beaucoup moins peuplée, englobant sa propre zone métropolitaine, la Beauce, Lotbinière, Charlevoix et une cinquantaine de milles de la haute Côte-Nord, de même que le parc des Laurentides, qu'on lui adjoint bien qu'il soit presque vide d'hommes; Sherbrooke, Chicoutimi, Trois-Rivières, Hull, enfin, dirigent avec une autorité inégale la vie de relations d'espaces plus modestes.

Bien d'autres centres urbains, de moindre taille, passent pour des pôles régionaux; mais leur rayonnement est le fait d'un petit nombre de secteurs de la vie de relations, ou il ne couvre qu'un espace restreint, ou encore il est subordonné à l'influence d'un pôle plus puissant; bien qu'exerçant quelque force attractive, ils ne sauraient être considérés encore comme d'authentiques pôles régionaux; tels sont Rimouski, Rouyn, Drummondville, Granby.

Cette carte des zones d'influence (ou zones d'attraction, ou zones polarisées, ou régions nodales) du Québec appelle immédiatement plusieurs remarques :

1. Les zones d'influence ne couvrent que partiellement le Québec habité;
2. Elles se chevauchent en quelques endroits et il arrive même qu'elles s'enjambent;
3. Elles sont de peuplement inégal;
4. Et très inégalement équipées;
5. Elles ne semblent présenter aucune hiérarchie.

La couverture partielle du Québec habité apparaît au premier examen de la carte comme la déficience majeure de polarisation de notre territoire, dont une part importante échappe à toute emprise d'un pôle urbain qui en organiserait la vie de relation.

Territoires sans pôle que l'Abitibi, la Gaspésie, le Bas St-Laurent, le Témiscamingue... imparfaitement desservis par de petits centres à équipement embryonnaire : Rouyn ou Amos, Gaspé ou Ste-Anne-des-Monts, Rivière-du-Loup ou, à un stade plus avancé, Rimouski.

Territoires écartelés, par ailleurs, que ceux qui s'offrent à plusieurs influences simultanées, sans qu'aucune ne soit prépondérante. Granby se partage entre Sherbrooke et, surtout, Montréal; Drum-

mondville entre Montréal, Sherbrooke et, plus faiblement, Québec; Thetford entre Québec et, de plus en plus, Sherbrooke; Victoria-ville entre Québec, Montréal et, à un degré moindre, Sherbrooke. Leurs propres sous-zones d'influence, axées sur une ville dont la place est mal définie dans la hiérarchie urbaine, traduisent en un tissu anarchique de petits centres, villes ou villages, les conséquences d'un tel écartèlement.

Les chevauchements et les enjambements de polarisation n'auraient pas lieu de nous étonner, "a priori" puisqu'il n'existe qu'exceptionnellement de limite linéaire entre deux régions; les aires de chevauchement des zones d'influence correspondent simplement à des zones de transition et il est inévitable qu'en plusieurs points de celles que nous avons qualifiées de sous-polarisées se recouvrent ou se concurrencent les influences de plusieurs pôles régionaux : celles de Montréal, de Québec, de Sherbrooke, de Trois-Rivières, si nous prenons l'exemple des basses terres du St-Laurent (Bois-Francs, Basse-St-François).

Il arrive pourtant que ces chevauchements s'exagèrent jusqu'à se transformer en enjambements de polarisation, dont les exemples abondent au Québec. Dans quelques cas, deux centres voisins, villages ou petites villes, sont subordonnés à l'influence de deux pôles régionaux différents, qui attirent respectivement le plus éloigné.

De bons témoins de ces enjambements, fort anarchiques, existent dans le triangle St-Jovite-Grenville-Montebello, où jouent les influences concurrentes de Montréal et de Hull (Ottawa). D'autres, plus nets encore, sont plus justifiables : ainsi en est-il de l'attraction exercée par Montréal et par Québec, par-delà les régions soumises à Trois-Rivières et à Chicoutimi, sur les enclaves pionnières subarctiques de Shefferville et de Chibougamau. Au Québec, il semble en être de l'organisation de l'espace comme de l'hydrographie : le réseau de polarisation, comme le réseau de drainage, n'ont pas encore réussi à s'imposer partout, à tout drainer : dans le premier cas, l'occupation de l'espace est trop récente pour avoir tissé un réseau de relations qui s'étende partout et soit hiérarchisé, de même que, dans le second, la proximité de la dernière glaciation n'a pas laissé au réseau hydrographique le temps de retrouver ses chenaux préglaciaires ou d'en trouver de nouveaux.

polarisés.

Beaucoup plus sérieuse nous apparaît **l'inégalité des espaces**. Inégalité de la masse de population des diverses régions, en premier lieu. Si les trois millions d'habitants qu'elle dessert permettent à Montréal d'être dotée de toutes les formes de services d'une authentique métropole régionale, voire nationale, les 750,000 de la région polarisée par Québec ne justifient plus certaines d'entre elles : bourses de valeurs et grandes maisons de finance (à l'exception des institutions Desjardins, à Lévis), grandes firmes de professionnels-conseils : ingénieurs, conseillers en gestion, urbanistes, conseillers en informatique, foyers artistiques, musées, orchestres symphoniques, théâtres.

Autour de Sherbrooke, l'Estrie, quoique deux fois moins peuplée, présente la même **structure fonctionnelle** que la région de Québec, services gouvernementaux mis à part; mais à l'intérieur même de la région son influence politique et administrative est minime et il est des équipements qui resteront sous-utilisés aussi longtemps que la région desservie par Sherbrooke n'aura pas dépassé largement le seuil de 500,000 habitants : tel est le cas de l'Université de Sherbrooke, ou de l'équipement hospitalier de cette ville, qui s'est enrichie récemment d'un hôpital universitaire... Il n'y a point à s'étonner que les régions soumises à l'influence de Chicoutimi, de Trois-Rivières, de Hull, moins peuplées encore, ne disposent pas de tous les attributs d'une métropole régionale : des populations inférieures à 300,000 habitants ne justifient ni centres universitaires complets, ni gamme complète de fonctions tertiaires.

Le fait que Sherbrooke soit une capitale régionale dont on ne conteste guère l'autorité est un fait d'ordre historique plus que la manifestation de la force et de l'originalité économiques actuelles de l'Estrie; la plupart de ses équipements sont hérités de l'époque de son "démarrage économique", alors que des entrepreneurs anglo-saxons la dotèrent des infrastructures qui, à l'exception de l'université, de création récente, sont les agents de sa puissance de polarisation.

Dans le même esprit, nous pourrions nous interroger sur la nature profonde des polarisations exercées par Chicoutimi, Hull, Trois-Rivières. Sur le plan géographique, la région du Saguenay et du

Lac St-Jean constitue une île au large du Québec habité. Tapie dans la cuvette sédimentaire du lac St-Jean et s'allongeant de part et d'autre du Haut-Saguenay, elle est cernée de tous côtés par les Laurentides et leurs forêts, qui l'isolent du reste du Québec.

C'est à cette insularité plus qu'à la puissance de polarisation de la conurbation de Chicoutimi que la région doit son unité. Elle n'en est pas pour autant plus peuplée et mieux équipée. Sa population, inférieure à 300,000 habitants, ne saurait justifier avant longtemps l'implantation d'équipements qui assureraient à cet espace la relative autonomie qui caractérise la région fonctionnelle; pourtant, si l'on veut un jour équilibrer l'espace québécois, ces équipements deviendront indispensables et il faudra accepter qu'ils soient provisoirement sous-employés.

Micro-région, par ailleurs, que celle de la Mauricie, nettement orienté vers Trois-Rivières le long de l'axe naturel du St-Maurice mais écrasée entre les aires d'attraction de Montréal et de Québec, d'une part, et le massif laurentien, d'autre part. Elle n'atteint pas 300,000 habitants; son espace utile est réduit à la vallée du St-Maurice; elle n'a de possibilités matérielles de développement en superficie que par l'établissement de relations rapides avec la rive sud du St-Laurent, qui lui assurera la clientèle d'une large part des comtés de Nicolet, de Yamaska, voire même de la frange nord du comté d'Arthabaska. La région pourrait pourtant bénéficier un jour d'investissements ou d'équipements que lui apporterait un mouvement de décentralisation à partir de la région montréalaise. C'est là un espoir qui ne semble point permis, pour l'instant, aux régions périphériques du lac Saint-Jean, d'Abitibi, du Bas St-Laurent, voire même de Hull.

L'authenticité d'une région fonctionnelle, normalement autonome, centrée sur Hull, nous inspire également des doutes. Sa faible population (150,000 habitants à peine), la polarisation effective exercée par Ottawa, sous le couvert de Hull qui n'est qu'une banlieue de la capitale fédérale, porte à croire que le qualificatif de région a été accordé dans ce cas à cause de l'éloignement des grands centres urbains québécois et de la situation marginale de cette zone et non à cause de la polarisation exercée par Hull.

Beaucoup plus subtiles et difficilement mesurables, les **inégalités de potentiel économique** de ces régions n'en sont pas moins

réelles. Elles tiennent à l'inégale répartition des ressources naturelles, terres arables ou matières premières minérales, elles tiennent surtout à l'inégale répartition des hommes, qui tendent à se concentrer depuis plusieurs décennies sur des axes privilégiés de fluidité des échanges, le long desquels ils circulent et font circuler leurs produits. Facteurs primordiaux de la concentration des hommes et par conséquent de la localisation de leurs activités économiques, les grandes voies de circulation constituent aujourd'hui l'élément primordial d'un haut potentiel économique.

On comprend dès lors que, dans le Québec, les rives du St-Laurent, entre Montréal et Québec, plus particulièrement, aient tendance à monopoliser hommes, capitaux, activités secondaires et tertiaires, et à ne laisser aux régions périphériques que la mise en valeur primaire de ressources locales : bois, métaux, énergie hydraulique.

Il ressort que des six régions bénéficiant d'une polarisation autour d'une métropole, c'est-à-dire d'une certaine forme d'organisation de la mise en valeur et de leur vie de relations sous la direction d'un centre urbain, deux seulement peuvent prétendre au titre de région géoéconomique, au plein sens du terme. Les régions de Montréal et de Québec, par la masse de leur population, par la variété des équipements de leur métropole, par l'intensité de leur polarisation autour de celle-ci, connaissent l'autonomie relative qui est l'apanage des grandes régions. Par contre, les aires polarisées par Sherbrooke, par Chicoutimi et par Trois-Rivières souffrent de sous-population. Leur homogénéité ne compense nullement cette déficience; seule, une politique de forts investissements pourra y attirer de nouvelles activités, qui justifieront à leur tour de nouveaux équipements.

Il ressort de cette brève analyse que la force économique et le degré d'organisation des espaces polarisés, inventoriés par le ministère de l'Industrie et du Commerce, reflètent servilement la masse des équipements de la métropole régionale et sa force polarisante. Il ne saurait y avoir de véritable région polarisée que là où existe un authentique centre de polarisation. Les déséquilibres régionaux reflètent souvent au Québec le sous-équipement des métropoles régionales et, à la limite, l'absence de telles métropoles. Le Bas St-Laurent, la Gaspésie, l'Abitibi sont

l'illustration de ce dernier cas. Dépourvues d'activités motrices, malgré l'abondance de leurs ressources naturelles, occupant une situation marginale dans l'espace économique québécois, insuffisamment peuplées, privées d'une métropole ou, du moins, d'un centre urbain moteur de quelque importance, elles offrent l'image de franges paléo-pionnières dont le territoire fut conquis spontanément, anarchiquement, sans qu'il ait eu encore le temps de s'organiser. Elles doivent être entièrement réaménagées et avant tout, dotées chacune d'un centre urbain à partir duquel pourrait s'organiser cet espace. En 1967, malheureusement, elles restent invertébrées économiquement, socialement, culturellement, politiquement.

A vrai dire il s'agit d'organiser l'espace de ces zones marginales et, au-delà, de réorganiser l'ensemble du territoire québécois. Pour ce faire, l'on pourrait se référer à l'un des quatre schèmes mentionnés précédemment :

1. Celui de la réorganisation de cet espace en fonction de l'axe du St-Laurent;
2. Celui de sa réorganisation en une seule région centrée sur le pôle montréalais;
3. Celui conçu en fonction de multiples pôles régionaux saupoudrant le Québec habité;
4. Celui conçu en fonction d'un nombre restreint de pôles hiérarchisés.

Nous répétons qu'il ne s'agit pas de schèmes absolus et que ceux-ci ne s'excluent pas les uns les autres. Nous répétons aussi que toute politique de régionalisation devra tenir compte de tous les types de régions et envisager toutes les possibilités de régionalisation avant de choisir un cadre au réaménagement de l'espace québécois. La brève analyse que nous venons de livrer de la carte des régions d'attraction illustre le danger qu'il y aurait de régionaliser le Québec selon un seul critère ou un seul modèle.

Le cadre régional du développement urbain

GEORGES ROBERT

Le cadre régional du
développement urbain
de la région

LE CADRE RÉGIONAL DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

GEORGES ROBERT, urbaniste, membre de la Commission Permanente d'Aménagement Régional. (FIHUAT — La Haye — Hollande)

Cette recherche sur l'aménagement du territoire et l'action régionale nous force à songer que d'ici moins de treize ans, 80% de la population du Québec résidera dans les agglomérations urbaines, c'est-à-dire la part que la planification urbaine va prendre avant longtemps. Ceci nous amène nécessairement à reconsidérer la conception même de nos villes en vue d'établir de nouvelles concentrations urbaines conformes à nos nouvelles préoccupations et à une nouvelle échelle des valeurs.

Le quatrième exposé du Conseil économique du Canada nous précise l'ampleur des problèmes liés à l'urbanisation du Canada, où la population globale du pays devrait atteindre 25.1 millions d'habitants en 1980, en dépit d'un taux annuel de croissance de 1.75%.

Pour la même période, la main-d'oeuvre globale devrait s'accroître de 50%, soit de 3.5 millions de travailleurs. Pour assurer le plein emploi d'ici 1980, il sera nécessaire de créer quelque 1.2 million d'emplois nouveaux tous les cinq ans.

Le cinquième des nouveaux arrivants sur le marché du travail d'ici 1979 auront moins de 25 ans. Par contre entre 35 et 44 ans, le nombre demeurera presque stationnaire, d'où une pénurie inquiétante prévisible parmi les cadres intermédiaires et supérieurs.

L'urbanisation de la population canadienne s'accentuera et, vers 1980, 81% de la population vivra dans les villes. La croissance nette des grandes villes se situerait autour de 4.5 millions d'habitants d'ici treize ans. Dans les zones métropolitaines de Montréal et de Toronto, l'accroissement de population serait de l'ordre de 2.5 millions d'habitants.

Pour satisfaire les besoins d'expansion des villes du Canada, il sera nécessaire de leur affecter plus de 500,000 acres de terrain, soit un accroissement de 40% de la superficie urbaine.

Cette nette accentuation du phénomène d'urbanisation aura des incidences très fortes sur le logement, les dépenses municipales, l'équipement social, les ressources fiscales et, dans les grandes villes, l'encombrement, "le nombre de voitures et camions s'accroîtront de 60%, d'ici treize ans et les centres urbains de plus de 100,000 habitants auraient à faire des investissements dans la voirie de l'ordre de 4 milliards", la pollution de l'air, de l'eau, les besoins en matière d'enseignement (liés étroitement à l'accroissement de la pénurie des centres entre 35 et 44 ans), en matière de divertissement, d'hygiène, de sécurité sociale, etc.

L'approvisionnement en eau potable, l'élimination des déchets industriels et ménagers poseront des problèmes ardu; on prévoit un accroissement de la consommation d'eau per capita de 125 à 200 gallons entraînant la multiplication par deux des services d'eau et d'égouts.

L'état de la question

LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE DÉCISION

L'Organisation administrative :

L'étendue des problèmes nés de l'urbanisation rapide du Québec et de l'absence apparente de contrôle de ce phénomène nous conduit à passer en revue l'organisation administrative existante. La planification tant nationale, régionale, interurbaine que municipale ne peut se faire que dans la mesure où une organisation administrative, efficace, compétente, entraînée et complète existera.

Au niveau interministériel :

Il apparaît au palier interministériel que l'absence d'organisation est flagrante. La politique d'aménagement du territoire reposant sur les fondements d'une politique socio-économique et se traduisant par des actions à l'échelle nationale, régionale et locale ne peut être envisagée qu'à partir d'un organisme supra-ministériel dégagé des structures de chaque ministère et élaborant des politiques globales. L'organisme susceptible de mener à bien cette politique devrait donc se situer à un niveau supérieur lui permettant d'agir librement. Il devrait nécessairement être un organisme constitué de cadres fixes au sein duquel seraient délégués des représentants de chaque grand secteur de l'administration. Ces délégués feraient la liaison avec les ministères dont ils sont issus mais auraient des liens statutaires avec l'organisme supérieur de planification vis-à-vis duquel ils seraient entièrement responsables. Cet organisme supérieur de planification directement relié au premier ministre dépendrait de lui et répercuterait dans chaque ministère les décisions prises par le truchement des hauts fonctionnaires délégués permanents.

Cet organisme supérieur de planification fait actuellement totalement défaut et ni le COEQ et le CPAR ⁽¹⁾ ne sont en mesure structurellement, administrativement et légalement de jouer ce rôle.

L'absence donc de cet organisme chargé du Plan ne permet pas de définir, puis d'appliquer et de contrôler une politique efficace

(1) Comité permanent de l'aménagement des ressources.

d'aménagement du territoire, traduction physique d'une planification économique et sociale.

Au niveau ministériel :

La carence de planification au sein de chaque ministère est à regretter, encore que certains, comme celui de l'Éducation, possèdent un département de la planification, timide tentative de planifier son action.

D'autres ministères ont également un service de planification mais les interrelations entre ces organismes ministériels de planification sont quasiment inexistantes et l'action au niveau du CPAR a déjà été mise en relief.

Le ministère de la Voirie, par exemple, planifie son réseau routier en fonction de normes et de critères strictement techniques ne tenant pas assez souvent compte des implantations physiques réalisées par les autres ministères et en négligeant la planification municipale ou interurbaines en cours d'édification.

Ce compartimentage excessif conduit chaque ministère à faire cavalier seul sans se préoccuper des besoins vitaux des régions et sans qu'une politique globale soit définie, d'où isolement gros de conséquences.

En effet, les investissements énormes faits par ces organismes d'État n'auront que tout à fait occasionnellement des effets multiplicateurs alors que l'imbrication de leurs politiques dans le tout d'une politique globale de planification éviterait des expériences coûteuses et aux effets atténués à l'heure même où la planification socio-économique et l'aménagement du territoire s'affirment nécessaires.

Au niveau régional ou intermunicipal :

Il n'existe aucune structure régionale permettant de contrôler, d'orienter la planification régionale. Les conseils économiques régionaux, les conseils d'aménagement régionaux peuvent susciter des études générales mais sans avoir les pouvoirs légaux nécessaires à la mise en exécution de ces plans d'aménagement.

Les structures administratives de ces organismes régionaux sont fort sommaires. Même pour le Bureau d'aménagement de l'Est du Québec qui a pu grouper pour son étude pilote un certain nombre de spécialistes pour procéder à l'étude de base, on ne voit pas de cadre administratif et légal suffisamment charpenté et un organisme de gestion pourvu de pouvoirs suffisants pour procéder à la mise en oeuvre des politiques d'aménagement établies. En outre l'étude du territoire de la Gaspésie s'est faite sans référence à des directives générales d'aménagement du territoire pour le Québec.

A l'échelon interurbain ou intermunicipal existe la possibilité de création d'organismes techniques supra-municipaux englobant des représentants des diverses municipalités impliquées. Formé en commission conjointe d'urbanisme, cet organisme se voit attribuer par les conseils de ville la possibilité de diriger et orienter l'enquête et les études devant conduire au plan d'aménagement. Cependant cette action se limite à la remise de ce document, les conseils de ville pouvant ensuite appliquer ou ne pas appliquer les directives de ce plan pour le territoire tombant sous leur juridiction.

La commission conjointe d'urbanisme ne possède donc qu'un caractère temporaire et son action se limite à la préparation du plan d'aménagement. Elle est vidée de toute sa substance dès qu'il s'agit de l'application de ces mêmes directives. Rien dans la loi ne prévoit de prolongement de son action sous la même forme ou sous une forme nouvelle pour la phase de mise en oeuvre du plan.

Les conseils de ville se retrouvent à cette étape isolés, chacun ayant juridiction sur une partie du tout que constitue le territoire aménagé. De plus, mentalement non préparés et non donnés à une discipline imposée d'en haut, il s'en suit entre eux les sempiternels heurts et conflits qui doivent immanquablement surgir.

Donc, en matière d'aménagement régional ou intermunicipal, absence grave d'organismes à caractère permanent pouvant veiller à la matérialisation des objectifs du plan. On retrouve au palier intermunicipal la même carence qu'au palier régional. Inexistence au niveau des organismes de mise en valeur de toute structure

valable qui se verrait déléguer des pouvoirs lui permettant d'appliquer les directives d'aménagement proposées.

Au niveau municipal :

Au palier municipal les possibilités légales sont presque suffisantes si le conseil de ville veut se doter des pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre du plan. La commission d'urbanisme peut être constituée d'éléments valables à même de faire bénéficier le conseil de ville de ses connaissances. Le conseil peut lui déléguer tout ou une partie de ses pouvoirs en matière de développement physique et d'aménagement de son territoire.

