

PROGRAMME QUINQUENNAL
1976-1981

I.N.R.S.-Urbanisation
Mars 1976

1. INTRODUCTION

La création du Centre de recherches urbaines et régionales a reposé sur le constat clairement établi des lacunes et des besoins de la recherche portant sur les phénomènes reliés au développement urbain et régional au Québec.

A cette époque, de façon générale, les recherches dans ce domaine étaient le fait de chercheurs universitaires isolés et de quelques consultants privés, qui tentaient le plus souvent de répondre aux besoins à court terme des organismes publics. Cette situation rendait très difficile la création d'un processus d'accumulation des connaissances, compromettait l'approche pluridisciplinaire des problèmes et minimisait l'importance des travaux portant sur le long terme et celle de la recherche fondamentale. L'existence de lacunes considérables à combler est attestée par le fait que déjà, avant même la création officielle du centre, l'équipe de base qui devait le constituer était sollicitée pour effectuer une étude importante sur l'impact économique régional de Mirabel, et par le fait que durant les cinq dernières années, l'I.N.R.S.-Urbanisation a mené pour le compte d'organismes publics de nombreux projets de recherche couvrant toute la gamme des objectifs que le centre s'était fixés en ce qui a trait à la structuration du réseau urbain et régional, la qualité de la vie et les mécanismes politico-administratifs.

En 1975, au seuil d'un nouveau programme quinquennal, on peut considérer qu'en dépit de certains changements, la situation de la recherche urbaine et régionale ne s'est pas sensiblement modifiée. Bien sûr, dans la foulée de la création de l'I.N.R.S.-Urbanisation, les autres universités ont senti la nécessité de regrouper leurs forces dans ce domaine en créant des centres de recherche; cependant, à ce jour, la plupart de ces centres n'ont pas réussi à atteindre la masse critique. De plus, s'il est vrai que l'I.N.R.S.-Urbanisation a constitué un "foyer" important de recherche dans le secteur urbain et régional, s'il est vrai aussi que le centre a permis de former des chercheurs par les cours qu'il a dispensés et par l'encadrement qu'il a pu fournir à de jeunes diplômés uni-

versitaires, il reste que le problème du développement urbain et régional se pose en 1975 avec plus d'acuité qu'au début de l'existence du centre. Des phénomènes d'un impact profond ont surgi dans le monde (inflation, crise de l'énergie, baisse radicale des taux de natalité, nouveaux moyens de transport et de communication, augmentation des temps de loisirs), modifiant sensiblement le donné considéré comme quasi immuable du développement urbain et régional. Ainsi, à la fin de son premier terme de cinq ans, l'I.N.R.S.-Urbanisation n'est qu'au tout début de sa mission.

2. OBJECTIFS

Durant les cinq prochaines années, le centre I.N.R.S.-Urbanisation entend poursuivre les grandes orientations et les grands objectifs qu'il s'était fixés lors de sa création et s'attachera donc par ses recherches orientées et par la formation qu'il dispense de différentes façons à constituer un corpus cohérent de connaissances et de ressources humaines dans le domaine urbain et régional, pour le mettre au service des décideurs publics en particulier et de la communauté québécoise en général. Ces grands objectifs s'incarnent de façon précise dans nos programmes de recherche et d'enseignement.

Il aurait été possible et acceptable, sur la lancée initiale, de poursuivre ces grands objectifs à travers les programmes déjà établis. Cependant, nous avons voulu, en nous fondant sur notre expérience et sur notre perception des priorités dans ce domaine, et en songeant à l'impact inévitable de certains phénomènes importants déjà actifs dans notre société, redéfinir et préciser nos programmes, et déterminer de façon plus marquée certains axes nouveaux (habitat et logement; impact des transports urbains et suburbains sur le développement des zones métropolitaines; impact du secteur tourisme, loisirs et récréation sur le développement et sur l'organisation de l'espace; démographie et flux migratoires; activités motrices du développement économique). Durant les cinq prochaines années, grâce à un dosage approprié de recherches

commanditées et de recherches subventionnées, nous espérons réussir à jeter un éclairage aussi complet que possible sur les aspects tant fondamentaux qu'opérationnels de ces nouveaux axes.

En ce qui concerne l'enseignement et la formation de chercheurs, dans le prochain programme quinquennal, nous visons, d'une part, à articuler l'enseignement formel sur une base institutionnelle en collaborant à la mise sur pied d'un deuxième cycle avec d'autres institutions universitaires et, d'autre part, à favoriser davantage la formation de jeunes chercheurs en intensifiant notre programme de stages et de séminaires pour les étudiants de différentes institutions. Au cours des cinq dernières années, les efforts fournis à ce chapitre ont surtout été le fait d'initiatives individuelles; nous nous proposons, durant les années qui viennent, de les mieux structurer.

3. PROGRAMME D'ACTION

Le centre I.N.R.S.-Urbanisation entend poursuivre et atteindre les objectifs précédents grâce à des activités de recherche, d'enseignement ou de formation, et de participation communautaire.

3.1 Recherches

Les recherches que nous nous proposons de mener durant les prochaines années sont regroupées en cinq programmes. Les quatre premiers programmes définissent des champs précis de recherche dans le domaine urbain et régional; le cinquième programme se veut le lieu de réflexions plus poussées sur les théories, les techniques, les méthodes et les instruments de la science urbaine et régionale, éléments nécessaires au développement des quatre premiers programmes.

Programme I : Le développement économique spatialisé

- les secteurs dynamiques de l'économie
- le tourisme et son impact sur le développement
- la démographie régionale et interrégionale

Secteur
Sec et technique

- Programme II : La structuration des espaces métropolitains
- l'impact des modes de transport
 - les espaces récréatifs
- Programme III : Logement et habitat
- le marché du logement (*pbs du dev domicial avec nouveau*)
 - la production des espaces résidentiels
- Programme IV : Le financement municipal, l'organisation collective et l'aménagement urbain
- l'organisation politico-administrative et le financement des municipalités
 - l'analyse des processus socio-politiques
 - la méthodologie d'évaluation des politiques à incidence spatiale
 - l'analyse des politiques d'aménagement
- Programme V : Théories, méthodes et instruments d'analyse urbaine et régionale

Alors que la première programmation proposait une approche beaucoup plus globale des problèmes urbains et régionaux, nous sommes en mesure, après ces cinq années d'intenses activités de recherche, de préciser, de mieux cerner les orientations, les axes que nous voulons développer prioritairement. Notre démarche actuelle comporte donc des différences par rapport au premier programme quinquennal. Par exemple, ce dernier abordait la dimension développement régional et son impact spatial dans tous leurs aspects; nous voulons maintenant centrer nos activités sur les secteurs dynamiques du secondaire et du tertiaire sur le tourisme, de même que sur les flux démographiques et économiques. De même, l'étude de l'évolution du tissu urbain était envisagée dans toutes les perspectives; ici, nous nous proposons de nous limiter aux régions métropolitaines, en nous attachant aux modes de transport et de communication en tant qu'éléments structurants du tissu urbain, et d'accorder une attention toute particulière aux espaces de loisirs et de récréation. D'autre part, dans la première programmation, les problèmes de

l'habitat et du logement n'étaient vus que comme une dimension du problème de la qualité de la vie : ici, nous définissons un programme spécifique de recherche sur les problèmes du logement et de l'habitat, et nous axons en outre ces études sur les problèmes des développements domiciliaires nouveaux. Dans la première programmation, les aspects politico-administratifs étaient vus à travers l'éclairage des autres programmes; ici, nous constituons un programme bien délimité portant sur les structures politico-administratives au niveau local et régional, en insistant sur les problèmes du partage des responsabilités quant à l'aménagement des espaces, sur les problèmes de financement des instances responsables et sur leur capacité de se coordonner.

Ces caractéristiques seront de plus constamment maintenues dans la nouvelle perspective constituée par le développement du tertiaire, l'inflation galopante, la crise de l'énergie, la diminution de la natalité, le prolongement des temps de loisirs, l'ouverture des différents espaces par les nouveaux moyens de transport et de communication.

Enfin, nous insisterons de plus en plus pour que tous les projets à caractère prévisionnel soient conçus dans une optique prospectiviste plutôt qu'en termes traditionnels (tendanciels).

PREMIER PROGRAMME

LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SPATIALISE

- Etude de la localisation et de l'impact des secteurs dynamiques de l'économie (tertiaire et secondaire moteurs)
- Le tourisme et son impact sur le développement
- Les phénomènes fondamentaux de la démographie régionale et interrégionale

Dans ce programme, il s'agit d'étudier les forces qui façonnent la forme spatiale de la vie économique. Les phénomènes comme la concentration urbaine, les migrations, le déséquilibre des zones rurales, les

disparités régionales, sont autant de manifestations spatiales d'un développement économique non harmonisé dans l'espace. Une véritable politique d'aménagement du territoire implique par ailleurs une connaissance profonde des mécanismes qui déterminent la distribution spatiale des personnes et des activités, de même que l'impact de cette distribution. Si de nombreux dossiers ont déjà été élaborés sur cette question, il reste que pour toutes sortes de raisons, certains de ses aspects fondamentaux n'ont jamais été très bien étudiés et qu'il est prioritaire de les approfondir, surtout au moment où des phénomènes comme la crise de l'énergie, l'inflation, la baisse des taux de natalité, etc., sont susceptibles de modifier de façon importante certains acquis dans ce domaine.

Les objectifs de ce programme sont donc :

- d'approfondir nos connaissances sur la localisation et l'impact des activités motrices, tertiaires et secondaires;
- d'évaluer le rôle du tourisme dans le développement économique;
- d'étudier la démographie régionale et les mouvements migratoires, et d'approfondir leurs causes et leurs conséquences.

PREMIER SOUS-PROGRAMME : LES ACTIVITES ECONOMIQUES DE DEVELOPPEMENT

Ce sous-programme sera centré sur trois thèmes principaux.

1. Le tertiaire comme base de développement économique

La problématique du développement économique régional repose essentiellement sur la capacité d'identifier des activités motrices, activités susceptibles d'engendrer une situation d'autodéveloppement. Traditionnellement, et pour des raisons assez évidentes (économies d'échelle, liens interindustriels, production intermédiaire), on a eu tendance à limiter la recherche sur les activités de ce type presque exclusivement au secteur secondaire (activités manufacturières). Il est de plus en plus admis que cette orientation est décidément trop limitée et

qu'elle procède d'une mauvaise connaissance tant du secteur secondaire que du secteur tertiaire : certaines activités secondaires ont très peu d'effets d'entraînement et sont induites par la demande finale locale alors que certaines activités tertiaires très sophistiquées peuvent produire des effets d'entraînement et déborder largement la demande finale locale.

Depuis deux ans, l'I.N.R.S.-Urbanisation se penche sur cette nouvelle approche et a investi pour mieux éclairer les aspects conceptuels de ce que l'on convient d'appeler le "tertiaire moteur". Durant les cinq prochaines années, des recherches importantes devront être menées pour approfondir cette approche et en saisir la portée réelle. Trois objets se dessinent dans ce sous-programme :

- le développement plus poussé du cadre conceptuel;
- la mise au point de méthodes statistiques et d'enquêtes pour constituer le dossier de base;
- le développement de méthodes d'analyse.

