

Un modèle de changement urbain au Canada

A Model of Urban Change in Canada

Un modelo de cambio urbano en Canada

Michel CHEVALIER et Jean-Marc CHOUKROUN

Volume 4, numéro 1, mai 1972

Le phénomène urbain

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/001136ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/001136ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0038-030X (imprimé)

1492-1375 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

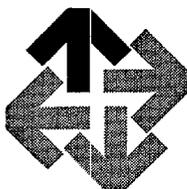
Citer cet article

CHEVALIER, M. & CHOUKROUN, J.-M. (1972). Un modèle de changement urbain au Canada. *Sociologie et sociétés*, 4(1), 83–100. <https://doi.org/10.7202/001136ar>

Résumé de l'article

Cet article traite du changement urbain au Canada et de son évolution. Un modèle du futur urbain est avancé. Il introduit deux types de modification ; la planification projective, basée sur des extrapolations, et la planification prospective basée sur une vision du futur. Ces deux types de planification sont impliqués dans un système socio-technique lui-même divisé en quatre sous-systèmes. Le type de planification à établir est basé sur le type des relations perçues entre les quatre sous-systèmes. Ainsi, un processus peut être purement prospectif, purement projectif ou à la fois prospectif et projectif. La deuxième partie de l'article propose les premiers éléments d'une stratégie de mise en œuvre pour un processus projectif-prospectif. Cette stratégie est basée sur une nouvelle forme d'organisation de la gestion urbaine et s'appuie sur la création de réseaux reliant entre elles diverses organisations. Ces réseaux pourraient être au départ constitués d'un petit groupe d'organisations agissant comme catalyseur avant de devenir planificateur.

Un modèle de changement urbain au Canada*



MICHEL CHEVALIER et JEAN-MARC CHOUKROUN

I. L'AVENIR URBAIN DU CANADA

LA RÉFLEXION sur l'avenir du phénomène urbain peut reposer sur la prévision à court terme (projection) ou bien la prévision à long terme (prospective)¹. Les urbanistes et les administrateurs municipaux font appel à la projection plutôt qu'à la prospective bien que, depuis quelques années, celle-ci ait acquis ses lettres de noblesse. Mais avant d'y arriver consacrons-nous, pour quelques instants, à la spéculation pour mieux établir les bases de l'étude qui suit.

Le phénomène urbain en termes d'environnement. — À la base du problème du changement urbain au Canada, et dans le monde, il y a la transformation de l'environnement au sens le plus large du terme puisque la grande majorité des Canadiens vit totalement ou principalement un mode de vie urbaine. Nous ne

* Contribution : Timothy F. Cartwright de l'Université de York. Nous exprimons nos vifs remerciements à MM. Guy Desbarats et James Fenwick de la Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, Robert Latham de Bell Canada et aux étudiants travaillant sur le projet « Contacts futurs », aux Universités de Montréal et York pour leur aide et collaboration. En effet, la deuxième partie de notre étude est largement inspirée des travaux effectués à date dans le cadre de ce projet. De plus, cet article est basé sur un document présenté par les auteurs au Séminaire national de l'Institut d'administration publique du Canada, 12-14 mars 1971, et intitulé *le Changement urbain : problèmes du futur*. Un autre article par les mêmes auteurs, « Urban Change and the Urban Future », *Canadian Public Administration*, vol. 14, n° 3, p. 426-451, se réfère également à certains des thèmes développés ici.

1. Voir, par exemple, Bertrand de Jouvenel, *l'Art de la conjecture*, Monaco, Editions du Rocher, 1964.

pensons pas ici aux distinctions un peu fallacieuses entre ce qui fait qu'ici, il y a la ville et là, la campagne. Nous voulons plutôt souligner que même un agriculteur de la Saskatchewan est urbanisé : par sa machinerie, par son téléviseur, par sa dépendance de la ville la plus proche, par ses enfants qui fréquentent l'Université, par ses deux motoneiges. Les activités de type urbain se retrouvent partout et ce sont les activités plutôt que les lieux qui seront au centre des préoccupations des administrateurs des villes de l'avenir.

L'avenir urbain du Canada dans une perspective mondiale. — Pensons maintenant au Canada urbain de l'avenir dans un monde urbanisé. Avec les années, les conceptions ont évolué : de l'idée d'une ville entourée de sa région — la dichotomie ville-campagne maintenant dépassée — on est passé à la notion de région urbaine puis au concept d'un modèle urbain mondial : mégalopol-conurbation — *Nation City* — œcumenopolis — village global.

Il y a bien des façons de percevoir ce modèle urbain mondial. Nous l'avons déjà analysé² en distinguant entre « société technologique à forte densité démographique du monde dominant » et « société non technologique à forte densité démographique du monde subordonné ». On peut établir une nouvelle distinction. Dans les deux mondes, dominant et subordonné, certains ensembles urbains peuvent être considérés comme des systèmes entropiques en état de dégradation, de désorganisation : leur « productivité sociale » s'essoufle, ils ne peuvent plus répondre aux besoins de façon satisfaisante. New York et Calcutta sont des exemples de tels ensembles urbains. D'autres, au contraire, sont en plein essor : par exemple, Tokyo ou Randstat (Hollande) dans le monde dominant, Singapour ou Hong Kong dans le monde dominé ; ce sont des systèmes négentropiques.

De cette analyse on peut conclure que le type de ville que produit le monde dominant avec son organisation et sa technologie, ne donne pas nécessairement naissance aux ensembles urbains les plus dynamiques. Bien plus il n'est pas fatal que l'écart aille grandissant entre les deux types d'ensembles urbains nonobstant les prévisions à cet effet. Il y a pour le Canada une leçon à tirer de cette distinction entre dominant et subordonné à cause des vastes portions de son territoire qui sont relativement peu développées.

Par ailleurs, les concentrations urbaines sont aussi un élément du modèle urbain mondial. L'Australie et le Japon offrent deux exemples de pays à fortes concentrations urbaines séparées entre elles par un arrière-pays inhabité. Le Canada s'est depuis longtemps attaché à promouvoir une croissance équilibrée des centres urbains à travers le pays ; les concentrations urbaines seraient-elles une solution de rechange ? On fait peu de cas de la présence à proximité de notre frontière sud d'un immense champ urbain chez nos voisins américains. Par exemple, on n'a pratiquement pas étudié quel serait l'impact d'une immigration massive de Noirs américains urbanisés qui serait la conséquence d'une forme quelconque d'union économique avec les États-Unis et de la mobilité de la population active. À cause de ses conséquences sur la géographie urbaine du Canada de demain, c'est pourtant une hypothèse qui mériterait une étude très sérieuse dès maintenant.

