

Recherches sociographiques



L'aménagement du territoire : quelques perspectives globales

Fernand Dumont

Volume 1, Number 4, 1960

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/055047ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/055047ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dumont, F. (1960). L'aménagement du territoire : quelques perspectives globales. *Recherches sociographiques*, 1(4), 385–399.
<https://doi.org/10.7202/055047ar>

Article abstract

À l'occasion de son Congrès annuel, tenu à l'Université Laval du 28 au 30 octobre 1960, l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences a consacré une journée de ses travaux à un symposium sur les "Problèmes d'aménagement du territoire". Au cours de la journée, des spécialistes des sciences expérimentales et des sciences sociales ont exposé le point de vue de leurs disciplines respectives par rapport à l'aménagement du territoire et livré les résultats de certains de leurs travaux. Au terme de ces assises, en séance publique, Fernand Dumont a prononcé une conférence dans laquelle il a cherché à préciser la signification et les dimensions réelles du problème de l'aménagement du territoire tel qu'il se pose dans une société comme la nôtre. Nous reproduisons le texte de cette conférence.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE :

QUELQUES PERSPECTIVES GLOBALES

A l'occasion de son Congrès annuel, tenu à l'Université Laval du 28 au 30 octobre 1960, l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences a consacré une journée de ses travaux à un symposium sur les "Problèmes d'aménagement du territoire". Au cours de la journée, des spécialistes des sciences expérimentales et des sciences sociales ont exposé le point de vue de leurs disciplines respectives par rapport à l'aménagement du territoire et livré les résultats de certains de leurs travaux. Au terme de ces assises, en séance publique, Fernand Dumont a prononcé une conférence dans laquelle il a cherché à préciser la signification et les dimensions réelles du problème de l'aménagement du territoire tel qu'il se pose dans une société comme la nôtre. Nous reproduisons le texte de cette conférence.

Dans le foisonnement actuel des travaux, l'aménagement du territoire est présenté sous deux éclairages : d'une part, d'après la visée méthodologique des diverses sciences de la nature et de l'homme; d'autre part, dans des cas concrets qui illustrent soit des zones de sous-développement, soit des tentatives d'aménagement de l'espace québécois. Je ne prétends proposer ici ni un résumé, ni une synthèse de ces sciences ou de ces expériences. Même si la diversité des disciplines intéressées à notre thème est grande (et peut paraître agaçante), ce serait faire montre d'un esprit bien superficiel que de se hâter d'en proposer une synthèse : cette diversité apparaît, au contraire, comme une valeur précieuse et je ne ressusciterai pas, on le verra, à propos de l'aménagement du territoire, le faux problème de l'unité des sciences de l'homme ou de la nature. Ainsi, acceptons de parler plutôt d'un dialogue entre les sciences ou entre les diverses expériences : ce sont les implications de ce dialogue que je voudrais esquisser.

Si l'on parle de perspectives globales, on désigne alors, il me semble, essentiellement trois aspects de notre problème : 1) quelle est la signification globale des préoccupations actuelles de nos pays occidentaux pour les problèmes d'aménagement du territoire; 2) quelle est la notion spécifique d'organisation sociale qui est sous-jacente à l'idée d'aménagement du territoire; 3) quelles sont les grandes conditions pratiques qu'une société (la nôtre, par exemple) doit réunir pour que soit possible une entreprise cohérente d'aménagement de son territoire ?

I

LA SIGNIFICATION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS LES SOCIETES OCCIDENTALES

La préoccupation relativement récente pour l'aménagement du territoire, en Europe et aux Etats-Unis, est plus qu'un thème à la mode, parmi d'autres, de la science et de la politique actuelles. Tout autant que l'intérêt très vif pour le développement économique ou les pays dits "sous-développés" (avec lequel notre thème est étroitement lié, tout en ne se confondant pas avec lui), nos interrogations et nos recherches sur l'aménagement du territoire mettent en évidence et remettent en question des caractéristiques essentielles de nos sociétés occidentales. Mesurer, dans cette perspective, les implications de notre problème d'aujourd'hui, ce serait donc à la fois apprendre à connaître mieux encore les traits profonds de notre type de société et évaluer la portée véritable de notre idéologie démocratique. Les engouements qui naissent de la vie sociale ne sont-ils pas, en effet, aussi révélateurs de la société qui les produit que des problèmes qu'ils visent ?

