

Recherche d'une politique urbaine : commentaires sur le rapport Lithwick

Joseph H. Chung

Volume 47, numéro 2, juillet–septembre 1971

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003930ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003930ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Chung, J. H. (1971). Recherche d'une politique urbaine : commentaires sur le rapport Lithwick. *L'Actualité économique*, 47(2), 338–345.
<https://doi.org/10.7202/1003930ar>

y trouvent d'excellents sujets d'examen, ces petits jeux de grande puissance qui se font sur le dos du reste du monde commencent à manquer de charme aux yeux de plusieurs pays.

Bernard BONIN

Recherche d'une politique urbaine : Bien que l'urbanisation
commentaires sur le rapport soit un phénomène rela-
Lithwick * tivement récent au Cana-
da par rapport aux pays

européens, nous constatons de plus en plus que les conséquences de ce phénomène sont aussi graves et profondes au Canada qu'en Europe. Elles sont nombreuses : pauvreté, jeunes citadins négligés, taudis, étalement des villes, laideur du paysage urbain, disparités économiques régionales, pollution de l'air et du bruit, etc.

À vrai dire, c'est depuis quelques années à peine que les intellectuels canadiens se préoccupent de l'urbanisation et que le public commence à en prendre conscience. En effet, le Conseil économique du Canada abordait le problème de l'urbanisation dans son quatrième rapport (1969). Trois mois plus tard, la conférence fédérale-provinciale sur le logement et l'aménagement urbain se tenait à Ottawa. D'autres rencontres ont eu lieu afin de discuter divers aspects de l'urbanisation. Le rapport Hellyer (1969) a été le cheminement naturel de cette prise de conscience des problèmes urbains. Cependant, pour la première fois au Canada le gouvernement fédéral a établi un Secrétariat des affaires urbaines (devenu maintenant le ministère des Affaires urbaines) et a commandé une étude de synthèse en matière urbaine. Le rapport du professeur Lithwick est en quelque sorte le fondement de la politique de ce nouveau ministère et, par conséquent, il constitue un document très important dans les annales de l'urbanisme au Canada.

Le rapport comporte trois parties. Dans la première, l'auteur discute de la nature des problèmes de la ville et dans la ville. C'est une partie majeure et mieux présentée que la deuxième partie. Dans

* N.H. Lithwick, *Le Canada urbain : ses problèmes et ses perspectives*, Ottawa, 1970.

cette dernière, l'auteur retrace brièvement l'évolution historique des villes canadiennes et s'efforce de résumer quelques études qui ont été effectuées sur la structure des villes canadiennes. Notons que l'auteur semble avoir fait un effort surhumain pour rassembler le peu d'études qui ont été entreprises au Canada en matière d'urbanisation. La partie clé est la troisième dans laquelle les grandes lignes de la politique sont tracées.

L'auteur analyse, dès le début, la nature de la crise urbaine et il prétend qu'elle est mal comprise. Le but du rapport est de procéder à une recherche beaucoup plus approfondie sur la signification et les dimensions de cette prétendue crise (p. 14). En somme, d'après l'auteur, c'est dans le processus d'urbanisation même que se trouvent les germes de la plupart des problèmes urbains. L'urbanisation a amené la prospérité non seulement dans les villes mais aussi dans tout le pays, mais le progrès économique a provoqué la discrimination économique : « ... le progrès a provoqué une amélioration économique considérable pour la majorité de la population urbaine, mais a emprisonné une minorité dans une situation de pauvreté... et allant à l'encontre de notre objectif de justice sociale » (p. 17).

Le thème majeur de la première partie du rapport est que, malgré le progrès économique qu'a suscité l'urbanisation, cette dernière a provoqué un déséquilibre grave tant sur le plan économique que sur le plan social. De plus, la poursuite incessante du progrès économique a été au détriment des autres objectifs de la nation, à savoir : les objectifs sociaux et la justice sociale. « C'est l'aspect central des problèmes de la ville que l'on pourrait appeler le problème urbain » (p. 17).

Les politiques sociales n'ont pas réussi à cause d'une mauvaise compréhension du problème. Par exemple, la politique de pauvreté qui a visé à améliorer le statut économique des pauvres par le recyclage des travailleurs est vouée à l'échec, car les véritables pauvres ne peuvent plus travailler, soit pour cause de vieillesse ou pour d'autres raisons.

L'auteur consacre la dernière section de la première partie à la critique de la « politique urbaine » au Canada. Il est intéressant de noter qu'il attache une grande importance à la moralité de la politique locale « ... dans la rénovation urbaine... Il est devenu évi-

dent que le gouvernement local avait tendance à agir beaucoup plus dans l'intérêt des groupes puissants... » (p. 43).