Cet organisme de planification peut s'adjoindre les spécialistes dont il juge les avis nécessaires, soit à temps partiel, soit en permanence, et peut également bénéficier des services de l'administration municipale.

C'est dire que le palier municipal serait celui où l'organisme de planification peut être le plus efficace parce que structuré et doté d'une permanence qui fait défaut aux organismes correspondants aux niveaux supérieurs.

Les plans d'urbanisme municipaux :

La loi des cités et villes confère aux municipalités de très larges pouvoirs en matière de développement physique de leur territoire et de planification urbaine.

Peu de législations dans les pays hautement industrialisés offrent aux gouvernements municipaux un éventail d'actions aussi vaste et un contrôle aussi large de leur expansion en même temps qu'une telle autonomie pour mener à bien cette tâche.

Jusqu'en 1961 les villes avaient les pouvoirs que leur conférait l'article 426 alinéa 1, concernant la possibilité de zoner leur territoire sans cependant leur intimer d'avoir à faire préparer un plan d'urbanisme. En zonant ce territoire sans plan préalable d'aménagement la plupart des villes ont jugé à l'usage que l'affectation des diverses parties du territoire à des utilisations variées était arbitraire parce que ne découlant pas d'une projection raisonnée de leur développement territorial.

Aucune justification sérieuse de ces zonages ne pouvant être faite, leur remise en question conduisit à des changements continuels forçant les villes à se plier sans cesse aux pressions exercées par les groupes d'intérêts privés.

En 1961, la législation songe à octroyer aux villes des pouvoirs infiniment plus étendus visant à permettre la préparation de plans directeurs "avec spécification des fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan" et "pour décréter que ce plan deviendra obligatoire".

Il apparaît clairement que le législateur a tenu à limiter les effets souvent dangereux des réglementations de zonage établies dans trop de cas de manière empirique sans études préalables valables.

Il a conféré aux villes, par l'article 429 alinéa 8, la possibilité d'intégrer le grand zonage dans le plan directeur, permettant à ce niveau, et non plus seulement à celui du règlement et du plan de zonage, la localisation des fonctions urbaines, donc en fait la fixation de l'utilisation du sol projetée.

Il est apparu à plusieurs que cette adjonction de fraîche date était faite dans le but de consolider la position des gouvernements municipaux en mettant à leur disposition un outil solide, maniable et efficace pour diriger et contrôler l'expansion de leur territoire.

Il semble donc en fin de compte que l'ambiguïté née de la présence de ces deux articles dans le même texte de loi ne peut se perpétuer sans risque sérieux et que des textes aussi contradictoires et qui, pris séparément, appuient des conceptions diamétralement opposées en matière d'aménagement des territoires urbains, ne peuvent continuer à subsister côte à côte sans causer un préjudice grave en matière de planification physique des territoires urbains. Remarquons cependant ici que le vœu du législateur apparaît clairement à qui souhaite le voir.

Les villes se voient donc déléguer de très grands pouvoirs mais rien ne les oblige à en user même lorsque la situation rendrait la chose non seulement souhaitable, mais impérieuse.

Les plans d'urbanisme intermunicipaux :

La loi des cités et villes permet de procéder à la préparation

de plans d'aménagement intermunicipaux. Elle donne certainement au niveau intermunicipal des pouvoirs presque équivalents à ceux du niveau municipal en ce qui a trait à la préparation de ces plans; cependant, il est à noter que l'organisme intermunicipal ayant à connaître de ces problèmes n'est qu'un organisme consultatif et qu'il ne détient pas l'essentiel, soit le pouvoir de décision que l'organisme municipal possède: c'est-à-dire le conseil de ville, ou la commission municipale d'urbanisme qui se serait fait déléguer par le conseil de ville son pouvoir en matière d'aménagement du territoire urbain.

Après la remise du plan, la commission intermunicipale d'urbanisme recommande aux conseils de ville les mesures à prendre.

Les conseils de ville sont libres alors de rendre obligatoire ou non l'application de ces directives sur leur territoire. La mise en oeuvre est aussi morcelée par les pouvoirs juridictionnels des diverses municipalités. L'avantage que constituait l'organisme unique, la commission conjointe d'aménagement au niveau de l'étude et de la préparation du plan, se perd au stade de l'application des mesures de planification.

L'absence d'arbitre en cas de litige entre deux villes faisant préparer un plan d'urbanisme ou en cas de nécessité d'expansion d'une ville sur le territoire voisin constitue une autre faiblesse. En effet, comment amorcer le dialogue si l'une des parties s'y refuse obstinément, comment imposer l'arbitrage si aucune ici ne le prévoit statutairement et si aucun organisme d'État n'y est préposé.

En résumé, grande faiblesse due à l'impossibilité de l'action au niveau intermunicipal tant que l'obligation ne sera pas faite aux municipalités impliquées d'avoir à mener à bien par l'entremise d'un organisme supra-municipal la politique d'aménagement affectant tout le territoire étudié.

Les plans d'aménagement régionaux :

Au niveau régional, rien n'existe qui puisse se faire conférer des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, ni être doté d'un budget et d'une autonomie d'action qui lui permettra d'agir efficacement.

Le morcellement du territoire empêche qu'un organisme puisse jouer un rôle efficace autrement que dans des études socio-économiques ni ne se traduisent par aucune matérialisation sur le plan physique.

Le territoire assez vaste sur lequel porte l'étude empêche plus qu'au niveau intermunicipal toute action efficace. En effet, s'il est possible, quoique difficile, de trouver un dénominateur commun quant aux intérêts de sept, huit ou neuf municipalités dans le cadre d'une action intermunicipale, la chose devient illusoire à l'échelon régional quand quarante ou cinquante municipalités sont concernées.

Là plus qu'ailleurs des possibilités d'action très vastes devraient être données à un organisme régional, investi de pouvoirs débordant largement ceux octroyés aux municipalités, doté d'un budget et de structures administratives absolument nécessaires à son émancipation. Celui-ci pourrait assumer pleinement ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de développement physique de la région.

Homologation et expropriation :

Le pouvoir d'homologation est assurément un pouvoir très fort conféré aux gouvernements municipaux pour assurer la réservation des espaces nécessaires à la matérialisation physique des directives d'aménagement.

Le fait de permettre aux villes, sans débours, de réserver les emprises nécessaires à l'implantation tant d'institutions publiques que de rues nouvelles, de places publiques, d'espaces verts, etc., est un avantage appréciable que peu de pays ont conféré aux gouvernements municipaux.

Les gouvernements municipaux peuvent également faire bénéficier les organismes scolaires ou épiscopaux de ces possibilités pour tout ce qui a trait aux espaces destinés aux écoles et aux églises.

Mais, loin de tirer parti de ces dispositions, c'est le plus souvent à un affrontement de ces autorités nanties de pouvoirs spéciaux que l'on assiste. Cette situation est incompatible avec une saine administration.

Le fait que le pouvoir d'expropriation est donné aux autorités municipales, scolaires et épiscopales, aux gouvernements supérieurs et aux compagnies de la Couronne alors que le pouvoir d'homologation est réservé à l'autorité municipale avec possibilité pour elle d'en faire bénéficier les autres autorités locales précitées devrait normalement conduire à une concentration des pouvoirs de décision, avec subordination des deux autres : scolaire et épiscopal, au premier, le municipal. Lui seul peut assurer l'organisation générale du territoire municipal et non seulement l'une des activités qui s'exercent à l'intérieur de ce cadre.

L'absence d'une instance juridique habilitée à traiter des gestions d'expropriation et des contestations en matière de zonage se fait durement sentir. Ce tribunal immobilier qui devra tôt ou tard être créé à l'instar de ceux qui existent dans plusieurs pays devrait être l'une des préoccupations principales de nos dirigeants et se voir confier tout ce qui touche au zonage, à l'application des plans directeurs, à l'homologation et aux expropriations.

Le pouvoir d'homologation est un outil extrêmement efficace dans le cadre d'une politique de planification municipale. Il devrait s'étendre également à des domaines considérés comme intouchables et actuellement nous songeons à ceux de l'habitation et du commerce où les villes auraient à faire prévaloir des politiques d'assainissement bénéfiques à l'ensemble de la population. La limitation de pouvoir aux gouvernements locaux est une particularité choquante quand on sait à quels problèmes sont confrontés les instances supérieures, quand, sans prendre possession du sol immédiatement, elles ont décidé pour le bien public de préserver l'utilisation du sol.

Lotissement :

En matière de lotissement, les gouvernements municipaux se voient conférer par la loi des cités et villes des pouvoirs très étendus.

Le gouvernement municipal peut légiférer en matière de lotissement et prescrire des normes précises quant aux nouvelles subdivisions soumises à des critères qui pourront être très stricts. Ces règlements de contrôle des lotissements pourront déterminer le

degré de précision des études présentées, le degré de rigueur des normes appliquées et ce sans que les villes s'engagent pour autant à fournir les services publics et les équipements destinés à ces lotissements.

Par contre, rien n'est prévu pour les subdivisions anciennes qui ont pu être acceptées par les villes sans avoir pour autant reçu un début de matérialisation. Il est grave que de vastes parties des territoires municipaux soient marquées par des travaux arbitraires, très souvent techniquement et économiquement injustifiables, qui condamnent ces villes à hypothéquer leur développement dans ces secteurs. Un organisme de contrôle des subdivisions à l'échelle du Québec, qui pourrait éventuellement remettre en question des lotissements contestables, devrait pouvoir agir pour réétudier toutes les subdivisions hâtivement déposées depuis quelques années.

Remembrement :

En matière de remembrement, les pouvoirs sont quasiment inexistantes et le seul moyen de remembrer des parcelles urbaines est la rénovation urbaine après l'expropriation des zones impliquées. C'est en vérité un moyen indirect compliqué et très limité dans ses effets.

Rénovation urbaine et habitation :

En matière de rénovation urbaine et d'habitation, l'action au niveau provincial est des plus limitée. En effet, dans les trois champs d'activité qui en découlent : réaménagement des secteurs délabrés, restauration des secteurs en voie de détérioration et conservation des secteurs valables, l'autorité du Québec se limitait à accorder aux gouvernements municipaux qui en manifestaient le désir la possibilité de transiger avec le gouvernement fédéral sous l'empire de la loi nationale sur l'habitation en ce qui a trait à toute étude de rénovation urbaine et à toute action de rénovation physique.

La participation technique et financière du Québec était faible jusqu'à la naissance de la loi instituant la Société d'Habitation du Québec (Bill 63).

La rénovation urbaine est une opération d'urbanisme au même titre que l'aménagement des territoires vierges, elle est une

partie du réaménagement du domaine bâti et est intégrée à la politique d'urbanisme.

Il appert de plus que les municipalités viennent de se voir conférer les pouvoirs nécessaires pour entreprendre toutes les actions que la rénovation urbaine implique.

Le nouveau Bill 63 qui vient d'être édicté instituant une Société d'Habitation du Québec est un grand pas en avant qui marque un progrès certain.

Villes nouvelles :

Exception faite des villes minières, aucun support légal ne peut servir à l'établissement de villes neuves dues à la poussée industrielle ou économique subite ou à des circonstances imprévisibles motivant leur création en des lieux éloignés de l'infrastructure provinciale et régionale et ne pouvant de ce fait en bénéficier.

La loi concernant l'organisation municipale des villages miniers reconnaît de fait la présence de circonstances spéciales lors de la création de ces villages incluant la condition d'assujettissement de la population à l'exploitation minière qui la fait vivre. Le bien-fondé des dispositions de cette loi peut être mis en doute.

Il n'est que de voir des villes et villages miniers vingt ou trente ans après leur création pour comprendre que la situation qui y prévaut n'est acceptable ni sur le plan civique, ni sur le plan social, ni sur le plan économique, ni surtout sur le plan humain et que très souvent elle est un véritable déni de justice.

L'article 246 de la loi concernant l'organisation municipale des villages miniers est une anomalie du fait même qu'il ne se penche que sur le cas des agglomérations nées de la mine sans que soient élargies les dispositions de cette loi aux villes et villages nés de la forêt, de l'industrie, de l'électricité, etc.

Dans le contexte du programme officiel d'expansion économique, les industries primaires ou d'extraction sont censées être la base d'une industrie secondaire québécoise. Ceci s'applique aux mines, à certains types d'industries, à l'électricité et à la forêt. Les régions où ces matières premières sont extraites sont le plus souvent inaccessibles, d'où la naissance des problèmes de main-

d'oeuvre, de transport, etc., qui nuisent spécialement aux activités secondaires et tertiaires.

La création de villes, villages et de l'infrastructure qui leur est liée, de leur organisation, doivent donc être faites en fonction non seulement des besoins immédiats d'une industrie quelconque mais du potentiel de la région (car du point de vue gouvernemental tout centre urbain peut devenir un facteur de développement régional).

Une attention particulière devrait être accordée aux problèmes d'ordre sociologique afférents aux agglomérations entrant dans les quatre catégories précitées parce qu'en premier lieu les conditions normales d'un centre urbain sont difficiles à atteindre dans des régions isolées, en second lieu ces problèmes peuvent contrecarrer le progrès économique et, tertio le gouvernement aurait l'occasion de créer des modèles d'organisation sociale.

Une loi générale visant à établir les principes devant présider à la création et diriger l'organisation de villes et villages nouveaux nés de circonstances exceptionnelles se révèle donc d'une absolue nécessité.

Il est à noter que des anomalies indéfendables sont à signaler comme la création récente de nouvelles petites agglomérations minières privées de tout ce qui fait l'agrément urbain et qui demeureront, quoi qu'on fasse, des excroissances urbaines. La création de Lebel Quevillon à cet égard est significative alors que cette même population localisée à Senneterre ou Val d'Or aurait eu une existence infiniment plus acceptable dans un cadre urbain déjà préparé et pouvant bénéficier de structures urbaines existantes.

RECHERCHE ET FORMATION

En matière de recherche tout est pratiquement à faire. Seul un embryon de service de recherche est né récemment au ministère des Affaires municipales. Il est nécessaire d'envisager la création d'un organisme central de recherche en habitation, urbanisme et aménagement du territoire ayant à centraliser les travaux entrepris par divers organismes et suscitant des recherches d'intérêt public.

Cet organisme devrait être doté de statuts bien définis lui permettant d'agir efficacement et d'avoir le caractère scientifique qui s'impose.

Dans le domaine de la formation, le besoin se fait sentir d'aider les instituts d'enseignements à compléter les études universitaires par des bourses de voyages ou des échanges interpays. Ainsi pourrait être donné aux jeunes urbanistes une connaissance des problèmes humains à l'échelle de plusieurs nations, ainsi que la possibilité d'acquérir une philosophie et une connaissance du monde absolument indispensables à l'exercice de la profession.

L'action se situe au niveau régional. Les experts internationaux de la Commission permanente d'aménagement régional réunis à Liège en 1958 étaient unanimes à dire que "la région est un territoire défini de façon telle qu'il soit possible, à son niveau, de faire la synthèse des éléments urbains et ruraux, économiques et sociaux, de caractères national et local".

Or, l'établissement des plans municipaux d'urbanisme montrent l'impossibilité de concevoir le devenir d'une ville, même importante, indépendamment de la région qu'elle commande ou dont elle dépend. L'affectation du sol, notamment, est souvent un domaine abandonné aux prérogatives municipales, quand il est unanimement reconnu que la municipalité constitue une entité trop restreinte et techniquement mal armée pour assurer isolément son devenir. La municipalité, même nantie de vastes pouvoirs, apparaît comme un rouage, éminent certes, mais appelée à s'intéresser dans un ensemble plus vaste qui lui assignerait une fonction définie, en harmonie avec ses potentialités propres. Cela suppose souvent une abdication partielle de l'autonomie municipale en faveur d'un organisme dont la structure et les moyens seraient mieux adaptés à l'ampleur de la mission.

Ainsi s'impose l'impérieuse nécessité d'une instance régionale. Les spécialistes de la Commission d'aménagement régional concluaient : "Une conception saine du plan d'aménagement régional conduit à l'institution d'une autorité à l'échelon régional." En 1967, ces jours-ci, à Berlin, elle entérinait ces conclusions et proposait un plan d'action auquel la sous-commission québécoise d'aménagement régional souscrit pleinement.

L'ACTION AU NIVEAU RÉGIONAL

Le plan d'aménagement régional demeure l'instrument d'une politique d'action efficace dans la mesure où la phase opérationnelle qu'il permet d'engager s'étend aux dimensions d'un cadre régional valable seulement s'il exprime dans la région une politique nationale.

Le problème des disparités régionales est l'un des plus préoccupants, il inquiète les gouvernements conscients de la nécessité de la planification et désireux de réduire les différences trop criantes entre régions d'une même nation. Il ne s'agit pas de faire disparaître totalement entre diverses catégories économiques du pays les différences de niveau de vie, les différences entre les ressources dont on dispose ne pouvant être comblées, mais de faire cesser les différences de mode de vie, les différences de civilisation entre les classes sociales d'une nation. ⁽¹⁾

L'URBANISME, ÉLÉMENT MAJEUR DE LA PLANIFICATION NATIONALE

Tout récemment, le président Lyndon Johnson a prôné la création d'un centre mondial de l'urbanisme et la convocation d'une conférence mondiale des Nations unies sur le développement urbain.

- (1) "Mais qu'il y ait une différence fondamentale des modes de vie qu'on mène parallèlement dans une même nation à deux niveaux de civilisation différents comme on a tendance à le faire à l'heure actuelle entre le monde rural et le monde urbain, c'est une chose qui, évidemment, dans le monde que nous allons aborder, doit disparaître et l'instrument le meilleur de cette disparition c'est une conception de l'urbanisme à tous les niveaux qui soient, urbanisme conçu pour l'homme et pour tous les hommes, par conséquent cet urbanisme est devenu l'instrument essentiel de l'aménagement du territoire, c'est le cadre désormais indispensable d'une évolution des activités économiques et par conséquent de la localisation de ces activités, de la localisation de la vie des hommes. La vie des hommes et leurs activités vont s'inscrire désormais dans un cadre urbain qui, s'il est illogique, augmentera les disparités et les déséquilibres. Si, au contraire, il est logique et que des éléments solidaires arrivent à créer pour tous les hommes à quelque endroit qu'ils vivent les possibilités égales ou, en tout cas, comparables dans les services qu'ils attendent de la vie en société, alors nous aurons créé le cadre d'une civilisation." (M. Philippe Lamour, Président de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (France), aux journées d'étude de novembre 1964 à Trois-Rivières.)

La Commission à qui fut confiée cette recherche souligne que le développement urbain est un problème critique d'ordre universel qui affecte aussi bien les pays industrialisés que ceux en voie de développement. Le rapport soumis cite quelques chiffres éloquentes. "La population mondiale a augmenté de 49% au cours de la première moitié de ce siècle, alors que celle des grandes villes s'est accrue de 240% dans le même laps de temps. Le nombre de villes de plus de 100,000 habitants a, quant à lui, presque triplé entre 1900 et 1950."

Et pour montrer l'immense part qui devrait être faite à l'urbanisme, le rapport conclut à la nécessité de convoquer pour 1967 ou 1968 une conférence mondiale des Nations unies sur le thème "L'urbanisme : élément majeur de la planification nationale".

INTERDÉPENDANCE DES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION

Tout ceci pour nous faire sentir l'extrême interdépendance qui existe entre les divers pays, les régions et les villes.

Le cours de l'or baisse-t-il, le cuivre est-il remplacé avantageusement par un nouveau métal dans certains alliages, des changements majeurs surviennent-ils dans l'industrie mondiale du papier et aussitôt des villes, des régions complètes peuvent tomber en léthargie ou, dans le cas contraire, renaître après une longue somnolence. Tout récemment des perturbations dans le marché de l'arachide, contrôlé depuis une ville des Pays-Bas, conduisait à la mise en veilleuse puis à l'arrêt presque total des activités d'un des plus importants ports d'Afrique noire, avec toutes les conséquences qu'on imagine pour l'économie générale précaire de cette jeune nation, quand on sait que ce port est le centre urbain le plus équipé et de loin le plus densément peuplé de ce pays.

Des choix politiques vont s'imposer aux gouvernements. Sans eux il n'est pas de planification économique et sociale possible, l'aménagement du territoire reste illusoire, l'action au niveau des régions aléatoire, l'aménagement des villes par l'urbanisme sans effet ni pour elles mêmes ni pour leur environnement.

URGENCE D'UN CHOIX AU QUÉBEC

Le Québec devra choisir entre l'aspersion à l'échelle d'un territoire immense, sous-peuplé, faiblement équipé en dehors de la région montréalaise, d'investissements voués à végéter ou à se survivre sans avoir les effets multiplicateurs que l'on en attendait.

Ou bien alors permettre à la région montréalaise de grossir avec pour effets prévisibles : un engorgement du réseau circulatoire, un gâchis monstre dans les liaisons, d'où une difficulté croissante des échanges, une perte considérable due au temps improductif, compte tenu des dimensions anormales de la conurbation montréalaise par rapport à un déséquilibre impossible à rétablir entre la région montréalaise et le reste de la province se vidant de sa substance, de ses hommes les plus qualifiés au profit de la pléthorique capitale étouffant dans sa richesse et incapable de résoudre ses problèmes tant leur ampleur débordera les moyens dont elle dispose.