A première vue, il est difficile de trouver un dénominateur commun entre les préoccupations immédiates qui ont donné lieu, dans divers pays, à des entreprises d'aménagement du territoire : la crise économique en Angleterre et ses répercussions inégales selon les régions; l'hypertrophie de Paris par rapport à ce que l'on a appelé "le désert français"; la reconquête, sur la mer, de nouvelles terres cultivables, en Hollande; aux Etats-Unis, l'inquiétude au sujet du "land use" et cette gigantesque innovation administrative que fut la T. V. A. . . Si l'on s'interrogeait sur la province de Québec, on ne manquerait pas de trouver aussi (malgré ce que l'on pourrait croire au premier abord) des motivations originales et complexes. En fait, il faudrait

reconstituer une longue histoire dont je me contenterai de rappeler quelques jalons : l'intention de susciter une élite agricole régionale au moment de la fondation de l'Ecole d'agriculture de Sainte-Anne, dès le XIXe siècle; les idéologies qui ont présidé, depuis cent ans, à nos grandes entreprises de colonisation; la difficile remise en question — surtout par nos agronomes et par nos leaders du mouvement coopératif — de la paroisse comme cadre traditionnel d'aménagement spontané du territoire; le rapport pessimiste et lucide de l'Association des ingénieurs forestiers, publié en 1949, sur l'exploitation irrationnelle de nos forêts [1]... Il faudrait évidemment évoquer aussi, à un plan plus global, les inquiétudes suscitées par l'industrialisation extrêmement rapide de notre milieu.

Donc, encore une fois, chaque pays a rencontré le problème qui nous occupe dans un contexte et sous des angles fort divers. Mais un trait commun peut être aussitôt dégagé. Ce qui est partout remarquable, c'est qu'une fois la période de démarrage franchie, tous les éléments d'une structure sociale sont fatalement touchés comme dans un processus en chaîne. L'aménagement rural suscite très souvent des modifications profondes des structures agraires [2]; l'aménagement régional exige souvent une décentralisation industrielle; des déplacements démographiques sont alors prévisibles, du moins à l'intérieur d'une zone [3]; des problèmes de logement s'ensuivront; les syndicats ouvriers seront peut-être opposés à un morcellement de l'entreprise qui pourrait nuire à l'esprit de corps des syndiqués; les industriels de la région concernée craindront sans doute que l'implantation de nouvelles industries provoque une élévation du taux des salaires... Sur un plan plus général, le développement suppose un réaménagement administratif des structures décentralisées et une mobilisation psychologique des populations concernées.

On pourrait donc dire, semble-t-il, qu'aménager un territoire, c'est au fond remettre en question toute une société. C'est sans doute dans cette perspective que M. Jules Milhau proposait la définition suivante de

[1] Le problème forestier du Québec, publié par l'Association des ingénieurs forestiers du Québec, Montréal, Fides, 1949.

[2] Ainsi, en Italie du Sud, le fractionnement des grands domaines par la réforme agraire supposait implicitement, par exemple, l'éclatement des villages. Voir : Aldo SESTINI, "Planification régionale en Italie", dans L'aménagement de l'espace, Planification régionale et géographie, Paris, Colin, 1952, 35-41.

[3] Les analyses que nous avons consacrées naguère aux obstacles sociologiques et psychologiques s'opposant, dans le cas du chômage, à la mobilité géographique et aux changements d'occupation paraissent tout aussi valables dans le contexte des mesures d'aménagement du territoire. Voir : Fernand DUMONT, "Implications sociologiques de l'instabilité de l'emploi", dans La stabilité de l'emploi, Québec, Les Presses Universitaires Laval, 1956, 75-91.

l'aménagement du territoire, à une séance du Conseil économique français, en mai dernier : "ramener la croissance économique de la nation à l'harmonie". La formule est belle, mais elle indique plus la dimension immense du problème qu'elle ne constitue une véritable définition.

L'aménagement se propose, en somme, d'accorder la structure d'une société avec son territoire. Pour en saisir la profonde signification, rien de mieux que de recourir, pendant quelques instants, aux travaux des anthropologues. Ceux-ci (Cushing, Mauss, Lévi-Strauss, Paul Mus) ont décrit des sociétés qui avaient réussi quasi-spontanément cette harmonie des valeurs culturelles et de la morphologie sociale de leur espace. Mauss a évoqué des sociétés dont la structure sociale aurait donné naissance aux catégories mêmes de l'espace; Lévi-Strauss remarque que la forme des campements chez les Indiens des Plaines "varie avec l'organisation sociale de chaque tribu" [4]. Nous rappellerons un peu plus longuement les travaux de Granet. Celui-ci montre que l'"espace" des anciennes civilisations chinoises n'avait rien de géométrique (même si les Chinois utilisaient évidemment la géométrie dans leurs travaux techniques); il s'agissait plutôt d'un espace où les Chinois mettaient spontanément toute une conscience concrète des paysages [5]. Après tout, la conception que les vieux Chinois se faisaient de l'espace est peut-être la meilleure définition que nous puissions trouver de l'aménagement du territoire. Granet résume ainsi magnifiquement leur sagesse : "un savoir dont l'objet est de classer, en vue de l'action et en raison de leurs efficacités particulières, les sites et les occasions" [6]. En tout cas, voilà une définition aussi actuelle que celle que donne M. Milhau en 1960.