La deuxième partie contient deux chapitres. Le premier traite de la source des problèmes urbains alors que le deuxième discute de l'évolution de l'urbanisation au Canada. Dans le chapitre premier, l'auteur distingue les macro-déterminants du processus d'urbanisation et le micro-système urbain.

Les macro-déterminants comprennent la technologie, le capital et d'autres facteurs de croissance économique familiers aux économistes. L'auteur démontre dans un cadre conceptuel traditionnel les déterminants du changement structurel de l'urbanisation à savoir : le changement technologique, les goûts, etc.

Ce qui importe à ce stade de l'analyse est que l'urbanisation est affectée par les mêmes déterminants que ceux de l'économie nationale et que la croissance d'une ville est étroitement reliée à celle des autres villes et, enfin, à l'économie nationale. « L'urbanisation détermine donc non seulement l'évolution des collectivités urbaines, mais l'évolution de l'ensemble du système urbain » (p. 57).

Quant au micro-système urbain, la thèse fondamentale est que la ville ne peut jamais résoudre toute seule ses problèmes. « Les forces majeures qui influent sur les villes n'échappent pas à leur contrôle, et la politique qui soutient le contraire, à savoir que les villes puissent résoudre individuellement leurs problèmes, est condamnée à rester sans effets » (p. 62).

L'auteur constate que l'élément essentiel des problèmes urbains est la rareté du sol urbain. Cette constatation se répète le plus souvent dans le rapport ; « ... mais le fond de la question, en ce qui concerne la collectivité urbaine, c'est que l'espace est limité... » (p. 64).

L'auteur revise la théorie d'Alonso de l'affectation optimale du sol urbain et illustre comment le développement concentrique des villes canadiennes a provoqué tous les maux de l'urbanisation. Finalement, l'auteur s'interroge sur la possibilité de ralentir le taux de croissance afin d'atténuer la hausse du prix du sol urbain et la pollution.

Le chapitre deux est consacré au processus d'urbanisation au Canada. L'auteur prétend que la croissance des grandes villes canadiennes est attribuable au commerce extérieur du pays. Aussi, l'ex-

portation du bois a favorisé Halifax, alors que celle du blé a contribué à la croissance de villes de l'Ouest, de Toronto et de Montréal. Dans une époque plus récente, le commerce des minerais a provoqué la croissance de quelques villes particulières : Edmonton (pétrole), Hamilton (acier), etc. Ottawa et Halifax ont trouvé leur facteur de croissance dans les appareils administratifs. En somme, l'auteur emprunte la thèse d'Innis sur le développement du Canada afin d'expliquer la croissance urbaine. À mon sens, c'est une simplification osée, quoique la thèse d'Innis puisse être pertinente dans certains cas et à certaines époques.

En outre, l'auteur applique le cadre conceptuel développé dans le chapitre précédent pour expliquer le sort des pauvres irrécupérables. Ces derniers sont localisés au cœur de la ville centrale non pas à la suite d'un choix mais à cause du processus même d'urbanisation au Canada.

La troisième partie, comportant trois chapitres, constitue le point central du rapport. Dans cette partie, l'auteur explore diverses options de politique urbaine. Dans le chapitre 3, l'auteur s'efforce de prévoir la croissance urbaine jusqu'à l'an 2001. À cette époque, plus des $\frac{4}{5}$ de la population sera qualifiée d'urbaine et $\frac{3}{4}$ seront concentrés dans les 12 régions métropolitaines majeures. Il est difficile d'évaluer la probabilité d'une telle prévision, mais elle semble tout au moins indiquer la tendance soutenue de l'urbanisation. La probabilité de la prévision est douteuse à cause de l'hypothèse de base avancée : « chacun des secteurs des régions urbaines majeures du Canada aura un taux de croissance semblable à celui de ce secteur dans tout le Canada » (p. 42). Ceci implique que la structure économique des centres urbains demeure constante dans la période, ce qui est difficile à admettre.

Cependant, la conclusion majeure tirée de la prévision semble valable, à savoir que l'urbanisation sans contrainte aggraverait les disparités économiques et sociales des régions, la hausse du prix du sol urbain, la pauvreté urbaine, les taudis, la pollution, etc. En outre, il est intéressant de noter que, d'après l'auteur, une ville atteint la maturité lorsque sa population s'élève à 500,000 habitants ; mais ceci n'est pas démontré clairement.