Troisièmement, il y aura le choix d'un grand axe privilégié Montréal - Québec sur le tracé duquel toutes les grandes voies de communication se sont alignées : eau, terre, rail, air, le long duquel se sont fixés les groupements humains les plus denses, territoire ouvert sur le monde par cette voie d'eau, le St-Laurent, qui met Montréal et Québec à portée de Londres, de Hambourg, de Naples ou de Paris comme aucune autre métropole au monde située à l'intérieur des terres n'aurait pu seulement le rêver.

L'ACTION SE SITUE AU NIVEAU RÉGIONAL

Les experts internationaux de la Commission permanente d'aménagement régional réunis à Liège en 1958 étaient unanimes à dire que "la région est un territoire défini de façon telle qu'il soit possible, à son niveau, de faire la synthèse des éléments urbains et ruraux, économiques et sociaux, de caractère national et local". Or, l'établissement de plans municipaux d'urbanisme montre l'impossibilité de concevoir le devenir d'une ville, même importante, indépendamment de la région qu'elle commande ou dont elle dépend. L'affectation du sol, notamment, est souvent un domaine abandonné aux prérogatives municipales, quand il est unanimement reconnu que la municipalité constitue une

entité trop restreinte et armée pour assurer isolément son développement. La municipalité, même nantie de vastes pouvoirs, apparaît comme un rouage, éminent certes, mais appelée à s'intégrer dans un ensemble plus vaste qui lui assignerait une fonction définie, en harmonie avec ses potentialités propres. Cela suppose souvent une abdication partielle de l'autonomie municipale en faveur d'un organisme dont la structure et les moyens seraient mieux adaptés à l'ampleur de la mission.

Ainsi s'impose l'impérieuse nécessité d'une instance régionale. Les spécialistes de la Commission permanente d'aménagement régional concluaient : "Une conception saine du plan d'aménagement régional conduit à l'institution d'une autorité à l'échelon régional." En 1967, ces jours-ci, à Berlin, elle entérinait ces conclusions et proposait un plan d'action auquel la Sous-commission québécoise d'aménagement régional souscrit pleinement.

Et sur ce grand axe, voie naturelle, vallée de développement, pourront se faire des investissements aux effets multiplicateurs permettant de régénérer, revivifier des axes de développement secondaires, transversaux, bénéficiant de la richesse, de la force de la grande vallée, comme les vallées du St-Maurice et de la Richelieu par exemple.

De cette manière, chaque industrie nouvelle, chaque équipement nouveau serviront à une population dix fois plus considérable que celle qui aurait pu en bénéficier dans des régions excentriques où les investissements se seraient fondus, sans les régénérer, sans leur donner ce regain de vitalité qu'on aurait pu escompter.

Choix aussi essentiel à faire dans des perspectives d'avenir à long terme entre la rentabilité immédiate dont les effets ne touchent qu'une faible partie de la population et ne bénéficient qu'à une partie restreinte du territoire et une rentabilité différée ne traduisant pas la prospérité générale et équilibrée de l'ensemble de la population.

Enfin, une quatrième possibilité se présente, l'aide massive à quelques régions où l'état d'urgence pourrait être décrété. "L'intervention dans les régions déprimées est certainement moins directement payante que dans les régions déjà développées et

qui présentent aux investissements un support efficace de productivité. Elle est cependant indispensable pour interrompre en première urgence le processus de dégradation qui engendre sa propre accélération dans une sorte de spirale descendante et pour permettre de passer de cette courbe négative à une courbe positive.

"Avant de pouvoir inscrire de nouveau au bilan de la nation un actif en provenance de ces régions, il met un terme à l'accumulation du passif et à l'aggravation croissante du déficit global.

"La recherche d'un meilleur équilibre économique et démographique ne doit pas se traduire cependant par une dispersion des efforts et un émiettement des investissements. Il ne s'agit pas de saupoudrer le pays d'interventions mineures dans le but de satisfaire des revendications locales."⁽¹⁾

Le gouvernement a la parole, c'est à lui de dire : "Le Québec choisit telle ou telle politique." Le choix est de taille. Il est traduit très schématiquement en quatre croquis qui montrent la gravité de l'option gouvernementale.

INADAPTATION DES INSTITUTIONS POUR AFFRONTER LES PROBLÈMES DU DÉVELOPPEMENT

Les problèmes de développement qui se posent au niveau du Québec, débordent largement des cadres régional et municipal. Pourtant, à part le gouvernement du Québec les seuls gouvernements détenteurs de pouvoirs clairement définis sont les gouvernements municipaux. Entre eux : Québec et les municipalités, le vide administratif, l'absence de structure hiérarchisée, un hiatus aberrant sur le plan légal.

Tout récemment encore le Conseil économique du Canada par la voix de son président, le Dr J.-J. Deutsch, a reconnu que l'urbanisation massive de la société canadienne est le problème de l'heure. "Tout le poids de cette transformation sociale retombe sur les institutions gouvernementales locales." Les gouvernements locaux deviennent hautement responsables de l'administration et de la conservation des ressources aussi précieuses que "l'air qu'on respire, l'eau que nous buvons, l'espace dans lequel nous évoluons et les agréments de la nature qui sont nécessaires à notre santé et à notre repos", et il conclut : "C'est un fait bien

défini que les changements sociaux et économiques ont dépassé notre capacité à ajuster la structure de nos institutions." Même les problèmes en apparence strictement urbains tels que la rénovation urbaine dépassent par les moyens qu'ils requièrent pour leur solution les pouvoirs et les possibilités financières des villes.

Pour ceci, une réadaptation des structures administratives aux conditions nouvelles s'impose, la reconnaissance de l'évidence que l'action "aménagement du territoire" se situe au niveau interministériel et ne peut donc être du ressort d'un ministère est nécessaire, l'agrandissement des territoires municipaux désuets tombant sous les juridictions de petits pouvoirs locaux est primordiale, la décentralisation administrative et son éclatement au niveau régional est de première urgence. Pour que l'aménagement du territoire, la planification de nos ressources, la sauvegarde de notre patrimoine deviennent possibles, il faudra aussi que les préjugés tombent et que les petits et trop souvent sordides intérêts particuliers s'effacent devant le bien commun. Il y a donc un arsenal de lois à préparer et un souci particulier à apporter à la révision du principe foncier existant. Il y a aussi, et c'est là l'essentiel, la mobilisation des corps intermédiaires à réaliser à brève échéance, encore qu'il faille user de l'animation sociale qu'avec une extrême prudence et surtout quand on a des objectifs précis et constructifs à proposer; sans cela, elle tourne aisément à l'agitation sociale et s'il est bon de déposer un ferment pour préparer une population à considérer sa destinée, il est dangereux de le faire quand les objectifs sont flous et les données de base équivoques.

Mais tout ceci, me direz-vous, cette immense aventure de l'aménagement du territoire, comment procéder, quels spécialistes pourront s'atteler à la besogne, qui pourra réussir ?

Je donnerai comme conclusion ce passage d'un entretien avec Georges Candilis, à Trois-Rivières, en 1966. Georges Candilis, vous le savez, est le patron du bureau d'urbanisme responsable de l'aménagement de 100 milles de côte du Languedoc-Roussillon, destinée à recevoir approximativement 6,000,000 de touristes par an.

"La société d'aujourd'hui et surtout la société de demain demandent des hommes nouveaux, on nous demande beaucoup de

choses, on nous demande tout et, si vraiment nous étions en mesure de donner tout ce qu'on nous demande, nous ne serions pas des hommes, mais des monstres. Alors, que faire ? Il faut travailler en équipe, il faut travailler en équipe avec toute la complexité d'une équipe.

"L'équipe ne signifie pas un architecte avec un architecte, un autre architecte, un autre architecte, pas du tout. L'équipe se forme avec toutes les disciplines qui se complètent l'une et l'autre. Pour parler avec d'autres disciplines, pour parler, nous les urbanistes avec le légiste, avec l'administrateur, l'homme d'affaires, les techniciens, les spécialistes ou les sociologues, il faut établir avant tout un langage commun, savoir travailler en équipe, savoir parler, parce que, malheureusement, jusqu'à présent dans nos équipes et dans notre travail d'équipe on s'aperçoit très vite que chacun de nous parle un autre langage : on ne parle pas la même langue. Pour arriver à faire face à cette nouvelle situation, il faut des formations variées il faut que nous soyons formés dans nos écoles, petites ou grandes, dans nos universités, il faut qu'on se forme pour travailler en équipe, car sans équipe nous sommes perdus."

Et c'est, je pense, la grande leçon de cette aventure de l'aménagement du territoire et si des géographes, des urbanistes, des économistes ou des sociologues disent "c'est notre affaire à nous géographes et strictement la nôtre", alors sachez que l'expérience exaltante, dure, écrasante de l'aménagement régional n'est pas pour demain et en l'absence de prises de positions fermes, non équivoques, intelligentes des hommes d'État, vous saurez que l'aventure court et que tout sera consommé avant même d'avoir été tenté.

(1) "Bas-Rhône et Languedoc" — éditorial, mai-juin 1962, revue bimestrielle de la Compagnie d'Aménagement, Montpellier, Hérault.

**Quelques aspects du
développement industriel
régional dans la
province de Québec**

ROBERT HIRSCH

Quelques aspects du
développement industriel
régional dans la
province de Québec
JACQUES MARTEL

QUELQUES ASPECTS DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL RÉGIONAL DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

ROBERT HIRSCH

Economiste, conseiller technique au Conseil d'orientation économique du Québec

Au Québec, il y a eu pendant très longtemps un parfait désintéressement à l'égard de l'industrie ou, selon un vieux cliché, une certaine croyance dans les vertus immanentes de la terre. C'est très tardivement voire très récemment que la vocation industrielle de la province fut admise.

Cette reconnaissance tardive devait susciter non pas une politique de développement industriel régional, mais des actions éparses dont la caractéristique commune est le souci de promouvoir globalement l'industrie dans la province sans que les préoccupations régionales n'apparaissent clairement. Cette optique globale de "la politique industrielle québécoise" n'est d'ailleurs pas propre au secteur manufacturier puisqu'on voit très rarement, quel que soit le secteur, des mesures à incidence régionale, c'est-à-dire tenant compte des réalités régionales. Cette attitude centralisatrice ou "globaliste" est-elle satisfaisante en soi ? On pourrait en discuter longuement, sans arriver à s'entendre d'ailleurs.

Je voudrais vous parler tout d'abord de quelques-unes des tentatives récentes d'aménagement de l'espace à des fins industrielles avant d'examiner ce qui devrait ou, plus modestement, ce qui pourrait se faire.

Si la prise de conscience des disparités régionales n'est pas un événement très récent, il n'en demeure pas moins que le principe d'une intervention directe ou indirecte des pouvoirs publics est plus largement admis aujourd'hui qu'il ne l'était il y a encore 35 ans. Cependant, lorsqu'on passe du principe théorique de l'intervention à ses modalités pratiques, les premières divergences de vues apparaissent, et plus on se rapproche des actions concrètes susceptibles de remettre en cause certains intérêts établis, plus ces divergences s'amplifient, à un point tel que l'immobilisme demeure, en définitive, la seule attitude réaliste à court terme. Les tentatives récentes d'aménagement de l'espace à des

fins industrielles ne s'illustrent donc pas par leur caractère révolutionnaire, pas plus qu'elles n'ont véritablement réduit la force attractive des régions déjà industrialisées. Ces initiatives ont des origines très diverses, et sans faire preuve de pessimisme exagéré, on peut affirmer que leur synthèse reste à faire. Chronologiquement, si nous nous limitons à l'après-guerre, nous pouvons examiner successivement les parcs industriels, la loi des fonds industriels de 1961 et la Société Générale de Financement (SGF). Enfin, nous envisagerons rapidement la solution fédérale, c'est-à-dire les mesures d'encouragement dans les zones dites "désignées".

LES TENTATIVES RÉCENTES D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE À DES FINS INDUSTRIELLES :

1 — Les parcs industriels

Un parc industriel, comme vous le savez sans doute, constitue un terrain aménagé à proximité d'une voie ferrée ou d'une route à grande circulation, offrant des lots équipés (voie de desserte, eau, gaz, électricité) que les industriels peuvent, soit acheter, soit louer, afin d'y construire leurs usines ou leurs entrepôts. Le prix est généralement établi en fonction du coût des aménagements effectués sans qu'un profit ne soit prélevé par les autorités municipales. Le but de ces aménagements est très variable. Il peut y avoir à l'origine de ces parcs un souci d'urbanisme, c'est-à-dire de séparation des zones résidentielles des zones industrielles, un besoin fiscal qui peut être satisfait par les taxes payées par les industries, un souci de prestige vis-à-vis les municipalités voisines, des préoccupations de lutte contre la spéculation foncière, etc. Selon un relevé effectué en avril-mai 1966 par le ministère de l'Industrie et du Commerce, la province comptait 70 parcs industriels municipaux et privés. La région de Montréal, ou du moins les parcs situés à moins de 50 milles par la route de la métropole, groupe à elle seule 46 parcs, soit 65.7% du total. Ces 46 parcs représentent 84.6% de la superficie totale des parcs. Du point de vue du nombre d'établissements effectivement implantés dans ces parcs et de la superficie effectivement occupée, la région de Montréal a attiré 89% des établissements, occupant 88.5% de la superficie effectivement occupée dans la province. Ces quelques chiffres se passent de longs commentaires. Sché-

matiquement, on peut dire que la création de parcs industriels a suivi de très près le développement des activités manufacturières de la zone métropolitaine. On trouve là une nouvelle illustration de l'attraction exercée par Montréal et des avantages indéniables que trouvent les industriels dans cette région. Un parc industriel, serait-il admirablement équipé, ne peut attirer une industrie que toutes choses égales d'ailleurs (quantité et qualification de la main-d'oeuvre, services, distance des marchés, etc.) La création de parcs souvent trop petits dans des municipalités voisines, montre que l'on est en présence d'effets d'imitation plutôt qu'en présence d'opérations véritablement économiques s'intégrant dans un contexte régional.

2 — La loi des fonds industriels.

Cette loi, sanctionnée le 25 mai 1961, autorise toutes les municipalités à créer un fonds industriel dans lequel elles peuvent puiser "pour acquérir à l'amiable ou par expropriation ou construire des immeubles pour fins industrielles (article 3)". Cette opération assujettie au contrôle conjoint des ministères des Affaires municipales et de l'Industrie et du Commerce, doit être fondée sur les "possibilités d'industrialisation", sur l'envergure des projets considérés et sur le pouvoir d'emprunt de la municipalité considérée.

Le fonds ainsi créé peut servir à différentes fins : créations de parcs industriels (et il faut noter à ce sujet que 36% des montants effectivement utilisés de 1961 à 1965 ont été affectés à cet usage), construction d'immeubles industriels en vue de leur revente ou de leur location, etc.

Comme pour les parcs industriels, cette initiative législative place, en principe, **toutes** les municipalités sur un pied d'égalité sous réserve "des possibilités d'industrialisation et du pouvoir d'emprunt de la municipalité". Comme cette dernière réserve peut être tributaire des premières, elles-mêmes subjectives, il faut reconnaître que les restrictions sont assez vagues. Comment, dans les faits, cette loi des fonds industriels a-t-elle été appliquée et comment les différentes régions ont utilisé cette possibilité nouvelle qui s'offrait à elles ? Les tableaux placés en annexe répondent à cette double interrogation de manière éloquent. D'une part, les fonds effectivement créés le furent principalement

dans les régions déjà industrialisées, d'autre part, l'utilisation des fonds en pourcentage des fonds de la région est beaucoup plus élevée à Montréal, où on a utilisé 73.2% des fonds créés, dans le Richelieu, 41.4%, les Laurentides, 40.9%, que dans la plupart des autres régions. Alors que, de plus, ces trois régions qui, grossièrement, forment à peu près l'actuelle région de Montréal, ont utilisé 69.6% des fonds non plus de leur région respective mais de l'ensemble des fonds créés dans toute la province, la même remarque que celle faite à propos des parcs industriels peut donc être reprise : la loi des fonds industriels en introduisant une possibilité **légal**e d'industrialisation des municipalités de toutes les régions ne remet pas en cause et ne modifie pas les données fondamentales à partir desquelles la localisation des industries s'effectue et, donc, ne change pas les déséquilibres existants.

3 — La Société Générale de Financement.

Initiative provinciale récente (loi de 1962), la SGF est intéressante à maints égards. Son objet consiste à promouvoir le développement, le renforcement ou la création d'industries dans la province, soit, en créant de toutes pièces de nouvelles sociétés (ex : SOMA à St-Bruno) soit, en prenant des participations, généralement majoritaires, dans les industries existantes (ex: FORANO et VOLCANO). Ainsi, la SGF peut directement ou indirectement promouvoir une politique de développement industriel authentiquement québécoise, à la différence de la plupart des industries déjà en place dont la stratégie — comme chacun sait — s'inscrit rarement dans une perspective québécoise. Comment, dans une optique régionale, ce rôle a-t-il été tenu ?

Il importe en premier lieu de remarquer que la SGF est une création trop récente pour qu'une doctrine ait pu être forgée. S'il lui a été reproché de s'intéresser essentiellement aux régions déjà fortes au point de vue industriel, il ne faut pas perdre de vue que son capital est trop faible pour que la SGF assume seule les risques indéniables du développement industriel des régions sous-développées. En effet, le capital-action autorisé s'élève à 150 millions dont moins de 25 millions, sauf erreur de ma part, ont été effectivement souscrits. Et, en 1964, le président de la SGF posait d'ailleurs le problème en des termes fort réalistes :

"Il reste que la décentralisation industrielle est un objectif souhaitable auquel la SGF doit travailler, mais elle ne doit pas être la seule à en supporter le coût. Dans une économie libre elle serait vite acculée à des difficultés financières. Il ne faut pas oublier, en effet, que chaque industrie existante est soumise à la loi de la concurrence, elle doit vendre ses produits sur le marché libre où la loi de l'offre et de la demande crée un climat de lutte pour la vie."

Cette mise en garde quelque peu pathétique se traduit dans les faits par une certaine prudence de la politique "régionale" de la SGF.

En 1965, si la répartition des placements de la SGF par région économique n'est pas exclusivement décentralisatrice, elle n'est pas moins satisfaisante que celle qui résulte de la loi des fonds industriels ou des parcs industriels. En conclusion, la SGF apparaît comme un instrument efficace dans la mesure où ses moyens financiers seront développés mais dont on ne peut attendre des résultats régionaux spectaculaires. Une large part du développement industriel des régions excentriques dépend trop de facteurs (routes, formation professionnelle, etc.) pour lesquels, de par ses fonctions, la SGF n'a pas à intervenir, pour que l'on puisse croire qu'elle constitue, en matière de développement industriel régional, l'arme absolue.

4 — La loi sur les "régions désignées"

Mesure législative également récente (loi du 4 septembre 1963) la loi sur les régions désignées, dans ses aspects industriels, était censée influencer sur les localisations grâce à des exemptions d'impôts et à un amortissement accéléré des équipements. En 1965, il fut préféré à ces mesures à caractère fiscal qui n'avaient pas donné les résultats attendus, le principe de l'octroi d'une prime à tout investissement effectué dans ces zones désignées (20 à 33% du montant de l'investissement initial selon le montant de ce dernier). Intéressantes en tant que mesures d'appoint (toujours toutes choses égales d'ailleurs !) il est nécessaire de conserver présent à l'esprit le véritable arsenal de mesures d'incitations fiscales ou financières mises au point par certains pays européens en vue de promouvoir l'industrialisation des régions sous-dévelop-

pées et leurs résultats dans l'ensemble très décevants. Comme toutes les autres mesures, la loi des régions désignées élude les problèmes fondamentaux des régions "désignées" précisément à partir de critères tels que le chômage élevé ou le bas revenu par tête, critères qui sont la preuve de leur incapacité de s'industrialiser par elles-mêmes. Cette loi est donc un vœu pieux et, malgré tout, coûteux.

Après avoir critiqué ce qui s'est fait depuis la guerre il me reste à parler des éléments de solutions, ou, si vous le voulez, des solutions possibles. Il s'agit plus, en fait, de l'esprit avec lequel doivent être abordées ces questions que de solutions toutes faites.

B. Éléments de solution

Il y a eu, comme nous venons de le voir, certaines initiatives publiques et privées en vue d'améliorer la répartition dans l'espace des activités industrielles. Peut-on dire cependant que toutes ces initiatives furent essentiellement régionales ? Apparemment non. En dehors de la loi fédérale, dite des zones désignées, dont nous avons vu il y a un instant qu'elle risquait de rester un vœu pieux et coûteux, **toutes les autres mesures** visent pratiquement à développer l'industrie de la province globalement sans que les préoccupations régionales, pourtant souvent affirmées, ne soient réellement prioritaires. Bien plus, dans le cas des parcs industriels, surtout si l'on considère leur taux d'occupation, le développement industriel, même global, apparaît souvent comme étant un objectif second par rapport aux intérêts purement locaux. De tout cela, il découle qu'une politique industrielle à l'échelle du territoire reste à faire même si certains instruments déjà mis en place, SGF notamment, doivent y être intégrés. Si mon propos n'est pas de fournir en quelques pages la solution à ces problèmes, il tend plutôt à préciser les orientations et surtout les préalables de cette politique d'aménagement à des fins industrielles qui devraient, selon moi, prévaloir.

