

Aménagement du territoire. Consolider le modèle multipolaire. Des exemples étrangers

Bernard Vachon

Professeur retraité du département de géographie de l'UQAM

Spécialiste en aménagement et développement territorial

Aménager le territoire c'est tenter de répondre au mieux à la question suivante : « Dans quelle ville ou dans quel modèle d'occupation du territoire souhaitons-nous vivre ? » Y répondre nous amène sur le terrain politique, car c'est là que les décisions seront prises, sur la base d'une vision éclairée pour orienter, réguler et accompagner les forces de construction des territoires, en vue de la forme ou du modèle de villes et de campagnes souhaitées, en phase avec les réalités du monde actuel et anticipé, et du projet de société. Dans cette opération, le terrain politique est partagé entre l'État et les collectivités territoriales.

Le XXe siècle aura été le siècle de la concentration économique et démographique sur quelques pôles urbains, un mouvement qui s'est amplifié après la deuxième guerre mondiale dans la plupart des pays. Le Québec n'a pas échappé à ce mouvement d'hyperconcentration sur les agglomérations métropolitaines de Montréal et de Québec.

Environ 61% de la population du Québec et 67% de la valeur de la production (PIB) sont concentrés dans ces deux grandes villes. Les facteurs de localisation des entreprises et les besoins de proximité des travailleurs et des consommateurs expliquent en grande partie cette forte concentration. Parallèlement, la vie en région s'est érodée, marquée par le déclin, la dévitalisation des petites villes et villages, et l'exode. Une fracture s'est créée entre ces deux pôles et le reste du territoire, générant des inégalités économiques et sociales. Dans leur croissance, Montréal et Québec ont siphonné les ressources et le capital humain des régions, tout autant que les aides publiques consacrées au développement territorial.

Les signes d'un desserrement à l'avantage des régions

Le modèle métropolitain hyperconcentré suscite de plus d'insatisfaction, de dysfonctionnements, dont les correctifs requièrent des milliards de dollars de la part des contribuables. À Montréal, l'échangeur Turcot, les nouvelles lignes de métro, le Réseau express métropolitain (REM), l'élargissement et la construction d'autoroutes, la réhumanisation de la dynamique sociale, le verdissement des quartiers, la sécurité publique, etc. À Québec, le bourbier du projet du réseau de transport structurant (tramway) et ses coûts, le projet hautement controversé du troisième lien entre les deux rives, le réseau autoroutier, les mesures de densification, les centres d'achat versus les commerces de proximité, etc.

Ce modèle se fissure alors qu'il démontre son inadaptation, à maints égards, aux réalités de la société actuelle issues d'évolutions récentes et en cours, sur les plans économique, technologique, social et environnemental. Plusieurs fuient les grandes villes. L'exode urbain a fait perdre 409 916 personnes à Montréal dans ses échanges interrégionaux entre 2001-2002 et 2019-2020. Si l'on considère uniquement le nombre des « sortants », ce sont 1 092 262 Montréalais qui ont quitté la métropole depuis 2001-2002, dont 62 936 au cours de la dernière année. À Québec, sans être négatifs, les soldes migratoires sont faibles soit une moyenne annuelle de 582 pour la même période.

Alors que les grandes agglomérations font face au départ d'une partie de leur population, les régions témoignent d'une attractivité reconquise. La situation est exacerbée dans le contexte de la pandémie, mais il faut y voir l'exposition au grand jour d'un mouvement qui s'avère de plus en plus irréversible : la renaissance des régions, de leurs villes petites et moyennes et de leurs territoires ruraux.

Le XXI^e siècle s'amorce sur une nouvelle tendance qui est appelée à s'amplifier, celle de l'éclatement de la grande ville au bénéfice du réseau des villes et villages en région. Ce qui ne signifie pas le déclin ou la mort des métropoles (contrairement à ce que prédisent certains auteurs), mais un meilleur partage de la croissance entre celles-ci et les régions.

