Document generated on 07/05/2025 12:25 p.m.

Recherches sociographiques

La formation de la communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la restructuration des pouvoirs locaux

Jacques Godbout

Volume 12, Number 2, 1971

URI: https://id.erudit.org/iderudit/055533ar
DOI: https://doi.org/10.7202/055533ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)
1705-6225 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Godbout, J. (1971). La formation de la communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la restructuration des pouvoirs locaux. *Recherches sociographiques*, *12*(2), 185–225. https://doi.org/10.7202/055533ar

Article abstract

Parlant récemment des gouvernements métropolitains, B.M. Gross a qualifié cette idée de « morte mais non encore enterrée ». Dans le même sens, aux États-Unis, bien des observateurs et des promoteurs des gouvernements métropolitains semblent abandonner tout espoir de réaliser une telle structure et songent à d'autres formules pour solutionner les problèmes de gouvernement des grandes agglomérations. Cependant, à la fin de l'année 1969, l'Assemblée nationale du Québec adoptait trois projets de loi créant deux gouvernements métropolitains (communautés urbaines de Québec et Montréal) et un gouvernement régional (communauté régionale de l'Outaouais). De plus, le Ministère des affaires municipales songe à étendre ce système et à doter la province d'une structure de gouvernement régional et métropolitain.

Il est étonnant de constater qu'au moment où on abandonne l'idée de gouvernement métropolitain aux États-Unis, le Québec réussisse à doter ses deux plus grandes agglomérations d'une telle structure politico-administrative et veuille étendre ce système aux différentes régions du Québec. En analysant les principales caractéristiques du processus de formation de la Communauté urbaine de Québec, ce travail vise à dégager les facteurs socio-politiques qui facilitent au Québec une telle transformation des structures politiques locales et à apporter quelques réflexions sur le fonctionnement futur du nouveau gouvernement métropolitain.

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1971

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

LA FORMATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC ET LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA RESTRUCTURATION DES POUVOIRS LOCAUX *

Parlant récemment des gouvernements métropolitains, B.M. Gross a qualifié cette idée de « morte mais non encore enterrée ». [1] Dans le même sens, aux États-Unis, bien des observateurs et des promoteurs des gouvernements métropolitains semblent abandonner tout espoir de réaliser une telle structure et songent à d'autres formules pour solutionner les problèmes de gouvernement des grandes agglomérations. [2]

Cependant, à la fin de l'année 1969, l'Assemblée nationale du Québec adoptait trois projets de loi créant deux gouvernements métropolitains (communautés urbaines de Québec et Montréal) et un gouvernement régional (communauté régionale de l'Outaouais). De plus, le Ministère des affaires municipales songe à étendre ce système et à doter la province d'une structure de gouvernement régional et métropolitain.

Il est étonnant de constater qu'au moment où on abandonne l'idée de gouvernement métropolitain aux États-Unis, le Québec réussisse à doter ses deux plus grandes agglomérations d'une telle structure politico-administrative et veuille étendre ce système aux différentes régions du Québec. En analysant les principales caractéristiques du processus de formation de la Communauté urbaine de Québec, ce travail vise à dégager les facteurs socio-politiques qui facilitent au Québec une telle transformation des structures politiques locales et à apporter quelques réflexions sur le fonctionnement futur du nouveau gouvernement métropolitain.

---

* Ce travail est fondé sur les données recueillies lors d'un séminaire de maîtrise dirigé par l'auteur et par Francine Dansereau, Institut supérieur des sciences humaines, Université Laval, 1969-70. Le texte a été rédigé à l'automne 1970, c'est pourquoi certaines données ne sont pas actuelles, par exemple : annexions par la ville de Québec.

1 « The dead but still unburied idea that metropolitan Government is essential to meet metropolitan needs », B.M. GROSS, 1969, p. 129. (68)

2 « Old ideological patrons of metropolitan government have almost abandonned their hopes », W.L.C. WHEATON, dans JACOB et TOSCANO, 1964, p. 121 (39) ; voir aussi : L. GULIK, 1962. (33)

I — LA FRAGMENTATION MUNICIPALE ET LES GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS

Jusqu'au début du XXe siècle, du moins en Amérique du Nord, les villes étendaient leurs limites territoriales en fonction de l'accroissement de la population agglomérée.