Le premier choix fondamental devant être fait paraît être la conception du rôle de l'État dans cette politique d'aménagement. Doit-il se lancer lui-même dans des opérations à caractère industriel, ou seulement agir sur les éléments à partir desquels les industriels prennent leurs décisions ? Si l'on tient compte du

système économique ambiant, la réponse est relativement aisée. D'une part, la gestion d'un secteur manufacturier se prête mal aux règles et aux comportements administratifs, d'autre part, le secteur industriel public devant nécessairement disposer d'une large autonomie, on risque de voir apparaître une féodalité technocratique, ni publique ni privée, dont l'efficacité resterait à démontrer. De plus, le climat de concurrence entre secteur public et secteur privé ne serait peut-être pas si favorable à l'économie québécoise, car vouloir d'une part demander la collaboration de l'entreprise privée, et il n'y a qu'à lire les journaux pour être persuadé de la fréquence de tels appels, et, d'autre part, s'implanter dans ce qui traditionnellement constitue son champ d'activité, n'est ni particulièrement logique ni, dans l'état actuel des choses, nécessairement efficace. A de telles affirmations on peut opposer les thèses qui tendent à démontrer les avantages d'une intervention de l'État dans les industries de base. Mais cette notion d'industrie de base est sujette à caution. Par exemple la sidérurgie qui, à propos de SIDBEC, a fait couler beaucoup d'encre, est-elle encore en 1967 un secteur de base ? Tout le problème est là et il ne faut pas perdre de vue la perte d'importance de l'acier, même s'il fût l'un des fondements du développement industriel au XIX^e siècle en Europe et aux États-Unis.

Si l'on en juge par l'expérience américaine, intéressante dans la mesure où le capitalisme y a conservé bon nombre de ses caractères originaux, il est indéniable que l'Etat contrôle indirectement une part considérable de l'industrie, mais ce sont essentiellement les branches à haut degré technologique (recherches spatiales, armement, aéronautique, électronique, etc.), branches dans lesquelles il finance une part considérable de la recherche fondamentale et appliquée. On peut évidemment douter de la transposition intégrale d'un tel exemple au Québec dont la position internationale et dont la situation de dépendance à l'égard d'Ottawa n'implique pas de telles charges, même si certains aspects gagneraient à être étudiés sérieusement. Par voie de conséquence, si la quasi-totalité des investissements manufacturiers relèvent d'initiatives privées, il est indispensable que l'entreprise et les milieux industriels et financiers prennent conscience de leur rôle social trop souvent négligé actuellement, si l'on en juge par le niveau des salaires dans certains secteurs, les fermetures des établissements, etc. Ainsi, les coûts sociaux du développement industriel, c'est-à-dire les coûts assumés direc-

tement ou indirectement par les collectivités publiques et par les individus, malgré toutes les difficultés qu'il peut y avoir à les imputer à une ou plusieurs entreprises, ne pourront indéfiniment être exclus des calculs de rentabilité des industriels. Négliger cet aspect souvent négatif du développement industriel revient à reconnaître que les investissements productifs et immédiatement rentables sont du domaine exclusif de l'entreprise privée **quels qu'en soient les coûts sociaux**. Si ce clivage entre les champs d'activités respectifs de l'Etat et du secteur privé est admis, il présente dans une perspective régionale des conséquences graves, puisqu'il exclut de la prospérité toutes les régions relativement nombreuses n'offrant pas suivant les seuls critères de rentabilité financière des perspectives satisfaisantes. L'intervention de l'Etat doit donc être conçue comme une étape permettant d'éliminer, à court terme, certains désavantages qui pénaliseraient les industriels acceptant de s'implanter dans les régions périphériques.

Un deuxième choix tout aussi fondamental ne peut être évité. En effet, quel schéma spatial retenir dans le cadre d'une politique de développement régional industriel ou non ? En d'autres termes, puisque pour la province ce choix est vital, quel rôle et quelle place la zone métropolitaine de Montréal devra-t-elle tenir dans l'économie québécoise au cours des prochaines décennies ? Aura-t-on en l'an 2000 une métropole de plus de 6 ou 7 millions d'habitants dans une province peuplée de 10 millions d'habitants ou, au contraire, des efforts réels de limitation de la croissance de Montréal au bénéfice de toute la province inverseront-ils une tendance jusqu'alors régulière ? Eluder ces questions équivaudrait à nier toute politique véritable d'aménagement du territoire et toutes les mesures visant à développer l'industrie dans les régions, d'une part, ne réduiraient pas l'écart qui se creuse entre Montréal et le reste de toute la province et, d'autre part, ne pourraient réduire sensiblement la force d'attraction de la zone métropolitaine. Or, cet indispensable recul qui est absent dans la plupart des politiques suivies jusqu'à présent, doit être à la base de toute tentative d'aménagement rationnel de l'espace. Tant que ces choix fondamentaux (qui ne sont d'ailleurs pas propres à l'industrie) ne seront pas faits, il sera toujours possible de proposer des mesures sectorielles mais leur portée en sera d'autant réduite. Le développement économique ne résulte pas de la croissance autonome de quelques industries importantes

dont la seule contemplation satisfait certains esprits, il résulte de la conjonction d'efforts accomplis dans un éventail très large de secteurs touchant à l'éducation, à l'infrastructure, à l'épargne et à la productivité, etc., et, à ce prix seulement, il peut être durable.

On peut évidemment rejeter cet aspect visionnaire du développement et limiter son observation à un secteur particulier, l'industrie en l'occurrence. Dans une telle perspective, quelles sont les orientations que devrait prendre une politique de développement industriel régional "non visionnaire"? Si l'on admet que les facteurs de localisation traditionnellement pris en compte par les chefs d'entreprises sont déterminants, la première démarche d'une politique de développement industriel régional doit conduire à modifier les fondements, en fait mal connus, à partir desquels les investisseurs ou les industriels sont susceptibles de préférer le Québec à une autre région du continent. L'action du gouvernement pourrait s'appuyer sur plusieurs orientations qui, de toute façon, ne sont pas exclusives les unes des autres et devraient même être suivies conjointement.

Tout d'abord, l'amélioration de l'infrastructure économique. On connaît l'importance qu'a eu dans le passé le tracé des voies ferrées sur la localisation des activités manufacturières. Même si les chemins de fer dépendent du gouvernement fédéral, dont les objectifs ne vont pas nécessairement dans le même sens que ceux du Québec, le réseau routier peut être un atout considérable, du moins pour les industries de transformation. Ainsi, une région comme la Rive-Sud avec ses petits centres industriels, Montmagny, l'Islet, etc., pourrait sans doute être mieux armée pour affronter la concurrence si elle était reliée au reste de la province par une voie rapide. Dans le même sens, la future transquébécoise, qui reliera le Lac St-Jean aux Cantons de l'Est par Trois-Rivières, est un investissement dont les incidences régionales peuvent être considérables, à condition d'être complétée par d'autres mesures car elle reliera des régions jusqu'ici sans liaison commode sans passer par Montréal ou par Québec ce qui, dans la géographie des transports québécois, constituera une véritable révolution.

Pour l'énergie, le Québec s'est donné l'Hydro-Québec, un instrument essentiel pour développer l'industrie à condition que la

tarification soit réellement adaptée aux nécessités régionales. En d'autres termes, si l'électricité produite dans le Nouveau-Québec est vendue moins chère à Montréal que dans les autres régions sous prétexte que la consommation y est plus importante, ce qui est vrai, on accentue les avantages relatifs de Montréal et l'on pénalise des régions. Cependant, il convient de rappeler que l'énergie n'est pas, hormis quelques grandes industries (affinage des métaux, pâtes et papiers, etc.), un facteur très important pour les industries légères. Et l'on ne doit pas de ce fait lui accorder une importance exagérée. Il y a certes un problème de disponibilité d'énergie, mais ce problème ne devrait pas, au cours des prochaines décennies, poser des difficultés insurmontables.

Autre facteur fondamental, la formation professionnelle. Il s'agit là d'un domaine exclusivement provincial longtemps négligé dont l'importance croît sans cesse. Sans parler ici de l'éducation générale, je voudrais simplement aborder le problème de la formation professionnelle, du recyclage, de l'éducation des adultes dans une optique régionale. Généralement les régions les moins développées, en plus des autres facteurs défavorables, ont une main-d'oeuvre dont le niveau scolaire très bas et la formation professionnelle sont inadaptés aux exigences de l'industrie moderne. De plus, il est connu que ce sont les éléments les plus qualifiés des régions, les plus dynamiques et les plus jeunes qui émigrent. Comment briser ce véritable cercle vicieux ? Si l'on consulte une carte indiquant la répartition géographique des cours de formation professionnelle aux adultes, on remarque pour l'année 1964/65 que sur 633 classes fonctionnant dans la province, 262 sont localisées dans la région Gaspésie/Rive-Sud, soit 41%, alors que cette région ne groupe que 6% environ de la population et moins de 2% de la main-d'oeuvre manufacturière provinciale. Si le principe de cette formation professionnelle est valable, on constate qu'une fois de plus, si elle n'est pas conçue comme le complément d'un programme d'ensemble, elle aboutira à former des hommes pour les voir ensuite quitter la région, ce qui peut être également un objectif mais, dans ce cas, on ne doit plus parler de développement industriel régional ou de développement régional tout court. Il importe donc que la formation professionnelle donnée dans les régions tienne compte des activités industrielles ou autres susceptibles d'y être développées, en donnant la priorité aux zones dans lesquelles des projets

industriels existent ou sont en voie de réalisation. Sinon on risque, en systématisant la politique de formation professionnelle en cours, d'accentuer l'immigration que, dans certaines régions, on prétend juguler. Sur ce point, je me permets de vous renvoyer à l'hypothèse fondamentale du BAEQ relative au maintien de la population à son niveau actuel.

Troisième facteur, la politique des salaires : c'est un autre aspect de l'incidence du facteur main-d'oeuvre sur la localisation de l'industrie. Les salaires méritent un examen attentif car, dans le passé, il est bien connu que la main-d'oeuvre à bon marché fut l'un des atouts des régions rurales de la province. Si, bien entendu, il n'est pas question de prôner ici le retour à la situation du siècle dernier, il importe qu'une politique des salaires acceptée librement par les parties concernées permette d'éviter que des hausses excessives, non pas en valeur absolue mais par rapport aux gains de productivité, ne constituent un obstacle à l'implantation de nouvelles industries dans la province, ceci pour le plus grand profit d'autres régions du continent ou du monde. D'autre part, il importe que la recherche systématique de l'égalisation des salaires entre les régions de la province ne se traduise pas en définitive par l'apparition d'un nouvel atout pour la région de Montréal où coexistent déjà de nombreux autres facteurs favorables. Je tiens à signaler qu'il ne s'agit pas pour moi d'approuver des salaires de 90 cents l'heure (que l'on trouve d'ailleurs sans s'éloigner tellement de Montréal !) mais de faire comprendre qu'il existe une ambiguïté difficile à éviter entre, d'une part, l'égalisation des niveaux de vie qui demeure un objectif légitime et, d'autre part, la situation précaire de bon nombre d'entreprises excentriques qui ne survivent que grâce à un poste salaires légèrement inférieur. Je viens de parler d'égalisation des niveaux de vie, or parler de niveau de vie implique une bonne connaissance des prix régionaux (et donc des revenus réels). Or, comme on ignore tout de ces prix, les avis sont partagés. Les uns soutiennent que le même revenu nominal est nécessaire en Gaspésie qu'à Montréal, du fait des prix souvent élevés des biens de consommation. D'autres, avec d'excellents arguments, soutiennent une thèse radicalement opposée. Qui peut-on croire ? Je ne sais pas. Je crois simplement que la vie tout court, en Gaspésie, est trop différente de celle de Montréal pour que l'on puisse effectuer une comparaison valable.

Après cette parenthèse, je reviens à la situation précaire des

entreprises excentriques. Si une hausse des salaires peut entraîner la fermeture d'entreprises marginales au point de vue provincial, mais importantes sur le plan du village ou de la petite ville par les emplois qu'elles offrent, les services qu'elles font travailler, elle assainira peut-être les structures industrielles de la province mais créera des problèmes de déplacement et d'accueil de la main-d'œuvre ainsi libérée dans les autres régions.

Il y a là, je crois, matière à réflexion aussi bien pour les syndicats que pour les employeurs. Si l'objectif fondamental de la politique économique est d'assurer un emploi à tout Québécois en âge de travailler, une politique des salaires incohérente (c'est-à-dire n'évitant pas les dangers que je citais il y a un instant) risque d'aboutir à la situation paradoxale suivante : d'une part, dans les secteurs manufacturiers à forte productivité, on obtiendra notamment sous la pression des syndicats, des salaires élevés analogues à ceux des Etats-Unis, d'autre part, dans les autres secteurs — de très loin les plus nombreux — on accroîtra le chômage, et cette dualité, entre deux Québec, l'un dynamique et fort, l'autre, sous-développé et archaïque, ira en s'accroissant.

Si l'infrastructure, la formation professionnelle et une politique des salaires doivent exercer **régionalement** une influence considérable sur les facteurs de localisation des activités industrielles, il n'en demeure pas moins que de telles politiques ne pourront jamais égaliser à n'importe quel coût les chances des régions. C'est là que le titre même de mon exposé me paraît être passablement contraignant. En effet, on rencontre encore des partisans d'une politique de saupoudrage des établissements manufacturiers au sein de la province. Mais, au Québec, comme dans d'autres pays, cette option méconnaît l'attraction qu'éprouve d'abord l'industrie pour l'industrie, pour ses marchés, pour ses travailleurs et pour tous les services qu'elle utilise. A cet égard, hormis quelques îlots et, bien entendu, la région de Montréal, il faut reconnaître que la plupart des régions n'offrent guère de possibilités. Bien plus, dans ces régions, il faut admettre que ce sont moins les problèmes de financement que l'absence d'occasions d'investir qui sont à l'origine du véritable dilemme que l'on peut poser en ces termes : industrialiser oui, mais fabriquer quoi ? Lorsque la rentabilité présumée d'un investissement est suffisamment élevée, le système capitaliste n'a que faire des incitations fiscales et financières et à ce sujet on peut

citer, dans un domaine connexe, l'exemple des gisements miniers de la Côte Nord. Parce que du point de vue des sociétés sidérurgiques américaines ces gisements étaient "intéressants", elles ont pris en charge les investissements d'infrastructure considérables même si les conditions d'amortissement qui leur furent accordées furent très avantageuses. Vouloir artificiellement équilibrer les chances de développement industriel des régions serait une politique coûteuse méconnaissant les vocations réelles des régions. Aucun pays au monde n'a des structures industrielles homogènes, et tous ont eu, à des périodes différentes, des régions fortes et des régions faibles. L'industrie n'est pas une panacée universelle, elle obéit à des règles relativement logiques pour se localiser. C'est pour cela que l'on ne peut accorder qu'un rôle d'appoint aux mesures d'incitations fiscales et financières. Ces mesures n'ont d'intérêt que lorsqu'elles permettent aux pouvoirs publics, toutes choses égales d'ailleurs, d'infléchir la décision d'un industriel, en faveur d'un site plutôt qu'un autre, mais à la condition d'admettre le caractère temporaire de ces aides. Ces dernières peuvent être axées sur une réduction de la fiscalité, sur des primes ou sur des subventions. De nombreuses autres formules (bonification d'intérêts, prêts à taux réduits, etc.) ont également été expérimentées dans certains pays avec des résultats divers, il convient de le noter. Il est nécessaire cependant d'éviter d'accorder ces diverses facilités de façon automatique, quelles que soient les régions et les branches industrielles, c'est-à-dire qu'il est nécessaire de conserver à ces mesures un caractère rigoureusement sélectif. On est amené ainsi à poser le problème de la division de la province en zones susceptibles de recevoir plus ou moins d'incitations financières et fiscales. Le choix de telles zones dans le cas du Québec ne sera possible que si le rôle futur de la région de Montréal est défini. Doit-on décourager l'implantation de nouvelles industries dans cette région afin d'essayer de rompre un déséquilibre presque centenaire ou, au contraire, doit-on encourager ces implantations dans la région de Montréal, afin notamment de maintenir à Montréal son caractère de métropole canadienne ? Cet argument fréquemment invoqué gagnerait d'ailleurs à être démontré, car le fait que d'autres grandes agglomérations nord-américaines croissent de façon démentielle ne constitue pas nécessairement l'exemple à suivre. Poser le problème du développement industriel des régions, sans poser au préalable le problème de l'avenir de la région de Montréal, ne serait, répétons-le, ni réaliste, ni efficace.

Si cette différenciation de l'espace québécois est importante, la différenciation des différents secteurs manufacturiers ne me paraît pas moins importante. Ces secteurs ont tous des caractères spécifiques en terme d'emploi, de qualification de la main-d'oeuvre, d'investissement par employé, etc. Or, on entend souvent dire que le Québec doit encourager des industries à technologie avancée et c'est pour cela que je faisais allusion aux Etats-Unis. Si l'objectif fondamental est un objectif d'emploi, ce ne sont certainement pas ces industries qui résorberont, à court terme, le chômage. Il importe donc que certains choix sectoriels soient faits en tenant compte en priorité des possibilités de création d'emplois. Personnellement, si la fabrication de chaussures nécessite plus de main-d'oeuvre que la fabrication d'ordinateurs, je préfère que l'on fabrique au Québec des chaussures et que l'on importe des ordinateurs.

Enfin, l'encouragement aux secteurs industriels ne doit pas aboutir à maintenir et à protéger en fonction d'impératifs souvent peu économiques des industries archaïques qui constituent un frein à l'expansion.

En conclusion, car il est temps de conclure, on peut remarquer que la marge de manoeuvre entre les contraintes de localisation qui attirent l'industrie à Montréal, et les revendications régionalistes qui tendraient à éparpiller cette industrie dans les zones rurales est extrêmement faible. On peut remarquer également que le développement industriel régional est soumis étroitement à certains choix fondamentaux finalement assez éloignés de l'industrie manufacturière.

Même si tout cela enlève toute sa signification au titre de ce qui constituait mon exposé, je crois que ne pas le dire c'est se préparer à de grandes désillusions.

**TABLEAU I — LOCALISATION DES PARCS INDUSTRIELS
DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC (1966)**

NATURE DES PARCS	ENSEMBLE DE LA PROVINCE			RÉGION DE MONTRÉAL (1)			
	Nombre de parcs	Superficie totale (millions pi. c.)	Superficie moyenne (millions pi. c.)	Nombre de parcs	Nombre en % Province	Superficie totale (millions pi. c.)	% Province
Parcs municipaux	55	386.4	7.025	33	60.0%	246.4	63.7%
Parcs privés	15	660.8	44.050	13	86.6%	639.8	96.8%
TOTAL	70	1047.2	14.960	46	65.7%	886.2	84.6%

SOURCE : Ministère de l'Industrie et du Commerce (Section des études du territoire). Relevé effectué en avril-mai 1966.

NOTE : (1) Parcs situés à moins de 50 milles (par la route) de Montréal.

TABEAU II — TAUX D'OCCUPATION ET UTILISATION DE LA SUPERFICIE DES PARCS INDUSTRIELS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC (1966)

NATURE DES PARCS	ENSEMBLE DE LA PROVINCE					RÉGION DE MONTRÉAL (1)					
	Superficie occupée (2)		Etablissements implantés		Terrains vendus	Superficie occupée (2)		Terrains vendus	Superficie totale de la région		
	Etablis- sements implantés (nombre)	Terrains vendus (nombre)	millions de pi. c.	% Superficie totale		Nb.	% Province			Nb.	% Province
Municipaux	216	294	125.9	32.6%	144	66.6%	196	66.6%	88.1	69.9%	35.7%
Privés (3)	620	688	283.2	44.3%	600	96.7%	660	95.9%	274.2	96.8%	44.4%
TOTAL	836	982	409.2	39.9%	744	89.0%	856	87.2%	362.3	88.5%	41.9%

SOURCE : Ministère de l'Industrie et du Commerce (Section des études du territoire). Relevé effectué en avril-mai 1966.

NOTES : (1) Parcs situés à moins de 50 milles (par la route) de Montréal.

(2) Y compris les voies d'accès actuelles et futures.

(3) Les renseignements relatifs au taux d'occupation d'un parc privé (Laprairie) n'étant pas disponibles, il a été tenu compte de cette lacune dans tous les calculs.

TABLEAU III — LOI DES FONDS INDUSTRIELS

Création de fonds et nature des opérations, par région,
du 25 mai 1961 au 31 mars 1965
(en nombre et en % du total provincial)

RÉGION	CRÉATION DE FONDS		NATURE DES OPÉRATIONS			
	Nb.	%	Financement		Parcs industriels	
	Nb.	%	Nb.	%	Nb.	%
1 — Gaspésie	2	1.3	—	—	—	—
2 — Bas St-Laurent	7	4.6	4	3.3	—	—
3 — Côte-Nord / Nouveau-Québec	3	1.9	1	0.8	1	2.6
4 — Saguenay / Lac St-Jean	5	3.3	2	1.6	—	—
5 — Québec	8	5.3	2	1.6	1	2.6
6 — Chaudière	19	12.5	14	11.6	2	5.1
7 — Mauricie	11	7.2	4	3.3	4	10.3
8 — Bois-Francs	18	11.8	26	21.5	4	10.3
9 — Cantons de l'Est	20	13.2	14	11.6	5	12.8
10 — Laurentides	15	9.9	23	19.0	5	12.8
11 — Richelieu	27	17.8	15	12.4	13	33.3
12 — Outaouais	4	2.6	—	—	—	—
13 — Abitibi / Témiscamingue	4	2.6	1	0.8	—	—
14 — Montréal	9	5.9	15	12.4	4	10.3
TOTAL	152	100.0	121	100.0	39	100.0

SOURCE : Ministère de l'Industrie et du Commerce. Direction de l'Industrie.