L'avenir du phénomène urbain au Canada dans une perspective nationale. — Aux États-Unis, en avance sur nous d'un demi-siècle du point de vue de l'urba-

2. T. J. Cartwright, M. Chevalier, C. Kaufman et Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal, *Report of Inter-American Conference on Poverty Leadership Styles*, Institute for Environmental Studies, University of Pennsylvania, 1968.

nisation, on parle d'une grande variété de complexes urbains. On y trouve le concept des *Nation City*. On y rencontre les mégapoles ou conurbations — la façade côtière du nord-est des États-Unis (de Boston à Washington), le bassin inférieur des grands lacs (région de Détroit-Cleveland), la côte sud du lac Michigan (région de Milwaukee-Chicago), la côte californienne (de Los Angeles à San Francisco), et peut-être un ou deux autres complexes urbains de cette envergure. Nombreuses sont les régions métropolitaines, agglomérations régionales autour d'une seule grande ville, ou bien régions à centres multiples dans lesquelles plusieurs villes exercent mutuellement une attraction et une influence suffisantes pour constituer entre elles un système. Enfin des milliers de villes satellites se constituent dans l'arrière-pays de l'un ou l'autre de ces types d'agglomération urbaine.

Appliquons maintenant ce modèle au Canada mais en laissant de côté, pour le moment du moins, la mégapole — sauf, comme prolongement en territoire canadien d'une mégapole américaine. Superposons maintenant sur la carte du Canada les réseaux de groupes, des acteurs économiques, des intérêts qui font le dynamisme de la vie urbaine³.

Il y a de fortes chances que l'avenir soit fait d'organisations énormes s'interpénétrant de diverses façons dans des régions très vastes ; à ces très grandes organisations, se rattacheront une multitude d'organisations spécialisées de taille plus restreinte et de fonctions particulières exercées au sein d'organisations plus importantes⁴. Une telle situation conduirait à donner une importance beaucoup plus grande à la recherche, à l'information, à la mise au point de nouvelles technologies et à la planification sociale. Elle conduirait, également, à un accroissement substantiel des investissements des organisations dans l'acquisition de connaissances et à l'établissement de réseaux d'organisations qui deviendraient alors très dépendantes les unes des autres dans certains domaines mais aussi plus indépendantes dans d'autres domaines (l'industrie du transport aérien en est un exemple). Cela exigerait enfin des organisations créatrices de changement et capables de s'adapter rapidement à de nouvelles conditions, la création de nouvelles organisations dans des buts précis, planifiés à l'avance, l'apparition spontanée d'organisations nouvelles créées en vue de faire fructifier des idées prometteuses, la mise sur pied d'organisations qui viendraient leur faire une concurrence émulative et la fermeture d'organisations inefficaces ou dépassées. De plus en plus, une telle situation prévaudra au Canada (et même dans le monde entier), et mettra en présence des organisations de dimensions gigantesques et reliées entre elles par des liens d'une complexité croissante.

La superposition que nous avons proposée — le réseau d'interactions entre organisations sur le réseau urbain du Canada — dégage une image de centralisation. Mais on peut aussi entrevoir des modèles complémentaires de décentralisation qui sont maintenant possibles grâce aux progrès des communications et de la transmission et de l'utilisation à distance des données. Le champ d'action qui s'offre aux organisations œuvrant dans les domaines du savoir, des services, de la production industrielle ou de l'administration publique ne peut que grandir, les petites

3. On trouvera un exemple de cette démarche dans un article de M. Chevalier, « Urban Growth and Development in Canada », publié par *Architecture Canada*, juillet 1967.

4. Voir Bertram M. Gross, *The Managing of Organizations*, New York, The Free Press of Glencoe, 1964.

et les grandes entreprises se complétant les unes les autres. Tout ceci vaut autant pour les organisations publiques que pour les entreprises privées. Par ailleurs, une telle tendance vers l'élaboration de structures aura comme conséquence d'éliminer les distinctions entre secteurs public et privé. On se dirige vers la notion d'organisation économique et urbaine dans son ensemble qui inclut le concept plus étroit de gouvernement urbain.

Cette vision du futur que nous dérivons de la superposition des deux réseaux — l'interaction des organisations et le réseau urbain de l'avenir — est, à bien des points de vue, déjà projetée sous nos yeux. Les modes de vie urbaine canadiens tendent de jour en jour à se rapprocher et à se ressembler. Les grandes organisations, aussi bien publiques que privées, depuis bien des années déjà, ont appris à être présentes dans plusieurs villes en même temps. Non seulement cette tendance pourrait-elle entrer en conflit avec les initiatives locales ainsi que les modes et formes de vie urbaine particuliers ; elle pourrait s'avérer un facteur de rigidité dans la vie urbaine du Canada ou, pour être plus précis, conduire à une uniformisation de l'environnement urbain.

Une question fondamentale se pose à ce moment : est-il possible d'avoir un certain contrôle sur la société tout en réduisant au minimum les contraintes sociales — les pressions statiques d'une myriade de groupes d'intérêts — et de créer des conditions qui nous rapprochent du grand rêve d'un environnement urbain idéal ?

Pour répondre à cette question, il faudra remettre en cause un certain nombre de vérités traditionnelles, d'idées reçues. L'une d'elles est l'idée qu'il faut *rationaliser les frontières des villes actuelles* et les remplacer par des entités plus grandes, des administrations régionales par exemple. Le succès non négligeable du gouvernement métropolitain de Toronto, qui demeure le modèle nord-américain, ne devrait pas nous leurrer⁵. Il y a bien d'autres cas récents de confédération, d'amalgame, de régionalisation (et autres formes d'organisations municipales plus « rationnelles »), et à travers tout le pays une foule de propositions dans le même sens attendant d'être mises en œuvre. Au mieux, de telles transformations seront lourdes à effectuer et de toute façon rapidement dépassées par l'expansion d'agglomérations urbaines qui surgissent le long des grandes routes, transforment les villages, s'écrasent aux frontières de villes voisines et étouffent les centres-villes⁶.

La simple modification des frontières vient trop tard et accomplit trop peu à cause de la rigidité de la structure municipale et des puissants intérêts en cause. Et même s'il n'en était pas ainsi, les dimensions et la complexité des organisations publiques et privées feraient que cette solution serait inadéquate ; elle n'est pas sans valeur mais à elle seule elle est insuffisante et ne présente donc pas de réel intérêt. À compter de maintenant, il faut se résigner à conserver à peu près telles quelles les structures municipales sauf lorsqu'il est manifeste que des modifications auraient d'heureux effets. Puisqu'il faut s'en contenter, tournons donc notre attention vers d'autres questions.

L'avenir sera le fait d'organisations ayant des activités diversifiées : des organismes privés agissant selon leur propre initiative, des organismes publics poursuivant des mandats législatifs. Telle est déjà la situation et on peut en donner

5. J. Godbout, « Formation de la Communauté urbaine de Québec et le rôle de l'Etat dans la restructuration des pouvoirs locaux », *Recherches sociographiques*, vol. XII, n° 2, mai-août 1971, p. 185-223.