L'urbanisme dans un avenir sans contrainte est abordé dans le chapitre quatre. L'auteur indique quelques dimensions quantitatives

de l'urbanisation sans contrainte. C'est ainsi qu'à Montréal, on aura besoin de 361,000 logements, de 125 à 250 milles carrés du sol urbain. Le nombre d'automobiles augmentera de 0.33 per capita en 1920 à 0.45 en 1980. La prévision de logements et du sol urbain me paraît très conservatrice, car l'auteur ne tient pas compte de la qualité des logements existants ni du sol urbain non domiciliaire qui est directement lié à l'habitation. Encore une fois, supposons que le but du rapport est d'ordre politique. Je ne tiens pas à soulever une controverse sur la fiabilité de la prévision quantitative.

Le chapitre le plus important, à mon avis, est le dernier (chap. 5). Il est consacré aux directives pour une politique urbaine. L'auteur est très critique, avec raison d'ailleurs, à l'endroit de la politique urbaine actuelle :

« Ce qui tient lieu de politique n'est en somme qu'un fatras de politiques et de programmes gouvernementaux, fait d'éléments incohérents, souvent contradictoires, de caractère essentiellement fortuit, conçu en réponse à des pressions économiques puissantes qui, en fait, ont déterminé les échéances de l'expansion urbaine » (p. 185).

ou encore :

« ... les politiques urbaines se caractérisent généralement par la dispersion plutôt que la compréhension, le pragmatisme plutôt que l'anticipation, une portée à court terme plutôt qu'à long terme. De plus, n'étant pas conçues dans le cadre d'un ensemble de buts urbains, les solutions individuelles offertes par les administrations ont tendance à être formulées au petit bonheur, sans continuité » (p. 190).

L'auteur soutient que la véritable politique urbaine doit avant tout spécifier ses buts, doit être entreprise dans une planification globale tout en respectant les besoins locaux.

Quelques options sont examinées dans le cadre d'une urbanisation sans contrainte, mais l'auteur voit de grandes difficultés dans ces options à cause de déficiences inhérentes à la tendance observée de l'urbanisation. Par conséquent, il préfère la troisième option avec une redéfinition du rôle du gouvernement fédéral. En un sens, les chapitres précédents constituent un plaidoyer quant au rôle du gouvernement fédéral en matière d'urbanisme. L'idée clé qui se dégage de ces chapitres est que si l'économie nationale affecte la croissance des villes, cette dernière modifie foncièrement la première. Bref, il

y a un rapport réciproque entre l'économie nationale et l'économie des villes. D'où l'urbanisation affecte le bien-être économique et social de la nation. Il s'ensuit donc que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle de plus en plus important. Il faut remarquer que le rapport reflète en quelque sorte l'orientation du ministère fédéral des Affaires urbaines. Il est naturel que le rapport préconise la participation accrue du gouvernement fédéral dans le domaine de l'urbanisme. Je n'ai aucune objection à cela, mais à moins que les problèmes constitutionnels ne soient réglés, il est peu probable que le gouvernement fédéral puisse jouer le rôle défini par l'auteur.

Il n'est pas difficile de définir en théorie le rôle du gouvernement fédéral et celui des provinces et des municipalités : « Le gouvernement fédéral s'occuperait alors de fournir les éléments d'aménagement urbain de nature nationale, le gouvernement provincial s'occuperait des questions d'intérêt provincial et ainsi de suite pour les gouvernements municipaux et leurs agences » (p. 244).

L'auteur prétend que l'emplacement des industries, les moyens de communication et de transport interurbain et le déplacement d'un centre à l'autre doivent relever du gouvernement fédéral. Par contre, le logement, la rénovation urbaine, etc., doivent relever du gouvernement local. Les critères pour la détermination de ce qui est de nature nationale ou locale ne sont pas du tout clairs. De plus, même si une activité économique est de nature nationale du point de vue économique, il faut se demander si la Constitution la considère de la même façon. Quoi qu'il en soit, bien que j'admette l'importance du rôle du gouvernement fédéral, le rapport ne présente pas une argumentation convaincante quant à la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les différents niveaux du gouvernement.

Quels que soient les rôles respectifs du gouvernement fédéral et du gouvernement local, il faut, d'après l'auteur, envisager la possibilité de modifier le processus même de l'urbanisation. « Le principal choix qui s'offre à nous est de rejeter la présomption clé de la fatalité de l'avenir, c'est-à-dire de l'obligation où nous sommes, en tant que pays, de nous soumettre passivement au diapason des exigences de cet avenir. Il nous faut plutôt voir comment nous pourrions façonner le système urbain de demain, afin de le mettre au service de nos objectifs au lieu de lui permettre de les contrecarrer » (p. 250).