L'exode des grands centres et l'attraction des régions sont désormais des paramètres incontournables dans l'élaboration des stratégies de planification territoriale. Ces réalités obligent à repenser le modèle concentré et à considérer un modèle complémentaire à la métropole : un modèle redistribué, multipolaire, fondé sur la mobilisation et la consolidation du réseau des villes secondaires et tertiaires en région.

Alors que des efforts de recentralisation sont déployés pour freiner l'étalement des agglomérations métropolitaines, que l'on s'interroge sur le bien-fondé de leur croissance illimitée et que des mesures de densification de leurs périmètres d'urbanisation sont renforcées, le modèle multipolaire offre l'alternative d'une occupation du territoire plus équilibrée, quant à la répartition des populations, des activités économiques, des emplois et des services, sur l'ensemble du territoire. Les citées régionales et les municipalités de centralités deviennent, dans cette perspective, des villes d'équilibre. Les territoires de MRC, dans leurs limites actuelles ou redessinées, constituent des bassins de vie et d'activité irrigués par les pôles secondaires et tertiaires.

Rappel. L'aménagement du territoire est une responsabilité partagée

Pour concevoir, formuler et appliquer les principes et les règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme, une autorité est nécessaire. Au Québec comme ailleurs, l'aménagement du territoire est une compétence partagée. L'État se donne une vision et des orientations générales en matière d'aménagement du territoire, les OGAT (qui sont peu consistantes et contraignantes actuellement au Québec), et des plans national et régionaux

(inexistants au Québec). Puis il y a les Communautés métropolitaines de Montréal et de Québec qui se dotent de plans de développement, les agglomérations urbaines et les MRC qui adoptent des schémas d'aménagement, et enfin les municipalités locales (villes et municipalités rurales) qui élaborent des plans et règlements d'urbanisme conformes aux schémas d'aménagement. Un échelon est absent, celui des régions. Les tables de concertation des préfets à l'échelle des régions administratives, ont peu d'expertise et de ressources pour assumer les responsabilités d'aménagement, conjointement à celles de développement, à ce niveau.

On imagine facilement que selon les pays, les provinces et les villes, les documents d'aménagement et d'urbanisme sont très variables quant aux objectifs poursuivis et aux obligations imposées au développement.

Politiques et stratégies de dispersion du développement territorial

Depuis le début du siècle, plusieurs pays ont réalisé les inconvénients découlant d'une trop forte concentration des populations et des activités économiques sur un nombre limité de pôles urbains. Sans nier l'importance du rôle des agglomérations métropolitaines dans l'essor d'un pays ou d'une province, on a adopté diverses politiques et stratégies pour assurer que la croissance soit régulée et répartie de façon à alléger la gouvernance des grandes villes d'une part, tout en bénéficiant au développement d'autres villes et territoires d'autres part.

À l'aube du XXe siècle, Ebenezer Howard, urbaniste anglais, propose, dans son livre *Tomorrow : A peaceful path to real reform* (1898) le concept des « garden cities », soit une façon nouvelle de penser la ville en opposition à la ville industrielle polluée et dont on ne contrôle plus le développement. Il conçoit la cité-jardin comme une alternative réfléchie et maîtrisée, offrant un équilibre entre emplois et habitations, agriculture et industrie. Dès 1903, Howard met en application ses principes urbanistiques, en réalisant la cité-jardin de Letchworth. Ce concept allait être adopté dans plusieurs pays dont la France.