6. H. Kaplan, *Functional Analysis of Metro Toronto*, New York, Columbia University Press, 1967.

de nombreux exemples. Mais dans le domaine de l'utilisation du territoire pour des fins résidentielles, industrielles ou commerciales, des loisirs, des services publics, etc., le gouvernement municipal a encore le dernier mot, et non en tant que créateur mais en tant que régulateur et raccommodeur. Il est permis de croire que, face à cette situation, les gouvernements fédéraux et provinciaux seront amenés de plus en plus à mettre sur pied des organismes qui s'occuperont dans le domaine urbain d'aménagement, de réglementation, d'animation. Déjà amorcée, cette tendance ira s'accroissant sous l'effet de pressions en faveur du changement ; les questions de frontières deviendront alors moins importantes. Bien sûr les gouvernements provinciaux se sont engagés dans la réorganisation, sur une base fonctionnelle et régionale de leur administration, dans les domaines de l'éducation et de l'habitation par exemple. Mais l'évolution est trop lente et se laisse distancer par l'extension toujours plus rapide du phénomène urbain. Et nombre de réformateurs soi-disant à l'avant-garde en sont encore à réclamer à grands cris des tracés de frontières bien nets.

On peut entrevoir que les organismes publics nationaux, provinciaux, régionaux sont les organismes publics locaux de demain car la croissance constante des organisations, avec le temps, réduira la taille relative de ces organismes. Si l'on peut s'inquiéter de l'état d'anomie qui menace une société de plus en plus centralisée dont les organisations atteindront une taille démesurée, on peut aussi trouver de l'espoir dans le mouvement énorme qui semble se dessiner dans d'autres dimensions où la tendance est à la spécialisation et aux libres choix individuels.

Une vue prospective de l'avenir suggère donc que nous consacrons moins de temps à lutter contre cette chose qui est déjà de toute façon dépassée même si elle affecte encore l'évolution présente, à savoir la structure municipale basée sur un découpage spatial. Nous devons maintenant essayer d'inventer et de tester la structure administrative urbaine de l'avenir.

Déjà nombre d'organismes gouvernementaux à caractère fonctionnel jouent un grand rôle dans la définition de la condition urbaine. Au niveau fédéral, par exemple, on trouve des organismes aussi divers que le ministère de la Main-d'œuvre, le Conseil des ports nationaux, la Société centrale d'hypothèques et de logement. De leur côté, presque tous les ministères et organismes provinciaux interviennent au niveau local. Quel degré de coordination y a-t-il entre les organismes d'un gouvernement provincial en ce qui concerne l'aménagement d'une région donnée ? Cette coordination est en général insuffisante et ne va guère plus loin qu'un troc élémentaire d'influences et de responsabilités : qui est responsable de quoi au niveau des détails les plus insignifiants ? Que viennent s'ajouter les organismes fédéraux et des entreprises privées, que plusieurs gouvernements provinciaux soient impliqués et l'on a alors le chaos ou tout simplement l'inefficacité.

Et pourtant, nos administrateurs consacrent en quantité croissante temps et énergie à cette fameuse « coordination » ou en débats et on légifère à son sujet *ad nauseam*. Mais en réalité nous n'avons pas réussi à maîtriser le problème de l'affrontement de ces grands organismes gouvernementaux, nationaux et provinciaux (parfois régionaux), qui de plus en plus ont la tâche de faire fonctionner nos villes. *C'est donc dans les modes d'interaction des grandes organisations qu'il faut voir la clé d'une planification et d'une administration à long terme du phénomène urbain au Canada.*

Arrêtons-nous au cas d'une région qui pourrait devenir une région urbaine bien définie, avec une personnalité propre, et suffisamment vaste et variée pour satisfaire les goûts de plus en plus divers des citoyens de demain. Cette idée de regroupement régional est particulièrement précieuse pour le Canada, à cause de la très grande force d'attraction des mégapoles en pleine expansion chez nos voisins satellites de ces conurbations gigantesques. Seront-elles réduites au rôle d'arrière-pays ? Ou resteront-elles repliées sur elles-mêmes, éparpillées le long de la frontière américaine ? Pourront-elles préserver une identité propre ? Au Canada ne peut-on prévoir qu'une ou deux gigantesques conurbations avec un caractère bien distinctif ?

Revenons à notre exemple, le triangle Winnipeg-Regina-Saskatchewan. Il y a peut-être là le potentiel d'une agglomération urbaine polycentrique d'à peu près deux millions d'habitants, dotée d'une vie et d'une personnalité propres, mais présentement aucune des villes de cette région et aucun de leurs satellites n'exerce la même fascination et n'offre le même ensemble de satisfaction à l'homme urbain que, par exemple, Chicago, San Francisco, New York ou même Montréal. C'est à la fois une question de taille, de variété et de possibilité de choix. Malgré l'encombrement des mégapoles et des grandes agglomérations, il s'y passe toujours quelque chose. On peut se demander s'il est souhaitable de favoriser pour une région urbaine de cette taille, l'émergence d'une personnalité propre.

Tout compte fait, avec le progrès des transports en surface bientôt capables de dépasser les trois cents milles, avec les progrès de l'aménagement qui nous permettent d'espérer une transformation des petits centres urbains sur le déclin en ensembles plus rationnels capables de retenir les prochaines générations sans les emprisonner, la création d'une mégapole est-elle la meilleure solution pour cette région si typiquement canadienne ? Ne pourrait-on pas essayer de préserver la qualité de l'environnement tout en introduisant en même temps le dynamisme traditionnel de la ville ? Ce défi mérite qu'on s'y arrête.

Le Canada est vraiment à la croisée des chemins en ce qui concerne son développement urbain. Le pays a l'occasion et les moyens de décider entre deux modèles d'urbanisation pour le prochain demi-siècle. Le premier donne la priorité aux questions de compétence territoriale et de réaménagement rationnel des frontières municipales — c'est l'approche basée sur la localisation spatiale ; l'autre cherche à définir un système d'organisations concentrées sur des fonctions aux niveaux provincial et fédéral et servant des régions définies pour les besoins de la cause — c'est l'approche basée sur les activités. Nous avons spéculé sur la planification et la gestion des activités et les moyens de les réaliser. Est-ce là la voie de l'avenir ? C'est un peu ce que nous avons essayé de démontrer mais la question reste bien entendu ouverte⁷ à toute autre solution.