TABLEAU IV — LOI DES FONDS INDUSTRIELS

Montants des fonds créés et des opérations effectuées, par région
du 25 mai 1961 au 31 mars 1965
(en milliers de dollars et en % du total provincial)

RÉGION	MONTANTS DES FONDS CRÉÉS		NATURE DES OPÉRATIONS			
	\$'000	%	Financement		Parcs industriels	
			\$'000	%	\$'000	%
1 — Gaspésie	450	0.5	—	—	—	—
2 — Bas St-Laurent	2 275	2.6	212	1.0	—	—
3 — Côte-Nord / Nouveau-Québec	750	0.8	18	E	200	1.4
4 — Saguenay / Lac St-Jean	500	0.6	80	0.4	—	—
5 — Québec	2 675	3.1	599	2.9	210	1.4
6 — Chaudière	5 925	6.8	1 457	7.1	81	0.6
7 — Mauricie	4 515	5.2	333	1.6	329	2.3
8 — Bois-Francs	7 575	8.7	3 497	17.2	234	1.6
9 — Cantons de l'Est	11 380	13.1	2 385	11.7	651	4.5
10 — Laurentides	13 380	15.4	4 035	19.8	1 433	9.9
11 — Richelieu	22 243	25.6	3 450	16.9	5 760	39.9
12 — Outaouais	550	0.6	—	—	—	—
13 — Abitibi / Témiscamingue	1 500	1.7	192	0.9	—	—
14 — Montréal	13 200	15.2	4 118	20.2	5 545	38.4
TOTAL	86 918	100.0	20 377	100.0	14 442	100.0

SOURCE : Ministère de l'Industrie et du Commerce. Direction de l'Industrie.

TABLEAU V — LOI DES FONDS INDUSTRIELS

Utilisation des fonds (financement et création de parcs industriels), par région, du 25 mai 1961 au 31 mars 1965.
En % du montant des fonds de la région et
en % du montant total des fonds de la province.

RÉGION	MONTANT DES FONDS \$'000	UTILISATION DES FONDS		
		\$'000	En % des fonds de la région	En % du total des fonds
1 — Gaspésie	450	—	—	—
2 — Bas St-Laurent	2 275	212	0.9	0.6
3 — Côte-Nord / Nouveau-Québec	750	218	29.1	0.6
4 — Saguenay / Lac St-Jean	500	80	16.0	0.2
5 — Québec	2 675	809	30.2	2.3
6 — Chaudière	5 925	1 538	26.0	4.4
7 — Mauricie	4 515	662	14.7	1.9
8 — Bois-Francs	7 575	3 731	49.2	10.7
9 — Cantons de l'Est	11 380	3 036	26.7	8.7
10 — Laurentides	13 380	5 468	40.9	15.7
11 — Richelieu	22 243	9 210	41.4	26.4
12 — Outaouais	550	—	—	—
13 — Abitibi / Témiscamingue	1 500	192	12.8	0.5
14 — Montréal	13 200	9 663	73.2	27.8
TOTAL	86 918	34 819	40.0	100.0
Régions 10, 11 et 14 (c'est-à-dire approxima- tivement l'actuelle région de Montréal)	(48 823)	(24 341)	(49.9)	(69.9)

SOURCE : Ministère de l'Industrie et du Commerce, Direction de l'Industrie.

Concept des loisirs et du tourisme à l'échelle régionale

DANIELE ROUTABOULE

Concept des loisirs et du
tourisme à l'échelle régionale
DANIEL ROYER

CONCEPT DES LOISIRS ET DU TOURISME À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

DANIELE ROUTABOULE

Architecte-paysagiste et urbaniste

LES LOISIRS, journaliers ou hebdomadaires, constituent un problème immédiat et préoccupant au niveau local et régional : outre le fait que les périodes de loisirs deviennent, dans notre société moderne, de plus en plus importantes, elles représentent en même temps pour les individus le moyen de retrouver, ou de ne pas retrouver, un équilibre psychologique de plus en plus menacé par les conditions de vie d'un siècle particulièrement mobile et instable.

IL S'AGIT DONC D'UN PROBLÈME IMPORTANT.

D'une manière générale, les types de loisirs recherchés par les individus varient en fonction de leurs conditions et de leur cadre de vie : la première distinction à faire concerne les loisirs en milieu urbanisé (de quelque nature que ce soit), semi-urbanisé ou rural.

La recherche des types de loisirs à promouvoir, quant au journalier et à l'hebdomadaire, sera donc conditionnée par le type de région concernée, par le cadre de vie et le genre d'activités des individus qui s'y inscrivent sachant que ceux-ci, le plus fréquemment, cherchent principalement à rompre avec la routine quotidienne de leur existence.

LE TOURISME, lui, est une forme de loisirs particulier : il découle d'un temps de loisirs prolongé (1 - 2 - 3 - 4 semaines) qui permet à l'individu de sortir de sa région pour en connaître d'autres, de préférence assez différentes.

A la base des loisirs journaliers et hebdomadaires, il y a la région fréquentée par l'individu.

A la base des loisirs à plus long terme ou tourisme, il y a le choix d'une région.

Bien entendu, ce genre de migration est effectué pour des raisons bien déterminées dont la principale reste toujours la même : rupture avec un mode et un milieu de vie.

L'attention du touriste se porte alors vers des régions qui, dans l'ensemble, possèdent une puissante force d'attraction pour des raisons variables; nous y reviendrons.

Dans les grandes lignes, nous pouvons constater que l'attraction sur le plan touristique qu'exercent certaines régions est directement liée à la personnalité du lieu visité qui correspond généralement à celle recherchée par l'individu et qui se doit donc, non seulement d'être respectée, mais le plus parfaitement possible mise en valeur par les équipements touristiques mis en place.

Du point de vue régional, nous devons examiner deux points :

- a) Les aménagements de loisirs quotidiens et hebdomadaires indispensables et partie intégrante de la réalité et de la vie régionale.
- b) Les régions susceptibles de comporter une vocation touristique, le type de cette vocation, et sa mise en valeur.

LES AMÉNAGEMENTS DE LOISIRS

Nous venons de voir que :

Le type des aménagements de loisirs préconisable dépend du type de région qu'il dessert.

- a) régions très urbanisées (Montréal - Québec).
- b) régions semi-urbanisées (Mauricie), villes de moyenne importance.
- c) régions urbanisées ou semi-urbanisées à caractère essentiellement industriel (Saguenay).
- d) régions à caractère agricole (Lac Saint-Jean).
- e) régions littorales (type Gaspésie).

Autrement dit, le concept des loisirs sur le plan régional dépend de la structure, de la vocation et de la réalité de cette région avec toutes les nuances qu'il est nécessaire d'y apporter.

Quels que soient la région et son type d'habitants, la question des loisirs journaliers et hebdomadaires se pose; seule son amplitude peut varier.

Pour organiser cette catégorie de loisirs, il faut donc savoir :

a) **Où** ils doivent être prévus; dans quel contexte.

b) **Qui** ils intéressent.

c) **Pourquoi** on les effectue (but poursuivi).

d) Et enfin, **comment** s'y prendre pour réaliser ce but.

Ceci nous amènera toujours à déterminer le caractère et l'esprit des aménagements qui doivent satisfaire aux trois questions précédentes : où ? pour qui ? pourquoi ?

Pour illustrer la différence du concept des loisirs quotidiens et hebdomadaires qui peut exister au niveau régional, prenons le cas très contrasté d'une région à tendance agricole : le lac St-Jean par exemple, et d'une région très urbanisée : celle de Montréal.

LAC SAINT-JEAN

Où s'inscrivent les loisirs ? CADRE.

Région agricole (en dépit d'un climat assez rigoureux et d'un pourcentage relativement faible de terres utilisables à ces fins).

Physionomie de la région : dispersion de l'habitat linéairement en bordure du lac.

Développement sans épaisseur.

Quelques points de concentrations urbaines existent cependant mais ils sont de faible importance, 4,000 à 6,000 habitants, soit la valeur d'une unité de voisinage chacune (exception faite d'Alma).

Elles sont localisées autour d'un type quasi unique d'exploitation : celle des fabriques de pâtes à papier. Enfin notons que, malgré leur très moyenne importance, ces concentrations urbaines sont, du fait de leur isolement spatial des grands centres urbanisés, très bien équipées sur le plan des services.

Aménagements de loisirs au Lac St-Jean : Pour qui ?

Pour des individus qui vivent à un rythme de vie diamétralement opposé de celui des milieux urbanisés : occupations agricoles ou de services ou, dans de très faibles proportions, industrielles,

s'effectuant face à une nature toujours présente qui prend essentiellement les dimensions d'un grand lac et des forêts avoisinantes.

Pourquoi des aménagements de loisirs dans un tel contexte ?

La population trouve sur place, dans la majorité des cas, le calme et le repos qui lui sont nécessaires : elle n'a pas grand besoin d'aménagement du type espaces verts puisque la nature, dans son expression la plus complète, fait partie de son cadre de vie.

Par contre, son sentiment est trop souvent celui de l'isolement. Elle ressent, même dans les petites villes existantes, un profond besoin de communication.

Comment concevoir le type d'équipement à mettre en place ?

A la lumière des observations précédentes, les équipements de loisirs mis à la disposition de ce genre de population régionale doivent, dans une très large part, permettre de renforcer un sentiment existant d'appartenance à un milieu homogène, d'une part, et pallier un sentiment d'isolement, voire de solitude, d'autre part.

Les équipements de loisirs devraient donc essentiellement favoriser la mise en place de lieux de rencontre, de rassemblement, de manifestations d'intérêt régional :

- Terrains d'expositions.
- Théâtres d'amateurs animés essentiellement par la population locale et régionale.
- Centres folkloriques.
- Centres d'artisanat.
- Centres d'expressions artistiques :
 - chant
 - danse
 - musique
 - folklore
 - peinture — sculpture
 - décoration, etc.

- Centres sportifs — jeux de compétitions de préférence.
- Centres récréatifs ou de loisirs :
 - boules
 - ateliers de bricolage

Par contre, examinons rapidement la

RÉGION MONTRÉALAISE

Où s'inscrivent les loisirs ?

Dans une région à caractère de métropole et qui, par conséquent, connaît une urbanisation intense — la moitié de la population globale du Québec (2,800,000 habitants sur 6,000,000).

Elle comprend tous les types d'emplois imaginables. Elle est caractérisée par une évolution permanente et extrêmement rapide dans le temps.

Pour qui ? Pour toutes les classes sociales... pour différents groupes ethniques.

Pourquoi ? Rappelons simplement combien un milieu urbain aussi dense peut provoquer de fatigues physiques et morales sur l'individu :

- Vie compartimentée, minutée, bruyante, accaparante, mouvements toujours rapides dans le temps et dans l'espace.
- Manque de calme, parfois de lumière, toujours d'air.
- Contrariétés dans le travail : rendement, efficacité, contacts.
- **A l'extérieur :** circulation, stationnement, transports en commun.
- **Dans les quartiers :** absence d'intégration, d'appartenance à un milieu homogène, de contacts.
- **Chez soi :** éclatement et dispersion de la famille.

Comment le concept de base des équipements de loisirs d'une telle région sera essentiellement influencé par TROIS préoccupations majeures :

- A — Diversité des équipements répondant à la diversité des types d'occupations, des classes sociales et des groupes ethniques en relation avec la diversité de leurs aspirations et possibilités financières.
- B — Introduction maximum de la nature dans le type de loisirs mis en place. Une très large part devra être faite à la présence des espaces verts, notamment quant aux terrains de jeux, de sports, parcs promenades, parcs récréatifs, urbains, limitrophes et régionaux.
- C — Enfin tous les équipements mis en place doivent être facilement et rapidement mis à la portée du public.

Loisirs journaliers (à l'intérieur du tissu urbain).

Loisirs hebdomadaires (dans un rayon proche de la ville).

Les deux régions qui viennent d'être prises en exemple illustrent "idéalement", par le contraste qu'elles représentent, la différence existante dans les concepts de base de l'organisation des loisirs au niveau régional.

A toute fin pratique, de tout ceci découle principalement qu'à chaque région correspond un concept particulier des loisirs à promouvoir.

Cette différence spectaculaire dans le cas des exemples retenus existera toujours entre les régions, malgré certaines similitudes possibles.

Des nuances nouvelles seront apportées selon qu'il s'agisse :

— **de milieux urbanisés** de valeurs différentes, telles que :

- tendance dominante : services
culturelle
administrative
religieuse, etc.
- etc.

— **de milieux semi-urbanisés** : présence urbaine et agricole, les proportions de l'une de ces tendances variant par rapport à l'autre (vallée du Richelieu, région de l'Abitibi, etc.).

L'essentiel reste qu'à chaque région correspond un concept de base des loisirs qui doit lui être parfaitement adapté.

Un second point sur lequel il faudrait insister, c'est que : qui dit loisirs, dit **politique de loisirs**.

En effet, savoir dans le cadre régional quels sont les besoins et le type de loisirs à mettre en place ne suffit pas.

Pour atteindre le but fixé, nous sommes amenés tout naturellement à établir un programme d'action concerté et qui ne sera véritablement efficace que s'il est intégré au programme d'orientation et de développement général de la région.

Ensuite, il s'agira de déterminer les ordres de priorité au point de vue loisirs dépendant des ordres de priorité établis en vue d'un développement général.

C'est bien là un des points les plus essentiels en matière de loisirs conçus à partir d'un milieu régional : jamais des réalisations partielles, aussi valables soient-elles séparément, ne constitueront un ensemble cohérent et efficace si elles ne s'intègrent pas, non seulement à une réalité régionale présente, mais plus encore au programme d'aménagement de la région, car, ne l'oublions pas, le problème des loisirs n'est qu'un des secteurs du développement régional.

LES AMÉNAGEMENTS TOURISTIQUES

Au sujet de cette forme de loisirs, rappelons que l'homme, quelle que soit sa région support et son type d'activité, cherche à rompre avec ce décor et cette activité.

Reste donc qu'instinctivement l'homme des campagnes recherchera plutôt la foule, les magasins, les lieux de contacts : cafés, cinémas, places publiques, etc., tandis que l'homme de la ville appréciera en premier lieu la présence de la nature, du calme, la possibilité de repos, de réflexion, de connaissance d'un rythme de vie plus en relation avec sa nature physique.

Ceci dit, le tourisme s'effectue dans une région qui est choisie en raison de son intérêt.

Cet intérêt est motivé par un ensemble de facteurs qui sont complémentaires et indissociables :

- présence d'une nature et d'un type de paysage
- présence d'un climat
- d'un genre de vie
- d'un tempérament
- d'une culture
- de traditions
- d'un folklore, etc.

Toutes choses intimement liées, constituant l'ensemble et la personnalité du lieu recherché.

Par exemple, lorsqu'on pense au désert :

On pense avant tout aux sables ... aux dunes ... aux étendues ... aux couleurs ... puis, tout de suite après ... aux caravanes, à leurs silhouettes, aux targuis ... à leurs costumes, leurs longs passages dans ces paysages ... puis à leurs haltes, au point d'eau, à leur campement, à leur rassemblement, à leur folklore.

Le Tyrol est-il composé de montagnes ou bien de chanteurs et de bergers ?

La Méditerranée est-ce seulement la mer, sa couleur, ou bien est-ce aussi les petits ports de pêcheurs écrasés de soleil ?

Est-ce la luxuriance des végétaux, de leurs couleurs, de leurs parfums, ou bien les parties de pétanques qui se jouent à leurs côtés ?

Est-ce la luminosité du ciel ou le visage du marin, du boulanger ou de l'aubergiste ?

Est-ce la montagne qui descend sur la mer, ou les danseurs de farandoles sur la place d'un antique village ?

Est-ce la vigne ou bien le vigneron, ou bien le vin ?

Ces questions nous amènent à penser que :

- a) Toutes les régions n'ont pas une vocation touristique.
- b) Qu'un type de paysage particulièrement harmonieux ne suffit pas nécessairement à classer une région comme étant touristique.
- c) Que chaque région possédant une personnalité globale forte est susceptible de devenir une zone d'attraction sur le plan du tourisme.
- d) Mais que chaque concept touristique de base doit être pensé à partir de cette personnalité, non seulement en la respectant, ce qui est élémentaire, mais en la mettant en valeur.
- e) Pour cette raison, il ne peut exister de formules ni de normes d'équipement touristique systématiquement applicables.

Par exemple, s'il s'agit de la création d'un parc de loisirs de type touristique et régional dans les Cantons de l'Est et en Gaspésie.

Pour les besoins de l'exposé, nous considérerons que ces deux parcs doivent offrir les mêmes services sur le plan des loisirs :

- jeux
- pique-niques
- camping
- connaissance de la nature

L'un intéresse une des régions les plus tempérées de la province, est situé à proximité des grands centres urbains (Montréal, Granby, St-Jean, Sherbrooke).

L'autre intéresse une région littorale de la province, en milieu rural; le climat y est assez rigoureux, les vents dominants viennent précisément vers ce littoral.

L'esprit des équipements et même leurs normes seront totalement différents malgré la similitude du sujet traité.

Dans les Cantons de l'Est, les aménagements exprimeront le souci de mettre la nature entièrement à la disposition du public. Ils s'étaleront sur des étendues assez vastes que l'on utilisera au maximum. On sera très généreux dans les surfaces attribuées à chaque secteur d'activité.

(terrains de jeux
dimensions (pique-niques
(cellules de base de camping

En Gaspésie, dans un site immense où la nature est présente à profusion, il faudra préserver cette nature tout en la portant à la connaissance du public.

Pour cela, on assistera de préférence à une localisation à l'intérieur du parc bien déterminée des zones d'équipements collectifs.

Dans une certaine mesure, on assistera à une densification d'occupation du sol en matière de loisirs.

Densification motivée par le désir de protection de la nature mais aussi de protection du touriste :

— protection contre un certain sentiment psychologique d'insécurité face à la nature, à la solitude des lieux, aux conditions climatiques.

Enfin, rappelons que le développement touristique d'une région, s'il peut constituer un facteur économique déterminant dans le cadre de l'évolution de cette région, ne représente (surtout dans les pays en pleine évolution) qu'une des composantes du développement régional.

Les régions touristiques par excellence ne sont pas composées que d'équipements touristiques !

Au contraire, elles constituent généralement un ensemble, soit un milieu dans lequel l'industrie touristique a pour support d'autres types d'activités et de développement.

Une région qui ne serait que touristique serait extrêmement fragile : sujette aux modes, dépendantes des engouements; ainsi la rentabilité de l'infrastructure touristique mise en place est soumise à de dangereuses fluctuations.

Pour ces raisons et sous peine de connaître de lourdes déceptions, nous devons envisager le problème des équipements touristiques avec la plus grande prudence.

Non seulement ils devraient être pensés à l'intérieur du développement régional mais, pour être efficaces et rentables, ils doivent l'être à partir de grandes décisions de base prises au niveau de l'aménagement du territoire.

There are four principal reasons why the
present system of taxation is not
fairly distributed. First, the tax is
levied on the gross value of the
property, and not on the net value.
Second, the tax is levied on the
property, and not on the person.
Third, the tax is levied on the
property, and not on the income.
Fourth, the tax is levied on the
property, and not on the consumption.

The first reason is that the tax is
levied on the gross value of the
property, and not on the net value.

The second reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the person.

The third reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the income.

The fourth reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the consumption.

The first reason is that the tax is
levied on the gross value of the
property, and not on the net value.

The second reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the person.

The third reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the income.

The fourth reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the consumption.

The first reason is that the tax is
levied on the gross value of the
property, and not on the net value.

The second reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the person.

The third reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the income.

The fourth reason is that the tax is
levied on the property, and not on
the consumption.

Culture et aménagement du territoire

GUY DUBREUIL

Culture of Management
in the
21st Century

CULTURE ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

GUY DUBREUIL, anthropologue,
professeur à l'Université de Montréal

Le bref essai que j'ai l'honneur de vous présenter se divise en trois parties qui correspondent à trois des principales préoccupations de l'anthropologie contemporaine.

La première partie traitera de la notion même d'aménagement du territoire.

Il ne s'agira pas de mettre en cause la valeur de cette notion ni non plus d'en faire l'historique, mais plutôt de montrer qu'elle correspond à un phénomène universel et sans doute aussi ancien que l'homme lui-même. Il s'agira donc en somme de replacer la notion d'aménagement du territoire dans une perspective universelle, ce qui, comme on le verra, au lieu de nous en éloigner, nous conduira à l'analyse de la culture québécoise.

C'est à cette analyse que sera consacrée la deuxième partie de l'exposé. Il s'agira de **dégager certaines des valeurs et des normes culturelles qui ont, à des degrés divers, déterminé ou suivi le développement de l'espace québécois**. On sait maintenant que toute activité sociale, toute institution, tout code légal, tout plan de développement, en somme que la vie d'un peuple ou d'un groupe organisé, reposent, en dernier ressort, sur trois principaux axes : celui du développement technologique, celui de la structure du pouvoir et celui des valeurs culturelles et de l'idéologie. C'est entre ces trois axes que se trame le sort de tout groupe humain et que s'organisent non seulement la structure sociale, mais aussi les voies de contacts entre les groupes. Sans vouloir proposer ce cadre général comme un absolu dans l'ordre des déterminismes, je l'utiliserai pour montrer comment la société canadienne-française a réussi à se faire une image telle de ses territoires et d'elle-même, qu'elle est graduellement devenue incapable de former une nation saine et équilibrée.