2. Les activités manufacturières de développement

Durant le premier plan, l'I.N.R.S.-Urbanisation s'est penché abondamment sur l'étude des structures manufacturières et de leur évolution en fonction de différentes variables (développement d'infrastructure, réduction de la distance-temps par rapport à Montréal, impact de certaines politiques, etc.). Bien que certains travaux de recherche doivent se poursuivre dans cette veine, les efforts majeurs du centre pour les années à venir seront orientés davantage vers l'examen approfondi des sous-secteurs manufacturiers dans une optique de développement économique. Il est primordial de mieux catégoriser ce secteur en termes de développement, de croissance, d'effets d'entraînement, de déséconomies extérieures, d'atteintes à l'environnement. Les objets spécifiques de recherche seront :

- l'étude et la catégorisation du secteur manufacturier au point de vue du développement économique, des effets d'entraînement, de la croissance;
- Identification des facteurs qui président aux choix de localisation :
 - . choix du pays (province);
 - . choix d'une région;
 - . micro-localisation;
- l'étude des déséconomies externes et des différents types de pollution.

3. Les flux interrégionaux

Les connaissances que nous avons actuellement au Québec sur les activités économiques des différentes régions sont, du point de vue spatial, presque exclusivement ponctuelles. Nous connaissons assez bien les structures économiques et leur évolution dans chacune des régions. Cependant, nous n'avons aucune idée des effets d'entraînement spatialisés de ces activités, ni des liens formels existant entre les régions (complémentarités, concurrence, dépendance); de plus, nous ignorons à peu près tout des points d'arrivée et de départ des flux internationaux au Québec. Compte tenu des grands phénomènes que nous avons soulignés dans l'introduction, de leur impact sur les micro et les macro localisations, sur le commerce international et les politiques tarifaires, il nous semble essentiel d'affecter des ressources importantes à l'étude de ce domaine. Il s'agit exclusivement ici des flux de type économique : flux de biens, de services et de capitaux.

La plus grande partie des efforts consacrés à ce thème durant le programme quinquennal portera sur la mise au point du dossier statistique de base et de méthodes d'estimation, plus précisément, sur

- la définition d'un cadre théorique sur cette question; entre autres choses, la catégorisation significative des différentes activités économiques :

- . le secondaire : biens durables, biens non durables, secteurs à plus ou moins haute technicité;
 - . le tertiaire : de consommation, de gestion; services aux ménages, à l'entreprise;
 - . les capitaux : épargne des ménages, profits des sociétés, répartition de l'épargne publique.
- L'analyse de l'état actuel des différents dossiers statistiques pouvant permettre de cerner les flux.
 - Des enquêtes auprès des ménages, des entreprises, des services, des institutions financières, des entreprises de transport et de communication.
 - Le développement des méthodes d'estimation de ces flux (modèles de gravité).
 - L'analyse des flux.

DEUXIEME SOUS-PROGRAMME : LE TOURISME ET SON IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT

Il est bien connu que plusieurs régions qui sont en difficulté de croissance pensent très souvent au tourisme comme catalyseur éventuel de leur développement. Au Québec, les études systématiques portant sur cette question sont éparses et peu abondantes. Nous croyons, compte tenu de l'importance du phénomène tourisme, compte tenu de l'expérience acquise par le centre, qu'il faut faire un effort durant les prochaines années pour mieux éclairer l'impact économique du tourisme.

1. Définition et étude des différentes clientèles

1.1 Les facteurs déterminant la demande touristique interne au Québec

Nous nous proposons de dégager des tendances générales et des corrélations globales de quelques enquêtes et rapports ayant trait aux vacances, par l'examen des principaux facteurs qui affectent la demande pri-

se dans son ensemble : facteurs socio-économiques, facteurs techniques, facteurs d'ordre géographique, politique, etc. Nous voulons aussi mener nos propres enquêtes par questionnaire (interviews de groupe, etc.), en utilisant ces mêmes facteurs et en insistant sur la dimension spatiale et temporelle du tourisme. Nos objets d'étude seront :

- La population concernée :

- . les non-consommateurs absolus;
- . les non-consommateurs relatifs (pouvoir d'achat trop faible, indifférence, etc.);
- . la clientèle potentielle voyageant à l'intérieur du Québec et à l'étranger.

- Les facteurs socio-économiques : âge, sexe, occupation, revenu des ménages (part affectée à la consommation touristique), etc.;

- Les motivations : modes, facteurs psychologiques ...

- Les formes du tourisme (individuel, collectif), les modes d'hébergement et les coûts;

- La géographie de la dispersion touristique;

- Les moyens de transport.

1.2 Une forme particulière de tourisme : le tourisme social ou populaire

Il y a eu ces dernières années au Québec des tentatives pour implanter une nouvelle forme de tourisme qu'on identifie à ce qu'on appelle le "tourisme social" en Europe. Ce tourisme se traduit surtout par un type d'hébergement moins coûteux que celui du tourisme commercial classique. Des recherches seront menées pour mieux en connaître l'importance, l'organisation, les possibilités de développement quant au financement, à l'équipement nécessaire (villages de vacances, vacances à la ferme...), à la programmation.

1.3 Le tourisme externe

Etant donné l'importance de la clientèle extérieure, étant donné qu'elle est relativement mieux connue et mieux étudiée que les précédentes, le travail consistera surtout à assembler les statistiques existantes et à dégager les dimensions qui seront les plus reliées à nos préoccupations.

2. Potentiel touristique régional et développement économique

L'industrie touristique ayant atteint un niveau de développement jamais connu jusqu'ici - son influence se faisant sentir de façon plus concrète dans certaines régions - elle a souvent été considérée comme une panacée aux problèmes sociaux et économiques que connaissent certaines régions du Québec. Dans quelles conditions peut-on considérer qu'une région a un potentiel touristique (à la fois pour le tourisme interne et pour le tourisme externe) ? Il s'agit ici de mieux définir les activités liées aux ressources du sol, la place et le rôle qu'on accorde aux équipements et aux espaces à vocation récréative dans un modèle cohérent de l'utilisation du sol.

TROISIEME SOUS-PROGRAMME : LE DEVELOPPEMENT REGIONAL ET LES MOUVEMENTS MIGRATOIRES

Par démographie régionale, on entend l'étude intégrée des mouvements démographiques naturels de différentes régions et des mouvements interrégionaux de population. Ainsi, spatialiser les études démographiques signifie beaucoup plus que le simple fait de réaliser et de comparer plusieurs analyses régionales. En fait, il faut adopter une approche systématique pouvant rendre compte, d'une part des influences démographiques réciproques entre régions et, d'autre part, des relations entre les phénomènes dits naturels (fécondité, mortalité), les structures par âge et la mobilité. Il s'agira donc de procéder à des analyses démographiques multirégionales.

Jusqu'à présent, les démographes, les sociologues, les économistes, etc., se sont surtout intéressés aux causes et conséquences du seul mouvement naturel, et encore en excluant le plus souvent la dimension régionale. Devant les différences non négligeables dans la natalité et la mortalité entre les diverses régions du Québec, il semble opportun d'étudier de manière systématique les causes de ces disparités régionales, et les conséquences de ces disparités démographiques pour les disparités socio-économiques. Mais c'est surtout du côté du mouvement migratoire qu'il faudra faire un effort particulier. Il faut tenter de l'expliquer mais aussi d'en voir l'impact sur le revenu, le chômage, la structure de l'emploi, le produit régional, le logement, etc.

Les principaux thèmes de recherche seront les suivants :

1. Etude des données

Deux objets de recherche s'imposent ici : d'abord poursuivre l'analyse critique des données existantes et ensuite examiner dans quelle mesure on pourrait compléter l'observation là où elle est déficiente. Bien sûr, nous songeons particulièrement ici à la migration.

En ce qui concerne les migrations internes, il s'agirait de chercher dans quelle mesure des sources secondaires telles que l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, la régie des rentes, les allocations familiales, les déclarations d'impôt, les registres paroissiaux, etc., pourraient être utilisées pour mieux observer le phénomène migratoire.

En ce qui concerne les migrations internationales, un effort particulier devrait être fait du côté des émigrations, dont les diverses estimations indirectes montrent qu'elles compensent pour une très grande partie le chiffre des immigrations, mais qui sont très mal connues jusqu'à présent.

2. Mise au point d'une comptabilité démographique régionale québécoise

Il importe de souligner l'extraordinaire complexité inhérente à la spatialisation de la problématique démographique : lorsqu'il n'y a pas migration, le nombre de combinaisons d'événements démographiques possibles sur une période de temps se limite à 4 (survie; décès, naissance-survie, naissance-décès); lorsqu'on introduit les migrations, on porte ce nombre à 30 pour chaque région, en ne distinguant même pas la destination des émigrants et l'origine des immigrants, et en excluant la possibilité qu'un émigrant fasse plus d'une émigration et (ou) plus d'une immigration au cours de la période.

Des tentatives ont été faites (en Grande-Bretagne) pour mettre au point un système comptable permettant de traiter simultanément les divers événements démographiques régionaux et d'estimer par résidu ceux dont l'observation est déficiente ou manquante. On s'inspire en quelque sorte du système comptable des macro-économistes, puisqu'aussi bien, il s'agit ici également de problèmes de stocks et de flux, d'entrées et de sorties.

3. Estimation indirecte des mouvements migratoires

En l'absence d'observation directe des mouvements migratoires, on peut utiliser des méthodes d'observation indirecte. Il serait intéressant de valoriser les connaissances déjà acquises au centre par ce type de recherche, en envisageant d'autres méthodes indirectes, en les appliquant à d'autres périodes (de façon à couvrir par exemple tout l'après-guerre, de telle sorte qu'on puisse arriver à une analyse dynamique) et en utilisant un autre découpage territorial (par exemple un découpage régional qui permette d'obtenir plus de données socio-économiques correspondantes; à cet égard, un découpage en comtés est meilleur qu'un découpage en commissions scolaires).

4. Désagrégation des modèles migratoires explicatifs

Le nombre de modèles migratoires qui ont été proposés et testés est de-

venu considérable. Très peu ont été appliqués à des données régionales québécoises. De plus, la quasi-totalité des modèles migratoires existants ont été appliqués à des populations non désagrégées; dans certains modèles cependant, on a séparé les sexes et même distingué la population active de la population totale.

Or, nous disposons au CRUR de données sur les flux migratoires (origine - destination) par âge et sexe entre chacune des 55 commissions scolaires régionales du Québec, pour la période 1966-1971, et nous pourrions estimer les soldes migratoires (1951-56-61-71) par âge et sexe, pour chaque comté (si l'on accepte l'investissement méthodologique dont il est question en 3, ci-dessus).

Ce type de données nous permettrait d'élaborer un modèle explicatif désagrégé par âge, sexe et localisation. On pourrait faire également une analyse désagrégée selon la scolarité, la citoyenneté, le lieu de naissance (Canada ou reste du monde), la langue, l'état matrimonial, etc. Il s'agit ici d'une question de coût d'obtention des données.

5. Impact économique des mouvements de population

Rares sont les modèles qui permettent d'examiner quantitativement les conséquences économiques (influence sur le produit régional, le revenu, le chômage, l'emploi, la productivité, etc.) des mouvements de population, et particulièrement des migrations. Ces très rares modèles sont toujours des modèles statiques (ou plutôt de statique comparative), et souvent des modèles comptables. Or, utiliser un modèle statique, ou de court terme, pour analyser les effets de la migration qui est essentiellement un processus d'ajustement structurel, donc de longue période, est pour le moins discutable. De plus, un modèle comptable n'est guère significatif dans la mesure où il ne permet pas par lui-même d'expliquer les relations entre les phénomènes.

C'est pourquoi il serait important de pouvoir développer et tester des modèles d'impact qui soient dynamiques et conçus pour un découpage régional permettant une analyse économétrique.