Et il est parfaitement possible que nous puissions le relever. Nous avons les concepteurs pour réaliser un tel réaménagement de l'environnement urbain et les administrateurs pour en assurer le fonctionnement. Mais nous n'avons pas encore

7. Nous avons considéré l'avenir du Canada urbain en termes d'activités et de lieux. On peut le considérer de bien d'autres façons toutes aussi utiles. L'une d'elles, à laquelle nous avons un peu touché, est constituée par les concepts de systèmes dominants et subordonnés à l'échelle mondiale. Cette même approche peut s'appliquer à l'échelle nationale ou régionale : on pourrait se demander si les nombreuses lacunes de notre vie urbaine vont grandir et proliférer (voir Cartwright *et al.*, *Report of Inter-American Conference on Poverty Leadership Styles*).

les structures de contrôle créatrices dont nous avons besoin. Est-ce le moment pour les gouvernements supérieurs de prendre les choses en main ? Peuvent-ils, tout en restant dans le cadre de ce qui est politiquement réalisable, créer des sociétés et des organismes publics ayant autorité sur de vastes territoires et qui déchargeraient la multitude de petites municipalités éparpillées à travers le pays de responsabilités trop lourdes pour elles ? Dans un tel cas, les entités urbaines les plus viables pourront-elles survivre et jouer un rôle utile ? Enfin n'est-il pas temps pour nos gouvernements de renoncer aux vieux clichés de la planification spatiale (planification globale, coordination, objectifs optimaux), et de s'attacher à la recherche de stratégies plus réalistes d'interaction entre organismes publics et privés donnant ainsi la priorité à la planification des activités ?

II. L'URBANISATION DE L'AVENIR : UN MODÈLE

Nous avons amorcé une réflexion sur certains aspects de l'avenir urbain réservé au Canada. Nous n'avons pas donné une vue globale de la situation. Et si nous ne pouvons brosser un tableau dans son entier, comment pourrions-nous proposer un modèle ?

Peut-être quelque philosophe pourrait-il nous mettre sur la voie. Au début du siècle, Sir Arthur Eddington, mathématicien et physicien célèbre, exprimait bien le point de vue de ses confrères lorsqu'il expliquait à l'intention du profane qu'il n'avait aucune idée de ce à quoi pouvait ressembler une particule atomique : il ne pouvait pas définir ce qu'était cette particule mais il pouvait définir et prédire certaines interactions et les relations entre particules. La situation n'est pas différente en physique atomique contemporaine et pourtant nous pouvons aujourd'hui maîtriser certaines formes d'énergie nucléaire. À une autre époque et formulé d'un autre point de vue, l'aphorisme de Marshall McLuhan (« c'est le médium, non le message »), fait écho aux propos d'Eddington.

Les futuristes qui veulent dépasser les simples pronostics utilisent des modèles décrivant des relations plutôt que des contenus. Et, en naissant sur le futur urbain du Canada — c'est-à-dire l'environnement des Canadiens dans un avenir proche — nous proposons ci-dessous un modèle de ce type c'est-à-dire basé sur des relations dans le but d'illustrer notre propos.

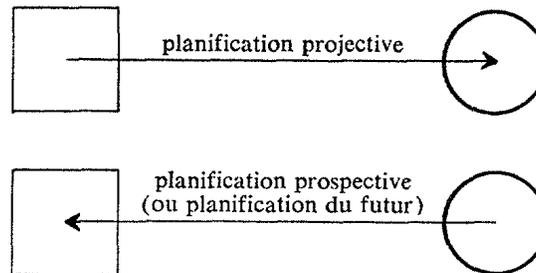
Ce modèle est fondé sur la distinction entre « planification projective » et « planification du futur » ou « planification prospective ». Presque toutes les organisations, au Canada, qu'elles soient publiques ou privées, planifient leurs opérations avec un horizon de quelques années. Mais la plupart du temps, ce type de planification présente deux faiblesses fondamentales :

- a) Il s'appuie sur un mélange d'extrapolation et de projection pour une période relativement courte, ce que nous appelons « planification projective⁸ » ;
- b) Il est concentré à l'intérieur des domaines de fonctions, d'activités et d'intérêts spécifiques à l'organisation et ne s'adresse qu'à cette partie de l'environnement qui la touche directement.

C'est là qu'apparaissent l'importance et l'utilité du concept complémentaire de « planification du futur ». Des activités telles que la prospective, la prévision technologique, l'étude des futuribles ont grandement progressé ces dernières années vers l'identification et la formalisation de concepts opérationnels du futur. Ces mêmes activités ont eu moins de succès à essayer d'identifier les implications de ces futurs possibles pour le présent. En fait, elles n'ont pas réussi à traduire en termes opérationnels pour le présent les concepts peu ou non opérationnels du futur. Nous avons déjà mentionné une distinction, celle entre la planification traditionnelle (projective) qui fait essentiellement des projections à court terme et la planification du futur (prospective) qui essaye de déterminer divers futurs possibles à long terme (l'espace d'une à deux générations), puis identifie ce qui peut se faire dès maintenant pour pouvoir profiter de l'éventail d'options ainsi disponibles à très long terme.

Le tableau 1 illustre la différence entre les deux approches. En planification projective, on décide maintenant (carré) des actions basées sur des projections pour le futur (cercle). En planification du futur ou prospective, on décide également maintenant (carré) des actions basées sur une prospective du futur (cercle).

TABLEAU 1



Essayons d'illustrer cette distinction à travers l'exemple du transport urbain : il y a environ cent ans, un système de transport rapide était proposé pour Londres ; depuis, c'est pratiquement le même système qui a été développé un peu partout dans le monde. Le moteur à explosion, le tramway électrique, le métro à pneus, les voies rapides et les trottoirs roulants ne représentent que des améliorations du système qui, à la base, est resté le même. C'est de la planification projective — quelques changements par étapes, une plus grande efficacité, une échelle plus grande. Considérons maintenant un autre système de transports urbains qui est le résultat d'une approche prospective. On pourrait l'appeler le transport rapide individuel. C'est un concept qui a conduit à la mise au point de nombreux prototypes dont l'« ascenseur horizontal » proposé par la firme Transportation Technology Inc. de Denver, Colorado. On cherche ici à combiner les aspects les plus positifs du transport de masse et de l'automobile. Pour qu'un tel concept puisse

8. Une approche similaire est représentée par la « planification à rebours » (*backward planning*) qui identifie des objectifs et les relie à des tendances pour définir un plan d'action. Ceci diffère du concept de « planification du futur » qui met l'accent première sur un large éventail d'options futures et suggère un rôle distinct et original pour les planifications du futur.

s'imposer et conduire à la construction d'un ou deux réseaux prototypes, il faut surmonter toutes sortes de difficultés comme la concurrence des moyens de transport déjà existants qui ont l'avantage d'être déjà là et l'opposition des intérêts établis.

Nous avons donc présenté deux approches à la planification du transport urbain, l'une projective, l'autre prospective. Remplacer une technologie par une autre (avec les incidences sociales que cela peut avoir) n'est pas possible dans ce cas car le système en place est encore raisonnablement efficace et n'est pas (encore) prêt de s'effondrer. Si l'on pouvait combiner planification projective et planification prospective, serait-il possible d'appliquer plus efficacement nos connaissances sociales et techniques à la réalisation du changement? Aurions-nous pu, par exemple, mieux utiliser nos connaissances pour remplacer ou du moins modifier radicalement et mieux contrôler notre système de transport urbain vieux de cent ans? Aurions-nous pu faire cela il y a vingt-cinq ans? Cinquante ans? Pouvons-nous le faire maintenant? Une réponse négative à ces questions veut tout simplement dire que nous allons commencer un second siècle avec ce même système qui est à la base du cadre physique dans lequel nous vivons et qui nous dicte notre style de vie de bien des façons.