> « As the original boundaries became inadequate to accomodate the newcomers, the corporate limits of the city were expanded by annexing adjacent areas. » [1]

Souvent même, on prévoyait l'évolution de la population en annexant des territoires non peuplés. Par exemple, à cette époque, le territoire de Chicago est passé de 10.5 à 190 milles carrés. [2] De plus, avant 1900, les États-Unis ont, par des actes législatifs, procédé à plusieurs consolidations de gouvernements de cité et de comté : Nouvelle-Orléans, Boston, Philadelphie, New-York. [3]

Presque partout en Amérique du Nord, ce mouvement s'est arrêté environ entre 1900 et 1920. Cet arrêt des annexions correspond à la formation accélérée des banlieues, liée à l'avènement de l'automobile et au rejet des grandes villes, source de tous les vices, par le « bon américain » ; il produit la multiplication des petites municipalités encore aujourd'hui fort jalouses de leur autonomie. Souvent, d'ailleurs, les villes centrales opposent peu de résistance à ce changement, car elles considèrent cette évolution avantageuse dans la mesure où elles n'auront pas la responsabilité financière de l'équipement de ces banlieues qui croisent très rapidement. À cette époque, on a même vu plusieurs villes centrales refuser l'annexion demandée par les banlieues (Toronto, Stockholm).

Cependant, la ville centrale s'est sentie progressivement encerclée par les municipalités de banlieue. En effet, au Canada comme aux États-Unis, jusqu'en 1920 environ, la population de la ville centrale croît plus vite que celle de la périphérie. Mais à partir des années '30, c'est le phénomène inverse qui se produit. [4] Souvent même, la ville centrale décroît en terme absolu.

Ce morcellement des autorités locales pose de plus en plus de problèmes de gouvernement. Aussi, en particulier depuis la dernière guerre, les villes centrales ont tenté peu à peu de renverser la tendance et d'annexer les villes périphériques, la plupart du temps sans succès [5], si bien qu'aujourd'hui

---

1 BOLLENS et SCHMANDT, 1965, p. 41. (11)
2 *Id.*, p. 403.
3 *Id.*, pp. 427sq.
4 SCHNORE et PETERSON, mars 1958. (57)
5 Depuis 1945, il y a eu un certain renouveau de l'annexion aux États-Unis. Le nombre absolu d'annexions a crû à chaque année, mais il y a eu très peu de grosses annexions et de plus, peu de ces annexions ont eu lieu dans les agglomérations de plus de 100,000 habitants. (BOLLENS et SCHMANDT, *op. cit.*, pp. 401sq.)

encore, dans la plupart des grandes villes nord-américaines, la situation municipale est peu changée.

Le gouvernement métropolitain : Tentative de solution

Dès les années '30, [1] mais surtout depuis 1945, les partisans du *good government,* les intellectuels, les *social scientists,* les *scientific managers,* ont dénoncé la situation politico-administrative dans les métropoles, situation qualifiée d'anarchique, d'irrationnelle, d'inefficace, etc. Ils ont d'abord proposé l'unification politique de l'agglomération ; mais devant l'échec de ce mode d'intégration, plusieurs autres solutions ont été proposées et adoptées. Nous pouvons distinguer trois principaux types : la coopération volontaire, les districts métropolitains, les gouvernements métropolitains.

1) La coopération volontaire et les districts métropolitains

La coopération intermunicipale peut prendre plusieurs formes : entente pour gérer un service en commun, contrats entre municipalités, conseils métropolitains (on se réunit pour discuter de problèmes communs). Ce dernier type d'intégration est particulièrement florissant dans les agglomérations métropolitaines et fait l'objet de plusieurs études que nous mentionnerons plus loin.