[4] "Il en est de même de la distribution circulaire des huttes, dans les villages Gé du Brésil central et oriental." Claude LEVI-STRAUSS, Anthropologie structurale, Paris, Plon, 1958, 320.

[5] "Aucun philosophe [chinois] n'a songé à concevoir le Temps sous l'aspect d'une durée monotone constituée par la succession, selon un mouvement uniforme, de mouvements qualitativement semblables. Aucun n'a trouvé intérêt à considérer l'Espace comme une étendue simple résultant de la juxtaposition d'éléments homogènes, comme une étendue dont toutes les parties seraient superposables. Tous préfèrent voir dans le Temps un ensemble d'ères, de saisons et d'époques, dans l'Espace un complexe de domaines, de climats et d'orient. Dans chaque orient, l'étendue se singularise et prend les attributs particuliers à un climat ou à un domaine. Parallèlement, la durée se diversifie en périodes de natures diverses, chacune revêtue des caractères propres à une saison ou à une ère. Mais, tandis que deux parties de l'Espace peuvent différer radicalement l'une de l'autre et, de même, deux portions du Temps, chaque orient est lié à une saison. A toute partie individualisée de la durée correspond une portion singulière de l'étendue. Une même nature leur appartient en commun, signalée, pour toutes deux, par un lot individus d'attributs." - Marcel GRANET, La pensée chinoise. Paris, Renaissance du Livre, 1930, 86-87.

[6] Op. cit., 89.

Ce bref rappel suffit à nous faire sentir à quel point notre société occidentale a perdu, depuis longtemps, le sens de l'unité et de l'harmonie concrètes de l'espace. Cette désintégration pourrait être cernée dans le prolongement de l'idéologie de la "rationalisation" par laquelle les sociologues contemporains ont qualifié, on le sait, notre société. Bornons-nous à rappeler quelques dimensions de ce vaste phénomène qui est à la source de nos préoccupations d'aujourd'hui.

Dans la société industrialisée, la technique est devenue progressivement indépendante des traditions sociales : son dynamisme est quasi-autonome par rapport aux autres éléments sociaux. Evidemment moins liée aux impératifs du sol, elle a permis les calculs et les desseins les plus anarchiques quant au territoire. Notre structure économique suppose elle-même une multiplicité de plans qui se recoupent, se contredisent — ou tout au moins sont loin de se compléter harmonieusement. Les conflits des administrations publiques et des initiatives individuelles vont aussi dans le même sens. Dans les campagnes, les jeux incontrôlés de la propriété individuelle ont créé des situations inextricables dont la Bretagne constitue sans doute un exemple typique. Du côté des villes, il n'est pas utile d'insister longuement sur l'anarchie de la localisation industrielle et, plus généralement, sur l'anarchie dans le développement urbain. Ici encore la spéculation financière a joué librement : M. Ecochard en a montré les conséquences effarantes pour une ville comme Casablanca. Il faut souligner aussi évidemment, dans le même sens, le phénomène plus général de la transformation de la fonction urbaine dans les sociétés industrialisées. Comme l'a rappelé M. Friedmann [7], les villes de naguère avaient des limites strictes, mais pas de genre de vie très original; le milieu naturel y prédominait. Les villes d'aujourd'hui n'ont plus de limites rigoureuses; ce sont des zones. Nous sommes ainsi dorénavant devant un milieu technique indéfini — et devant une sorte d'uniformité de l'anarchie territoriale. Sur tous les plans, en somme, nous avons laissé bouleverser et massacrer l'espace, sous le prétexte de la liberté, mais, en fait, par une inconscience dont nous commençons à peine à nous inquiéter.

Si nous confrontons, d'une part, ces constatations pessimistes que les nouvelles préoccupations pour l'aménagement de l'espace nous forcent à accumuler et, d'autre part, l'idéal plus ou moins bien réalisé par les anciennes civilisations que j'évoquais tantôt, une conclusion simple nous vient tout de suite à l'esprit : nous ne pouvons plus revenir en arrière; il s'agit, pour nous, d'étendre dorénavant à l'espace la "rationalisation" que nous

[7] Georges FRIEDMANN, Où va le travail humain? Paris, Gallimard, 1950, chapitre premier.