Passons maintenant à notre modèle du futur. Trois cheminements nous sont ouverts : un cheminement projectif, un cheminement prospectif et une combinaison des deux, le cheminement projectif-prospectif. Si l'on choisit la troisième voie, quelques-unes des questions posées ci-dessus pourront, comme on le verra, recevoir une réponse affirmative.

Tout d'abord, on distingue un niveau « spécifique » de demande et de réponse au sujet du futur (par exemple, le transport urbain) et un niveau « général » de demande et de réponse : le type projectif, le type prospectif et le type projectif-prospectif. Enfin, on en arrive à un ensemble de réponses possibles à la demande spécifique (voir tableau 2).

Le modèle indique une relation demande-réponse tant pour la demande spécifique que pour la demande générale. Nous continuerons à utiliser l'exemple du transport urbain pour discuter la demande spécifique. Mais auparavant nous voudrions élaborer quelque peu la demande générale en nous basant sur le concept de système sociotechnique ⁹.

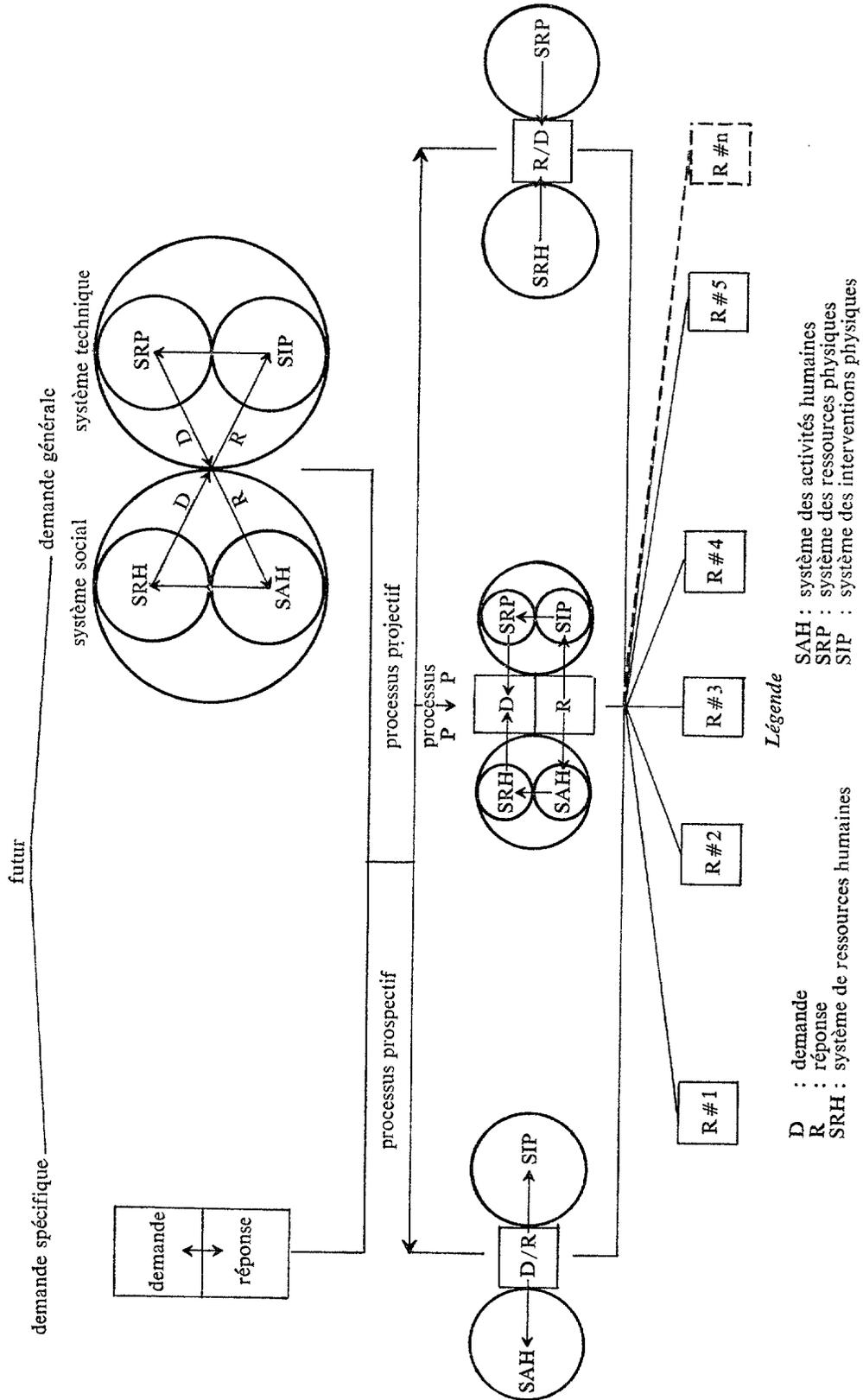
Le système social est constitué du système des ressources humaines (SRH) et du système d'activités humaines (SAH)¹⁰. Le système technique comprend le système des ressources physiques (SRP) et le système des interventions physiques (SIP).

Les éléments du SRH sont les individus, les classes sociales, les organisations, les ensembles d'organisations dans une communauté ou dans la société (par exemple, les usagers d'un système de transports urbains). Les éléments du SAH sont des activités, des classes d'activités, des ensembles d'activités dans la commu-

9. Voir F. E. Emory et E. Trist, *Socio-Technical Systems*, mémoire présenté au Sixth Annual International Meeting of the Institute of Management Sciences, Paris, 1959.

10. La relation entre ces deux systèmes a été élaborée par M. Chevalier, *Human Resources in Canada — Perspective and Strategy*, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, mimeographié, 1970. Ce document a été préparé pour le ministère fédéral de la Main-d'œuvre.

TABLEAU 2



nauté (par exemple, utiliser un système de transports ou y travailler). Le SRP contient des éléments, des groupes d'éléments et des ensembles d'éléments (ou écologie) dans l'environnement physique, naturel ou artificiel de la communauté (par exemple, une infrastructure de transport). Enfin les éléments du SIP sont les interventions physiques prises individuellement, en classes ou en ensembles, effectuées par la communauté sur son environnement physique (par exemple, la construction, l'extension ou l'opération d'une infrastructure de transport).