Nous commençons à avoir une certaine expérience dans ce domaine, grâce au projet MIQ (modèle comptable Dennison) et grâce au projet STAT-CAN (modèle d'équations simultanées, appliqué aux 65 régions économiques du Canada, et où il n'y a donc que 10 observations régionales québécoises).

6. Impact démographique des migrations

La relation entre mouvement naturel (natalité et mortalité) et mouvement migratoire a souvent été escamotée. Si l'on a parfois essayé d'analyser l'influence du mouvement naturel sur les migrations (par exemple dans le cas de l'exode rural, celle d'une forte natalité sur l'émigration), on a par contre analysé de façon moins systématique l'influence de la migration sur le mouvement naturel.

Or, la migration entraîne toute une série d'effets induits sur le mouvement naturel. Signalons-en 5 qui mériteraient une étude particulière : a) dans quelle mesure la redistribution de la population par migration est-elle prolongée par le renouvellement démographique ? b) dans quelle mesure la migration affecte-t-elle, par elle-même la natalité ? c) dans quelle mesure les immigrants internationaux au Québec ont-ils effectivement une fécondité (descendance) différente de celle des Québécois ? d) comment les migrations internes affectent-elles la fécondité nationale ? e) comment évolue la structure par âge suite à la migration (cette relation entre migration et structure par âge est très importante du point de vue politique, voir ci-dessous) ?

7. Migration, urbanisation et hiérarchie urbaine et régionale

La relation entre migration et urbanisation serait le thème principal de ce type de recherche : quelle a été la contribution de la migration

(tant interne qu'internationale) à la construction de la structure urbaine du Québec ? Dans quelle mesure les disparités régionales de natalité et de mortalité, qui sont souvent en partie la résultante du processus d'urbanisation lui-même, agissent-elles à leur tour sur ce processus d'urbanisation ?

Une des discussions que nous croyons utile de privilégier dans cette analyse de la relation entre migration et urbanisation, est la relation entre les flux de migration et la hiérarchie urbaine et régionale.

8. Politique démographique régionale

Le domaine de la politique démographique régionale a été très peu abordé. Le contenu d'une telle politique constitue en fait largement un point d'interrogation.

C'est sans doute du côté des effets indirects (sur la redistribution régionale de la population) résultant de politiques non démographiques, qu'il faudrait orienter ce type de réflexion politique. Par exemple, quel serait l'impact démographique régional de telle politique énergétique (cf. Baie James), de telle politique des transports (favorisant par exemple les chemins de fer au détriment du transport automobile), de telle politique d'exploitation des ressources naturelles (Côte-Nord), etc. ?

Mais on peut inverser la relation : plutôt que d'étudier l'impact de telle politique non démographique sur les mouvements démographiques régionaux, on pourrait également analyser et tenter de prévoir les impacts de la redistribution régionale de la population sur les dépenses gouvernementales et la définition des politiques, par exemple en matière de prestations sociales et de politique régionale de l'emploi.

Par ailleurs, plusieurs thèmes de recherche esquissés ci-dessus impliquent une réflexion théorique et méthodologique : les méthodes de projection et de prévision démographiques régionales et les modèles démographiques multirégionaux de type markovien et semi-markovien.

DEUXIEME PROGRAMME

STRUCTURATION DES ESPACES METROPOLITAINS

- Impact des modes de transport
- Les espaces récréatifs

Dans les régions métropolitaines actuelles, l'organisation de l'espace doit se faire à l'échelon de la grande région et ne peut être restreint à l'aménagement de l'agglomération centrale : l'extension non contrôlée de l'agglomération jointe à certaines options dans le choix des réseaux de transport généralise la concurrence spatiale entre diverses fonctions, avec ses effets déstructurants; par ailleurs, les besoins d'espace des résidents ne se limitent pas au périmètre urbanisé mais suscitent une consommation accrue d'espace à des fins de loisir ou de villégiature. Deux questions d'importance et d'actualité pour les politiques d'organisation régionale se trouvent ainsi posées :

- Peut-on, en agissant sur les systèmes de transport par une réorganisation et/ou des innovations, infléchir le développement urbain pour limiter la consommation d'espaces et réduire les impacts négatifs du développement désordonné ?
- Comment peut-on répondre aux besoins croissants d'espaces de récréation dans le cadre des régions métropolitaines, tant à l'intérieur qu'en périphérie de l'agglomération ?

Chacune de ces questions est à l'origine des deux sous-programmes sur l'organisation des espaces métropolitains.

PREMIER SOUS-PROGRAMME : IMPACT DES MOYENS DE TRANSPORT ET DE COMMUNICATION

Le premier sous-programme est centré sur un des éléments les plus vitaux de structuration de l'espace : les moyens de transport et de communica-

tion. Divers facteurs nous ont amenés à regrouper et à systématiser les efforts de recherche touchant ce domaine pour le deuxième programme quinquennal. Il y a d'abord des raisons de fond : le rôle des transports et communications ou, dans un autre langage, de l'accessibilité comme force modelant le développement urbain et régional, a été suffisamment démontré par toute une littérature scientifique et dans la vie économique réelle pour que l'on ait à insister là-dessus. Mais ce sont surtout des phénomènes d'une actualité plus évidente qui nous ont guidés.

On sait que la situation actuelle, dominée par la crise de l'énergie et l'inflation, a remis en cause plusieurs idées courantes et précipité la recherche de nouveaux moyens de transport, plus économiques en termes d'investissement de consommation d'énergie, etc. Il paraît urgent et nécessaire que l'étude de ces innovations s'étende à leur impact sur l'organisation de l'espace, c'est-à-dire sur les "patterns" de localisation des activités et sur l'équilibre spatial qui en résulte, sur la forme urbaine elle-même et sur diverses caractéristiques du milieu de vie : l'habitat, l'environnement naturel, l'environnement social, etc.

Ce type d'étude a été particulièrement négligé jusqu'ici par les organismes intéressés à la recherche et à l'expérimentation d'innovations dans le domaine des transports et communications, tout au moins au Québec.

L'I.N.R.S.-Urbanisation, de son côté, présente des avantages certains pour aborder un programme de recherche dans cette direction. Plusieurs recherches déjà menées fournissent un apport précieux au plan des connaissances et des méthodes : recherches sur l'impact de Mirabel, sur les conséquences de la construction de l'autoroute est-ouest pour les ménages déplacés, sur l'influence du métro sur les marchés foncier et immobilier et sur l'organisation de l'espace, recherches sur les relations entre les changements du réseau routier et la structure industrielle locale, etc. Plus

généralement aussi, les réflexions théoriques et méthodologiques que nous avons poursuivies - sur la prospective, par exemple, ou sur les méthodes d'évaluation d'impacts, les modèles migratoires, etc. - constituent des atouts indéniables.

Ce premier sous-programme se situe donc dans le prolongement de travaux déjà amorcés en même temps qu'il ouvre une optique nouvelle, en appuyant systématiquement la recherche, cette fois, sur la prospective.

L'objectif central du sous-programme consiste à analyser l'impact qu'ont eu certaines modifications apportées au réseau de transport et surtout *l'impact futur de certains changements prévisibles dans les moyens de transport et de communication sur l'urbanisation et l'organisation de l'espace urbain et régional, pris globalement, et enfin sur certaines dimensions de la qualité du milieu de vie des citoyens*. Précisons tout de suite que notre centre n'entend pas se livrer lui-même à de la prévision technologique. Nous avons l'intention de partir de ce que les autorités en la matière définissent comme des transformations susceptibles de se réaliser dans un avenir rapproché (c.-à-d. pouvant, par exemple, faire l'objet de projets dits "de démonstration") : cela fixe donc à notre propre effort de recherche sur les impacts un horizon pouvant varier entre dix et vingt ans¹. Quant à l'univers spatial, si les problèmes peuvent se poser à tous les niveaux, nous comptons aborder, dans un premier temps, la région montréalaise et ensuite celle de Québec, puis, éventuellement, les autres agglomérations importantes. Nous distinguerons ainsi entre quatre échelles spatiales : la région administrative, la zone métropolitaine, la ville centrale et l'infra-urbain ou quartier. Il s'ensuit que, parmi tous les types de transport, ce sont évidemment les innovations dans les transports urbains qui retiendront davantage notre attention.

1. Ainsi, c'est l'horizon adopté par la D.A.T.A.R.; voir "Transports urbains 1990", numéro spécial de la revue 2000, 31, 1975.

1. Les changements dans les transports et les communications : la variable indépendante

La première démarche consiste ici à dégager et à sérier les principales transformations réalisées, prévues ou à l'étude pour la région montréalaise.. Il ne s'agit pas, bien sûr, de faire une sorte d'inventaire complet de tous les changements qui pourraient se produire d'ici quelques années dans les systèmes de transport de la région de Montréal, mais plutôt de déterminer, après consultation auprès de diverses instances impliquées dans le développement de la technologie des transports au Canada et au Québec, les transformations dont l'impact comporterait des effets importants et durables. Cette sélection serait faite par un raisonnement analogique : certaines de ces transformations ont pu avoir été essayées ailleurs, ou quelques-unes d'entre elles pourraient comporter des paramètres partiellement similaires à ceux de systèmes déjà existants dans la région de Montréal. D'ores et déjà, cependant, on peut distinguer deux groupes de changements susceptibles de faire l'objet de recherches.

1.1 Les innovations technologiques et organisationnelles

L'innovation dans les transports peut se situer sur plusieurs plans : dans divers éléments de la technologie (les matériaux, les sources d'énergie, etc.) ou dans une combinaison inusitée de moyens existants c'est-à-dire sur le plan de l'organisation. L'innovation peut aussi faire référence à des changements dont on entrevoit la réalisation dans un avenir plus ou moins lointain. Comme nous l'avons indiqué déjà, c'est au proche avenir que nous voulons surtout nous intéresser et il est probable que nous serons ainsi amenés à considérer surtout des cas où l'innovation a un fort contenu organisationnel. Du côté des transports, il s'agit par exemple d'étudier des projets de démonstration actuellement en expérimentation dans certaines villes et qui représentent diverses formules de compromis entre l'automobile privée et le transport en commun (v.g. "carpool", "dial-a-bus") ou entre le métro, rapide

mais trop coûteux à construire, et l'autobus, victime sans défense d'une circulation congestionnée ... (v.g. le T.R.R.A.M. ou diverses variantes des anciens tramways). Du côté des communications il s'agit d'examiner des expériences d'utilisation plus poussée de techniques existantes et dont la généralisation pourrait être appelée à réduire de façon considérable la nécessité des déplacements quotidiens (v.g. l'utilisation de la télévision, des "cassettes", etc., dans le monde de l'éducation; les techniques de reproduction à distance, les "mini-terminaux" à domicile, etc., dans le monde du travail ou pour effectuer les achats banals...).

1.2 La reconversion d'installations désuètes

Un autre type de changement dont il faut prévoir l'impact sur le milieu urbain se trouve dans les cas du recyclage ou de la reconversion d'anciennes infrastructures de transport occupant de grandes superficies. On peut penser ici aux problèmes soulevés par les rails, les gares, les cours de triage désaffectés, en milieu urbain, et qui peuvent se prêter soit à la libération et au réaménagement de vastes espaces, soit à une réutilisation par des modes de transport plus légers. Il en va de même des canaux et de vastes sections du port de Montréal que l'on songe actuellement à reconvertir à des usages différents (loisirs, habitat, activités tertiaires). Les installations liées à la fabrication et à l'entretien de matériel de transport maritime et ferroviaire font aussi partie des cas éventuels de reconversion qu'il faut étudier.