La troisième partie de l'exposé ébauchera certaines des condi-

tions qui devraient être respectées pour que l'aménagement des territoires québécois contribue au progrès de la population elle-même.

Les grandes lignes que je viens de tracer peuvent paraître trop vastes pour un exposé aussi court. Inutile de vous dire qu'elles ne seront ici qu'esquissées à grands traits. On ne pourrait d'ailleurs faire beaucoup plus à l'heure actuelle, car il faut bien avouer que l'anthropologie ne fait que commencer à s'intéresser aux problèmes que pose en Occident l'aménagement du territoire et que, de ce point de vue, le Québec n'a jamais fait l'objet d'études véritablement anthropologiques.

I. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : PHÉNOMÈNE UNIVERSEL.

La première partie sera brève. Il s'agit, en guise d'introduction plutôt que d'analyse, de replacer la notion d'aménagement du territoire dans une perspective telle qu'elle nous permette ensuite de nous acheminer vers des considérations plus précises sur la culture canadienne-française mise en rapport avec le développement de l'espace québécois.

L'expression d'aménagement du territoire est de fabrication assez récente. Elle correspond cependant, dans son acceptation générale, à un phénomène aussi ancien que celui de l'apparition des petits groupes de chasseurs-collecteurs, car tout territoire peuplé de groupes humains est aménagé d'une certaine façon. Il n'existe pas de société humaine qui n'ait, à des degrés divers, selon leurs possibilités technologiques et leur orientation culturelle, transformé une partie de leur territoire tant pour en exploiter les ressources connues d'elle que pour s'y créer une niche d'habitation. Même les petites bandes de chasseurs-collecteurs, comme les Siriono de Bolivie ou les Pygmées d'Afrique aménagent une parcelle de leur milieu naturel en y disposant par exemple des pièges pour capturer les animaux et en construisant des abris — ne seraient-ce que des paravents — selon un ordre que leur dictent leurs traditions culturelles. Mais, ce n'est généralement qu'après l'avènement de l'agriculture, tant dans l'Ancien Monde que dans le Nouveau Monde, que la culture laisse une empreinte profonde et durable sur le milieu naturel. Le cas le plus frappant est sans doute celui des civilisations andines, notamment celui des Incas, les plus grands planificateurs de la préhistoire. Un

plan d'ensemble, dirigé par l'État, y régissait non seulement la dimension, la répartition et l'exploitation des domaines agricoles ainsi que le système de propriété, mais également le déplacement des populations chargées de coloniser les régions éloignées.

L'aménagement du territoire existait bel et bien chez eux, basé sur une science réelle des techniques agricoles aussi bien que sur une vision globale d'un territoire en expansion constante et d'un Etat planificateur.

Il y a donc une vaste gradation de modes d'aménagement du territoire, à partir du quasi-parasitisme des chasseurs-collecteurs jusqu'aux contrôles technocratiques et politiques des sociétés modernes de l'Occident. Une typologie de ces modes d'aménagement reste à faire.

Ce qui doit retenir plus particulièrement notre attention, c'est le fait que, **sous-jacente à ces types, existe une constante à peu près universelle** : c'est celle de la correspondance, souvent presque parfaite, entre les formes d'aménagement d'un territoire et les formes socio-culturelles des groupes qui l'habitent. Comme l'ont montré plusieurs auteurs, par exemple André Leroi-Gourhan et Lewis Mumford pour n'en citer que deux, dont la formation est fort différente, la répartition des abris, par exemple, que ce soit chez les primitifs, les paysans ou les urbains, répond généralement à un type particulier d'organisation sociale. Chez les Iroquois, les maisons longues étaient conçues pour abriter une famille étendue matrilineaire. Ces maisons étaient groupées selon un ordre bien précis qui correspondait à leur organisation sociale. Les champs de maïs étaient répartis et divisés selon un système de propriété familiale et clanique. Les sentiers de chasse eux-mêmes étaient réservés à des groupes parentaux déterminés. En somme, l'organisation et l'exploitation du milieu naturel était en quelque sorte le décalque matériel de la culture iroquoise. Pour ne citer qu'un autre exemple, l'habitat actuel des Antilles françaises porte encore les marques évidentes de la société esclavagiste des siècles passés comme c'est aussi le cas de la société antillaise contemporaine. Ces vastes étendues de plantations de canne à sucre et de banane, vides de toute habitation, sauf celles des propriétaires, des gérants et de quelque contre-maîtres, longent des collines surpeuplées de gens de couleur dont les terres, toute petites, supportent avec peine de toutes

petites cases de bois ou de ciment. La ville elle-même est une image éloquentes des inégalités sociales et raciales antillaises. Encore ici, l'espace antillais, jadis aménagé par les maîtres blancs, est un reflet presque parfait de la société antillaise.

On peut donc dire que le territoire iroquois comme le territoire antillais ont été aménagés pour répondre à la conception qu'on se faisait, de part et d'autre, de la vie, du monde et de la société. L'habitat iroquois reflète une société sectionnée en clans à peu près égalitaires alors que l'habitat antillais reflète, entre autres choses, l'extraordinaire inégalité sociale qui existait et qui existe encore entre les Blancs et les Noirs. Je ne crois pas nécessaire de m'engager ici dans une démonstration plus étayée de cette correspondance entre culture et aménagement du territoire.

Mais je voudrais mentionner **deux aspects importants de cette corrélation** parce qu'ils s'appliquent tout particulièrement au Québec. Il s'agit de ce que j'appellerai l'alourdissement graduel de la culture dans les sociétés stables et de ce que je me permettrai d'appeler la schizophrénie culturelle des sociétés infirmes.

Dans les sociétés relativement stables, les modèles culturels qui président à l'aménagement du territoire tendent généralement à se figer dans un code absolu de règles inaltérables. A mesure qu'ils se transmettent de génération en génération, ils s'ancrent de plus en plus profondément dans la culture et dans la mentalité et arrivent à représenter aux yeux des individus l'ordre naturel par excellence. Souvent, car cet ordre devient comme sacré, comme s'il émergeait de la volonté supérieure d'une force divine. Toute contestation de cet ordre apparaît alors comme dangereuse, voire sacrilège, comme si elle menaçait l'intégrité de la société, la sécurité des individus et même l'équilibre de l'univers. Si j'appelle ce phénomène bien connu des ethnologues **l'alourdissement de la culture**, c'est pour mieux faire ressortir le fait que, dans la plupart des sociétés humaines, la culture, à mesure qu'elle se consolide, pèse si fortement sur la société qu'elle l'empêche de concevoir de nouveaux modes d'adaptation au milieu. On sait par exemple les difficultés, souvent insurmontées, que rencontrent dans certains pays sous-développés, ceux qui essaient d'imposer de nouveaux types d'abris ou de nouvelles techniques agricoles.

Cela tient généralement au fait que, lorsqu'une culture a trouvé son équilibre, elle tend à résister aux changements venus de

l'extérieur. Ce phénomène est parfois si poussé qu'il détermine la disparition de certaines sociétés.

C'est notamment le cas des sociétés qui se sentent menacées par des groupes étrangers. Lorsque ces sociétés se sentent impuissantes à résister aux pressions de ces derniers ou incapables de s'adapter à la nouvelle situation qu'ils créent, elles tendent à se réfugier dans des illusions collectives dont deux manifestations les plus connues sont le messianisme et le revivalisme. Par exemple, on attend un messie qui viendra rétablir la grandeur de la culture menacée. Ou bien, avec l'aide de chefs inspirés, on intensifie certains traits de la nature, des traits religieux surtout, comme pour mieux affirmer sa volonté de survivre. On s'imagine alors avoir une vocation supérieure, voire mystique, et même l'habitat devient une valeur en soi. On sait que beaucoup de sociétés amérindiennes succombèrent à cette tentation du messianisme et du revivalisme. Il s'agit alors d'une véritable schizophrénie collective qui tire, souvent de façon tragique, tout un peuple hors du réel et qui souvent le mène à la ruine complète.

Ce qu'il convient enfin de noter, pour mettre un terme à ces généralités, c'est que ce phénomène n'affecte pas seulement le peuple mais ses leaders eux-mêmes.

Or, si, dans certaines situations, tout le monde peut ployer sous ce joug culturel, ne peut-on craindre que ceux qui ont quelque rôle à jouer dans l'aménagement du territoire dans notre propre société soient eux-mêmes soumis à ce déterminisme culturel, soient en quelque sorte aveuglés par quelque modèle culturel inconscient qui les incline à des mesures inadaptées aux situations nouvelles ? Je pose cette question en toute innocence, espérant que la suite de cet exposé nous aidera à la cerner d'une façon plus précise et plus concrète. Car nous allons maintenant aborder le cas du Canada français.

Car, c'est bel et bien un cas. Voilà pourquoi je serais porté à intituler cette partie : "Les illusions culturelles du Canada français."

II. LES MODÈLES CULTURELS AU CANADA FRANÇAIS.

Je vais d'abord tenter de démontrer, mais très brièvement et

en simplifiant à l'extrême, comment le peuplement et le développement de l'espace québécois furent le fruit d'abord d'une **antinomie frappante entre des modèles culturels** inadéquats et une réalité imprévue, puis du triomphe d'un modèle culturel paralysant. Nous verrons enfin comment le Canada français risque encore de succomber aux dangers de modèles qui, sous des apparences modernes et démocratiques, cachent des valeurs inadaptees aux exigences d'une société pleinement mûrie.

Comme on nous l'a appris, les premiers colons français qui explorèrent l'Amérique n'y trouvèrent ni or ni Indes. Voyant cela, et après moult aventures, on décida de fonder dans les Amériques un **paysanat stable** qui assurerait au moins à la France quelques solides pivots sur ces nouvelles terres. Mais, une fois la canne à sucre introduite aux Antilles, le petit paysanat se transforma rapidement en société esclavagiste d'une richesse inouïe alors qu'au Canada la traite des fourrures enleva à la culture du sol une bonne partie des colons. Jusqu'en 1719, et même plus tard, l'agriculture de la Nouvelle-France périclita dangereusement. En 1712, Vaudreuil et Bégon écrivaient que "les ouvriers sont devenus si rares qu'il n'est presque plus possible de cultiver les terres n'y de faire la récolte". On songe même à introduire l'esclavage sur une haute échelle. Ainsi, écrivait encore Bégon, "les journaliers n'étant plus recherchés seraient obligés de s'attacher à la culture de leurs propres terres qu'ils n'abandonnent présentement qu'à cause que le haut prix qu'ils retirent de leurs journées leur est plus avantageux".

Après 1719, des progrès sensibles furent certes accomplis, la superficie cultivée doublant en quinze ans, les moulins à farine se multipliant, mais il semble néanmoins qu'une bonne partie de la population, dont un quart se concentrait dans les villes en 1754, n'avait pas accepté le modèle que prétendait lui imposer la métropole. Songez que, de 1670 à 1760, environ 15,000 individus sont partis de Montréal pour l'Ouest en vue du commerce des fourrures. Rappelez-vous aussi que beaucoup de cultivateurs, incapables de vivre uniquement de leur terre ou attirés simplement par le gain et l'aventure, se livraient eux-mêmes à la traite et même à la contrebande avec les commerçants de la Nouvelle-Angleterre. Enfin, sauf vers la fin du régime, le mercantilisme colonial avait étouffé dans l'oeuf presque tous les projets de petite industrie formés en Nouvelle-France, de sorte qu'une

véritable bourgeoisie ne put jamais couronner une hiérarchie sociale qui eut pu correspondre à une société globale.

En somme, on peut conclure que le **double modèle français**, celui d'un paysanat florissant et celui d'un commerce prospère et profitable à la métropole, ne put jamais être appliqué de façon satisfaisante à la Nouvelle-France. On préconisait l'agriculture, mais les agriculteurs préféraient la traite ou la vie urbaine. On préconisait un système seigneurial bien hiérarchisé, mais les seigneurs étaient souvent réduits à la mendicité et les terres étaient trop mal exploitées pour permettre une autosubsistance en même temps qu'un écoulement satisfaisant du blé vers les marchés. On préconisait des villages groupés, mais l'habitat dispersé triompha presque partout. On prêchait la conversion des sauvages, mais non seulement on faisait de ces derniers des vendeurs de peaux toujours perdants, mais on avait réussi l'exploit extraordinaire de transformer en ennemis irréductibles les tribus les plus puissantes, celles des Iroquois.

Cependant, c'est au cours de cette période que le véritable modèle de la vie rurale canadienne-française fit sa gestation. L'habitat dispersé, le système du rang avec de tout petits villages construits autour de l'église, l'idéal de l'autosubsistance familiale et l'habitude des agriculteurs de quitter de temps à autre leur terre pour amasser un peu de pécule grâce à la traite, et plus tard grâce au forestage, la coutume des mariages entre personnes d'une même région, l'idéologie de la pureté paysanne, tous ces traits, encore vivaces dans certains endroits reculés, semblent, s'être graduellement développés au cours du régime français. Mais ce n'est qu'après la conquête anglaise qu'ils formèrent non seulement un système rigide et fermé, mais un modèle idéal dont la force ne cessa de croître au cours du XIX^e siècle.

La conquête anglaise marqua le début **des grandes illusions et des petits moyens** chez ceux qui s'appelaient alors les Canadiens.

La plus étonnante fut celle de la **liberté** politique. Une fois partis les administrateurs français, on s'imagina enfin pouvoir contrôler le char de l'Etat grâce aux bienfaits de la démocratie anglaise. Mais bientôt vinrent les colons et les marchands anglais. Le commerce échappa vite aux Canadiens à qui tout crédit était fermé. Québec, et plus tard Montréal, devinrent des villes

anglaises. Aux yeux de l'élite d'alors, le Canada français risquait de perdre à jamais tout espoir de survie.

Que fit-on ? Peut-être la seule chose possible dans telle situation. On se réfugia dans deux modèles culturels que les années devaient graduellement consolider jusqu'à les rendre à peu près imperméables aux objections de la réalité. D'une part, on eut recours au modèle de la démocratie anglaise, croyant que le nombre croissant des Canadiens français leur donnerait un jour un pouvoir réel. Ce modèle, souvent menacé par les événements, notamment par la rébellion de 1837, s'est perpétué jusqu'à nos jours au point de rendre l'homme politique canadien-français d'une prudence souvent paralysante. Le second modèle est, bien sûr, celui de l'agriculturisme, qui plonge quelques-unes de ses racines dans le régime français et qui va retenir notre attention quelques instants puisqu'il a présidé à une véritable politique québécoise d'aménagement du territoire.

Au Québec, notamment dans la vallée du St-Laurent, l'agriculture fut relativement stable du début de la conquête jusqu'au début du XIX^e siècle. Mais, par la suite, elle se dégrada rapidement. Après 1830, cette agriculture ne put déjà plus répondre à la demande des marchés, tant à cause des techniques agricoles inefficaces que de la mauvaise qualité de son blé. En outre, les terres de la vallée du St-Laurent connurent un surpeuplement de plus en plus aigu.

Ainsi, de 1784 à 1844, la proportion des fermes de moins de 100 arpents dans les paroisses seigneuriales augmentait de 42.4% à 74%. Il fallut vite se replier sur l'autoconsommation familiale, sur les marchés locaux et sur l'émigration. Les jeunes partirent de plus en plus nombreux vers les Etats-Unis. Vers 1840, l'élite canadienne-française, notamment les clercs qui s'étaient faits les champions des vertus paysannes, commença à s'alarmer sérieusement.

Comment sauver les Canadiens français ? Le modèle était là tout près : c'était en s'emparant du sol, en peuplant toutes les régions du Québec et en les cultivant. On mit sur pied des sociétés de colonisation. Les prêtres devinrent de véritables missionnaires de l'agriculturisme, d'abord dans la région du Saguenay Lac St-Jean, plus tard en Abitibi et dans les provinces de

l'Ouest. Cependant on n'allait pas dans les "Townships" qui étaient déjà occupés par des anglophones qui y possédaient de grandes fermes employant parfois jusqu'à 20 employés et qui pratiquaient un élevage et une agriculture entièrement tournés vers le profit.

Les Canadiens français allaient-ils profiter de cette dernière expérience qui s'avérait de toute évidence heureuse et qui semblait bien connue à l'époque ? Par exemple l'abbé Bido décrivait ceci en 1845 : "Les Townships américains, en général, sont en voie de réelle prospérité; les Canadiens sont dans un état misérable; les Irlandais peuvent tenir le milieu." Or, comme s'ils aimaient cette misère, les Canadiens français, au lieu de suivre le modèle des grandes fermes productives comme ils auraient sans doute pu le faire en partie, se recroquevillèrent dans le modèle traditionnel des petites fermes familiales. Déjà se manifestait ce phénomène de **l'alourdissement de la culture du Canadien français**. Quels en furent les fruits ?

En un sens, ce fut un succès puisque ce nouvel aménagement du territoire dans une région auparavant fermée servit d'exutoire partiel au trop-plein démographique de la région du St-Laurent. De 1852 à 1872, soit en 20 ans, la population y passa de 5,349 habitants à 17,493, augmentation remarquable si l'on songe aux difficultés que rencontraient les colons et leur faiblesse économique.

Mais, d'un point de vue plus global, cet aménagement du territoire fut un échec, car il négligea la plus grande richesse de la région, la forêt. Bien sûr, les colons utilisaient la forêt, mais sur une très petite échelle. Mais l'inévitable se produisit. Sur les 17,493 habitants de la région en 1877, 420 étaient d'origine britannique, dont 229 s'étaient établis à Chicoutimi même. Fait remarquable, c'est parmi les membres de cette petite minorité que se trouvaient les véritables maîtres du Royaume du Saguenay, notamment les Price et les McLeod, qui arrivèrent très tôt à contrôler l'industrie forestière, exportant les meilleurs pins en Angleterre et aux Etats-Unis. Plus tard, les Dubuc se taillèrent une part dans ce royaume mais furent bientôt acculés à la faillite. Or, très tôt après la venue des premiers colons, la mise en valeur forestière devint le véritable et premier moteur économique de la région, alors que l'agriculture canadienne-française

se faisait rachitique, un fromage facile à fabriquer constituant la seule denrée exportable. Comme l'écrit Pierre-Yves Pépin dans un livre qu'il doit bientôt publier sur la région Saguenay-Lac St-Jean, "le leadership économique était perdu dès le départ".

Après l'avènement de la Confédération qui, selon l'élite cléricale, ouvrit aux Canadiens français des horizons illimités, on répéta dans les provinces de l'Ouest la même opération, suivant le même modèle, mais cette fois, avec des résultats tout à fait catastrophiques puisque, noyés sous le flot des anglophones et des immigrants qui s'assimilent à ces derniers, des descendants de ces colons sont sur la voie d'une assimilation totale, sauf quelques poches de résistance qui sont peut-être vouées à ne constituer que des îlots ethniques sans avenir culturel.

Une autre solution était-elle possible ? Peut-être bien que non si l'on en croit certains historiens qui prétendent que les Canadiens français ne pouvaient alors, faute de crédits, se lancer dans des aventures commerciales et industrielles. En outre, disent-ils, les Canadiens ne pouvaient améliorer leurs techniques agricoles, coupés qu'ils étaient du principal courant de l'évolution technologique occidentale.

Pourtant, on ne peut s'empêcher de penser que ce fameux modèle agriculturiste qui mettait l'accent sur l'autoconsommation familiale a lui-même pesé si lourd sur la mentalité canadienne-française qu'il bouchait toute nouvelle vision de la société. La preuve en est que ce modèle s'est perpétué jusqu'à la seconde moitié du XXe siècle, époque à laquelle les Canadiens français ne pouvaient ignorer ces progrès technologiques. Ce même modèle avait à ce point aveuglé les élites qu'on ne se préoccupa presque pas du développement des villes, notamment de Montréal, qui, après 1900, prit une ampleur très évidente. Déjà la colonisation ne suffisait plus à soulager les campagnes de leur excédent démographique. Il était bien évident que la ville pouvait servir d'exutoire, mais on n'en continua pas moins à prêcher les vertus de l'agriculture. A Montréal même, on enseignait aux enfants canadiens-français les qualités paysannes, la résignation, l'obéissance, l'amour du sol. Les citadins ne rêvaient que de campagne, de grands espaces, d'aventures en forêt. Le Canadien français de la ville n'était qu'un paysan raté. Il était comme le déchet de sa société.

On peut dire que, à cette époque, l'alourdissement du **modèle agriculturiste frisa la schizophrénie collective** ... et, chose curieuse, plus il était inefficace, plus grand était le décalage entre lui et la réalité, plus fort était son appel.

Il en résulta que le Canadien français, pour longtemps, ne fut pas chez lui dans la ville, d'autant plus que la ville, Québec d'abord, puis Montréal où étaient venus beaucoup d'Anglais qui avaient abandonné Québec lorsque le courant d'industrialisation s'était définitivement branché à la région de Montréal, d'autant plus que la ville était pour lui un phénomène essentiellement anglais. Le Canadien français y était bien sûr encadré par la vieille structure paroissiale, mais il dépendait la plupart du temps des Anglais pour sa subsistance.

Ce phénomène était particulièrement criant à Montréal qui fut, dès cette époque, comme l'enfant abandonné du Canada français. La capitale était Québec, un Québec de plus en plus français à mesure que partaient les Anglais et qu'y venaient les ruraux.