Mais c'est au lendemain de la deuxième guerre mondiale que les volontés de maîtriser le développement des grandes villes et de répartir les forces de croissance sur un plus grand nombre de territoires se manifestèrent avec plus d'emphasis et de détermination. Ainsi, par l'adoption d'une succession de lois, le gouvernement britannique se donna le cadre législatif pour freiner l'étalement urbain (Green Belt Act de 1946) et ériger un réseau de villes nouvelles (New Towns Act de 1946) pour répartir le trop plein (overspill) des grandes villes telles Londres, Liverpool, Manchester, West Midlands, etc. Ont suivi le Town and Country Act de 1947 et le Town Development Act de 1952 qui précisaient les principes, les orientations et les règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme. De

1946 à 1970, vingt-huit villes nouvelles furent érigées en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

À partir de 1970, on abandonna le concept des New Towns pour celui des « Expanded Towns ». Plutôt de créer des villes à partir de la planche à dessin et de terrains vierges, on optait désormais pour la consolidation et le développement de villes existantes qui polarisaient des territoires hors des grands centres.

La France adopta à son tour une politique de villes nouvelles en 1965 qui se concrétisa par l'édification de neuf cités nouvelles sur le territoire. Comme en Grande Bretagne, l'objectif principal du plan était d'éviter une trop forte concentration urbaine dans les métropoles, notamment Paris, et de réaliser un développement urbain multipolaire. Il s'agissait de favoriser le desserrement des grandes agglomérations et de mettre en valeur des pôles de niveaux secondaire et tertiaire susceptibles d'attirer et d'accueillir une part de la croissance et acquérir une véritable autonomie.

D'autres pays ont adopté, au cours des années 60 et 70, les concepts des villes nouvelles et des villes satellites. Ce fut notamment le cas des pays scandinaves, des États-Unis, et aussi d'Israël.

De 1971 à 1973, alors que je poursuivais des études doctorales en planification urbaine et régionale à la London School of Economics and Political Science en Angleterre, j'ai participé à deux voyages d'étude, l'un en Suède, Norvège et Danemark et un second en Israël, l'objectif principal étant d'analyser « in situ » ces réalisations. Ces voyages d'études ont donné lieu à la publication de deux articles parus dans la revue *Habitat* de la Société canadienne d'hypothèques et de logements (SCHL) dont voici quelques extraits :

(...) En Suède comme dans tous les pays qui se sont lancés dans des programmes de villes nouvelles et de villes satellites après la guerre, les mêmes malaises caractérisent ces réalisations : sentiment d'isolement et de non-appartenance, déficience des services commerciaux et communautaires, limites dans le choix des activités sociales, des types de logements disponibles et des emplois, uniformité du mode de vie, etc. La ville n'est pas une sculpture, il faut cesser de ne penser qu'à la modeler, il faut aussi l'animer.

Si les objectifs à l'origine de l'édification des villes nouvelles, sont sous plusieurs aspects parfaitement justifiables, les résultats enregistrés au fil des ans doivent nous inciter à aborder cette option avec la plus grande prudence.

L'expérience britannique qui compte aujourd'hui 28 « new towns » et qui n'a ménagé aucun effort, ni talent, ni argent pour se doter d'une philosophie et d'une mécanique des plus sophistiquées pour faire de ces villes « artificielles » des centres dynamiques, doit aujourd'hui reconnaître une faillite partielle quant aux aspects sociaux de ces milieux.

Le professeur Peter Self, président du Town and Country Planning Association, déclarait récemment: « New towns must be judged by the quality of their life not just by quantitative achievements, and the relative success in this respect must make one insistently search for improvements »¹.

Il est significatif de constater que les organisateurs d'un « New Towns Tour » auquel participaient ce mois-ci des planificateurs urbains venus du monde entier, aient prévu les activités récréatives et de détente de fins de journées dans les villes-mères voisines mieux équipées et plus animées.

L'explication aux succès partiels des villes nouvelles ne tient pas tant aux législations qu'aux choix des responsables de ces environnements qui n'ont pas su réunir les conditions pour créer des milieux générateurs de vie communautaire. (...)»²

C'est d'ailleurs en partie pour ces raisons que le concept des villes nouvelles en Angleterre et ailleurs a été abandonné pour celui des villes en expansion (expanded towns).