Pour déterminer les types de changements les plus susceptibles d'intervenir dans les systèmes de transport, plusieurs méthodes peuvent être envisagées. Il est possible que de simples contacts avec divers organismes publics ou privés impliqués dans ces développements ne suffisent pas à prévoir d'une manière assez précise les changements pouvant survenir dans les systèmes de transport montréalais. Dans ce cas, une enquête de type Delphi, qui est une technique de consultation d'experts, pourrait s'avérer utile. Faisant d'une pierre deux coups, une telle en-

quête pourrait déborder la détermination des changements pour obtenir le point de vue de ces experts sur l'impact possible qu'ils peuvent avoir : cette information serait une source d'hypothèses heuristiques pour nous.

2. L'impact des changements : un concept multidimensionnel

Nous avons indiqué, précédemment, que nous comptons nous intéresser à l'impact de changements dans les systèmes de transport sur l'urbanisation et l'organisation de l'espace régional, sur l'occupation du territoire déjà urbanisé et sur la qualité du milieu de vie des citoyens. Il doit être souligné tout d'abord que ce concept d'impact doit nécessairement être complexe et ne pas se limiter simplement au quantifiable : il fait donc appel à des méthodes et techniques qui laissent une large place aux considérations qualitatives. D'autre part, à cette complexité nécessaire s'ajoute une contrainte d'échelle : l'impact qu'aurait, par exemple, une liaison de type express ferroviaire régional entre la ville centrale d'une part et les villes satellites et suburbaines d'autre part, ne peut être analysé sans qu'on distingue quatre échelons spatiaux : régional, métropolitain, urbain et local (quartier).

Bref, les indicateurs d'impact que nous entendons utiliser ne seront pas tous quantifiables; d'autre part, à chaque échelon spatial correspondra un groupe d'indicateurs spécifiques. Ces deux caractéristiques suffisent à démontrer la nécessité d'entreprendre des recherches sur l'élaboration de tels indicateurs. Il s'agit là d'une tâche difficile, qui exigera, en particulier, un effort constant de la part des chercheurs pour éviter de retomber dans la sécurité illusoire du quantifiable. Heureusement, dans ce domaine, plusieurs recherches ont été entreprises tant aux Etats-Unis et en Europe qu'au Canada, et on peut y puiser des renseignements et des méthodes fort utiles; encore faudra-t-il les adapter à notre problématique particulière.

Pour un certain nombre d'indicateurs que nous visons à construire et/ou à rendre opérationnels, il existe des séries statistiques plus ou moins

longues; par exemple, on possède des données sur le logement et ses caractéristiques et sur le rythme de consommation des sols agricoles à des fins urbaines. Il faudra inventorier et rassembler ces données et, chaque fois qu'elles le permettent, en dégager des indices de tendances.

Pour plusieurs autres indicateurs, il est probable que nous devons entreprendre des cueillettes d'information sur le terrain. De plus, il sera nécessaire de faire des sondages en profondeur auprès d'échantillons de diverses populations, afin d'obtenir une connaissance complémentaire quant à certains types d'impact sur le milieu de vie; notons qu'à ce sujet, l'utilisation de techniques de type "quasi-Delphi", dans lesquelles des groupes de citoyens, plutôt que des experts, sont consultés, pourrait aussi être requise comme appoint ou même comme substitut aux sondages en profondeur.

Les prémisses méthodologiques posées, faisons quelques commentaires généraux sur les phénomènes cibles d'impact qui retiendraient notre attention : 1) urbanisation et organisation de l'espace régional; 2) occupation du sol dans l'espace de l'agglomération; 3) qualité du milieu de vie.

2.1 Urbanisation et organisation de l'espace régional

Les principaux réseaux de transport mis en place dans l'agglomération ont une incidence sur l'organisation de l'espace régional, dans la mesure où ils modifient, directement ou par le biais de l'extension du territoire urbanisé, les conditions de la concurrence spatiale à laquelle se livrent, plus ou moins intensément, les différentes activités. A cet égard, à l'occasion de certains projets menés durant les cinq dernières années, nous avons pu développer une compétence dans l'évaluation de l'impact du développement urbain sur les terres arables. Pour des raisons de manque de financement et de disponibilité de ressources, il nous a été impossible de généraliser cette problématique.

Durant le prochain plan quinquennal, nous souhaiterions poursuivre et élargir de deux façons différentes cette problématique. D'une part, nous voudrions considérer d'autres espaces que celui de la région de Montréal. Il est assez évident que la région de Montréal est celle où ce problème se pose avec le plus d'acuité. Cependant, les autres régions connaissent le même phénomène, à des niveaux moindres il est vrai, mais toutes proportions gardées, le même problème de concurrence pour l'espace s'y pose : Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières, etc.

Par ailleurs, les mécanismes d'appropriation du sol dans les zones péri-urbaines devraient être étudiés. La mainmise étrangère sur le sol québécois devrait constituer un objet de recherche, de même que l'importance et les effets du phénomène de la spéculation foncière.

Différentes questions devraient, dans cette perspective, être étudiées.

- L'évolution de l'utilisation du sol à la périphérie des principales agglomérations du Québec, soit
 - . l'évolution de l'espace occupé par différentes fonctions : domiciliaire, industrielle, commerciale; infrastructure, agriculture, zone de loisirs, zone de résidences secondaires, ceinture verte;
 - . les mécanismes de l'appropriation du sol en zone péri-urbaine.
- La spéculation foncière, soit
 - . la délimitation des superficies qui, en 1960, étaient agricoles et qui sont en friche ou occupées par l'urbain en 1975;
 - . le rythme d'occupation par d'autres fonctions que l'agriculture;
 - . les gains monétaires réalisés par les spéculateurs;
 - . la probabilité de gains des spéculateurs selon la distance-temps par rapport au centre-ville.

- L'appropriation du sol québécois par des non-résidents privés et par les différents paliers de gouvernement, soit
 - . la typologie des acheteurs;
 - . l'importance relative de chaque type en nombre;
 - . l'importance de chaque type en superficie possédée;
 - . l'importance de chaque type en termes de probabilité de gains.

2.2 Répartition des utilisations du sol dans l'espace de l'agglomération

Les modifications dans les systèmes de transport modifient aussi les conditions de la concurrence spatiale entre les fonctions à l'intérieur de l'espace déjà occupé par l'agglomération. Plusieurs conséquences sont particulièrement importantes :

- l'infléchissement éventuel des relations noyau central-banlieue;
- la spéculation foncière dans certains secteurs et l'accélération des transformations fonctionnelles;
- l'intensification de certaines utilisations du sol;
- plus globalement, l'évolution des relations hiérarchiques de complémentarité, de ségrégation, etc., entre différents usages.

2.3 La qualité du milieu de vie

On sait jusqu'à quel point la qualité du milieu de vie est devenue une préoccupation majeure d'un nombre croissant de citoyens aux prises avec la dégradation de leur environnement humain et naturel. Mais on n'ignore pas non plus que cette préoccupation, si elle commence à recevoir un peu d'attention de la part des gouvernements et de certaines entreprises privées ou publiques, est loin d'avoir acquis une signification importante et opérationnelle dans les politiques d'investissements des agents économiques.

Est-il besoin de rappeler les conséquences profondes, durables, et souvent irrémédiables des systèmes de transport pour la qualité du milieu de vie ? Mentionnons deux cas bien connus : la dislocation de communautés locales et la relocalisation forcée de centaines de ménages à faible revenu, de même que l'augmentation de la pollution de l'air causées par la construction de l'autoroute urbaine est-ouest.

Dans l'étude des impacts sur la qualité du milieu de vie, nous privilégierons deux phénomènes cibles : l'accessibilité et le milieu écologique.

- L'accessibilité. Les transformations dans les réseaux de transport peuvent modifier, par le biais de leurs conséquences pour les utilisations du sol, la localisation des groupes sociaux dans l'agglomération, et de ce fait, leurs conditions d'accessibilité aux différentes possibilités de travail, d'achats, de rencontres sociales, de loisirs. L'évolution de la distribution de ces conditions d'accessibilité devrait être étudiée, d'autant plus qu'elle a des incidences sur l'organisation de la vie quotidienne des citoyens (par exemple sur leur budget-temps).

- Le milieu écologique constituera une autre variable prioritaire; les systèmes de transport affectent, d'une façon diversifiée et parfois considérable, les éléments de la biosphère urbaine et régionale : l'eau, l'air, la faune, l'ambiance acoustique, les espaces verts, etc. Qu'on songe, par exemple à la pollution atmosphérique et acoustique causée par l'automobile à l'intérieur d'une zone métropolitaine, ou à la dislocation directe et indirecte de certaines réserves naturelles engendrée par l'emprise d'une autoroute au niveau régional.

3. Choix de systèmes de transport et organisation optimale d'une région métropolitaine

Une fois construits les indicateurs, rassemblées les statistiques, dégagées les tendances, effectuées les enquêtes Delphi et quasi-Delphi

de même que les sondages en profondeur, l'analyse d'impact peut amorger sa phase de prospective, c'est-à-dire d'évaluation synthétique et normative des conséquences futures d'un changement donné dans les systèmes de transport, en fonction d'une organisation optimale de la région métropolitaine.

Une telle prospective requerra la mise au point d'un appareil méthodologique et d'une démarche analytique spécifiques. Pour ce faire, deux approches complémentaires pourraient être développées et appliquées :

- a) l'analyse de système, dont l'avantage est de jeter un éclairage rigoureux sur les relations d'interdépendance entre sous-systèmes et entre leurs éléments constitutifs;
- b) la rédaction de scénarios, dont l'utilité se situe à trois niveaux : d'une part, cette méthode incite les chercheurs à vérifier la cohérence synchronique et diachronique de leurs prévisions; d'autre part, elle met l'accent sur les efforts de synthèse; enfin, elle permet d'étudier des évolutions possibles diverses d'une manière souple et assez rigoureuse.

Ces efforts d'analyse systémique et de scénarisation multiple présupposent des recherches théoriques, méthodologiques et de mise au point opérationnelle, qui les rendent pertinents à la problématique de l'ensemble du programme et à celles, plus spécifiques, qu'exigeront divers projets particuliers.

Par ailleurs, la comparaison systématique avec d'autres villes étrangères permettrait d'étayer la synthèse à caractère normatif. Dans certaines villes étrangères, il y a eu ou il se déroule des expériences de nouveaux modes de transport : l'observation et l'évaluation de ces expériences sont susceptibles, mutatis mutandis, de jeter un éclairage utile sur quelques-uns des changements pouvant survenir à Montréal. Purement à titre d'illustration, mentionnons deux projets d'expérimentation : à Göteborg, agglomération suédoise de près de 700,000 habitants on élabore un projet de télécommunication extensive qui pourrait, pense-t-on, réduire le volume du transport des personnes; à Munich, on est

en train d'élaborer un plan prévoyant quatre sous-centres-villes reliés par un réseau complexe de télécommunications, et projetant de fermer le centre-ville principal à l'automobile privée¹.

DEUXIEME SOUS-PROGRAMME : LES ESPACES DE RECREATION

Dans l'organisation des régions métropolitaines, l'aménagement des espaces de récréation tend actuellement à prendre une place importante, d'une part en raison d'une demande accrue pour les loisirs à caractère urbain, d'autre part en raison de la consommation d'espace à des fins de villégiature. Or, ces nouveaux phénomènes qui introduisent une dimension nouvelle dans la concurrence spatiale entre les fonctions ne sont pas encore bien connus, et cela complique leur insertion dans une politique d'organisation régionale. Ce deuxième sous-programme entend combler certaines de ces lacunes.