Quant aux districts métropolitains, il s'agit d'organismes *ad hoc* concernant la gestion d'un service particulier (transport, etc.). En 1965, il existait environ cent districts métropolitains aux États-Unis, surtout dans les grandes métropoles (plus de 500,000 habitants). [2]

Pour plusieurs auteurs, soit parce qu'ils ne croient pas à la possibilité de solutionner autrement le problème, soit pour d'autres raisons, il s'agit là de la solution de l'avenir. En particulier, certains chercheurs qui tentent d'appliquer aux relations intra-métropolitaines l'analyse des relations internationales pensent que l'intégration métropolitaine va suivre la théorie du *spill over effect.* [3]

> « Favourable agreements in specific areas lead to other agreements between the parties to the favourable agreements. »

Les auteurs les plus favorables à ce type d'intégration sont ceux qui interprètent le système métropolitain à l'aide d'un modèle économique. [4]

---

1 Dès 1925, Thomas H. REED, dans une « Notes on Municipal Affairs », affirme que « The problems involved in the fact that the economic and social areas of our great urban centers are far wider than the boundaries of any one municipality have been receiving increasing attention from students of municipal government. » (*The American Political Science Review,* May 1925, 2, p. 335.)

2 BOLLENS et SCHMANDT, *op. cit.,* p. 441.

3 JACOB et TOSCANO, *op. cit.,* en particulier pp. 114sq., où Toscano tente de tester le *spill over effect ;* Ernst HAAS, *The Unity of Europe,* Stanford University Press, 1958 ; Matthew HOLDEN, Jr., août 1964. (37)

4 Thomas R. DYE, mai 1962. (21)

Ostrom [1] qui analyse les avantages respectifs d'un système centralisé et de la coopération volontaire affirme que :

> « Variety in service levels among various independent local government agencies within a larger metropolitan community, may give rise to a quasi-market choice for local residents in permitting them to select the particular community in the metropolitan area that most closely approximates the public service levels they desire. [...] Contrary to the frequent assertion about the lack of a « metropolitan framework » for dealing with metropolitan problems, most metropolitan areas have a rich and intricate « framework » for negotiating, adjudicating and deciding questions that affect their diverse public interests. »

Ces interprétations sont critiquées par plusieurs chercheurs qui, d'une part, nient le *spill over effect* dans les relations intra-métropolitaines et, d'autre part, affirment que le problème métropolitain n'est pas seulement économique. Ainsi, Bollens observe que les districts métropolitains ont rarement dépassé l'unifonctionnalité, même si plusieurs tentatives en ce sens ont été faites. [2] Pour sa part, Marando, analysant la coopération intermunicipale dans la région de Détroit, en arrive à la conclusion que la coopération intermunicipale conduit à une plus grande fragmentation municipale. [3] De plus, il observe que la coopération se limite à des domaines économiques et n'existe qu'entre partenaires ayant des ressources financières similaires [4], ce qui amène Marando à affirmer que :

> « If metropolitan problems are viewed in terms of segregation, inadequate housing and municipal resource inequities [...] then the answer is no (la coopération n'est pas une solution) [...] The patterns of cooperation in the Detroit area supports the municipal social and economic statu quo. » [5]

2) Le gouvernement métropolitain

La solution la plus « radicale » (une fois exclue l'annexion) consiste en la création d'un gouvernement métropolitain, c'est-à-dire la création d'un nouveau palier de gouvernement à l'échelle de toute l'agglomération. Aux États-Unis, avant 1900, on a procédé à plusieurs consolidations de gouvernements de cité et de comté pour former une sorte de gouvernement métropolitain. L'État, par un acte législatif, constituait ce gouvernement. Mais le mouvement ultérieur du *home rule* a, dans la majorité des États, rendu beaucoup plus difficiles de telles consolidations en faisant inscrire dans la loi une procédure très complexe.

---

1 OSTROM, TIEBOUT et WARREN, p. 842. (47)
2 BOLLENS et SCHMANDT, *op. cit.*, pp. 451sq.
3 Vincent L. MARANDO, déc. 1968. (80)
4 Cette constatation est vérifiée par O.P. WILLIAMS et *al.*, 1965, p. 239, (99) qui affirme que la coopération intermunicipale est particulièrement influencée par « similarities in social rank and equality of taxes resources ». De plus, les plus riches coopèrent plus que les pauvres, étant plus actifs.
5 *Op. cit.*, p. 197.