Le cas d'Israël comporte des particularités

(...) Privilégiée des civilisations antiques, la côte méditerranéenne a aussi constitué une zone d'attraction durant les périodes plus récentes. Après la guerre d'indépendance de 1948, la majeure partie des immigrants se sont installés sur la côte, allant grossir les centres urbains existants tels Haïfa et Tel-Aviv C'est pour diminuer cette concentration territoriale que dès 1951, le gouvernement entreprenait une politique de dispersement de la population.

Dans le texte de la proclamation de l'indépendance de l'État d'Israël, l'immigration est considérée comme le sang vivifiant d'Israël et l'on reconnaît comme une mission historique de faire de ce pays la terre patrie de tout le peuple juif. Les portes sont alors toutes grandes ouvertes aux juifs du monde entier et dans la Loi du Retour, décrétée en 1950, la citoyenneté israélienne est accordée de façon automatique à

¹ SELF, Peter. But where will they do? *The Journal of Town and Country Association*, janvier 1972, p.11.

² VACHON, Bernard; Les problèmes urbains québécois et le modèle scandinave. *Revue Habitat*, Société canadienne d'hypothèques et de logements. Printemps 1972, vol. 15, no.3, pp.17-21.

tout immigrant juif. C'est par vagues que l'on répondra à cet appel : dans les 30 mois qui suivront la proclamation de l'indépendance, soit du 15 mai 1948 au 31 décembre 1951, 690 000 immigrants seront accueillis en Israël.

Occupé à l'apprentissage de l'administration nationale après les années de protectorat britannique, le nouveau gouvernement n'avait pas encore de politique bien arrêtée quant à l'intégration de ces milliers de nouveaux arrivants. La majeure partie d'entre eux allait grossir les centres côtiers et le logement était partiellement solutionné en installant des milliers de familles dans d'anciens camps militaires de l'armée britannique.

Très tôt cependant, l'État prit conscience que ces flots d'immigrants pourraient contribuer à assurer une occupation plus équilibrée du territoire et ainsi permettre une mise en valeur de tout le pays.

Pour atteindre cette fin, il fallait entreprendre le développement de l'inland. Les kibboutz, existants ou nouvellement créés, accueillir une partie de ces immigrants mais ce n'était pas suffisant. La stratégie qu'on adopta et qui allait se traduire par la publication d'un Plan national en 1951, fut celle d'un programme de construction de villes nouvelles réparties à travers le pays. Pour donner suite à cette politique, quelque 30 villes nouvelles furent fondées. Certaines d'entre elles ont littéralement été construites dans le désert ; Arad par exemple, qui se trouve à une heure de route environ de la Mer Morte, est érigée en plein cœur du désert du Negev. On imagine assez facilement les problèmes rencontrés lors de la construction de ces villes liées particulièrement à l'approvisionnement en eau et au transport des matériaux.

Toutefois ces noyaux de développement n'allaient pas provoquer l'emballement chez les nouveaux arrivants. La côte demeurait toujours le lieu préféré d'établissement. Malgré le peuplement relativement rapide de plusieurs villes nouvelles, 50% seulement des nouveaux immigrants s'y sont installés et le développement économique régional dont elles devaient constituer l'amorce se fait encore attendre dans plusieurs sous-régions.

Selon le professeur Nathaniel Lichfield du University College de Londres, mandaté par le ministère israélien de l'Habitation pour faire une étude rétrospective du programme des villes nouvelles, trop de chantiers urbains ont été entrepris et à des points du territoire trop isolés. (...) ³

³ VACHON, Bernard ; Urbanisation et planification en Israël. Revue *Habitat*, SCHL, Ottawa, 1973, vol. 16, n° 6. pp. 8-12.

Suite à la guerre des six jours de juin 1967, des politiques d'occupation des territoires nouvellement conquis ont été adoptées, concrétisées notamment par la colonisation israélienne de ces terres. Ces colonies, ou implantations, sont des communautés de citoyens israéliens établies dans la péninsule du Sinaï, les territoires palestiniens occupés de Gaza et de Cisjordanie, ainsi que sur le Plateau du Golan.