1. Offre et demande d'espaces de loisir en milieu urbain

1.1 Offre d'espaces de loisirs

La préoccupation dominante est ici de parvenir à une meilleure connaissance du processus de production des espaces de loisirs (espaces verts et espaces servant de "support" à des équipements de loisirs). Il s'agit de voir comment les espaces de loisirs, dans le modèle de développement urbain typique des économies libérales, sont considérés, paradoxalement, soit comme un résidu (espaces moins rentables), soit comme des facteurs de rentabilité et de prestige pour d'autres fonctions (siège social d'une entreprise, ensemble résidentiel...). La perte irrémédiable de sites à fort potentiel récréatif est ainsi liée au processus du développement urbain, tout comme la localisation finale des espaces de loisirs.

Notre démarche comportera un aspect historique : l'évolution comparée des espaces de loisirs et de l'urbanisation permettre de mieux comprendre la nature des relations qui existent entre les deux.

1. Ces projets ont été discutés au colloque de São Paulo sur l'avenir des centres-villes, tenue du 27 au 31 janvier 1975.

Nous étudierons aussi les grandes caractéristiques du réseau actuel, pour en arriver à une typologie des espaces de loisirs. Ces espaces constituent une dimension importante de la qualité du milieu de vie; aussi leur localisation et leur distribution dans l'espace urbain sont des éléments à considérer.

Enfin, nous analyserons quelques exemples d'ouvertures de nouveaux espaces de loisirs: ces quelques cas pris tant dans la ville centrale que dans la périphérie, permettrait de mesurer l'impact du processus actuel de développement urbain sur la production des espaces récréatifs.

1.2 La demande : les comportements et attitudes des citoyens en rapport avec la fonction loisirs

Les recherches en loisirs effectuées dans différentes agglomérations du Québec ont apporté des informations intéressantes qui faisaient défaut jusqu'ici. Cependant, on peut remarquer que l'ensemble des enquêtes portant sur le comportement et les attitudes des individus face au loisir n'a pas encore donné des résultats très satisfaisants.

En effet, les enquêtes ont réussi à tracer le profil socio-économique du type de clientèle participant à telle ou telle activité et la fréquence de telle ou telle pratique, mais sans jamais parvenir à en expliquer véritablement le comment et le pourquoi. Il devient alors très difficile aux intervenants de prendre des décisions engageant des ressources importantes, souvent pour plusieurs années. Nous nous proposons donc d'explorer certaines dimensions méthodologiques nouvelles et d'en déterminer la valeur par des études empiriques. Nous fondons cette perspective sur le fait que les comportements de loisirs des individus ne sont pas indépendants de l'influence culturelle de leur milieu de vie, que les participants aux activités de loisirs et la nature même de leur participation connaissent des changements constants, et, enfin, que les théories et les concepts issus des différentes disciplines des sciences sociales peuvent aussi s'appliquer aux comportements de loisirs des individus.

L'étude de la demande doit avoir une importante dimension prospectiviste car la demande est susceptible d'être fortement modifiée par l'évolution de divers facteurs (temps de travail, expérience de participation au travail ...).

1.3 Contraintes institutionnelles sur l'offre et la demande de loisirs: l'organisation des loisirs dans les agglomérations urbaines

Afin d'améliorer l'intervention publique dans le domaine des loisirs et d'en faciliter la coordination, nous nous proposons d'analyser l'organisation des loisirs dans différentes agglomérations urbaines du Québec.

Les différentes dimensions à explorer dans l'inventaire de cette question sont principalement les intervenants (publics et privés), le financement des activités (sources, montant global, degré de stabilité...), les équipements (disponibles, utilisés; dispersion-concentration, entretien ...) et la programmation (responsables, modalités d'élaboration...). Par la constitution d'un fichier permanent, nous visons à opérationnaliser cette recherche.

L'utilisation des bottins ou listes d'organisations et des entrevues avec des informateurs clefs (chefs de services municipaux, responsables des associations et des activités sur le plan local et régional) constituent l'essentiel de la méthode employée.

2. Les espaces de villégiature

La villégiature est surtout identifiée au phénomène de la résidence secondaire, qui consiste, pour un ménage occupant une résidence principale, généralement en ville, à posséder ou à occuper une maison à la campagne. Ce phénomène a tendance à prendre de l'importance dans les régions polarisées par un grand centre urbain, étant donné l'augmentation du revenu et le développement des axes routiers. C'est ainsi que la

région de Montréal (Laurentides, plaine et Estrie) compte la plus grande partie des résidences de villégiature au Québec. C'est aussi dans cette région que se fait sentir de la façon la plus aiguë l'impact de ce mode d'appropriation du sol (que plusieurs considèrent comme une consommation urbaine additionnelle) sur l'environnement naturel et les collectivités locales.

Les trois points suivants seront plus particulièrement approfondis

2.1 Caractéristiques physico-spatiales de la villégiature

L'organisation physico-spatiale des zones de villégiature se caractérise globalement par une occupation extensive et anarchique du sol et par une appropriation exclusive des rives des nappes d'eau ou de sites naturels intéressants. Il s'agira donc ici de développer et d'appliquer un certain nombre d'indicateurs de situation (densité, taux d'occupation des rives, longueur de rue par résidence secondaire, type et qualité des bâtiments, degré d'équipement ...) et d'indicateurs d'impact sur l'environnement (pollution de l'eau et pollution terrestre, perte de territoires à potentiel récréatif ou agricole ...).

2.2 Caractéristiques des villégiateurs

Le but poursuivi ici est d'arriver à établir une typologie des villégiateurs selon, notamment, leurs caractéristiques socio-économiques, la localisation de leur résidence principale et la fréquence d'utilisation de leur résidence secondaire. On pourra ainsi prévoir l'accroissement de certaines catégories de villégiateurs compte tenu de l'évolution de diverses variables, et mesurer le degré d'appropriation des zones de villégiature par des groupes socio-économiques donnés.

2.3 Villégiature et aménagement local

- Quel est l'apport de la villégiature dans le développement économique local ? Et quel en est l'impact sur les finances municipales ? L'ap-

profondissement de cette problématique nous paraît particulièrement pertinent étant donné l'attitude très répandue chez les dirigeants locaux, qui considère la villégiature et le tourisme comme un levier universel de développement, pour ne pas dire une panacée à tous leurs problèmes. Or le potentiel ne se retrouve pas partout de façon égale et dans bien des cas la forme que prend la villégiature et son caractère saisonnier se traduisent par des coûts accrus et une perte du potentiel lié à d'autres activités (agriculture, exploitation forestière...).

- Une collectivité locale qui voit augmenter le taux d'occupation de son territoire par les résidences secondaires peut-elle garder le contrôle de son développement? Quel est le rôle des estivants dans l'administration locale et leur influence dans le processus de prise de décisions? Y a-t-il dans le taux d'occupation du territoire par les résidences secondaires, un seuil significatif qu'il ne faut pas dépasser pour contrôler le développement local et lui garder sa cohérence?

TROISIEME PROGRAMME

LOGEMENT ET HABITAT

Les études déjà réalisées sur la question du logement montrent premièrement que, en termes économiques de fonctionnement du marché, ce secteur connaîtra des problèmes majeurs durant une période assez longue et que, deuxièmement, au plan des visées socio-politiques d'amélioration de la qualité résidentielle dans une perspective intégrée de développement urbain, il existe une carence dramatique de connaissances pertinentes. Si l'on veut fonder des politiques permettant de prévenir les crises, certaines études du marché du logement doivent être complétées. Par ailleurs, de toute évidence, il ne suffit pas de construire assez de logements pour régler tous les problèmes; encore faut-il que ces logements soient situés dans des milieux diversifiés et de bonne qualité. A cet égard, on peut considérer que les connaissances requises se polarisent autour de deux thématiques complémentaires à celle

du fonctionnement du marché : celle des mécanismes de production des espaces résidentiels et celle de l'utilisation et de l'évaluation de ces espaces par les consommateurs. Au total, il y a donc lieu de distinguer trois sous-programmes.

PREMIER SOUS-PROGRAMME : LE MARCHE DU LOGEMENT

La nécessaire confection d'un fichier central indiquant les besoins en logements au Québec et l'évolution de ces besoins à moyen terme suppose, si l'on veut que ce fichier serve à établir des politiques "rationnelles" en ce domaine, une connaissance précise de la situation actuelle du logement et du fonctionnement de ce marché. Le rapport SIMLOM, qui traite de l'évolution du marché du logement dans la région de Montréal de 1970 à 1974 fournit, en ce sens, des données très utiles. Il présente, entre autres choses, la situation des ménages dans leur logement au 1er juin 1972 ainsi que la demande prévisible pour la période 1972-1974. Mais cela est insuffisant et il reste beaucoup de terrain à défricher. Quatre points doivent être soulignés. Premièrement, le contexte économique s'est sensiblement modifié : nous sommes passés d'une situation de relative stabilité des prix à une situation "d'inflation permanente", ce qui peut modifier radicalement certains comportements économiques, notamment dans le domaine du logement. En second lieu, toute la question des besoins à long terme (jusqu'en 2001, par exemple) n'a pas été traitée en profondeur. Troisièmement, le comportement des offreurs privés de logements doit être analysé (construction d'une typologie, par exemple). Enfin, nous n'avons cherché à expliquer les différences de comportement que l'on trouve sur le marché du logement chez les ménages d'une même catégorie de revenu, que dans un contexte particulier (celui de la mobilité forcée entraînée par la construction de l'autoroute est-ouest à Montréal) et que sur un échantillon restreint de ménages (strates du bas de l'échelle socio-économique). Il reste à effectuer ce travail pour l'ensemble de l'échelle des revenus et en contexte "normal" (volontaire) de mobilité résidentielle.

La question fondamentale qui se pose lorsqu'on examine le marché du logement est la suivante : de 1975 à 1986, au moins 500,000 nouveaux lo-

gements devront être construits au Québec si l'on veut que tous les ménages potentiels aient leur logement. Qui va construire ces logements nouveaux et dans quelle mesure satisferont-ils les besoins des diverses catégories de ménages?

1. Un préliminaire : l'étude des besoins globaux en logements à moyen et à long terme

Avant d'indiquer quelles sont les études requises pour répondre à cette question, il faut souligner que le chiffre de 500,000 logements ne constitue qu'un ordre de grandeur, puisque l'évaluation du nombre futur et des types de nouveaux ménages de même que celle des forces sous-jacentes à leur formation reste à faire. Cette évaluation est absolument nécessaire et nous devons l'entreprendre. Par ailleurs, comme le logement est un bien coûteux, il faut connaître les besoins futurs à moyen et à long terme : à cet égard, les effets de la réduction de la fécondité sur la demande de logements au-delà de 1986 n'ont pas encore été chiffrés. Cela doit également être fait.

2. Le fonctionnement du marché libre

Une fois les besoins connus, nous devons nous interroger sur la probabilité que le libre marché les satisfasse. Il faudra alors procéder à une étude sur les types de ménages que la construction nouvelle vise essentiellement, c'est-à-dire analyser la distribution des prix et loyers des nouveaux logements. A partir de là, nous nous attendons à démontrer que très peu de nouveaux ménages pourront occuper un nouveau logement. Cela pose toute la question de savoir, étant donné la tendance actuelle du coût de production à augmenter plus rapidement que le revenu moyen, s'il y aura assez de ménages désireux ou capables d'augmenter leur consommation du logement pour permettre aux nouveaux ménages de trouver un logement convenant à leur capacité financière. Si non, les constructeurs seront-ils capables de satisfaire la demande, c'est-à-dire de modifier la proportion des types de nouveaux logements et ce, à l'avantage des moins coûteux, tout en maintenant une qualité satisfaisante?