C'est pourquoi la création des gouvernements métropolitains a été généralement vouée à l'échec dans ce pays, même si elle a suscité beaucoup d'intérêt depuis plus de cinquante ans. On considère actuellement qu'il n'existe que deux gouvernements métropolitains aux États-Unis : celui de Miami (Dade County), créé en 1957 et celui de Nashville (Tennessee), créé en 1962. [1] Actuellement, comme on l'a vu au début, les observateurs et même les promoteurs de gouvernements métropolitains aux États-Unis semblent abandonner tout espoir et songent à d'autres formules.

D'après B.M. Gross [2], la tendance récente semble être la création de conseils métropolitains :

> « One of the most interesting local development in recent years has been the growth of Councils of Government, voluntary association of local government ; in 1961, there were only seven active regional councils. By 1969, their number had grown to almost 150, with 86 in SMSA'S. » [3]

À l'extérieur des États-Unis, plusieurs gouvernements métropolitains ont été créés récemment : Londres (1963), Stockholm (1966). En France, quatre communautés urbaines ont été créées en 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg), sous l'initiative de l'État central.

Au Canada, l'agglomération de Toronto a été la première en Amérique du Nord à se doter d'un gouvernement métropolitain (1953), à la suite d'une recommandation au gouvernement provincial par la Commission municipale de l'Ontario. Elle a été suivie en 1960 par la création d'un gouvernement métropolitain à Winnipeg.

Au Québec, les villes de Québec et de Montréal ont suivi la même évolution que celle des États-Unis : période d'annexion jusqu'en 1920 environ, puis arrêt de l'expansion territoriale de la ville centrale ; depuis 1960, la ville de Montréal a tenté, sans beaucoup de succès, de relancer le mouvement d'annexion. [4] En 1968, c'est l'État québécois qui prenait l'initiative et créait, dès 1969, deux communautés urbaines (Québec et Montréal) et une communauté régionale (Outaouais).