En 2020, ces colonies israéliennes totalisaient plus de 705 000 habitants répartis comme suit : environ 440 000 personnes en Cisjordanie, plus de 230 000 à Jérusalem-Est et dans les villes créées aux alentours (réservées aux Israéliens), et environ 35 000 sur le Golan.

Ces populations de colons sont réparties dans près de 150 implantations en Cisjordanie et plus de 35 sur le plateau du Golan. Certaines colonies sont devenues des villes, comme Ma'aleh Adumim qui compte près de 40 000 habitants ou Ariel qui en compte 20 000.

La politique de colonisation s'est intensifiée depuis l'arrivée de Benjamin Netanyahu au pouvoir en 2009. En janvier 2020, le gouvernement d'Israël déclare souhaiter plus que doubler la population dans ses colonies en Cisjordanie occupée, pour atteindre un million de colons d'ici dix ans.

La politique des colonies du gouvernement israélien a été condamnée par des votes de l'Assemblée générale des Nations unies dans le cadre de résolutions du Conseil de sécurité. Ainsi, ces colonies sont jugées illégales au regard du droit international.

La politique de colonisation en Israël s'inscrit dans un processus d'occupation territoriale par la force, conduite par l'armée israélienne en réponse aux volontés expansionnistes du gouvernement.

Le Plan de la région Sud-Est en Angleterre

Au cours des années 70, l'Angleterre adopta d'autres mesures pour freiner la croissance de Londres et favoriser le développement d'autres villes dans la région du Sud-Est du pays. Ainsi fut adopté en 1970 le « Strategic Plan for the Sout-East ». Ce plan régional, considéré comme « the most important document on regional planning in Britain since Abercrombie » (Patrick Abercrombie avait créé le plan du Comté de Londres en 1943 et celui du Grand Londres en 1944), comportait plusieurs mesures pour déconcentrer la population et l'emploi de la ville de Londres au profit de villes moyennes de la région du Sud-Est.

Une prescription phare consistait à limiter les espaces à construire ainsi que le nombre de permis de construction dans les arrondissements du Grand Londres; d'autres dispositions du plan visaient à encourager la construction domiciliaire et l'installation d'entreprises

dans des villes telles Portsmouth, Douvres, Winchester, Hastings, Guilford, Chichester, Canterbury, etc. Il s'en suivit une véritable crise du logement à Londres, ce qui avait été anticipé. Lorsque de nouveaux appartements ou ensembles résidentiels étaient mis en vente, la demande était telle qu'on a vu de longues files d'attente se créer devant les bureaux de vente. Certains acheteurs potentiels allaient jusqu'à dormir dans leur voiture pour s'assurer d'être sur place au moment de la vente des unités d'habitation. Le gouvernement fut l'objet de fortes pressions pour que des portions du Green Belt soient libérées et rendues disponibles au développement résidentiel. Mais le gouvernement ne céda pas. Il faut comprendre qu'en Angleterre le Green Belt est une véritable « sacred cow » comme on se plaît à le dire. La situation allait se régulariser au fil des années suivantes.

À travers ces exemples, on constate que des décisions peuvent être prises, en matière d'aménagement du territoire, pour orienter le développement dans le but de combattre des fractures territoriales et de promouvoir un meilleur équilibre entre la croissance des grandes villes et celle des régions et de leur réseau de villes secondaires et tertiaires, et de leurs espaces ruraux.

L'exemple d'Israël se présente comme un cas à part puisqu'ici l'aménagement du territoire se met au service d'une idéologie de conquête territoriale, à l'encontre du droit international, suite à la guerre d'indépendance de 1948, puis, dans une seconde étape, après la guerre de six jours.