avons, par le passé, trop concentrée sur d'autres aspects de la structure sociale. Conclusion exacte, pour une large part. Mais notre problème n'est pas aussi simple, et c'est d'ailleurs pourquoi je me suis permis tantôt une incursion chez les vieux Chinois. Que diable viennent-ils faire dans nos débats d'aujourd'hui se sera-t-on demandé ? Eh bien, ils expriment pour nous plus qu'une nostalgie : ils désignent très bien une dimension encore actuelle de notre problème de l'espace. Plus précisément, la confrontation de leur idéal et de nos projets rationnels d'aménagement de l'espace exprime parfaitement l'antinomie fondamentale de cette entreprise — que je résumerais ainsi : nous voulons organiser rationnellement le territoire, mais nous voudrions aussi restaurer un cadre spatial humain, un paysage harmonieux où l'homme se reconnaît et qui exprimerait ses valeurs les plus concrètes... Si nous ne reconnaissons pas ce double idéal (pour une large part, contradictoire) au fond de nos préoccupations pour l'aménagement du territoire, je ne vois pas comment nous arriverons à définir nos intentions avec un peu de précision — et, plus étroitement encore, je ne vois pas comment on pourrait comprendre la signification du dialogue qui se déroule, à cette occasion, entre nos diverses disciplines et la portée de la confrontation des diverses expériences concrètes. Je voudrais montrer brièvement, en effet, que l'antinomie dont je parlais marque profondément à la fois ces disciplines et ces expériences.

La contradiction, ou tout au moins la tension, entre les deux intentions est d'abord évidente au niveau des entreprises pratiques. Pour en désigner deux illustrations extrêmes, mais concrètes, rappelons, d'une part, les régionalismes sentimentaux, sans cesse résurgents, et d'autre part la réduction fréquente des problèmes d'aménagement régional à la localisation industrielle ou à la diversification, pour des motifs purement économiques, des moyens de transport [8].

[8] Sur ce plan, l'antinomie est reconnue par plusieurs chercheurs. Mentionnons, dans un échantillon rapidement collationné : François VITO, "La théorie économique spatiale et les conditions d'une politique économique régionale", Revue d'économie politique, LXIX, nov.-déc. 1959, 855-877, particulièrement 875; "Aménagement régional et démocratie économique", no spécial d'Economie et humanisme, XIX, 127, 1960, particulièrement les pages liminaires, 1-5; Jacques BILLY, La politique économique, Paris, Presses Universitaires de France, 1956, 114 et 117; J.-M. JEANNENEY, "A la recherche de principes pour une politique nationale de développement des économies régionales", Revue économique, VII, 6, novembre 1956, particulièrement 873-874; etc. Même dans les pays où la planification économique intensive peut réduire au maximum les contradictions entre les données économiques et les facteurs culturels (par manipulation de ces derniers, évidemment), on a dû reconnaître en fin de compte l'importance de l'antinomie. En Russie, par exemple, voici ce qu'écrivait, dès 1921, I. G. ALEXANDROV, président de la commission du Gosplan chargée de la division en régions économiques : "Le principe économique doit être présenté de telle sorte qu'il ne soit pas un obstacle au développement de telle ou telle région sous le rapport économique d'une part et que, d'autre part, il n'empêche ni la manifestation ni le développement des particularités nationales, culturelles ou sociales" (Cité par Henri CHAMBRE, L'aménagement du territoire en U.R.S.S., Paris et La Haye, Mouton & Co., 1959, 46).

La tension existe aussi, disions-nous, entre les disciplines lorsqu'elles se penchent sur les problèmes de l'espace social. Si nous croyons à la nécessité d'un dialogue sur le plan même des méthodes de nos sciences, ce n'est pas seulement pour sauvegarder les autonomies nécessaires, ni surtout pour nous faire de mutuelles politesses, mais au fond parce que, à travers et par delà nos techniques et nos concepts respectifs, nous visons des valeurs différentes et, répétons-le, difficilement conciliables. Ici encore, contentons-nous de cerner les deux pôles extrêmes.

Aucun géographe ne refusera, je pense, d'endosser la conception de la géographie humaine définie par Vidal de la Blache, initiateur et maître incontesté de cette discipline; la préoccupation du paysage qu'il a proposée constitue, en tout cas, un des aspects les plus originaux de la science géographique. Remettons-nous simplement dans l'atmosphère (c'est bien de cela qu'il s'agit) en relisant un passage choisi au hasard où il définit un type régional, le Breton :

"Cette nature où se combinent la lande, les bois, les champs de culture, les espaces vides, se fixe dans un ensemble inséparable dont l'homme emporte le souvenir avec lui. Pâtre autant qu'agriculteur, le paysan breton n'a pas pour ces landes incultes le dédain mêlé d'aversion qu'éprouve ailleurs notre cultivateur pour les "mauvaises terres". Elles sont comprises dans l'image qu'il se fait de son pays... Ce ne sont pas les parties riantes, mais les sources des hauts lieux, les rocs, les blocs isolés dans les landes, qu'il recherche pour les assemblées où il semble périodiquement se retremper dans la conscience de son pays" [9].