Les deux systèmes prépondérants sont le SRH et le SRP. Nous supposons que l'objectif premier poursuivi par ces deux systèmes est la recherche d'une tendance négentropique (ouverte) vers une complexité organisée c'est-à-dire l'élaboration de structures par opposition à la tendance entropique (fermée) inverse qui favoriserait leur détérioration c'est-à-dire un degré moindre d'organisation au sein de chacun d'eux. Il s'ensuit que les deux systèmes secondaires, SAH et SIP, se déplacent également dans la direction d'une complexité organisée dans le but d'agir comme soutien aux deux premiers. Nous supposons qu'un objectif complémentaire de ces systèmes est de favoriser l'intérêt des individus ou des groupes. En d'autres termes, le choix premier est la recherche de l'ouverture et de l'élaboration de structures pour chacun des systèmes.

La matrice ci-dessous (tableau 3) décrit un ensemble de relations et le processus de déplacement vers une plus grande ouverture des systèmes. Elle peut s'appliquer à chacun des quatre systèmes¹¹.

TABLEAU 3

<i>système</i>	<i>élément</i>		
	maintien	élaboration	simplification
stable	1(b)	2(c)	3(d)
changement	4(c)	5(a)	6(c)
en transformation	7(d)	8(c)	9(b)

D'après l'objectif premier que nous avons défini, le point optimal est (a) avec (b), (c), (d) s'éloignant progressivement de l'optimum. Prenons par exemple comme SRP la composante physique d'une communauté urbaine et comme élément de ce système, l'infrastructure de transport. Cet élément tend à favoriser la simplification du système (par exemple, il provoque une diminution de la sensibilité des citoyens, c'est un agent de pollution acoustique et atmosphérique, il utilise trop de terrain ou trop de ressources financières, etc.). Si l'on suppose de plus que cet élément est en train de se détériorer, on se retrouve dans la case 6 de la matrice. On peut alors tenter d'aller directement à 5 en changeant la tendance de la détérioration vers l'amélioration mais notre système de transports centenaire peut se révéler incapable d'accepter ce renversement de tendance. Dans ce cas, il faut d'abord aller à 9, transformer l'élément et retourner à 5 une fois qu'un nouveau système, tel l'ascenseur horizontal, a été installé.

Bien que notre exemple se soit limité au SRP, on peut clairement voir le processus cyclique : la demande surgit des deux systèmes prépondérants, SRH et

11. Le projet de recherche « Contacts futurs » aux Universités de Montréal et York se concentre présentement sur une élaboration plus opérationnelle de ces relations.

SRP, la réponse va vers les deux systèmes secondaires, SAH et SIP, qui ont alors un effet direct sur les deux systèmes primaires et ainsi de suite.

Un choix s'impose entre trois approches de planification. Passons donc maintenant au deuxième niveau du modèle. Vers la droite, on trouve le cheminement projectif¹². Dans ce cas, l'exigence première est de mettre au point la meilleure réponse spécifique dans le cadre des contraintes du SRH et du SRP. Nous améliorons notre système de transports urbains à l'intérieur du cadre socio-économique prévalant et en tenant compte des intérêts établis, des capacités technologiques, de l'environnement physique, etc. C'est la manière dont on procède d'habitude.

Vers la gauche, il y a le cheminement prospectif. Dans ce cas, l'exigence première est d'optimiser l'effet sur le SAH et le SIP. On cherche à rendre optimales l'utilisation du transport urbain et la nature de l'intervention physique. Mais on tient peu compte des contraintes inhérentes au processus projectif. On a pu faire de magnifiques plans pour un système d'ascenseurs horizontaux mais il est impossible à réaliser.

Aucun de ces deux cheminements n'est satisfaisant à lui seul. Si on les combine au sein du cheminement projectif-prospectif, celui du milieu, les relations changent et se renforcent mutuellement. Le potentiel et les limitations de notre présent système de transports peuvent maintenant être vus dans un contexte global qui a jusqu'à présent échappé à la grande majorité de nos experts urbains ; et le potentiel et les limitations de nouveaux systèmes sont clarifiés de la même façon.

Nous en arrivons enfin au dernier niveau qui ne représente rien d'autre qu'un ensemble de réponses possibles à la demande de transport. Si nos experts approchaient le futur de cette façon, non seulement en matière de transport mais dans tous les autres domaines sociaux et techniques qui définissent la condition urbaine, peut-être qu'alors on se rapprocherait un peu plus de l'objectif premier proposé ci-haut, à savoir l'ouverture du système urbain et l'élaboration de ces structures à la fois en termes de ressources humaines et d'environnement physique. Cette approche n'est pas encore présente sauf dans les termes les plus vagues encore moins en termes opérationnels.

Pour conclure, nous jetterons un bref coup d'œil sur trois questions d'actualité qui peuvent jouer un rôle important dans notre futur urbain. La première, c'est celle du programme proposé par le ministère des Affaires sociales du Québec qui inclut l'idée de revenu garanti et d'intégration des services sociaux. Manifestement, ce programme comporte une focalisation projective-prospective. Mais, en dépit de sa nature révolutionnaire, on n'a tenu aucun compte du système technique et de ses deux sous-systèmes (SRP et SIP). Quel serait, par exemple, l'impact sur l'environnement d'une consommation accrue par un grand nombre de personnes oisives recevant un revenu garanti ? De plus ces propositions ne favorisent aucunement l'élaboration de structures au sein du SRH. Elles semblent prendre pour acquis qu'un grand nombre de personnes n'auront accès à aucune activité intéressante dans le futur. Ceci semblerait un indice clair de détérioration du système.

La seconde est celle du plan pour la région de Toronto (Toronto Centred Region). Ce plan semble se trouver du côté de la prospective. Les auteurs ne se sont absolument pas inquiétés des possibilités de mise en œuvre.

12. Les cheminements projectif et prospectif peuvent se comparer aux notions d'équilibre à court et à long terme en économie. Dans notre cas cependant, les deux sont combinés dans un effort d'optimisation des processus de planification et de gestion.

Enfin, la troisième question touche au logement. Il semble bien que d'ici une demi-génération, la grande majorité de nos logements sera construite par de grandes compagnies genre G.M. Il s'agit ici d'une projection dans le futur et ce phénomène serait une réponse à la demande de logements. Si nous supposons qu'il est dans la nature des choses que ce phénomène se produise, quel effet aura-t-il sur le contrôle par les Canadiens de l'industrie canadienne? Ne devrait-on pas dès maintenant agir pour s'assurer qu'au moins une ou deux de ces compagnies géantes restent sous contrôle canadien? Sinon, on n'aura fait que simplifier plutôt qu'élaborer notre SRH. Et quel sera l'impact de ces supercompagnies sur l'environnement physique de nos villes? Quelles décisions devrions-nous prendre pour s'assurer que cet impact favorisera une élaboration du SRP? Aucune de ces questions n'a encore été soulevée par nos experts fédéraux, provinciaux ou municipaux, sauf peut-être à titre de joli petit exercice intellectuel. Les trois exemples montrent très simplement comment le modèle fonctionne.