« Montréal en l'an 2020... si on le veut »

Ce tableau d'exemples de politiques et de stratégies d'aménagement volontariste de l'espace dans le but de déconcentré le peuplement et l'activité économique, ne saurait être complet sans l'évocation d'un concept de restructuration de la région de Montréal proposé en 1972 par un conseiller au ministère d'État aux Affaires urbaines à Ottawa, Monsieur Michel Lincourt. Celui-ci en avait présenté les grandes lignes lors d'une conférence ayant pour titre « Montréal en l'an 2020... si on le veut » à laquelle le quotidien La Presse avait largement fait écho dans ses pages les 19 et 20 décembre 1972. Voici quelques extraits de sa conférence et mes réactions contenus dans un article paru sur trois jours consécutifs, aussi dans La presse, les 15, 16 et 17 mars 1973. J'étais alors étudiant à Londres.

C'est lundi matin le 22 janvier 1973. Alors que le train roule en direction de Londres, dehors les paysages défilent. C'est la première fois depuis le début de l'hiver qu'il y a une mince couche de givre sur les toits et les pelouses. Ce simulacre de neige qui, par le temps que j'arriverai à Trafalgar Square aura déjà fondu, me rappelle avec nostalgie la neige du Québec, l'atmosphère qu'elle sait créer ainsi que le mode de vie auquel elle nous a habitués.

J'ai entrepris la lecture du texte d'une conférence prononcée par Monsieur Michel Lincourt, conseiller au ministère d'État aux Affaires urbaines à Ottawa, lors d'un symposium organisé par le Conseil québécois de l'Environnement. Sous le titre de « Montréal en l'an 2020... si on le veut », Monsieur Lincourt expose sa vision futuriste de Montréal basée non pas sur « un futur tendanciel qui ne serait que la projection de l'état actuel », mais plutôt sur « un futur voulu qui tient compte d'aspirations populaires actuelles, de l'application de concepts novateurs et de l'élaboration de solutions aux problèmes urbains actuels ». Un tel programme a vite fait de me sortir de ma rêverie et c'est avec curiosité que je poursuis la lecture du texte. Mais cette curiosité est vite déçue. Le projet proposé s'avère un ramassis d'idées farfelues inspirées davantage par quelque esprit fantaisiste plutôt que par une rationalité éclairée.

Dans une première idée-choc, Monsieur Lincourt propose de faire de Montréal une « ville-état » qui occuperait totalement l'île de Montréal, et de « raser les vastes banlieues de la région métropolitaine » afin de créer une « couronne de loisirs champêtres et de cultures maraîchères autour de Montréal ». Ville Laval disparaîtrait, ainsi que les municipalités de la Rive sud ! (...)

La seconde idée révolutionnaire du conseiller Lincourt est de « concentrer sur l'île de Montréal 5 millions de personnes réparties en 50 quartiers d'environ 100 000 habitants chacun ». Comment peut-on raisonnablement souhaiter une telle augmentation de la population de Montréal ? Quels bénéfices peut procurer cette hyperurbanisation ? La situation créée par l'accroissement spectaculaire de la population de l'île de Montréal se trouve aggravée par l'absence de concentration résidentielle verticale, les immeubles suggérés ne comportant que six ou sept étages, maximum. Une verticalisation plus grande de la densité aurait le mérite de dégager des espaces au sol en vue d'affectations diverses.

« L'automobile serait bannie dans une proportion de 95% » pour être substituée par « un système universel de taxi, un circuit automobile transcanadien (recouvert l'hiver d'une voute de plastique transparent) et quelques rares automobiles en service 24 heures sur 24. À cela s'ajouteraient des mini-trains faisant la navette sur la rue Sainte-Catherine, et le métro qui sert à alléger le système de taxis à certaines heures ». Aucune mention n'est faite d'un système de transport en commun intégré. (...)