On pourrait dire que nous avons, dans un pareil texte, une région ou un territoire défini sur le plan du vécu.

Si nous voulons percevoir maintenant une perspective située tout à fait à l'autre extrême, nous pouvons recourir à un économiste et citer par exemple une définition récente de M. Jeanneney : l'objectif d'une politique localisatrice, écrivait-il, est "de provoquer une répartition des activités à travers le territoire qui soit le plus favorable à l'accroissement du produit national. Ainsi conçue, une politique de développement des économies régionales... se confond avec une politique nationale de croissance économique" [10].

[9] Cité par René CLOZIER, Les étapes de la géographie, Paris, Presses Universitaires de France, 1949 (1ère édit., 1942), 108-109.

[10] J.-M. JEANNENEY, art. cité, 869.

Les divergences de visées crèvent les yeux si on rappelle ainsi des extrêmes. En somme, que l'on évoque les disciplines intéressées à l'aménagement du territoire ou les expériences concrètes d'aménagement : il s'agit fondamentalement de concilier le géographe et l'économiste — ou mieux, le souci du milieu humain concret et le souci de l'expansion économique; ou encore, il s'agit d'établir un dialogue entre le Breton de Vidal de la Blache et les techniciens délégués par M. Jeanneney. Nous pourrions nous contenter, me semble-t-il, de cette première définition concrète — et pour ainsi dire "phénoménologique" — de l'aménagement du territoire. Il me paraît très important de ne pas la perdre de vue si l'on veut cerner, sur un plan plus limité, la signification précise de l'idée d' "organisation" qui lui est sous-jacente.

II

LA NOTION D'ORGANISATION SOCIALE SOUS-JACENTE A L'IDEE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Si l'on adopte les perspectives globales que j'ai essayé d'indiquer, l'aménagement du territoire nous apparaît essentiellement comme un compromis. C'est dans cette ligne qu'il faudrait retracer l'idée originale d' "organisation" qu'elle enveloppe.

Cette idée d' "organisation", on pourrait la définir par trois dimensions : 1) l'instauration de pôles régionaux de développement; 2) la constitution de synthèses sociales de type horizontal; 3) la considération de la région comme pivot fondamental de compromis et d'équilibre politiques. Je commenterai brièvement ces trois points.

1. La notion de "pôles de développement" est due, on le sait, surtout à François Perroux qui l'a largement utilisée dans ses travaux économiques [11]. "Le progrès économique, a souligné M. Perroux, n'apparaît pas partout à la fois : il se propage à partir de certains points forts". Par conséquent, le développement harmonisé n'est pas simplement une question de décentralisation industrielle, de revalorisation de l'agriculture ou de

[11] Voir, en particulier, François PERROUX, La coexistence pacifique, tome II, Pôles de développement ou nations? Paris, Presses Universitaires de France, 1958.

freinage de l'émigration rurale. "Il ne s'agit pas de disséminer les activités, mais de créer dans les régions déprimées des ensembles capables, par leurs structures et par leur poids économique, d'atteindre rapidement les niveaux de productivité et de rentabilité comparables à ceux des anciennes régions industrielles..." A ce point, l'auteur fait (et c'est normal) la jonction avec le problème national et même international de la croissance économique : c'est en ce sens qu'il souligne que le pôle de développement "doit être lié à une activité motrice". L'idée est incontestablement juste. Elle indique bien une des dimensions essentielles de l'idée d'aménagement du territoire que nous avons précédemment soulignée : la nécessité de la liaison entre développement économique régional et développement économique national. Mais elle laisse dans l'ombre l'autre dimension que nous avons considérée aussi comme fondamentale, c'est-à-dire la prise en considération de tous les éléments humains de la région. C'est pourquoi je donnerais une signification beaucoup plus large à la notion de pôle de développement. J'y inclurais des activités non-industrielles, comme le tourisme par exemple. Aux facteurs économiques du développement, je joindrais les établissements décentralisés de recherche, les centres culturels régionaux (comme les collèges ou les universités), les groupements locaux de leaders. Sans effacer la spécificité proprement économique de la notion de "pôle de développement", je la définirais donc à la fois comme activité économique motrice du développement et comme centre de décision régional.

2. Cette idée d'organisation comporte aussi en second lieu, disions-nous, l'instauration de synthèses sociales de type horizontal.