Québec devint la ville canadienne-française modèle, avec ses collèges, son université qui fut longtemps la seule au Canada français, ses fonctionnaires et ses petites industries bien tranquilles. Québec, comme on le lit encore dans certains dictionnaires était la ville intellectuelle du Canada français et très fière de son statut. Québec était une ville rassurante, donnant aux Canadiens français l'impression d'être bien chez eux et de contrôler leur propre destin. De Québec, le modèle de l'agriculturisme ne paraissait pas irréaliste.

Le choc vint forcément de Montréal, où l'on ne pouvait faire autrement de voir que la vieille structure canadienne-française était d'un anachronisme criant.

Ce fut la révolution tranquille, d'heureuse mémoire. Apparemment, les Canadiens français ont, du jour au lendemain, bouleversé les vieilles structures. On nationalise l'électricité. On réforme l'enseignement en s'inspirant surtout de la France et des États-Unis. Le Montréalais se transforme en urbain et ressemble de moins en moins à un provincial. Et, comble d'audace, on parle de planification et d'aménagement du territoire. Comme en France, on parle de décentralisation. Comme en France, on s'apprête

à semer en province des centres culturels, des musées... Le Canadien français vient de prendre conscience de son identité et de son destin. Donc, "Vive le Québec libre"...

Cependant, l'enthousiasme de cette nouvelle adolescence ne doit pas étouffer la recherche des options lucides. Ne se pourrait-il pas que les nouveaux modèles qui inspirent ces réformes, et notamment celles qui ont trait à l'aménagement du territoire, soient, encore une fois, un ensemble de valeurs fautives? Au risque d'assombrir le ciel serein des aménagistes déjà engagés dans l'action, je voudrais terminer cette partie de mon exposé par une brève analyse de la dynamique qui est à la base de ce nouveau modèle, pour indiquer qu'elle risque, encore une fois, d'entraîner le Canada français vers des voies sans issue.

Il ne faut certes pas exagérer ni céder à des généralisations simplistes. Le Canada français forme maintenant une société complexe, avec des élites de plus en plus nombreuses et de plus en plus différenciées, avec des classes sociales de plus en plus distinctes, avec des idéologies diversifiées. Parler d'un modèle unique, dans ce contexte, reviendrait à nier la diversité des groupes sociaux du Canada français. Néanmoins, il semble bien que se soit formé, parmi certains éléments importants de la structure du pouvoir québécois, un modèle prédominant qui n'est peut-être pas étranger à certaines valeurs de l'ancien modèle agriculturiste. C'est cela que je vais essayer de montrer parce que ce phénomène paraît jouer un rôle capital dans la politique québécoise d'aménagement du territoire.

J'ai parlé de la **structure du pouvoir au Québec**. En fait, comme dans le passé, il y en a deux, bien distinctes, mais liées l'une à l'autre par des fils subtils et discrets. Il y a, d'une part, la structure du pouvoir économique qui est aux mains d'une minorité anglophone concentrée à Montréal, mais dont les ramifications nombreuses partent d'un peu partout au Canada et aux États-Unis pour aboutir jusqu'aux villes industrielles et minières du Québec. Il va de soi que cette structure pèse très lourd sur la politique québécoise.

Il y a, d'autre part, la structure du pouvoir spécifiquement canadienne-française. Cette structure est extrêmement complexe et, à part quelques études régionales, n'a pas encore fait l'objet

de recherches approfondies. Or, cette structure n'a pas beaucoup évolué dans ses fondements régionaux, sauf peut-être à Montréal, où les groupes de pression se multiplient. Malgré beaucoup d'efforts, les responsables de l'animation sociale en Gaspésie n'ont pas réussi à changer cette structure et il semble que les leaders traditionnels conservent toujours la même influence. Il semble aussi que ce soient encore les représentants locaux des partis politiques qui demeurent dans la voie principale des communications entre le gouvernement et les électeurs; c'est encore à eux qu'on s'adresse pour avoir ce qu'on appelle encore des faveurs. Le patronage subsiste. Beaucoup de nominations à des postes divers reposent encore sur des critères d'allégeance politique. Au lieu d'avoir voulu utiliser cette structure pour la transformer, les animateurs ont commis l'erreur d'avoir essayé de la contourner pour la détruire avec l'aide de nouveaux leaders. Cette tentative était vouée d'avance à l'échec comme le prouvent presque toutes les recherches faites dans ce domaine. Or, nous touchons ici une **des premières valeurs à la base du nouveau modèle** : c'est celle de la participation démocratique de la population aux plans de développement. Cette valeur est sans doute méritoire mais a le tort de négliger les structures déjà existantes. Elle rate donc son but parce qu'elle ne tient pas compte de la culture canadienne-française et de l'organisation sociale des petites communautés.

Mais d'où vient donc cette valeur qui ne semble pas cadrer avec l'ancienne structure idéologique du Canada français ? Pour le découvrir il faut évidemment remonter jusqu'à Québec, où se trouvent non plus seulement les hommes politiques, mais aussi ces nouveaux technocrates dont la majorité se recrutent à l'Université Laval. Tout se passe comme si ces technocrates, en majorité des spécialistes en sciences humaines, s'étaient juré de faire subir à la culture canadienne-française un progrès rapide, efficace et démocratique. Loin de moi l'intention de les en blâmer mais je ne puis m'empêcher de penser qu'ils se servent, pour cela, d'un modèle qui trahit la réalité même du Canada français.

Voici pourquoi.

Décrivons d'abord les principales valeurs de ce modèle. La première valeur est évidente : c'est que le Canada français doit

survivre comme entité distincte. La deuxième, c'est que l'État est maintenant responsable de cette survivance. La troisième valeur, qui rejoint une des valeurs de l'ancien modèle tout comme celle du nationalisme, c'est que cette survivance n'est possible qu'en **recolonisant les régions à faible rendement économique**. Cette valeur est sûrement un des critères qui ont fait naître le BAEQ. **Pourquoi recoloniser ces régions ?** Parce qu'il faut y maintenir les populations actuelles et même leur permettre de s'accroître. Pourquoi ? Parce qu'il est impensable qu'un territoire du Québec se dépeuple.

Pourquoi est-ce impensable ? Ici, la réponse est un murmure imperceptible. En fait, il n'y a pas de réponse explicite... Mais, peut-être la réponse est-elle au fond qu'il faut réduire l'émigration dans les villes ? Mais pourquoi, alors que les villes réclament constamment des immigrants et qu'un nombre toujours élevé d'immigrants étrangers y viennent effectivement ? Ici encore il n'y a pas de réponse à cette question. En somme, il semble qu'une des valeurs essentielles du nouveau modèle soit, comme anciennement, la nécessité de recoloniser les régions rurales sans tenir compte du phénomène urbain. Comment les recoloniser ? En y réformant les techniques de pêche, en y créant des métropoles régionales, en y insérant des stimulants pour une certaine industrialisation quel qu'en soit le prix et le peu de rentabilité.

Or, tout en admettant la nécessité de réaménager ces territoires, il faut se demander si cette option, qui est présentement la seule qui soit au moins révélée, ne revient pas au fond à l'option agriculturiste qui avait, à l'époque, vu le salut des Canadiens français dans la dispersion rurale. Ne revient-elle pas, encore une fois, à rejeter la base même du développement d'une société, qui est une certaine concentration industrielle et culturelle ? Il n'existe pas de civilisation épanouie, sauf des cas extrêmement rares comme celui des anciens Maya par exemple, qui n'ait pas pour berceau et pour base une ville. En Occident, cette ville est presque infailliblement une grande ville, une grande ville dont la vie repose sur une agriculture productive.

Or, au Québec, il n'y a que la vallée du St-Laurent, et particulièrement l'axe Montréal-Trois-Rivières, qui soit propice à ce développement et qui, en fait, semble être appelée à ce développement. En outre, la majorité des Canadiens français se concentre

déjà dans cet axe. Cette région ne devrait-elle pas être la première à recevoir l'attention des responsables de la planification ? Pourquoi n'est-ce pas le cas ?

Tout se passe en effet comme si le modèle officiel de Québec ne tenait pas compte de ce fait. Tout se passe comme si l'on rejetait encore la grande ville (on parle déjà du monstre métropolitain) un peu comme s'il fallait à tout prix le mater, alors que, comme le note Maurice Le Lannou dans son livre "Le Déménagement du Territoire", et avec lui bien d'autres, les mégapoles sont inévitables. Le Québec va-t-il encore rejeter l'inévitable en se réfugiant dans le modèle réconfortant d'un nouveau type de ruralisme ?

Cette politique de décentralisation s'est maintenant installée même au ministère des Affaires culturelles qui parle de décentraliser la culture, comme si elle était déjà centralisée. On parle par exemple de construire des musées à Québec, alors que Montréal en est presque totalement dépourvu. Et ainsi on risque encore de laisser le gros de la population québécoise à son propre sort et, comme toujours, à la remorque des initiatives anglo-saxonnes et de l'improvisation industrielle.

Que faut-il faire ? Je n'oserais certes pas suggérer de moi-même des plans précis, n'ayant évidemment pas la compétence ni les moyens de le faire. Mais une chose me paraît certaine, c'est que le Québec ratra encore l'avenir s'il ne s'occupe pas des régions où se forgera cet avenir.

Comment y arriver ? Une condition préalable me paraît essentielle: c'est que les technocrates de Québec prennent conscience que la société québécoise est maintenant une société industrielle dont le coeur est la région métropolitaine, qu'ils rejettent leur parti pris en faveur de la région de Québec, qu'ils considèrent le Canada français dans son ensemble. Mais c'est peut-être commettre ici une erreur semblable à celle des animateurs de la Gaspésie qui voulaient changer la structure locale du leadership: car il existe à Québec tout un ensemble de petits groupes en consultation permanente et qui, à force de s'occuper de l'État, entre eux, sont arrivés à former une véritable structure du pouvoir. Un des drames québécois, c'est justement le fait qu'une société industrielle soit gérée par des groupes qui fonctionnent encore avec le modèle d'une petite société.

THE HISTORY OF THE
CITY OF BOSTON
FROM 1630 TO 1800
BY
JOHN B. HENNINGSEN
OF THE
BOSTON PUBLIC LIBRARY
PUBLISHED BY THE
BOSTON PUBLIC LIBRARY
1890

Exemples étrangers

ROGER LAMOISE
GEORGES CANDILIS

Exemples d'usage
des cartes
d'identité

**Un exemple de problème
d'aménagement régional:
La Moyenne Garonne**

ROGER LAMOISE

Un exemple de problèmes
d'aménagement régional
La Région Gironde
1971

UN EXEMPLE DE PROBLÈME D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL :
LA MOYENNE GARONNE, par ROGER LAMOISE,
architecte, urbaniste-conseil, vice-président de
l'International Society of City and Regional Planners.
Relation de l'exposé par PIERRE CAZALIS

Ensermée entre Bordeaux et Toulouse, comme Trois-Rivières entre Montréal et Québec, Agen ajoute à son titre de chef-lieu du département du Lot-et-Garonne et aux fonctions administratives qui l'accompagnent un rôle de pôle sous-régional étendant son emprise sur une zone de moins de mille milles carrés, taillée à même un espace sur lequel les influences respectives de Bordeaux et de Toulouse s'exercent faiblement quoique conjointement. Agen tire donc parti de sa situation médiane sur l'axe de la moyenne Garonne pour organiser un territoire composé de trois zones essentiellement rurales.

1) **La moyenne vallée de la Garonne** s'étire sur une quarantaine de milles, de Valence-d'Agen à Tonneins; les alluvions du lit majeur et des terrasses, de même que les versants de marnes et de calcaires, supportent une horticulture et une arboriculture riches, tournées vers les marchés urbains de Bordeaux, de Toulouse et surtout de Paris et des stations balnéaires ou climatiques de l'Atlantique et des Pyrénées. Une structure agraire mixte, à base de micro fundium horticole intensif et de moyenne propriété arboricole, satisfait à peu près, pour le moment, aux exigences de l'économie commerciale.

2) **Les plateaux de "Serres" de la rive droite** dominant de 250 pieds en moyenne la vallée de la Garonne; ils restent le domaine, marneux et calcaire, d'une petite ou moyenne propriété traditionnelle, incapable d'assumer les frais de la motorisation et trop rigide dans ses structures physiques et sociales pour supporter sans crise un remembrement profond. Il s'agit ici d'une zone économiquement marginale, bien que les terroirs alluviaux des affluents de la Garonne (Lot, Séoune...) s'apparentent à ceux du fleuve par leurs structures agricoles et par leurs productions. Seuls quelques vignobles à Chasselas et la région de Prayssas y font l'objet d'une agriculture de haute rentabilité.

3) **Les plateaux de la rive gauche** qui viennent mourir à 250 ou 300 pieds au-dessus de la vallée appartiennent à deux grands domaines morphologiques du Bassin aquitain : le domaine des plateaux de l'Armagnac, de part et d'autre du Gers et sur la rive droite de la Baise, d'une part, le domaine du plateau landais, à l'ouest de la Baise, d'autre part. En dépit des transformations culturelles récentes, liées à l'extension des cultures du maïs et de l'élevage des volailles, ces deux pays de moyenne propriété ont vu s'accélérer au cours des années 60 le mouvement d'exode rural, qui vient accuser le vieillissement de population amorcé dans les années 30.

Située au coeur d'une vallée riche, mais entourée de plateaux pour lesquels s'imposent une restructuration foncière et une reconversion des productions, Agen reste un chef-lieu rural à faible croissance en dépit de la prospérité apparente de son paysage urbain. Ville-marché, centre de commercialisation des produits agricoles venus surtout des terroirs de vallées, elle vit passivement de la région beaucoup plus qu'elle ne lui insuffle le dynamisme économique que l'on attend généralement d'un pôle urbain. Des activités secondaires qui au XIX^e et durant la première moitié du XX^e siècle lui donnaient quelque vie (constructions métalliques, tissage et confection, chapellerie) il ne subsiste aujourd'hui que quelques ateliers de confection auxquels se sont ajoutés un petit nombre d'ateliers de conditionnement des agricoles. En dépit de communications faciles et rapides par voies routières, ferrées, ou par le canal latéral à la Garonne, vers les pôles régionaux de Bordeaux et Toulouse, une industrialisation de la sous-région agenaise souffre de l'absence de sources d'énergie, de capitaux et de main-d'œuvre spécialisée, de même que de l'éloignement des marchés.

C'est donc vers des pôles de développement primaires et tertiaires que doivent s'orienter les responsables du réaménagement de la région :

- 1) Restructuration du domaine agricole sur les deux plateaux, par le remembrement des terres, principalement;
- 2) Restructuration des circuits de commercialisation, au bénéfice des trois sous-zones agricoles, par la mise en place des circuits axés sur le marché-gare d'Agen;

3) Equipement tertiaire (hôpitaux, centre propédeutique universitaire) de l'agglomération agenaise, qui dépasse aujourd'hui 40,000 habitants;

4) Accélération de l'entreprise d'irrigation de la frange septentrionale du plateau d'Armagnac;

5) Structuration d'un secteur et d'équipements touristiques, orientés surtout vers un tourisme de villégiature rurale, dans les vallées du Lot et de la Baise principalement.

Il semble donc que l'ensemble du réaménagement régional doive être fondé sur deux bases : 1) restructuration agraire, 2) aménagement de l'espace en fonction du pôle d'Agen. Les projets d'aménagement touristique et industriel semblent, pour le moment, d'intérêt secondaire.

**Aménagement touristique
de la côte du
Languedoc-Roussillon**

GEORGES CANDILIS

Aménagement touristique
de la côte du
Languedoc-Roussillon
1960-1970

AMÉNAGEMENT TOURISTIQUE DE LA CÔTE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON.

par M. GEORGES CANDILIS,

(relation de l'exposé par Charles Carlier)

Le conférencier s'attache à un aspect de l'aménagement d'une région, l'aspect "tourisme et loisirs" du Languedoc-Roussillon, soit une bande côtière de 120 milles de longueur sur 20 milles de profondeur, allant de Marseille à la frontière espagnole. Il rappelle les études entreprises et les mesures prises à leur suite dans les domaines sociaux et économiques dont font partie les travaux de mise en valeur de la côte dans un but bien précis, celui du tourisme.

Un raccourci caricatural du tourisme nous rappelle son âge et nous entraîne à l'époque des croisades pour nous ramener aux raisons du succès de la célèbre "Côte d'Azur" dont l'inadaptation aux besoins actuels est signalée.

Pourquoi le tourisme fait-il l'objet de soins particuliers dans le cadre de l'aménagement régional ? Parce que toutes les conditions favorables sont réunies : climat chaud, plages de sable fin, présence chaque année de 5 millions d'estivants et, malgré cela, possibilité d'en satisfaire davantage qui se dirigent vers les côtes d'Espagne, estimant insuffisant le confort des stations françaises et aussi désirant profiter d'un change avantageux (qui le devient de moins en moins).

Dans ces circonstances quelle attitude adopter ? La question s'est posée en de nombreux pays du Bassin méditerranéen dans lesquels les conditions étaient favorables. Certains gouvernements ont accepté cette affluence bénéfique sans rien prévoir et commencent à regretter l'anarchie qui s'est installée, d'autres ont pris des mesures, de protection au moins et de contrôle de l'initiative privée, ce qui donne de meilleurs résultats. D'autres, enfin, dont la France, ont décidé de prendre le problème à sa base.

Pour ce faire, l'Etat crée tout d'abord des réserves foncières par achats de terrains judicieusement choisis de manière à pouvoir, le moment venu, faire échec à la spéculation illicite. Deuxième

acte, nomination par le premier ministre d'un fonctionnaire éminent, grand commis de l'Etat, comme commissaire à l'aménagement touristique. Puis, création d'une mission interministérielle à laquelle participent tous les ministères intéressés, avec obligation de prendre des décisions immédiates dans les problèmes soumis. Ensuite, établissement d'agences et bureaux d'études techniques, suivi de celui d'agences d'urbanisme et d'architecture. Enfin, mise sur pied des organismes de réalisation sous forme de sociétés d'économie mixte, composées de représentants de la population locale, en majorité, de l'Etat et du capital privé. Tels sont tous les acteurs qui vont participer à l'opération.

Une équipe de huit urbanistes s'est vue attribuer, par le premier ministre, la tâche de dire ce qu'il fallait construire et où. L'enquête de ce groupe, s'appuyant sur les études faites, a conduit très vite à des propositions concrètes. Ces dernières ont trouvé comme idées directrices, le respect du site et des caractéristiques géographiques, historiques, sociales et humaines, la diversité dans l'exploitation de ces caractéristiques. En tenant compte des possibilités accrues de bénéficier de loisirs dans l'avenir, il a été de plus prévu la forme de délasserment de demain. Ainsi, chacune des cinq unités touristiques (les cinq points d'offrir principaux) a été traitée différemment selon les conditions locales. Ceci a conduit à la possibilité du choix, élément primordial, que les hommes d'aujourd'hui ne connaissent presque pas et certainement pas sur un espace aussi réduit (120 milles de côte).

Une fois les idées émises, les assises étant en place, le processus de développement a suivi son cours. Notamment les moyens de communication. Si l'automobile reste le moyen de déplacement le plus utilisé, les programmes lui assignent une place modeste dans les unités touristiques et leurs satellites. La préoccupation principale à l'intérieur des zones de délasserment fut d'arrêter les voitures pour laisser passer l'homme, et non le contraire, qui est courant. En dehors sont prévues des liaisons aisées (autoroutes, routes principales, etc.) des aérodromes (même deux avions par jour actuellement pour Paris, 50 minutes de vol pour 440 milles environ, Montpellier, etc.), ports de faible et moyen tonnage (ports de plaisance principalement s'ajoutant aux ports existants).

D'autres opérations d'envergure sont en cours, comme l'assainis-

sement des marais et étangs, s'étirant tout au long du cordon littoral. Transformation de ces lagunes en lacs, lutte contre les moustiques furent deux actions délicates car elles risquaient de compromettre la flore et la faune qu'il s'agissait de préserver. Aussi, petit à petit, chacune des disciplines concernées est intervenue dans la réalisation qui est actuellement très avancée.

De ce que le conférencier appelle une "aventure" il tire la conclusion suivante : la nécessité de travailler en équipe qui découle de l'ampleur des problèmes posés et la nécessité de former des équipes valables qui ne s'improvisent pas par addition toute simple d'individus de formations différentes.

Il dégage enfin une leçon : les résultats de ces travaux gigantesques, qui représentent des sommes fabuleuses, sont attendus non seulement par des millions de Français, mais par d'autres millions d'Européens.

Il faut donc pouvoir prendre ses responsabilités dans l'action parce que, "au-delà de l'importance d'un ouvrage technique, au-delà de l'importance de l'organisation des loisirs, apparaît un élément plus important encore : la possibilité pour les hommes de se connaître, celle de créer des amitiés et entre amis il n'y a pas de guerre, c'est la paix. Voilà le plus important.

Résumé fait à partir de notes
prises par Charles Carlier, urbaniste.