Je ne doute pas qu'il soit physiquement possible de loger 5 millions d'habitants sur l'île de Montréal, mais mon inquiétude porte plutôt sur les effets d'une telle hyperurbanisation. Les prés verdoyants de la rive sud vont-ils embaumer les

cubicules du quartier Rosemont ? Les activités champêtres de la couronne verte vont-elles procurer une thérapie suffisante à l'homo urbanissimo ? (...) »

Une autre idée développée par Monsieur Lincourt porte sur un concept novateur d'habitation. La structure dominante est un îlot de six ou sept étages d'environ 300 pieds de côté, amalgame de commerces, de bureaux, de lieux d'activités diverses et d'appartements. Chaque îlot est bordé de rues piétonnes et des parcs pour enfants sont aménagés sur les toits. Faute de jardins privés ou d'espaces communautaires, « chaque appartement possède une très large terrasse ». L'idée révolutionnaire réside dans le fait que « de l'intérieur de chaque appartement on ne voit que de la verdure et des fleurs, végétations luxuriantes qui débordent de toutes les terrasses des logis ». (...) L'hiver ne causera plus d'ennuis car « les rayons d'un chauffage à l'infrarouge maintiendra une relative chaleur durant tout l'hiver ». (...)

Cet inspiré conseiller conclut sa causerie sur ces propos: « Les Montréalais de l'an 2020 seront des êtres de synthèse et détenteurs d'une sagesse étrange puisque leur ville est devenue l'un des plus importants carrefours du monde. Avec les étrangers, ils communiquent à l'aide des langues internationales, mais entre eux ils parlent le québécois, dérivé fort mélodieux du français. Leur langue est une langue de musique électrochimique, d'ultra-lumière et d'infra-son. » (...)

Si les politiques de nos gouvernements en matière de développement et d'aménagement urbains sont conseillées sur le ton dont le Conseil québécois de l'environnement a été instruit par M. Lincourt, l'avenir est inquiétant !

Nous voici en 2021. Ouf ! Nous l'avons échappé belle.

Un contexte propice à la consolidation du modèle multipolaire

Le Québec est déjà doté d'un réseau d'environ 130 villes régionales et de centralité, et de quelque 1 000 municipalités rurales sur l'ensemble de son territoire. Nul besoin d'édifier des villes nouvelles. Le modèle multipolaire d'aménagement et de développement territorial a ainsi une assise historique qui n'attend qu'une politique nationale pour devenir la trame structurante du développement de l'ensemble des régions du Québec, dans un effort concerté et complémentaire avec les agglomérations métropolitaines.

Et le contexte actuel, tel qu'il a été évoqué plus haut, est particulièrement propice pour une telle option d'aménagement et de développement territorial. La dématérialisation de larges pans de l'activité économique, le désenchantement d'une partie de la population à l'égard des grandes villes, la quête d'une meilleure qualité de vie, l'attractivité reconquise des villes et villages en région, le boom du télétravail qui est appelé à s'amplifier et à s'instaurer

comme organisation du travail souhaitable dans plusieurs domaines, sont autant de réalités nouvelles qui viennent supporter et légitimer le modèle multipolaire d'occupation et de vitalité des territoires.

Une telle option sera suivie de décisions pour assurer le renforcement des entités urbaines afin d'accroître leur attractivité et leurs capacités concurrentielles, et pour accompagner les entreprises dans leur implantation en région. On verra aussi à faire en sorte que les MRC deviennent de véritables bassins de vie et d'activité, dotés des emplois et des services publics et privés afin qu'elles puissent tendre au plus haut niveau d'autonomie.

Une telle conception et entreprise d'occupation du territoire se traduira à terme par un rapprochement entre lieux de vie et lieux de production, permettant de travailler là où l'on souhaite vivre. Ainsi, un effet non négligeable de cette planification territoriale sera de réduire les longs déplacements entre les lieux de résidence et les lieux de travail, diminuant d'autant les émissions de gaz à effet de serre.