En principe, je suis sympathique à cette noble idée mais c'est

une affirmation prématurée, car on n'a pas vraiment exploré tous les choix possibles de politiques dans le cadre de l'urbanisation sans contrainte. Comme l'auteur l'affirme, il faut avant tout entreprendre des études sérieuses sur les problèmes urbains.

L'auteur examine les trois grandes solutions possibles : le ralentissement de la croissance économique, la limitation de la croissance urbaine, et la nationalisation de l'affectation du sol urbain. Celle qui retient finalement l'attention de l'auteur est le développement de nouvelles villes. La nouvelle ville comme solution aux problèmes urbains n'est pas une nouveauté ! Certains pays européens l'ont expérimenté, mais je ne suis pas du tout sûr qu'elle soit la solution valable dans le contexte canadien. C'est en rapport avec le développement de nouvelles villes que le rôle du gouvernement fédéral est le plus justifié, mais là encore l'argumentation de l'auteur ne me paraît pas convaincante. Par exemple, il évoque la rareté des ressources humaines et financières du gouvernement local pour entreprendre un tel projet, mais il faut remarquer qu'un nouvel arrangement fiscal entre le gouvernement fédéral et le gouvernement local pourrait assurer les ressources adéquates au gouvernement local.

En somme, le rapport Lithwick est un plaidoyer en faveur du rôle croissant du gouvernement fédéral dans le domaine de l'urbanisme. Comme tel, il ne se révèle ni convaincant ni très utile ; cependant, on ne saurait minimiser son importance. En premier lieu, le fait que le rapport soit commandité par le gouvernement fédéral démontre la prise de conscience des problèmes urbains de la part du public et du gouvernement fédéral. En deuxième lieu, le rapport est le seul document qui présente une sorte de synthèse des problèmes urbains au Canada et, de plus, il démontre l'urgence d'entreprendre des études sérieuses sur l'urbanisme. Jusqu'à présent, peu d'études ont été effectuées dans ce domaine. Il est clair qu'on doit consacrer des sommes considérables aux études urbaines. L'idée de l'auteur d'établir un conseil national d'urbanisme me paraît pertinente. Il faut remarquer que le problème majeur que devra affronter la nation dans les décennies à venir c'est bien le problème socio-économique relié à l'urbanisation et non la croissance et la stabilité économique. J'espère que le gouvernement du Québec envisage sérieusement d'affecter toutes les ressources disponibles aux études urbaines.

La troisième remarque à faire est que le rapport est difficilement accessible au grand public à cause de son style. Il faut remarquer qu'un des buts d'un tel rapport est de sensibiliser le public aux problèmes d'intérêt général et, par conséquent, il me paraît souhaitable que le style soit plus simple.

J'espère encore une fois que le rapport du professeur Lithwick constitue le début d'une série d'études urbaines sérieuses au Canada. S'il y a des déficiences dans le rapport, c'est sans doute attribuable à la contrainte de temps que devait respecter l'auteur.

Joseph H. CHUNG

Quelques aspects de l'intervention gouvernementale dans la province de Québec

Selon la définition des comptes nationaux¹, le secteur gouvernemental « comprend tous les ministères d'administration générale et les organismes (fédéraux · provinciaux · municipaux) qui ne sont pas de nature commerciale ». Les entreprises publiques qui exercent leurs activités en vue d'un bénéfice ne figurent donc pas dans la catégorie des gouvernements.

Nous envisagerons dans ce commentaire un certain nombre d'aspects de l'intervention gouvernementale dans la province de Québec au cours des dernières années. Nous serons ainsi amené à analyser les opérations du gouvernement fédéral, du gouvernement du Québec, des gouvernements municipaux, des commissions scolaires ainsi que l'impact économique de ces opérations. Nous utiliserons pour mesurer cet impact le système de comptabilité économique du Québec (tableau d'input-output québécois).

Les dépenses du gouvernement fédéral

Un des traits les plus significatifs de l'évolution est la *décroissance très sensible de l'importance des dépenses du gouvernement fédéral* tout au moins en termes relatifs. Alors que ces dépenses représentent 26 p.c. du revenu personnel canadien en 1952-1953,

1. Cf. notamment B.F.S. (13,502-F), *Comptes Nationaux. Revenus et Dépenses*. 1926-1956, Imprimeur de la Reine, Ottawa, page 12.