C'est une constatation souvent faite par les sociologues et les spécialistes de la science politique que nos sociétés occidentales sont surtout structurées verticalement : les liaisons sont surtout établies entre unités locales et structures globales. Cela est vrai de l'Etat, des syndicats ouvriers, des associations de patrons, des entreprises économiques, etc. Certains regroupements régionaux existent parfois, mais les aires territoriales délimitées par les divers secteurs de l'activité ne se recouvrent pas les unes les autres, il n'y a pas de véritable harmonisation au plan horizontal.

Pour illustrer ce que l'on entend par synthèse horizontale, rien de plus éclairant que l'exemple des comités industriels régionaux établis en Angleterre :

Ils "sont une véritable émanation des intérêts économiques de la région, mais leurs membres, bien que proposés par les syndicats ouvriers et les associations patronales, sont en fait nommés par le Chancelier de

l'Echiquier. D'autre part, la présence au sein des Comités des fonctionnaires du pouvoir central, sur le même pied que les représentants des syndicats patronaux et ouvriers, constitue une curieuse modalité : on pourrait craindre que ce système ne diminue la valeur représentative de l'organisation. C'est la raison pour laquelle, parallèlement aux Comités Industriels Régionaux, établis par le pouvoir public, il existe assez fréquemment des organisations privées qui regroupent non seulement syndicats patronaux et ouvriers, mais aussi les autorités des municipalités et des comtés, les Chambres de Commerce, et parfois même les parlementaires de la région ; il s'agit d'assurer une représentation plus complète et aussi de procéder à des études permettant une politique à long terme" [12].

3. La troisième dimension de l'idée d'organisation que j'indiquais tantôt découle tout naturellement, me semble-t-il, de ce que nous avons dit des deux premières : celles-ci supposent, en effet, que la région soit considérée comme pivot fondamental de compromis et d'équilibre politiques.

Il est évident pour tout le monde, et depuis longtemps, que dans nos sociétés, la localité ne fournit pas la dimension où peuvent être posés les problèmes politiques. Mais on n'a pas, pour cela, trouvé la formule définitive en transportant purement et simplement les visées de synthèse au niveau de l'Etat global — comme a fini par nous en persuader plus ou moins une démocratie qui s'est instaurée surtout à ce niveau. Il existe évidemment un plan spécifiquement global : beaucoup de pouvoirs de décision ou d'administration politique ne doivent pas être décentralisés. L'idée de pôle de développement que nous évoquions tantôt, les problèmes de croissance économique le montrent à l'évidence. Mais il semble bien que, justement, l'Etat occidental n'a pas encore su reconnaître avec précision où se trouvent exactement ses fonctions spécifiquement globales ; il est encombré de fonctions et de problèmes hétéroclites qui, à cause de leur nombre et des niveaux hétérogènes où ils se situent, rendent la pondération et les authentiques compromis impossibles. Le plus souvent, d'ailleurs, ces compromis ou ces synthèses de l'Etat global se font uniquement par rapport aux idéologies de ces structures verticales dont nous parlions : or, dans beaucoup de cas, les "pressure groups" ne représentent pas effectivement les intérêts de l'ensemble de leurs membres et, surtout, ils ne les représentent pas sous l'angle où ils prétent à une synthèse.

Nous devons donc reconnaître la nécessité de relais dans la fonction de synthèse politique. Ce qui suppose évidemment que non seulement l'Etat

[12] J.-Y. CALVEZ, "Eléments d'une politique économique régionale", Revue de l'Action populaire, 89, juin 1955, 683. Voir aussi J.-L. FYOT et J.-Y. CALVEZ, Politique économique régionale en Grande-Bretagne, Paris, Colin, 1956, 280-281.

global délègue des éléments de sa fonction de synthèse (soit des pouvoirs proprement dits, soit des mécanismes de consultation), mais que les conditions concrètes de cette synthèse soient mises en oeuvre au niveau même de la région. Nous aurons l'occasion de souligner que ces conditions sont loin d'être seulement politiques ou économiques.

Nous rejoindrions, dans cette ligne de réflexion, les modes de découpage des régions utilisés par les diverses sciences lorsqu'elles se penchent sur le territoire. Nous n'y reviendrons pas ici, sauf pour souligner un critère qui découle directement semble-t-il de la notion de région définie comme pivot fondamental de compromis et d'équilibre politiques :

" Une région doit recouvrir un nombre suffisant d'activités économiques diverses, afin que des choix et des transferts soient praticables. Il serait dangereux de ne retenir que la superficie d'un bassin minier ou celle d'une vallée possédant une activité industrielle très spécialisée... Plus la région est limitée et plus les transformations nécessaires sont difficiles à réaliser, plus la marge d'adaptation est faible, moins l'occasion est offerte d'opérer la coordination d'intérêts naturellement divergents" [13].