III. ORGANISATION POUR LA GESTION URBAINE

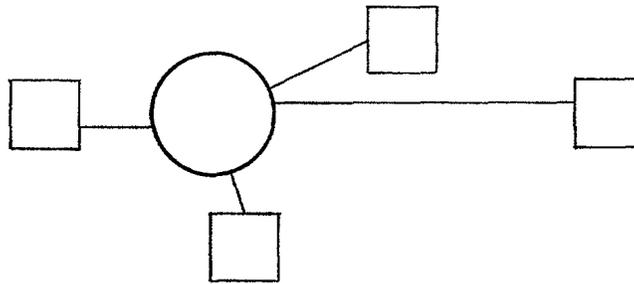
Dans la première partie de cette étude, nous avons indiqué que les vieilles distinctions entre secteur public et secteur privé devraient perdre de leur importance. Il s'agit, en fait, de percevoir ces deux secteurs comme des ensembles d'organisations qui se groupent autour de problèmes et d'initiatives. C'est la nature de la fonction ou de la mission de l'organisation qui détermine son intérêt dans le problème¹³. Cette mission est assurément affectée par la nature privée ou publique, fédérale ou provinciale de l'organisation. Mais là ne doit pas être le point de départ. Le tableau 4 montre le processus habituel de planification inter-organisations dans une perspective projective.

On n'a pas beaucoup réfléchi à la possibilité de modifier certaines organisations clés, publiques ou privées, de manière à leur permettre de combiner les deux processus de planification projective et prospective. Ceci exige, au sein de l'organisme, la présence d'une mission spécialisée de planification du futur largement indépendante des contraintes d'opération. C'est la mission en question qui exerce des demandes auprès des groupes opérationnels de l'organisation plutôt que l'inverse comme c'est le cas pour les groupes de planification des opérations (projective) et les groupes de recherche. Ces mécanismes ont, par nature, une perspective très large, presque infinie du futur ce qui n'est pas le cas des mécanismes de planification conventionnelle.

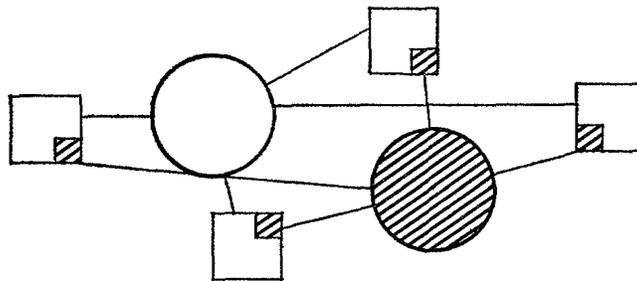
La différence entre les mécanismes intra et inter-organisations de planification du futur. — La plupart des tâches de planification du futur peuvent être effectuées au sein même de l'organisme considéré en liaison étroite avec le mécanisme de planification des opérations. C'est le cas par exemple des questions de prévisions technologiques, d'innovation, de mise au point de nouveaux produits, de formation ou de gestion du personnel. D'autres aspects, cependant, sont par nature inter-organisationnels. C'est le cas par exemple des divers aspects de l'évolution et du changement urbains qui affectent un grand nombre d'organisations et sont eux-

13. Voir Michel Chevalier, *A Strategy of Interest-Based Planning*, thèse de Ph. D. inédite, University of Pennsylvania, 1968.

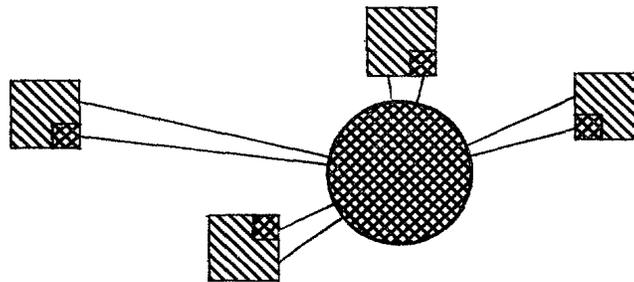
TABLEAU 4



a) Réseau inter-organisations : prospective projective



b) Réseau inter-organisations : perspective projective parallèle

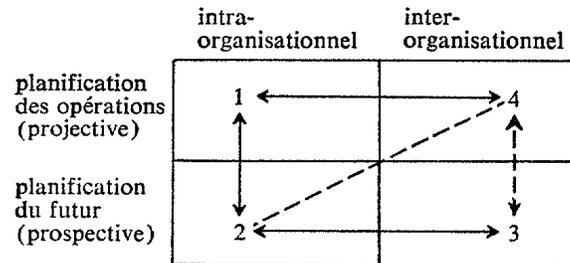


c) Réseau inter-organisations : perspective combinée projective-prospective

mêmes fortement influencés par ces organisations. Et ce sont précisément ces aspects qui sont fondamentaux pour l'organisme individuel.

Nous considérons pour l'instant que la liaison entre planification des opérations et planification du futur s'effectue uniquement au sein de l'organisme individuel. Ceci nous conduit au diagramme suivant : la case 1 du tableau 5, par exemple, participe aux interactions 1-2, 2-1, 1-4, 4-1 et 2-1-4, 4-1-2. La case 3 n'existe pas encore. Il faut la développer à partir de 2 et alors, nous obtiendrons des interactions de formes 2-3, 3-2, et 1-2-3, 3-2-1. Entre 3 et 4, il se peut que des interactions apparaissent à la longue mais en raison de la nature assez imprécise

TABLEAU 5



de ces deux cases, elles ne seront jamais très fortes. En fait, ces relations prendront sans doute fondamentalement les formes 4-3-2-1-4.

Cette remarque se base sur l'hypothèse première qu'il est nécessaire de garantir l'engagement ferme de l'organisme dans le processus et cet engagement se fait en assurant la liaison entre les deux fonctions de planification (opérations et futur) au sein de chacune des organisations participantes.

Tout ceci montre clairement le rôle central que doit jouer l'organisme individuel pour permettre le développement d'un processus de planification du futur au niveau de la région urbaine. Le lien critique est celui à établir entre les deux fonctions de planification, lien qui doit être localisé au sein de l'organisme de manière à garantir sa participation active au mécanisme global.

Si l'on se place maintenant au niveau de la société dans son ensemble, on perçoit facilement combien il est difficile de vouloir faire de la planification du futur. Comment pourrait-on arriver à convaincre des organisations d'agir dans des domaines qui ne sont pas encore suffisamment bien définis pour permettre une distribution exacte des ressources et des responsabilités ? Il est clair que la décision d'agir maintenant pour pouvoir utiliser à plein le futur lointain doit être prise volontairement par chaque organisation individuellement et l'organisation qui choisit de s'engager dans cette voie doit garder le contrôle plein et entier de ses ressources. Cette situation existera tant que notre société maintiendra un système de droits et des responsabilités décentralisés.