En effet, sur la base d'études plus ou moins approfondies, nous pensons que même dans une situation non inflationniste, le marché libre ne réussirait pas à fournir tous les logements requis, étant donné le taux de formation de ménages dans les couches inférieures de revenu. Or, l'inflation a de fortes chances d'accentuer (et c'est ce que nous aimerions vérifier) la disparité entre le nombre de nouveaux logements que les offreurs estiment rentable de produire et les besoins. Pour effectuer une telle vérification, il faudra, d'une part, considérer la mobilité actuelle des ménages sur le marché et, d'autre part, saisir les réactions des offreurs à l'inflation des coûts de tous leurs inputs (terrain, main-d'oeuvre, matériaux, prêts hypothécaires). Cela implique, entre autres, l'analyse de la structure de l'industrie de la construction résidentielle, car la dimension et le type de l'entreprise déterminent considérablement le nombre et le type des logements mis en chantier. Ces différentes études (prix des logements neufs, mobilité et demande des ménages de différentes classes de revenu, comportement des offreurs) permettront de saisir les limites du marché libre.

3. Le rôle de l'Etat dans la production de logements

Si les conclusions de nos recherches sont que le marché privé ne réussit pas à produire assez de logements dans les catégories requises, il faudra alors s'interroger sur les politiques susceptibles de combler l'écart entre l'offre et les besoins : aide importante aux offreurs privés sous forme d'allocations-logement aux ménages occupant des logements neufs (cela existe déjà à une échelle réduite), construction importante par l'Etat de logements destinés à des classes particulières de revenus ... Un tour d'horizon critique des politiques appliquées dans d'autres provinces et dans d'autres pays ainsi que de leurs effets respectifs sur le marché du logement sera nécessaire.

4. Le filtering

On sait que la construction nouvelle (qui représente annuellement environ 3% du stock existant) ne suffit pas à l'amélioration des condi-

tions résidentielles de l'ensemble des ménages. Notre fichier central de la situation du logement devra inclure les données permettant de saisir la situation des ménages au sein du "vieux" stock et de voir, par exemple, si et à quel rythme les ménages à faible revenu améliorent leur "habitat" au fil des ans. Il faudra donc analyser le roulement des ménages dans un échantillon de logements sur une période assez longue (10 ans), ce qui permettra également de saisir la réalité des "sous-marchés" éconómico-géographiques. A notre connaissance, aucune étude systématique de cette question n'a été effectuée pour Montréal. Si on constate, tout comme on l'a fait ailleurs, que le marché privé n'arrive pas à assurer une amélioration des conditions de logement des ménages à faible revenu, il faudra se pencher sur les politiques possibles en ce domaine (restauration, contrôle des loyers, rachat d'une partie du vieux stock par l'Etat...).

Ces différentes études serviront à constituer un fichier central, le plus précis possible, de la situation de logement. Mais, cela fait, il faudra prévoir des mécanismes de mise à jour permanente de ce tableau, tant au plan théorique que statistique.

DEUXIEME SOUS-PROGRAMME : LA PRODUCTION DES ESPACES RESIDENTIELS

Le second thème de recherche retenu constitue une extension substantielle, nécessaire et complémentaire de l'étude de l'offre sur le marché du logement, d'où la notion directrice beaucoup plus compréhensive de production des espaces résidentiels. Si la collectivité ne se propose pas uniquement d'octroyer un logement décent à chacun des ménages mais veut conserver et créer des milieux résidentiels agréables et bien intégrés au milieu urbain, elle doit agir sur les processus qui déterminent la localisation et le type des nouveaux complexes résidentiels, et sur ceux qui conditionnent les transformations des secteurs déjà bâtis. Actuellement, la majorité des nouveaux complexes résidentiels se développe de manière désordonnée aux limites de l'agglomération ou autour du centre-ville, souvent en détruisant des milieux qui offrent beaucoup

de possibilités de loisirs, de vie communautaire et d'accès aux services. Si la qualité de l'habitat doit être améliorée, il faut que les pouvoirs publics puissent canaliser les initiatives privées et, pour ce faire, connaissent les processus complexes de production des espaces résidentiels dans lesquels de nombreux agents se trouvent impliqués : propriétaires fonciers, promoteurs, entrepreneurs, municipalités ...

Au cours du premier programme quinquennal, quelques recherches ont amorcé l'étude de ces processus, mais le plus souvent, elles ont porté sur l'évolution des quartiers périphériques au centre-ville. Il reste donc de nombreuses questions à examiner... : quelle est la qualité des nouveaux développements résidentiels, par qui sont-ils produits ? Quelle est l'importance du prix du terrain comme facteur de localisation de ces développements et quels sont les facteurs qui déterminent la formation des prix fonciers ? Quel est l'impact des politiques des municipalités, la plupart en situation de concurrence ? Ce sont ces questions centrales qui feront l'objet de projets de recherche au cours du second programme quinquennal.

1. Typologie des développements résidentiels

Les quartiers de résidence relèvent de modèles divers; par ailleurs, ils n'offrent pas tous, et de loin, la même qualité. Une connaissance précise des différences devrait permettre la mise en évidence des éléments sur lesquels une action peut être entreprise. La construction d'une typologie des développements résidentiels dans les principales agglomérations serait utile à cette fin.

Les types de développements seraient recherchés à partir des variables comme la localisation dans l'agglomération, le type de logement, la densité, le rythme de création du développement, la qualité environnementale des logements (agréments socio-physiques du voisinage et proximité des services). Ces dernières caractéristiques posent le problème

bien connu du choix des éléments dans une batterie qui peut être considérable de l'économie de la cueillette des informations pertinentes, de la complexité de l'analyse (interactions multiples, redondance...); un effort particulier au plan théorique et méthodologique devra être fourni à ce sujet. Une première expérience a été acquise en la matière, dans le cadre du vieux bâti de la ville centrale. Certains instruments pourront être repris et améliorés, et les résultats obtenus sur des quartiers plus "classiques", où l'on trouve des duplex et des triplex pourront permettre des comparaisons éclairantes.

2. Typologie des promoteurs

Les nouveaux développements résultent essentiellement de l'action d'un ou de plusieurs promoteurs. Actuellement, les innovations dans les développements sont introduites par certains gros promoteurs, comme en témoignent quelques grands projets (Laprairie, île Bizard) dans la région de Montréal. Ces grands projets méritent une attention particulière. Une typologie des promoteurs, construite à partir de caractéristiques comme le volume d'activité, le genre de financement, le mode d'acquisition des terrains, etc, et reliée à l'analyse des nouveaux développements (point 1, ci-dessus), permettrait de voir à quelles conditions les initiatives privées peuvent améliorer la qualité des développements résidentiels. Cette typologie des promoteurs compléterait celle, plus succincte, qui a été amorcée par les études sur le fonctionnement du marché libre (premier sous-programme, point 2).

3. Formation du prix des terrains

Certaines mesures, comme le contrôle de la spéculation foncière et la municipalisation du sol, sont parfois préconisées pour rationaliser l'aménagement et le développement des agglomérations. Avant de justifier et, à plus forte raison, d'opérationnaliser de telles politiques, on doit posséder une meilleure connaissance des mécanismes de formation du prix des terrains. A cette fin, il faudra mesurer l'influence sur ces

prix de facteurs comme la proximité des équipements, le type de propriété, l'évolution du prix des maisons, les superficies disponibles et le degré de concentration de la propriété du sol. Une telle analyse, reliée à celle des types de développements, apporterait une meilleure connaissance de l'évolution des agglomérations de la région métropolitaine, connaissance nécessaire à une intervention pertinente.

4. Impact des politiques municipales

A l'intérieur d'une même agglomération, définie extensivement et non restreinte au périmètre d'urbanisation continue, les municipalités se trouvent le plus souvent en situation de concurrence, en particulier celles qui disposent de nombreux terrains libres. Pour se placer dans une situation avantageuse, elles peuvent varier le contenu de diverses mesures de taxation et de réglementation qui ne sont pas sans incidence sur la localisation et le coût d'exploitation des immeubles résidentiels : par exemple, exiger ou non que les développements se fassent de manière continue, imputer tout le coût des infrastructures nouvelles aux seuls propriétaires riverains ou à l'ensemble des contribuables, minimiser les services municipaux pour réduire la charge fiscale ou les développer sans contrainte. L'effet de ces différentes politiques municipales sur la localisation et le rythme de formation des nouveaux développements doit être connu pour mettre en évidence les contraintes institutionnelles qu'une politique d'amélioration de l'habitat peut rencontrer dans une agglomération.

TROISIEME SOUS-PROGRAMME : LA CONSOMMATION DES ESPACES RESIDENTIELS

Tout comme l'étude poussée de la production des espaces résidentiels constitue une extension essentielle de la connaissance de l'offre en termes de marché, celle de la consommation de ces espaces constitue un approfondissement nécessaire de la demande. Par ailleurs, si la question centrale que pose la production des espaces de résidence est celle de la qualité, la notion autour de laquelle tourne tout le pro-

blème de la consommation est celle de l'accroissement de l'accessibilité des différents groupes sociaux à des choix de plus en plus diversifiés. Si l'on veut élaborer des politiques en la matière, il importe de mieux connaître, à l'échelle de l'ensemble métropolitain, les conditions d'exercice et l'ampleur des effets respectifs des principaux déterminants de la consommation résidentielle.

1. Types de consommateurs

On sait que le revenu (capacité de payer) constitue le facteur qui, à lui seul, explique les plus fortes variations de la consommation résidentielle (comme tous les autres types de consommation d'ailleurs). Au plan collectif, ce fait s'exprime en termes de ségrégation spatiale des groupes socio-économiques et représente une des dimensions fondamentales de la structuration urbaine. Dans le cadre du premier programme quinquennal, certaines études ont traité plus ou moins systématiquement cette question en ce qui concerne l'agglomération métropolitaine. Il s'agit donc, en premier lieu, de poursuivre ces travaux afin de suivre dans le temps les changements de l'inscription spatiale des groupes socio-économiques, changements utiles à la compréhension de l'évolution des agglomérations (deuxième sous-programme).

Cependant, si déterminant soit-il, le revenu n'est pas le seul facteur discriminant des modèles de consommation adoptés. On sait déjà, grâce aux recherches sur la mobilité intra-urbaine et, en particulier, sur les processus de choix résidentiel, que le type de voisinage, défini en termes de composition sociale et de vie communautaire aussi bien qu'en termes d'agréments physiques et de qualité des services, constitue un important facteur explicatif du choix des ménages sur le marché du logement. Il s'agirait, de manière prioritaire, d'analyser systématiquement quelles sont, à revenu identique, les variations dans les comportements de consommation ou, en d'autres termes, dans les choix de modèle résidentiel. Concrètement, il faudrait examiner comment les ménages de chaque strate de revenu se distribuent dans les

divers types de développement résidentiel (par exemple, taux de concentration/dispersion) pour arriver à une première évaluation globale des préférences des consommateurs (ou, au plan de la production, de la force attractive des divers types).