C'est une option certes ambitieuse, voire audacieuse, mais qui souscrit aux tendances et aux besoins actuels et futurs de la société tout autant qu'aux principes du développement durable. L'enjeu de l'aménagement du territoire n'est pas de perpétuer le modèle actuel qui origine des sept dernières décennies (qui commence à s'effriter d'ailleurs), mais d'anticiper le futur et de penser un cadre de vie et de travail qui lui sera le plus approprié. Cette position n'est pas à contre-courant, mais dans le sens des évolutions en cours. Ce qui est à contre-courant c'est croire que les courbes statistiques négatives du passé sont immuables et déterminantes des trajectoires futures, prenant pour marginaux et conjoncturels les signes d'exode urbain et d'attractivité régionale, qui se font pourtant de plus en plus prégnants depuis les dernières années.

Gare aux fossoyeurs des régions, des petites villes et villages, qui sont captifs de l'idéologie de la métropolisation, salvatrice omnipuissante de la société de demain, alors que les régions intermédiaires et éloignées des pôles métropolitains seraient, à leurs yeux, sous la menace permanente du déclin et de la dévitalisation.

Croire en l'avenir des territoires hors des grandes agglomérations n'est ni utopique, ni optimiste, ni jovialiste, mais réaliste. Cette position est fondée sur une lecture et une analyse des tendances et des données observables. Ce qui suppose de se débarrasser d'idées préconçues, de lieux communs, de représentations fausses et de grilles d'analyse inadaptées. Un nouveau regard est nécessaire, celui de la prospective et de l'anticipation, fondé sur les effets et conséquences des bouleversements qui traversent la société.

Un duo inséparable : Aménagement du territoire et Développement local et régional

Il est devenu courant de faire la critique des politiques « en silo » du gouvernement, c'est-à-dire des politiques verticales conçues et formulées dans le cadre du champ de compétence de chaque ministère, plutôt que des politiques issues d'une démarche transversale, recoupant plusieurs ministères, plus conforme à la complexité des problématiques en cause. Et cette critique ne vient pas que de l'extérieur, mais est aussi présente au sein de l'appareil gouvernemental.

S'il est un domaine dont les questionnements devraient recevoir une attention transversale, c'est bien celui de la planification territoriale qui fait appel à des mesures d'aménagement d'une part et de développement d'autre part. Sans être fondues dans une même politique ou loi, les préoccupations d'aménagement et de développement territorial devraient donner lieu à un dialogue large entre le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation d'une part, et le ministère du Développement économique régional d'autre part. Comme troisième partenaire, le ministère des Transports aurait des contributions utiles au cheminement de ce dialogue. Ainsi que le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation, notamment à propos du zonage agricole, mesure foncière d'envergure, qui fait cavalier seul en parallèle aux orientations et interventions de l'aménagement du territoire.

Une vision commune quant au rôle et à l'avenir des territoires devrait être dégagé de ce dialogue. Des orientations générales seraient précisées, des principes, des objectifs et un cadre normatif seraient définis. La Stratégie de développement territorial viendrait, par un ensemble de mesures, confirmer et appuyer les volontés exprimées relatives à l'occupation et à la vitalité des territoires. Ces mesures ne se limiteront pas à un buffet d'aides aux entreprises et aux porteurs de projets économiques, mais viseront l'ensemble de l'écosystème du développement local et régional, englobant la formation de la main-d'œuvre, l'innovation, le partenariat, le développement de niches, de créneaux, de grappes de production, de produits à valeur ajoutée..., l'appartenance territoriale, la valorisation des patrimoines naturels et bâti, etc.

Une politique intégrée d'aménagement et de développement de l'espace aura le souci de doter les territoires des infrastructures, équipements et services publics répondant aux besoins et aux attentes des communautés inscrites dans la modernité et vivant à son rythme.

Le Québec de demain se construira avec ses métropoles, ses villes petites et moyennes et villages... et la diversité de ses régions.