III

LES CONDITIONS PRATIQUES DE REALISATION

Nous pouvons maintenant nous poser la question : quelles sont les conditions pratiques globales qu'une société (la nôtre par exemple) doit réunir pour que soit possible une entreprise cohérente d'aménagement de son territoire ?

Ces conditions me paraissent découler tout directement de nos considérations antérieures. J'en indiquerai trois principales : 1) la collaboration, dans les tentatives d'aménagement, avec les mouvements sociaux et les associations volontaires; 2) la mobilisation psychologique des populations locales et le dégagement d'élites locales authentiques; 3) enfin, certaines incidentes sur les structures de l'administration publique.

[13] J.-L. FYOT et J.-Y. CALVEZ, op. cit., 273.

1. La première condition pratique à réaliser est, de toute évidence, l'intégration des politiques d'aménagement avec les intentions et les plans des divers mouvements sociaux qui, déjà, à côté de l'Etat, contribuent à l'organisation de notre société : syndicats ouvriers, coopératives, mouvements agricoles, chambres de commerce, associations patronales, etc. Un comité d'aménagement, dont il existe déjà quelques prototypes dans la province, devrait évidemment réunir des représentants de ces divers groupements. Comme on n'accorde pas de fonction législative à ces comités, la collaboration entre patrons et ouvriers ne paraît pas, ici, faire difficulté.

Le gros problème qui se pose, sur ce plan, me semble résider dans la relative rareté des associations volontaires, dans notre type de société. Nous savons, par des études sociologiques nombreuses, que, dans une société qui abandonne les schémas traditionnels de comportements, des associations volontaires doivent formuler, par la discussion démocratique, les objectifs à poursuivre et les moyens à utiliser. Dans Rencontre de deux mondes, le sociologue Hugues a signalé la carence de la société canadienne-française sur ce point; Léon Gérin avait auparavant fait des remarques allant dans le même sens. La très grande place de l'institution paroissiale (dont la fonction, on le sait, a débordé largement le domaine religieux), l'importance, considérable encore, dans bien des régions, des relations de voisinage et de parenté, pourraient être évoquées comme facteurs d'explication. De toute façon, nous touchons là à une difficulté essentielle qui tient aux structures les plus profondes de notre société : de vastes entreprises d'éducation populaire seront indispensables pour accélérer une évolution nécessaire.

2. Nous abordons déjà ainsi ce que j'ai désigné comme la deuxième condition pratique d'une politique d'aménagement du territoire : le dégagement d'élites locales et la mobilisation psychologique des populations.

On ne s'étonnera pas de voir un sociologue insister particulièrement ici : même si nous réussissons à modifier toutes les structures de notre société qui bloquent actuellement les tentatives d'aménagement du territoire, celles-ci ne pourront réussir, ou tout au moins transformer en profondeur la configuration de notre société, si notre population elle-même ne modifie pas sa façon de voir ses propres problèmes. Le théorème de Thomas l'exprime fort bien : "Quand les hommes considèrent certaines situations comme réelles, elles sont réelles dans leurs conséquences".

Il existe, nous le savons, des moyens faciles de rallier une population à une politique quelconque : les sondages d'opinion et les techniques complémentaires de propagande peuvent y réussir. Mais ces méthodes

ne sauraient justement suffire dans la perspective de l'aménagement régional. Elles sont contradictoires avec le souci de coller aux réalités concrètes que suppose une pareille politique. L'aménagement du territoire suppose, en effet, bien plus qu'une décentralisation des décisions. Il exige une décentralisation de la pensée ou si on préfère, de la conscience collective. Nous devons apprendre à fonder nos plans politiques non plus simplement sur des compromis d'intérêts, mais bien plutôt sur des compromis de définitions des situations faites par des leaders locaux.

Sur ce point encore, notre société présente des difficultés particulières. Elle ne manque pas de préoccupations politiques : depuis très longtemps, notre société est profondément politisée. On ne se rappelle pas sans sourire ces réflexions d'Edmond de Nevers, à la fin du siècle dernier :

"Dans la Province de Québec (population 1,300,000), les 70 députés fédéraux, les 73 députés à la législature locale, les 143 adversaires de ceux-ci, les 24 sénateurs du Dominion, les 24 conseillers législatifs, les 200 ou 300 jeunes gens qui rêvent des futures gloires de la députation et se préparent en conséquence, en étudiant avec soin les annales des partis, les clients des députés, aspirant à des postes dans les administrations publiques : tous ces fervents de la politique constituent la presque totalité des ressources intellectuelles dont dispose la race française au Canada" [14].