2. Mobilité et immobilité résidentielle

La construction d'une typologie des consommateurs fondée sur la rencontre de contraintes (essentiellement, la capacité de payer) et de choix, nous mène au coeur de la question des préférences et des niveaux de satisfaction, mais ne l'élucide pas complètement, tant s'en faut. Trois carences majeures méritent d'être soulignées à ce sujet. La démarche adoptée pour une telle construction ne permet de cerner la réalité que par un point dans le temps : qui consomme quel type d'espace résidentiel à un moment donné ? En second lieu, et en conséquence de cette première carence, l'évaluation des mérites respectifs de ces types d'espace qui peut être déduite de l'identification des clientèles reste beaucoup trop dépendante de l'offre du marché au moment étudié : quelles seraient les réactions des consommateurs à une plus grande diversification des types de résidence offerts ? Enfin, la réalité saisie par cette typologie est trop partielle : en effet, des travaux préliminaires ont montré que, à court terme, les changements individuels dans la situation résidentielle des ménages en processus de mobilité s'annulent les uns les autres pour reproduire le statu quo collectif; les analyses sur agrégats (ici, les types d'espaces résidentiels) qui permettent de saisir avec économie les phénomènes de ségrégation socio-spatiale et leur évolution ne peuvent rendre compte de l'évolution des choix individuels des ménages sur le marché avec un degré de finesse suffisant pour permettre de prospecter le champ des préférences et orienter la production des types d'espace résidentiel. L'identification des types de consommateurs recherchée en 1. doit donc être complétée par une seconde approche qui exige des données individuelles sur échantillon de ménages.

Dans un premier temps, la comparaison des comportements de ménages mobiles et non mobiles au cours d'une période donnée devrait permettre de mieux comprendre comment et à partir de quel moment dans la vie d'un ménage, les facteurs d'attraction de types résidentiels différents jouent de manière plus puissante que les facteurs d'inertie (durée de résidence, familiarité d'un environnement physique et/ou social, etc.). Dans ce contexte, on devra également se pencher sur le problème important de la transparence (connaissance) du marché.

Par ailleurs, on sait déjà que le cycle de vie permet d'expliquer plus de 50% des décisions de déménager et que, dans la majorité des cas, les déplacements s'effectuent à proximité du lieu de départ, c.-à-d. dans un cadre physique et un milieu social assez semblables. Il conviendra donc, dans un second temps, d'analyser ce qui fonde le comportement de mobilité et les choix de relogement des nombreux ménages résidentiels, c.-à-d. ceux qui échappent à ce modèle général.

Enfin, une étude sur le relogement de ménages expropriés à cause de la construction de l'autoroute est-ouest s'est penchée sur la question complexe des relations entre les expériences antérieures de mobilité, la durée de résidence, les types et les niveaux de satisfaction rencontrés et l'importance accordée par les ménages à divers aspects de la situation résidentielle. Par le type de méthodologie qu'elle requiert, la seconde approche développée au point 2. aura de plus l'avantage de conduire au nécessaire raffinement de la typologie des espaces résidentiels et de leur évaluation par l'introduction et l'analyse d'informations "subjectives" sur les comportements de choix des ménages. Cet ensemble de connaissances conduisant à une bonne identification des aspects sur lesquels il faut mettre l'accent, devrait permettre un aménagement plus pertinent des espaces de résidence, en termes de densité, d'équipements et d'agencement spatial des lieux d'activités.

3. Usages des espaces résidentiels et modes de vie

De nombreuses exigences méthodologiques conduisent à distinguer une troisième thématique, pourtant en continuité avec les deux premières. Il s'agit ici de voir quelle est l'utilisation effective des divers éléments résidentiels et quels modes de vie s'élaborent au sein de chaque type d'espace déjà identifié. Cette interrogation générale suppose l'examen de questions précises telles que l'usage et les transformations d'usages des divers équipements et espaces mis à la disposition des résidents, depuis le logement lui-même et son environnement immédiat jusqu'aux espaces et équipements les plus collectifs, les types et l'intensité des relations au sein de l'univers résidentiel, les fonctions qu'elles remplissent (économiques, de sociabilité, de défense, etc.), et pour quels groupes d'âge (socialisation des enfants, des adolescents ..., intégration des personnes âgées, etc.). Une large place devra être faite à une approche de type ethnologique si l'on veut répondre à ces questions.

De manière plus spécifique à une catégorie de population et en continuité avec les projets d'étude du filtering et d'examen des politiques correctrices relatives aux conditions de son exercice en termes de marché (sous-programme 1.4), il importe de s'interroger, en termes de coûts-bénéfices sociaux et économiques cette fois, sur les feedback de ces politiques auprès de la clientèle actuelle des logements à loyer modique. Il s'agira ici d'analyser tout particulièrement les relations entre les transformations dans les conditions de logement, les budgets des ménages, la structure familiale ..., entre les transformations des "vieux" quartiers, les phénomènes d'adaptation, de déracinement ou d'enracinement, d'isolement ou de réorganisation, de restructuration de la vie résidentielle ou de "ghettoïsation"... Dans ce cadre, une attention particulière devrait être accordée à l'évaluation des "P.L.M. (programmes de logements à loyer modique) par leurs résidents et, dans un autre ordre d'idées, à l'évolution des quartiers ethniques de la ville centrale. Dans la mesure où l'Etat est susceptible d'intervenir de plus

en plus dans ce domaine, il devient urgent de connaître l'ensemble de ces relations pour mieux évaluer les effets de diverses politiques préférentielles et de différentes combinaisons de ces politiques, selon qu'elles jouent sur le revenu et (ou) sur le logement : restauration, rénovation, gel ou contrôle de la hausse des loyers, assistance-logement par l'intermédiaire des propriétaires ou versée directement aux locataires, etc.

4. Organisation - regroupement des résidants

Depuis quelques années, de nombreuses associations de locataires se sont créées. Leur organisation, leur fonctionnement et leurs activités varient. Tantôt elles semblent viser la seule défense des intérêts liés au statut de locataire, tantôt elles organisent la défense d'un territoire local, d'une unité de voisinage ou d'un quartier plus vaste. Il importerait de voir en quoi ces nouvelles associations transforment certaines relations sur le marché (relations locataires-propriétaires), dans quelle mesure elles doivent être prises en considération dans l'élaboration de politiques du logement. En tant que regroupement des résidants à l'intérieur d'une unité résidentielle, les associations de locataires, comme d'autres organisations (ligue de propriétaires, groupes à caractère social ou récréatif), peuvent jouer un rôle intégrateur dans les nouveaux développements. Cet aspect sera étudié en relation avec les phénomènes de mobilisation des citoyens (programme IV-2.3).

QUATRIEME PROGRAMME

FINANCEMENT MUNICIPAL, ORGANISATION COLLECTIVE ET AMENAGEMENT URBAIN

Le quatrième programme est centré sur l'analyse des conditions institutionnelles dans lesquelles doivent s'effectuer l'aménagement et l'organisation locale et régionale des services publics. Une de ces conditions primordiales réside dans les modalités de financement des

municipalités et de l'aménagement; abordés incidemment durant le premier programme dans certains travaux, en particulier dans les études des services municipaux, les problèmes de financement feront l'objet d'une attention particulière durant le second programme. L'étude de plusieurs aspects du financement doit tenir compte des structures politiques et administratives, qui continueront à être analysées en relation avec les processus socio-politiques qu'elles influencent. Les structures et processus sont particulièrement importants, car ils conditionnent l'avenir de la gestion des agglomérations. Par ailleurs, l'expérience acquise dans de nombreuses recherches nous permettra de mettre au point une méthodologie d'évaluation des politiques à incidences spatiales.

PREMIER SOUS-PROGRAMME : ORGANISATION POLITICO-ADMINISTRATIVE ET FINANCEMENT DES MUNICIPALITES

Ces deux thèmes sont souvent traités séparément. Nous avons choisi de les étudier en interdépendance, car nous estimons que des solutions durables ne peuvent être appliquées aux structures sans qu'en même temps on remédie à certains problèmes de financement; par ailleurs quelques problèmes de financement dépendent de la structure politico-administrative même (nous songeons par exemple à l'influence de la multiplicité des municipalités dans une agglomération sur la distorsion entre leur dotation en ressources et l'ampleur de leurs besoins en services).

1. Analyse des structures politiques et administratives : "décentralisation" et organisation de la gestion spatiale

Deux séries de problèmes institutionnels de gestion urbaine et régionale ont actuellement un regain d'importance : la "décentralisation" et l'organisation de la planification spatiale. Les questions de "décentralisation" ou de déconcentration avec participation des clientèles ne sont pas seulement débattues pour les affaires municipales, elles intéressent aussi d'autres secteurs (éducation, santé, loisirs), et les recherches de base qui permettraient, sur le plan empirique, de tirer

un bilan des tentatives et, sur le plan analytique, de différencier les objectifs et les problèmes, sont encore peu nombreuses. Dans le domaine de l'aménagement, les projets de lois sur le zonage et sur l'urbanisme sont susceptibles d'amorcer une politique d'aménagement, mais l'organisation nécessaire aux différents niveaux de gouvernement pour sa mise en oeuvre n'est pas encore pleinement réalisée et les mécanismes de coordination restent à développer.

Pour apporter certains éléments de solution à ces problèmes et compte tenu des travaux déjà effectués durant le premier programme quinquennal sur les mécanismes politico-administratifs ainsi que des projets prévus dans les autres programmes, nous axerons nos analyses des structures politiques et administratives sur les quatre thèmes suivants.

1.1 Gestion des agglomérations et regroupement municipal

Quelles sont les formes de regroupement qui permettraient aux agglomérations de prendre elles-mêmes en charge la direction de leur développement, en contrôlant leur extension et en fournissant les services à caractère "régional" ? Telle est ici la principale question. Les réponses (communauté, fusion, organismes régionaux ad hoc, coordination) ne sont pas forcément les mêmes selon les agglomérations.

Nous poursuivrons d'abord l'étude de la communauté urbaine de Montréal, des transformations qu'elle a apportées, des "blocages" qu'elle rencontre, et nous comparerons les résultats obtenus par ce type de gouvernement aux changements introduits dans d'autres agglomérations par un gouvernement métropolitain.

A l'intérieur d'une petite agglomération ou à l'échelle d'une grande agglomération, la fusion de plusieurs municipalités peut-être une solution intéressante; comme certaines fusions ont été réalisées depuis plusieurs années déjà (Laval, Longueuil), nous estimons qu'une étude des résultats à long terme de telles fusions permettrait de mieux cerner leurs avantages relatifs.

1.2 Spécificités et convergences des tentatives sectorielles de "décentralisation"

Un certain parallélisme peut être établi entre les évolutions du domaine municipal, du domaine scolaire et, dans une moindre mesure, du domaine des affaires sociales : constitution d'unités régionales de gestion ou de coordination (communauté urbaine, conseil scolaire, C.R.S.S.S.) maintien ou redécouverte d'une certaine autonomie au niveau des municipalités et des commissions scolaires, recherche d'une plus grande latitude d'action au niveau local (école, quartier, C.L.S.C.). Quelles sont les spécificités de chacune de ces évolutions sectorielles et quels en sont les points communs ? Une comparaison systématique des tentatives, à chacun des trois niveaux, des appuis socio-politiques qu'elles ont suscités et des problèmes qu'elles ont soulevés apporterait des éléments permettant d'orienter tant ces expériences que l'avenir des institutions décentralisées au Québec.

1.3 Planification régionale et organisations régionales sectorielles

La planification régionale prend actuellement de nouvelles formes, avec l'élaboration des schémas régionaux, la désagrégation régionale des investissements provinciaux, etc. Par ailleurs, de nombreux organismes régionaux se sont développés dans des secteurs nouveaux : loisirs, santé, promotion et aménagement régional, en même temps que se maintenaient les organismes d'intérêt sectoriel (les associations professionnelles ou les associations à caractère social). Comment ces différentes organisations régionales peuvent-elles permettre aux régions d'être associées aux nouvelles formes de planification régionale ? Une analyse de leur orientation à l'égard de la planification et des expériences de concertation ou de coordination permettrait de voir comment la "participation" régionale pourrait être articulée aux interventions gouvernementales, selon les régions (milieux urbains ou régions périphériques).