1. The first of these is the fact that the
the first of these is the fact that the
the first of these is the fact that the
the first of these is the fact that the
the first of these is the fact that the

2. The second of these is the fact that the
the second of these is the fact that the
the second of these is the fact that the
the second of these is the fact that the
the second of these is the fact that the

3. The third of these is the fact that the
the third of these is the fact that the
the third of these is the fact that the
the third of these is the fact that the
the third of these is the fact that the

4. The fourth of these is the fact that the
the fourth of these is the fact that the
the fourth of these is the fact that the
the fourth of these is the fact that the
the fourth of these is the fact that the

5. The fifth of these is the fact that the
the fifth of these is the fact that the
the fifth of these is the fact that the
the fifth of these is the fact that the
the fifth of these is the fact that the

6. The sixth of these is the fact that the
the sixth of these is the fact that the
the sixth of these is the fact that the
the sixth of these is the fact that the
the sixth of these is the fact that the

7. The seventh of these is the fact that the
the seventh of these is the fact that the
the seventh of these is the fact that the
the seventh of these is the fact that the
the seventh of these is the fact that the

8. The eighth of these is the fact that the
the eighth of these is the fact that the
the eighth of these is the fact that the
the eighth of these is the fact that the
the eighth of these is the fact that the

Synthèse des communications

JEAN ALAURENT

Synthese des communications
de la Commission

LE QUÉBEC FACE À L'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL SYNTHÈSE DES COMMUNICATIONS

par JEAN ALAURENT,
professeur titulaire, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

Bien que les négrilles cités par M. Guy Dubreuil, piégeurs et monothéistes, que j'ai personnellement connus dans le pays de Mouyoundzi, aient quelques supériorités sur nous (dont, selon le R. P. Trilles, celle de transmettre des maladies de l'homme à l'arbre) il est permis de mettre en question leur paternité dans l'"aménagement du territoire", si l'on comprend celui-ci comme un exercice de haute logique et de mise en jeu d'un nombre parfois décourageant de mécanismes sociaux, politiques, économiques et techniques.

Mais par ce "retour aux sources" nous rencontrons d'emblée le schéma qui contient l'action de planification entre des approches purement pragmatiques et la tendance normative, "utopique" ou idéologique : éternel dialogue entre Don Quichotte et son Sancho (néanmoins fidèle) dans un triple développement méthodologique des buts vers les opérations; du long au court terme; des univers géographiques et socio-économiques supérieurs aux sous-secteurs de l'aménagement le plus minutieux; des plus riches collectivités au plus humble ménage, cellule élémentaire.

M. Carlier, riche d'une longue expérience pratique, ne nous a pas moins mis en garde contre l'esprit Sancho, tout en nous communiquant quelque angoisse quant au coût durable des erreurs d'optique ou de méthode.

Il nous a rappelé la contradiction courante entre le mandat démocratiquement donné aux élus et l'opposition qu'ils rencontrent à l'heure de décisions précises, rarement saluées d'applaudissements unanimes : l'homme de l'art y rencontre, comme l'eut dit Prévert, "les durs pépins de la réalité".

Ceux-ci nous les retrouvons tout au long du solide exposé de M. H. Hirsch sur l'action des gouvernements pour une industrialisation décentralisée : dans quelle mesure l'idée généreuse

d'amener l'ensemble des citoyens à des indices économiques dignes de la "société de l'abondance" peut-elle être menée, souvent à contre-courant, sans provoquer l'affaiblissement global de ces indices, ou admettre des migrations susceptibles de suggérer plus tard un ouvrage immanquablement intitulé "Montréal et le désert québécois" ?

Si les résultats acquis dans les premières années d'application de procédés assez nouveaux en Amérique du Nord sont décevants (comme on pouvait le prévoir d'après des expériences européennes d'ailleurs plus complètes), ils ne sont pas décourageants et l'on n'a pas épuisé l'arsenal des moyens gouvernementaux susceptibles d'opposer le principe de la rentabilité diffuse à l'orientation des capitaux privés vers des coalescences jugées "monstrueuses" ou "puissantes" selon les échelles géographiques et politiques, ou peut-être le pessimisme inconscient de l'observateur.

Il n'est pas sûr d'ailleurs que le capitalisme d'Etat réussisse toujours, malgré ses moyens, à surmonter cette tendance (comme il a été constaté à Moscou) et à résoudre cette tension ville-campagne que Engels considérait comme une des plus graves contradictions du régime capitaliste.

Mais le système économique n'est pas seul en cause et M. Dubreuil a mis en lumière, dans un tout autre milieu, l'influence tenace de l'histoire — et de son héritage de mythes — sur une politique géonomique, surtout si les responsables de celle-ci ne se trouvent pas en esprit et en situation géographique, au centre du problème.

On peut être tenté d'appliquer le terme "périphérique" à une telle position mentale sans qu'elle s'affirme d'ailleurs plus proche de la solution de problèmes eux-mêmes périphériques en termes d'espace, comme le montrera M. Marcel Bélanger.

Est-il possible, si l'on a identifié au sommet de la structure des pouvoirs les conséquences de cet "alourdissement des sociétés stables, faisant figure d'ordre naturel", et à l'échelon opérationnel la contradiction entre le mandat électoral et la résistance aux réalisations, de contourner une double difficulté par le recours à une participation plus purement démocratique ?

L'expérience du praticien comme l'analyse du politique ne permettent guère de l'espérer et les "hiérarchies parallèles" en vigueur dans certains pays nous éloignent par trop des modèles auxquels nous devons recourir, fut-ce temporairement.

La géographie humaine commande également leur usage, et le schéma "région centrale-périphérie-Grand Nord" présenté par M. Bélanger suggère immédiatement des modalités d'action assez différentes, avec des objectifs dont les données se trouvent à l'échelle continentale souvent, sans s'interdire de descendre à celle du clocher.

D'une part, d'immenses espaces, apparaissant plus comme des coffres-forts de kilowatts, de minéraux et de cellulose et des cadres d'une vie que le climat réduit à des expressions ponctuelles.

D'autre part, une plaine fertile, stratégiquement placée dans le continent, et qui évoque par cette situation même (comme par sa densité future) l'exemple des Pays-Bas : position clé, port puissant, urbanisation intense, potentiel agricole. Mais la Hollande a le sens aigu de la pénurie d'espace, tandis que l'Amérique n'en a pas encore conscience : dans le grand Québec même la "vocation agricole" ne dépasse pas la superficie du Portugal.

Elle est peut-être plus réduite encore si l'on considère les systèmes actuels de commercialisation qui condamnent le fermier géographiquement ou économiquement périphérique à vivre en partie de quelque forme de la solidarité nationale.

Les dimensions et la permanence des problèmes y conduisent à mettre en question un aménagement de caractère "thérapeutique", procédant "au coup par coup" dans des cadres géographiques trop restreints, par opposition à une approche élevée à un niveau supérieur par la prospective et une conscience plus précise des "univers" socio-économiques. La question ne se pose même plus si l'on considère l'ordre de grandeur des populations prévues pour l'an 2000 entre Montréal et Québec.

Ces actions dites "thérapeutiques" se situent sauf exception dans les régions périphériques souffrant, malgré la solidité historique de leurs structures, d'une asthénie relative qui suggère immédia-

tement des apports de sang neuf (mais nous avons vu leur incertitude) et des conversions.

Ici apparaît un peu partout la panacée "tourisme" succédant à la panacée "industrie". On saura gré à Mlle Routaboule d'avoir montré, en rappelant les besoins de la société contemporaine, quelles études appelle la réponse à leur donner : la simple possession d'un paysage ne justifie que très partiellement les espoirs locaux qu'elle suscite quand la clientèle potentielle possède des moyens croissants de trouver ailleurs les contrastes de milieu, et surtout une certaine intensité de vie : la pure contemplation n'attire finalement qu'un faible pourcentage de nos concitoyens : pour beaucoup elle se réduit en durée au réglage de leurs caméras.

Entre "la vigne ? le vigneron ? et le vin ?" ceux-ci choisiront peut-être le vigneron. N'ayant pas le privilège d'être du sexe féminin, j'opterai carrément pour le vin, apte au surplus à colorer en tout endroit ces loisirs que notre consoeur a fort judicieusement distingués du tourisme, par leur caractère quotidien ou hebdomadaire, dans une double échelle régionale.

A l'ère dite des loisirs, partout annoncée sans être toujours constatée (si, par exemple, la réduction des horaires de travail ne compense même pas la durée des transports quotidiens) les experts sont de plus en plus attentifs à cette "quatrième fonction" classique depuis trente ans grâce au groupe CIAM : "se cultiver le corps et l'esprit".

Pour l'urbaniste cela va de soi, et il est déjà habitué à la lutte contre le gaspillage des espaces et le massacre des paysages, mais l'échelle a changé; ce ne sont plus les espaces verts d'un quartier, mais ceux d'une région.

M. Dorion a développé pour nous les significations de ce terme ambigu complétant celles que les géographes américains du "National Resources Committee" ont dégagées dès 1935 et que l'on retrouve en 1954 dans l'"Encyclopédie Française" au tome portant le beau titre de la "Civilisation quotidienne" : nous voyons bien qu'au statisme des premières définitions géographiques s'ajoutent, se combinent, des facteurs subjectifs, des notions d'activité, généralement polarisées où la complémentarité succède-

de à l'homogénéité, la zone d'influence au paysage, la conscience collective à la géométrie administrative, sans que nous puissions oublier, d'autre part, les "univers" spirituels, politiques, économiques, financiers d'échelles supérieures.

Mais le passage du statisme au dynamisme ne se constate pas seulement dans la nature des critères choisis : on le retrouve dans l'intention de ne pas se contenter d'analyses et d'offrir à la volonté d'action de l'Etat la "région de plan".

En Amérique du Nord, la vallée de la Tennessee nous en offre encore le meilleur exemple, resté sans lendemain aux Etats-Unis : finie la crise économique, foin de l'intervention fédérale, comme le programme régional du "Pacific Northwest" l'a prouvé en disparaissant.

M. Cazalis a bien montré comment la disparité de ces régions de plans — dont certaines se définissent d'emblée par leur isolement — orientera la variété des objectifs et des moyens en matière de programmes, mais aussi l'inventaire des ressources naturelles ne préfigure pas nécessairement la carte de la prospérité.

Celle-ci, en effet, s'esquisse en termes de "coulées" et de "noeuds" par contraste avec les obstacles et les contrées "enclavées" par ces obstacles, la distance, le climat même, qui découragent les investissements au-delà du secteur primaire et d'un premier cycle de transformation.

Les cycles suivants, dont la sensibilité aux faits de population régionale va croissant, rendent plus aléatoire l'emploi des correctifs gouvernementaux dans ces zones sous-développées des nations les plus riches.

Ils ne sauraient être négligés; encore moins abandonnés, mais la "thérapeutique" ne peut prendre son plein effet que dans une action positive, constructive, impliquant l'usage et souvent la création de moyens constitutionnels, légaux et administratifs.

Il ne saurait donc s'agir de la simple coordination éminemment souhaitable en tout état de cause : M. Benoît Bégin vous a prouvé que la valeur des décisions dépend de l'application préala-

ble d'une méthodologie précise, proprement celle de l'urbanisme si l'on veut bien comprendre que cette discipline dépasse la composition en plan pour prendre le caractère opérationnel d'une des formes essentielles de la planification.

Si la possibilité de donner un caractère "compréhensif" ou "englobant" à la planification régionale est contestée comme utopique par certains au nom de l'art du possible immédiat ou du mythe de la somme des intérêts particuliers, il reste que les progrès de la méthodologie "géonomique" doivent nous encourager à l'appliquer au plus tôt à une seconde "région pilote" et nous avons vu que la définition des objectifs peut précéder celle des lisières territoriales.

Si, dans une trop courte période, M. Benoît Bégin n'a pu nous donner qu'un rapide commentaire de schémas susceptibles d'entraîner la pensée dans maintes directions, nous aurons du moins constaté l'existence d'un processus rationnel, d'une manière de "sérieux les questions" issue d'une recherche théorique enrichie par l'expérience, et dont les développements eussent suffi à emplir notre horaire.

Mais la méthodologie la plus raffinée reste jeu de l'esprit si la conscience collective entrave la démarche des pouvoirs publics dans la volonté de faire face aux échéances à moyen terme, et d'ouvrir les perspectives du futur.

M. Georges Robert en nous rappelant certaines données ou résultats de l'évolution du pays (en chiffres nullement utopiques, puisque empruntés au grave Conseil Economique du Canada) entraîne une première conviction : le laisser-faire n'est pas de mise; les mouvements sont trop rapides pour que l'on puisse se confier au jeu des ajustements spontanés : sans adaptation des esprits et des systèmes, on risque d'"entrer dans l'avenir à reculons".

En inventoriant les instruments politiques et administratifs indispensables, il a souligné surtout l'absence de ces moyens, qu'il s'agisse d'une loi d'urbanisme instaurant les entités plurimunicipales, régionales, voire "mégapolitaines", ou d'un double processus de déconcentration régionale, accompagné de la mise en place d'un personnel coordonné, et non nécessairement nom-

breux. Ils sont, comme l'a souligné M. Sokolski, essentiels au dynamisme de la région, suivant l'adage, excellent en ce domaine: "aide-toi, le ciel t'aidera", l'intelligence des problèmes devant se substituer aux préjugés.

Mais à l'échelon local lui-même, pourtant le mieux pourvu par la loi, la difficulté de passage du municipal à l'agglomération (voire à "la zone d'économie urbaine") apparaît, et si la ville est une unité d'administration et de conscience elle est rarement demeurée une entité de planification.

D'où une première série de problèmes que la loi française de 1943, par exemple, avait réglés au moins dans la lettre administrative, sans qu'il s'agisse de compromettre la personnalité communale. Des dispositions analogues de notre future loi d'urbanisme doivent y pourvoir.

En remontant dans la hiérarchie des "territoires" de planification, voici les sous-régions et les "régions" dont nous savons maintenant quoi penser: les cadres sont dessinés, mais la coquille est temporairement vide. Quant à la province État, je pense que nous pouvons souscrire entièrement aux propos de notre président.

Son exposé, comme celui du professeur Bégin, suggère la dimension et la complexité des efforts à accomplir. Mais l'action ne peut pas attendre que tous les instruments sans exception soient mis en place: rappelons-nous pour en faire une devise cet entretien du maréchal Lyautey avec son directeur des Eaux et Forêts: "...Mais, Monsieur le Maréchal, il faut cent ans pour faire un cèdre!..." "Raison de plus pour planter dès demain matin."

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

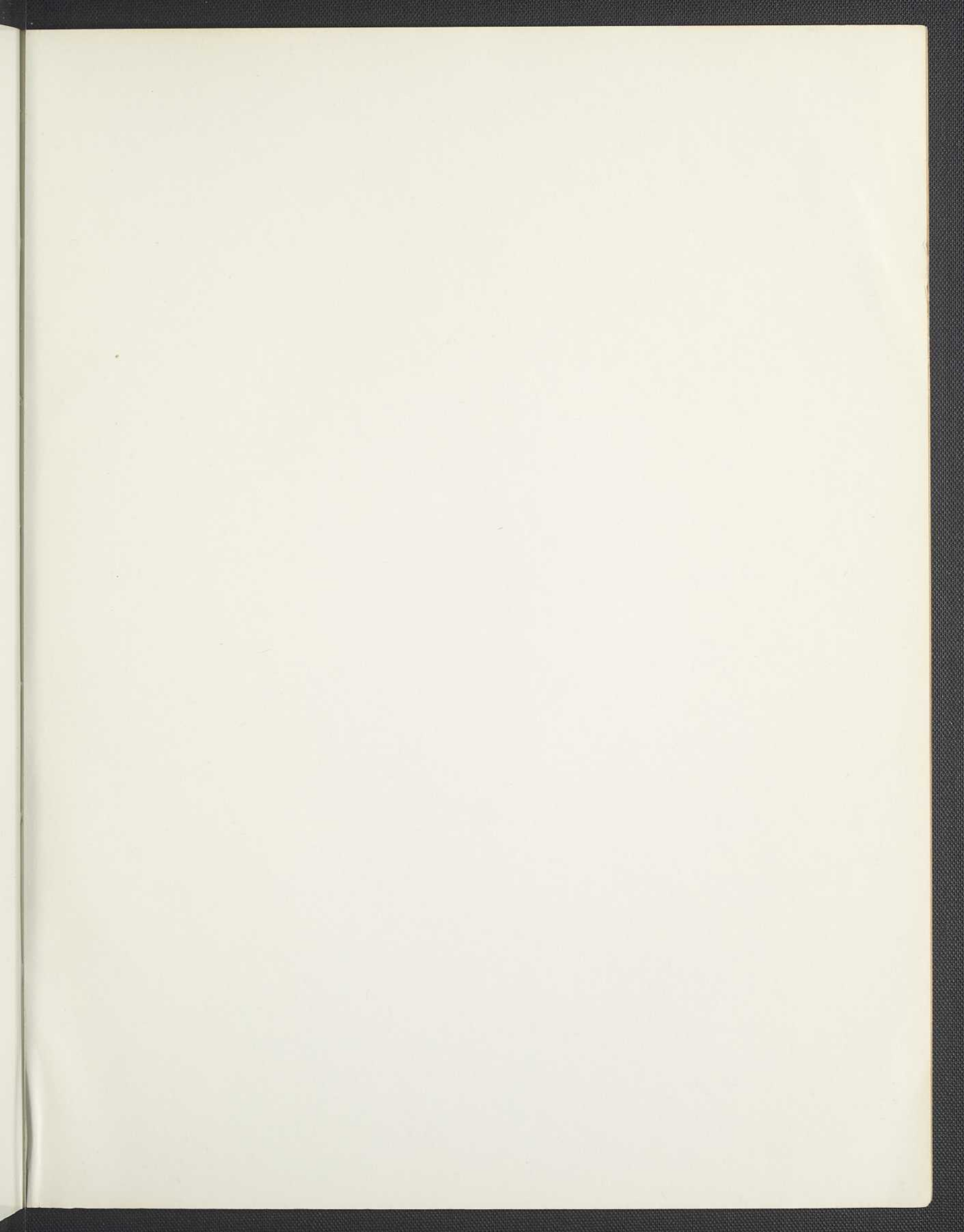
THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

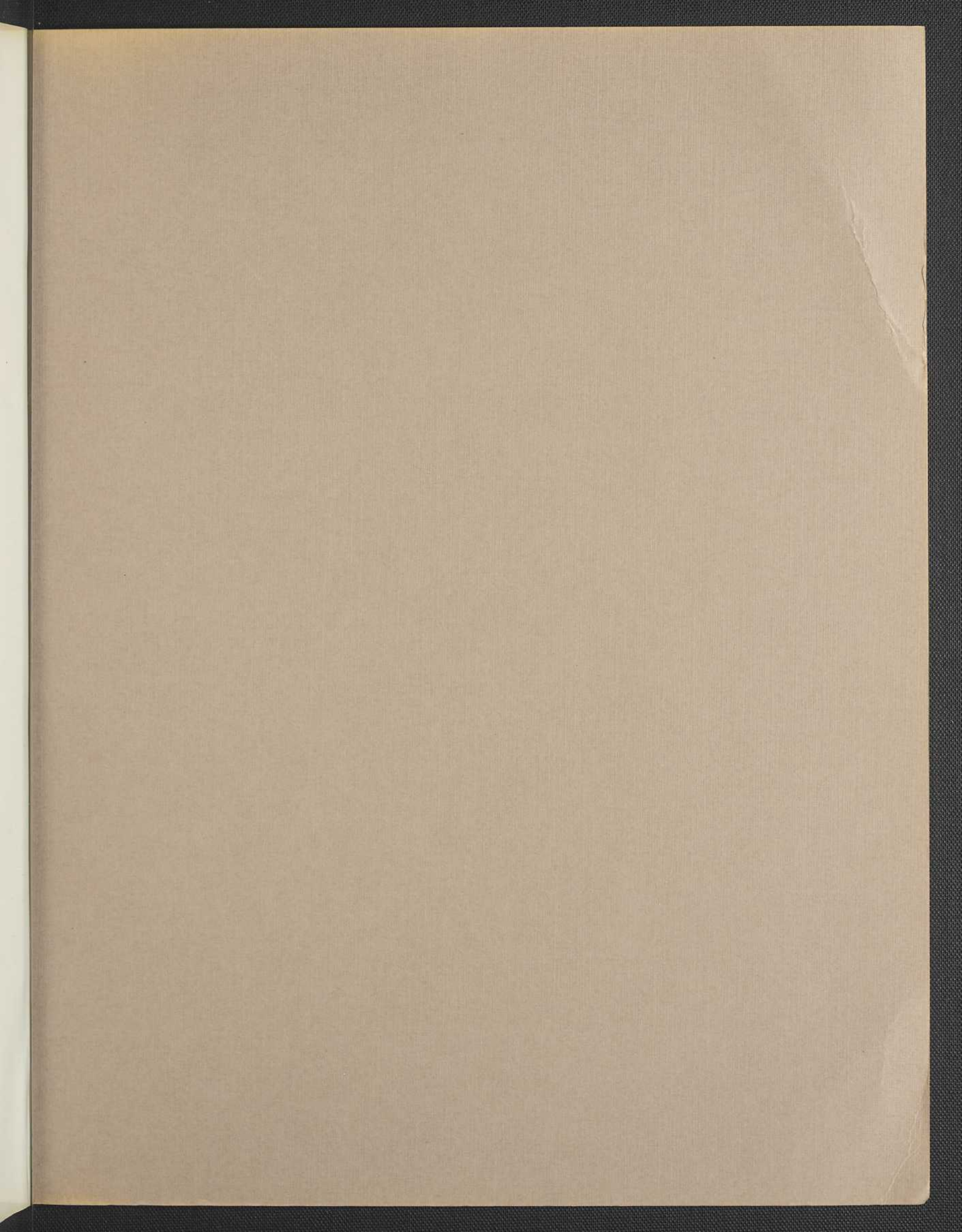
THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY









BNQ



000 261 449