On peut donc conclure que le rôle critique en planification du futur à l'échelon de la société — de la société urbaine plus précisément — est celui que doit remplir chaque organisation individuellement. Mais pour qu'une planification du futur qui corresponde aux besoins tant de la société que de chaque organisme individuel puisse voir le jour, il est essentiel de mettre sur pied un mécanisme nouveau de relations inter-organisationnelles justement concentrées sur ce type de planification.

IV. L'ÉTABLISSEMENT DE LIENS ENTRE ORGANISATIONS : UN PREMIER PAS

Bien que sa nature exacte dépende des particularités de l'organisme considéré et de ses champs d'intérêt, la fonction de planification du futur est à l'heure actuelle généralement présente dans la structure de gestion et cela de manière plus

ou moins formalisée. Mais de plus en plus on voit apparaître pour cette fonction une tendance vers une plus grande formalisation et un rapprochement avec les niveaux de gestion les plus élevés au sein de l'organisme. C'est cette tendance qui est à la base de la nouvelle dimension dans la prise des décisions dont nous parlions plus haut. L'affirmation de cette tendance pourra faire apparaître de nouvelles formes de liaison entre les organismes majeurs qui sont les principaux facteurs du changement ainsi qu'un nouveau *pattern* de relation au niveau de la prise des décisions, *pattern* qu'il est presque impossible d'envisager à l'heure actuelle.

Ces relations et liens seront différents pour deux raisons :

a) Pour chaque organisme considéré, le milieu qu'il perçoit comme l'intéressant sera beaucoup plus large que par le passé et de plus chaque organisme prendra en considération des futurs à plus long terme. Ces deux phénomènes entraîneront une plus grande communauté d'intérêts entre organismes ;

b) Les foyers d'intérêts ne mettront pas en cause les avantages immédiats ou à court terme de chaque organisme mais au contraire ceux à beaucoup plus long terme, ce qui aura pour effet d'augmenter cette communauté d'intérêts. Maintenant avec l'émergence, au sein d'un nombre croissant d'organisations majeures, de ces fonctions spécialisées de planification du futur, l'établissement d'un réseau de liens au niveau de ce type de planification devient possible. Ce même réseau ensuite peut grandement aider les divers gouvernements dans leur mission de gestion du changement urbain. On aura, en fait, créé un « contrôleur » non gouvernemental du système de la libre entreprise ce qui ne peut qu'aider à éliminer certains excès et à résoudre certains conflits avant que leurs effets ne se fassent sentir. De plus, ce contrôleur peut jouer un rôle de stimulant vis-à-vis de l'administration publique et la forcer à s'engager dans une gestion efficace.

Deux options s'offrent : nous pouvons choisir de rester passifs et d'observer ce phénomène s'organiser au sein des secteurs privés et publics, ou bien nous pouvons opter pour une attitude plus active et essayer de stimuler son développement, de le guider et de le rendre opérationnel aussitôt que possible. C'est bien entendu la deuxième option qui semble la plus souhaitable surtout à la lumière des problèmes sociaux et physiques auxquels doit faire face le milieu urbain et de la pression constante exercée par l'opinion publique pour qu'ils soient résolus.

En raison de leur type de gestion et de leurs champs d'intérêt, les firmes privées sont jusqu'à un certain point plus avancées que les agences publiques dans l'établissement d'un tel mécanisme de planification du milieu. Une première étape consisterait à pousser un groupe d'organisations à prendre l'initiative et à officialiser un lien entre leurs divisions de planification du futur, lien centré sur certains problèmes spécifiques qui les affectent toutes ¹⁴.

Cette initiative devrait être conçue de manière à provoquer, dès le début du processus, les trois effets suivants :

— Créer un langage commun sur les problèmes choisis pour encourager échanges et coopération. Le modèle que nous proposons peut être un premier pas dans cette direction (tableau 3) ;

14. Cette approche a été élaborée dans un rapport préparé pour le Comité du Sénat sur une politique des sciences au Canada, *Canada-2000*, Faculté de l'aménagement, Université de Montréal, 1969. Elle est maintenant testée dans le cadre du projet « Contacts futurs ».

- Faire mieux comprendre comment un mécanisme de planification du futur peut servir les intérêts spécifiques de chaque organisme ;
- Montrer comment ces mêmes intérêts peuvent être mieux servis par une mise en commun de certaines activités de planification du futur avec d'autres organismes ainsi que certaines agences gouvernementales.

RÉSUMÉ

Cet article traite du changement urbain au Canada et de son évolution. Un modèle du futur urbain est avancé. Il introduit deux types de modification ; la planification projective, basée sur des extrapolations, et la planification prospective basée sur une vision du futur. Ces deux types de planification sont impliqués dans un système socio-technique lui-même divisé en quatre sous-systèmes. Le type de planification à établir est basé sur le type des relations perçues entre les quatre sous-systèmes. Ainsi, un processus peut être purement prospectif, purement projectif ou à la fois prospectif et projectif. La deuxième partie de l'article propose les premiers éléments d'une stratégie de mise en œuvre pour un processus projectif-prospectif. Cette stratégie est basée sur une nouvelle forme d'organisation de la gestion urbaine et s'appuie sur la création de réseaux reliant entre elles diverses organisations. Ces réseaux pourraient être au départ constitués d'un petit groupe d'organisations agissant comme catalyseur avant de devenir planificateur.

ABSTRACT

[*A Model of Urban Change in Canada*] This article treats of urban change in Canada and of its evolution. A model of the urban future is advanced. It introduces two types of modifications : projective planning, based on extrapolations, and prospective planning, based on a vision of the future. These two types of planning are implied in a socio-technical system which is itself divided into four subsystems. The type of planning which will be established is based upon the type of relations perceived between the four subsystems. Thus a process may be purely prospective, purely projective, or both prospective and projective. The second part of the article presents the first elements of a strategy to bring into being a projective-prospective process. This strategy is based on a new form of urban management and on the creation of nuclei linking different organizations to each other. These nuclei could be in the beginning made up of a small group of organizations which act as catalysts before becoming planning agencies.

RESUMEN

[*Un modelo de cambio urbano en Canada*] Este artículo trata del cambio urbano en Canadá y de su evolución. Un modelo del futuro urbano es desarrollado. Este modelo introduce dos tipos de modificación, la planificación proyectiva basada en las extrapolaciones y la planificación prospectiva basada en una visión del futuro. Estos dos tipos de planificación están dentro de un sistema sociotécnico dividido a su vez en cuatro sub-sistemas. El tipo de planificación a establecer está basado en el tipo de relaciones encontradas en los cuatro sub-sistemas. Así un proceso puede ser puramente prospectivo, proyectivo o a la vez prospectivo y proyectivo. La segunda parte del artículo propone los primeros elementos de una estrategia para poner en marcha un proceso proyectivo-prospectivo. Esta estrategia está basada sobre una nueva forma de organización de la gestión urbana y se apoya en la creación de centros que relacionarán entre ellos diversas organizaciones. Estos centros podrían ser al principio pequeñas organizaciones que actuarán como catalizadoras antes de convertirse en planificadoras.