1.4 La coordination intergouvernementale dans la planification spatiale

A partir de l'expérience de grandes interventions spatiales impliquant les divers niveaux de gouvernement, et d'une réflexion sur la combinaison des effets de leurs politiques spatiales, une recherche pourrait dégager les avantages respectifs de différentes formes de coordination intergouvernementale dans la planification spatiale.

2. Le financement des municipalités et de l'aménagement

Le financement des municipalités et de l'aménagement représente actuellement un problème majeur au Québec. Le coût des services s'accroît considérablement et dans certains cas (transport en commun; grandes infrastructures routières), cette augmentation résulte de certains types d'aménagement. Face à ces problèmes, la politique actuelle semble être de prendre les mesures jugées à propos lorsque les déficits apparaissent. Un examen général de toutes les questions de financement des municipalités et des équipements permettrait de mieux préciser les problèmes actuels et à venir, et d'évaluer les avantages et inconvénients de diverses solutions. Cet examen général a déjà été esquissé dans plusieurs documents publiés par d'autres organismes, en particulier par le ministère des Affaires municipales; mais les études que nous comptons entreprendre, et le plus souvent poursuivre, sur les problèmes de financement, abordent des aspects jusqu'à maintenant peu approfondis.

2.1 Les coûts d'aménagement

De nombreuses études ont déjà été entreprises, surtout en dehors du Québec, sur les incidences de divers types de développements résidentiels sur les finances municipales. De telles études devraient être effectuées pour la région de Montréal, compte tenu des nouveaux genres de développement qui peuvent s'y faire. En plus, des études

de coûts directs et indirects pourraient être généralisées sur plusieurs types de développement et sur l'ensemble des finances publiques d'une agglomération (dépenses municipales et provinciales).

2.3 Evolution des finances locales par catégorie de municipalités

Certains travaux réalisés au centre au cours du premier programme quinquennal ont permis d'acquérir une très bonne connaissance des statistiques municipales et d'accumuler un très grand nombre de données. Cette expérience permettrait de dresser facilement un tableau détaillé de l'évolution des finances municipales au cours de la dernière décennie, évolution à la fois des postes de dépenses et des sources de revenu (différentes catégories de sources provinciales et locales). Ce tableau détaillé n'indiquerait pas seulement les tendances générales pour tout le Québec, mais retracerait les évolutions pour différentes municipalités, regroupées pour les fins de l'étude selon leur rythme d'urbanisation et selon leur type de comportement financier. Les possibilités d'évolution des finances municipales au cours des prochaines années pourraient ensuite être analysées.

2.4 Incidences fiscales et choix des services

Si l'autonomie locale doit conserver un certain sens, il faut que la fiscalité municipale soit un instrument de choix des services publics locaux, sous réserve de considérations de justice au niveau provincial. A cet égard, il serait utile de connaître quelles sont effectivement les incidences de la fiscalité locale pour différents groupes (compagnies et particuliers) dans les différentes municipalités d'une agglomération, c.-à-d. quel est l'effort fiscal des différentes catégories de contribuables selon leur localisation. La mise en relation de l'effort fiscal et des niveaux de service disponibles permettrait d'avoir une connaissance plus précise de différents problèmes (inégalités des services, choix politiques locaux, régressivité de la taxation), et cette connaissance est un préalable à l'élaboration de toute mesure correctrice ou de toute réforme d'ensemble.

2.5 Les solutions aux problèmes de financement

Alors que plusieurs municipalités se cherchent de nouvelles sources de revenu, il serait opportun de dresser un bilan des avantages et inconvénients de toutes ces mesures palliatives; l'expérience de plusieurs grandes municipalités américaines serait très instructive à cet égard. Les contenus possibles d'une réforme plus fondamentale, d'une modification du partage fiscal, pourraient alors être étudiés.

DEUXIEME SOUS-PROGRAMME : ANALYSE DES PROCESSUS SOCIO-POLITIQUES

Les analyses structurelles présentées dans le premier sous-programme doivent tenir compte des processus socio-politiques qui sont en partie conditionnés par les structures.

Dans l'analyse des processus socio-politiques de définition et de mise en oeuvre des politiques à incidences locales, nous cherchons à cerner quels sont les règles du jeu et les "biais institutionnels" imposés par les structures, comment s'effectuent les arbitrages entre les demandes des diverses catégories d'acteurs, quelle est l'influence de ces différentes catégories : les élus, les fonctionnaires et consultants, les groupes de pression, les clientèles.

Trois thèmes seront approfondis dans cette perspective.

1) Les arbitrages dans les politiques d'aménagement

Les politiques d'aménagement, à quelque niveau qu'elles se situent opèrent des arbitrages entre des demandes concurrentes d'occupation du sol. En analysant quelques exemples de décisions prises dans des contextes où les forces sont différentes, nous essaierons de voir quels intérêts se manifestent et de quelle façon, comment s'organise le processus d'arbitrage, après quel type de calcul d'utilité publique du projet la décision est arrêtée et quelles interdépendances spatiales on prend en considération. Les politiques qui seront étudiées se situent à différents niveaux, ce sont :

- les plans d'aménagement ou de réaménagement des quartiers,
- les plans directeurs des municipalités ou des zones à l'intérieur des grandes agglomérations,
- les schémas régionaux.

2) Les processus de sélection des services publics locaux

La définition des politiques sectorielles de juridiction locale (leur élaboration et leur ajustement en cours de réalisation) est actuellement peu connue, ce qui jette une certaine confusion dans les débats sur "l'autonomie locale"; le poids de certaines contraintes (intervention provinciale, force des associations d'employés) devrait en particulier être évalué pour qu'on puisse cerner la zone des possibles où le jeu politique local mène à un choix.

Les politiques sectorielles de juridiction locale recouvrent la réglementation municipale, les services municipaux, les programmes éducatifs, les programmes de distribution de soins des C.L.S.C. Les contraintes de l'intervention provinciale viennent de l'établissement des normes et des modalités de participation provinciale au financement; les contraintes dues à la force des associations d'employés se manifestent sur le plan financier et par le type d'activités menées. Enfin, le jeu politique local ne peut se comprendre sans une analyse du degré d'organisation des clientèles et des groupements politiques.

3) Les phénomènes de mobilisation des citoyens

Parallèlement aux interventions publiques ou en réaction contre elles, des citoyens s'organisent de manière autonome pour se fournir des services ou pour défendre des intérêts locaux. Durant le second programme quinquennal, nous comptons poursuivre l'analyse de l'ampleur, du potentiel et de l'évolution de ces phénomènes de mobilisation autonome des citoyens.

TROISIEME SOUS-PROGRAMME : MISE AU POINT D'UNE METHODOLOGIE D'EVALUATION DES POLITIQUES A INCIDENCES SPATIALES

L'évaluation des politiques qui est proposée part d'une analyse de leurs conséquences actuelles et futures sur les manifestations locales (en termes spatiaux et socio-économiques) d'un phénomène donné (logement, loisirs, accès à divers services ...).

Elle suppose donc le développement d'indicateurs de "situation" pour le phénomène étudié, le développement d'indicateurs d'"output" des politiques, la recherche des relations causales entre les deux séries d'indicateurs.

Pour donner des résultats utiles à l'élaboration de nouvelles politiques ou à la modification des politiques existantes, cette recherche des relations doit se faire non seulement de manière statique, mais aussi de manière dynamique, il faut donc examiner comment les interventions publiques influencent le comportement des agents privés dans le secteur étudié.

L'évaluation des politiques ne doit pas seulement porter sur leurs résultats, mais aussi sur la façon dont elles sont définies.

Dans cette perspective générale, les structures politico-administratives ne doivent pas être étudiées pour elles-mêmes, mais plutôt comme facteurs de "biais" ou de limitation dans la définition des politiques et dans la production des résultats désirés.

CINQUIEME PROGRAMME

THEORIES, METHODES ET INSTRUMENTS D'ANALYSE URBAINE ET REGIONALE

Ce programme doit servir à assurer le développement de méthodes, de théories qui ne sont pas directement reliées à une recherche appli-

quée particulière. A l'occasion d'une recherche encadrée par un autre programme, on peut éprouver la nécessité de perfectionner, de développer certaines méthodes, certaines théories. De plus, il arrive que des méthodes et des techniques très complexes soient utiles à plusieurs de nos programmes.

Pour cette raison, nous avons jugé qu'il était intéressant d'identifier dans un programme certaines de ces théories et de ces méthodes, certains de ces instruments, et de consacrer des ressources à cette tâche.

Le contenu de ce programme paraîtra sans doute nettement moins structuré que celui des programmes précédents. Cela tient à la nature même de ce type de recherche, qui est nécessairement une recherche libre, toujours en devenir, pour laquelle les concepts d'échéance, de cohérence logique et chronologique, de progrès continu n'ont plus guère de signification. Ce type de recherche sera vraisemblablement le résultat d'un brassage perpétuel d'idées auquel est susceptible de participer de façon souple chacun des membres du centre.

PREMIER THEME : THEORIES ET METHODES

- Théorie de la planification urbaine et régionale (y compris la prospective);
- Méthode des bilans d'investissements complexes;
- Construction d'indicateurs sociaux;
- Méthodes de conjecture pour de longues périodes (y compris la méthode des scénarios);
- Analyse des systèmes et designs complexes;
- Techniques de sondage en profondeur;

- Méthodes de découpage urbain (y compris les méthodes de constitution de typologies spatiales : "spatial clustering");
- Méthodes d'analyse multivariée (ex. : écologie factorielle);
- Elaboration de systèmes d'équations simultanées en analyse multi-régionale;
- Théorie des chaînes de Markov : fondements mathématiques et théoriques;
- Théorie des graphes : fondements mathématiques et théoriques.

DEUXIEME THEME : INSTRUMENTS DE BASE

S'il est intéressant d'approfondir certaines théories, certaines méthodes pertinentes à plusieurs programmes, nous croyons aussi qu'il est essentiel de constituer et de tenir à jour quelques instruments de base utiles à tous les programmes.

- Un observatoire d'économie urbaine comparée:

Cet observatoire servirait à étudier et à suivre l'évolution d'un ensemble donné d'agglomérations européennes et américaines dont la taille se rapproche de celle de Montréal et de Québec.

Le but général de cet observatoire serait d'accroître notre connaissance des structures et des fonctions économiques actuelles de Montréal et de Québec, tout en dégagant les diverses grandes lignes d'évolution qu'elles peuvent suivre au cours des prochaines années.

Cet ensemble de connaissances pourra par la suite servir de toile de fond à tous les autres programmes.

- Création d'une banque de données

La réalisation des différents programmes énumérés précédemment exigera la plupart du temps des données spécifiques obtenues par des questionnaires, des entrevues ou des dépouillements. Cependant, elle nécessitera toujours, à la base, une masse importante de statistiques fondamentales. Il est donc essentiel de pouvoir obtenir rapidement ce corps de données de base; de plus, ces statistiques doivent être cohérentes et remises à jour le plus souvent possible. Ces raisons nous incitent à monter le plus rapidement possible une banque de données, couvrant les éléments suivants :

- . la population et ses caractéristiques socio-économiques (par secteur de recensement);
- . le secteur manufacturier : par entreprise et par groupe majeur, d'une part, par secteur de recensement et par agglomération, d'autre part;
- . le secteur tertiaire (à définir en partant de la nomenclature);
- . les statistiques des logements et des ménages;
- . etc.

La bonne marche de ce dernier programme suppose qu'on lui affecte des ressources quasi permanentes. Le travail sera en partie assuré par notre personnel du service d'informatique et, en rotation, par chacun des professeurs, détaché pendant un certain temps.