Admettons, jusqu'à plus ample informé, que graduellement cette situation s'est modifiée. Il reste que nous continuons à considérer nos problèmes en termes d'idéologies très générales qui ne coïncident guère avec une lecture un peu attentive de nos diversités territoriales. Le syndicalisme, le mouvement coopératif, en particulier, fournissent déjà à notre réflexion l'exemple de militants ou de leaders d'un type nouveau. Ici encore, nous pourrions faire davantage pour accélérer une évolution nécessaire.

3. Au niveau des structures administratives, il faut d'abord rappeler qu'une politique d'aménagement du territoire suppose une intensification de la planification au niveau national : sinon, les facteurs de croissance introduits au plan des régions risquent d'affaiblir plutôt que de favoriser — au sens où nous en parlions tantôt — la fonction de synthèse de l'Etat. Cela suppose déjà une redéfinition des administrations publiques sur laquelle nous n'avons pas à insister ici. Il est important de souligner aussi

[14] Edmond DE NEVERS, L'avenir du peuple canadien-français, Paris, Jouve, 1896, 97-98.

que, pour l'administration centrale, la mise sur pied d'un service consacré à l'aménagement du territoire pose de graves problèmes de structures : comme le montre bien l'expérience faite en France, où le service en question a été rattaché successivement à divers ministères, des conflits de juridiction sont à prévoir.

Par ailleurs, la décentralisation ou la déconcentration des services gouvernementaux ne suffit pas : au plan régional, une collaboration, plus intense et plus organique que celle qui existe actuellement, devra être mise en oeuvre. Surtout, des formes plus précises de collaboration avec les organismes locaux devront être trouvées. Déjà nous connaissons, dans la province, des embryons de ce type de collaboration : je pense au rôle joué par les agronomes de comté, par certains agronomes délégués par le ministère auprès des coopératives agricoles, au rôle d'animation assumé par certains fonctionnaires locaux de l'Assurance-chômage... Cela devra être généralisé et précisé. On sait qu'en Angleterre, les Ministères du Travail, du Commerce et de l'Aménagement du territoire ont des bureaux au centre des onze régions économiques. Des fonctionnaires de ces bureaux font partie des Comités industriels régionaux. Comme l'expliquent Fyot et Calvez qui ont étudié de près ces organismes :

"La présence de fonctionnaires dans les Comités industriels régionaux s'explique en raison même du caractère consultatif de ces institutions, alors qu'elle s'expliquerait beaucoup plus difficilement dans un organe législatif, appelé à décider en dernière instance... Dans les réunions du Comité, les fonctionnaires ne jouent pas exactement le même rôle que leurs collègues. Ils s'informent et peuvent effectivement être mis au courant des problèmes essentiels de manière sérieuse et directe. Ils acquièrent l'habitude de travailler en coopération avec les représentants naturels des intérêts économiques régionaux. Ils prennent en général un intérêt personnel au succès des initiatives régionales. La formule paraît donc acceptable, aussi longtemps qu'on n'en sera pas arrivé à une sorte de législatif économique régional, ce qui est encore illusoire" [15].

On voit ici, dans le contexte d'une expérience concrète, que les réformes administratives nécessaires ne se placent pas au simple niveau des structures; un nouveau type de fonctionnaire est, dans certains cas, à créer.

Un dernier point important est à souligner — toujours au plan des problèmes administratifs. La fonction actuelle de nos municipalités paraît

[15] J.-L. FYOT et J.-Y. CALVEZ, op. cit., 281.

correspondre fort peu aux exigences de l'aménagement régional. Je me permettrai d'évoquer ici un travail de recherche mené par un étudiant de notre Faculté, M. Gérard Lapointe, sous ma direction, sur la sociologie municipale. L'auteur a dépouillé sur une période de dix ans les procès-verbaux d'une municipalité de banlieue pour y relever les thèmes abordés au cours des réunions du Conseil. La classification de ces thèmes montre avec évidence deux choses : ils sont tout à fait stéréotypés et ne manifestent jamais cette vision à long terme qui serait exigée par une politique d'aménagement; d'autre part, on y rencontre très rarement des manifestations de collaboration avec les municipalités environnantes. Il y a là incontestablement un aspect décisif du problème qui nous occupe.

*
* *
*

Je concluerai brièvement. J'ai essayé de rappeler comment, aussi bien au niveau des formulations théoriques que du point de vue des conditions pratiques, l'idée d'aménagement du territoire remet en question la structure des sociétés occidentales et, plus précisément, de la nôtre. Il faut être très idéaliste pour parler d'aménagement du territoire au Canada français quand on considère par ailleurs les moyens ridicules offerts à la recherche scientifique en notre milieu. On permettra à un chercheur, dénué de toute ambition et de toute aptitude politiques, de le souligner : une société qui songe à s'aménager devrait aussi prendre les moyens élémentaires pour se connaître.

Fernand DUMONT

Département de Sociologie,
Université Laval.