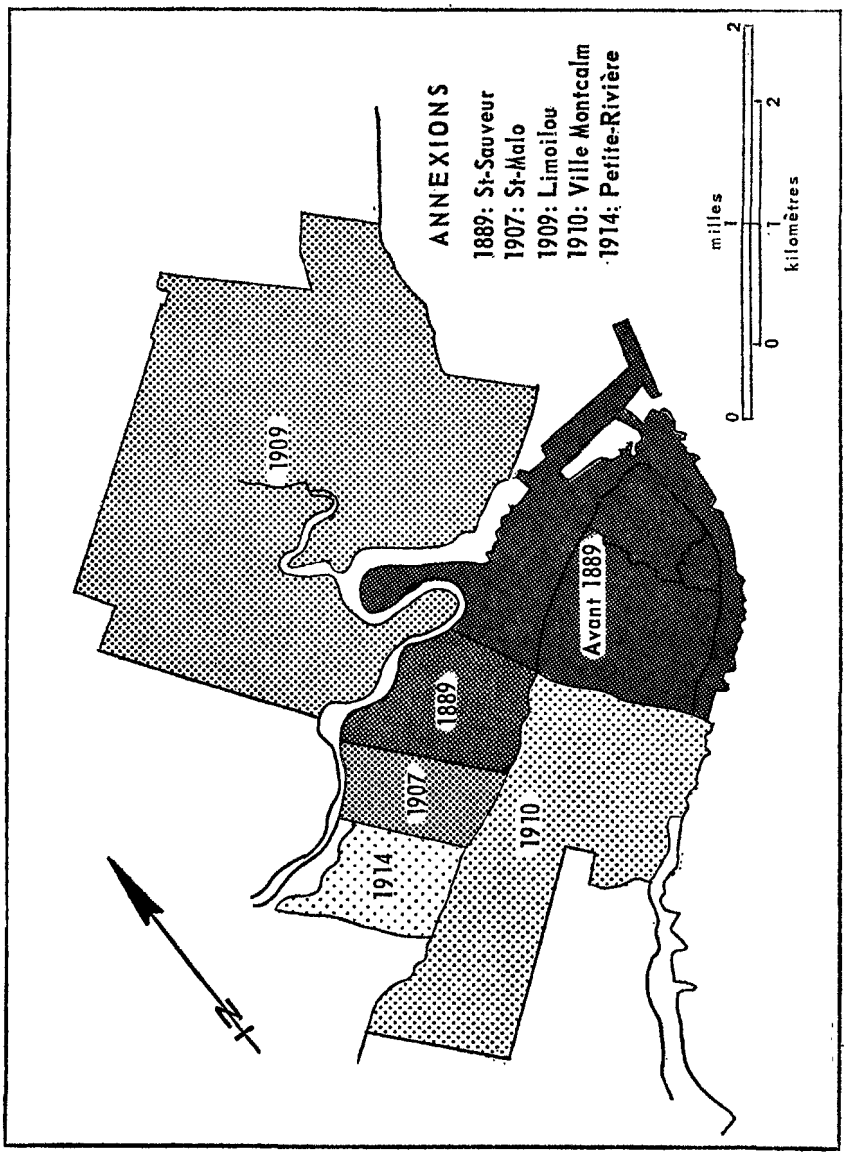
II — LE QUÉBEC MÉTROPOLITAIN

Actuellement, l'agglomération de Québec compte environ 400,000 habitants. Au début du processus de formation de la communauté urbaine (1966), la ville centrale, capitale de la province de Québec, comprend 166,984 habitants [5] et est en décroissance absolue par rapport à 1956 (178,703 habitants), alors que la population de banlieue est regroupée dans trente-huit municipalités dont la population varie entre 60,000 et 2,000

---

1 Sur ces deux cas, voir références 85-88 et 92-96.
2 *Op. cit.*, p. 131.
3 *Standard Metropolitan Statistical Area.*
4 Sur Montréal, voir références 89-91.
5 Ministère des affaires municipales, dossier socio-économique.

ANNEXIONS PAR LA VILLE DE QUÉBEC DE 1889 À 1920



Laboratoire de cartographie — dépt. géog. — U. Laval.

Source : C. Brown, *Québec. Croissance d'une ville*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1952, 79 p.

habitants. L'agglomération s'est développée en étoile tronquée, d'abord le long du fleuve St-Laurent, à l'est et à l'ouest, puis au nord avec l'expansion de Charlesbourg et Orsainville. La rive sud a connu une croissance démographique plus faible depuis les vingt dernières années. Le projet original du gouvernement métropolitain comprenait ces municipalités situées sur la rive sud du St-Laurent ; la loi adoptée les a exclues, de sorte que la C.U.Q. se compose de vingt-sept municipalités, toutes situées sur la rive nord du fleuve St-Laurent. [1]

L'histoire municipale de l'agglomération de Québec montre les mêmes tendances que celles des autres villes nord-américaines. Jusqu'à environ 1915, on a assisté à une période d'annexion importante : le territoire de la ville de Québec a presque triplé. De 1920 à 1968 il n'y a eu aucune annexion complète de la part de la ville centrale ; par ailleurs on a assisté à la création de plusieurs municipalités et à plusieurs transformations municipales sans annexion complète, sauf récemment. Plus récemment encore, après la création de la Communauté urbaine, les municipalités de Ville Les Saules et Duberger ont été annexées à Québec et plusieurs municipalités sont en négociation pour une éventuelle fusion.

Coopération intermunicipale

Il existe peu d'activités municipales conjointes dans le Québec métropolitain. L'exemple le plus fréquemment cité de non coopération est celui des transports en commun où de nombreux systèmes d'autobus fonctionnent indépendamment les uns des autres. Toutefois, on doit signaler un renouveau dans les ententes intermunicipales, renouveau qui n'est probablement pas sans lien avec la décision de former une communauté urbaine. Au début du mois de janvier 1970, six municipalités ont adhéré à un plan commun de protection contre les incendies. Plus récemment, dix-huit municipalités ont décidé de construire ensemble un incinérateur régional. Dans les deux cas, le statut socio-économique ne semble pas jouer de façon significative (on retrouve des municipalités de plusieurs catégories différentes pour chaque entente), la proximité géographique étant beaucoup plus importante.

Histoire récente jusqu'au processus de formation de la C.U.Q.

Depuis plusieurs années, la Chambre de commerce s'est intéressée aux problèmes de fusion et a tenté plusieurs fois, sans succès, de promouvoir la fusion entre municipalités. Toutefois, jusqu'en 1965, on a peu parlé de gouvernement métropolitain pour l'agglomération de Québec ; il n'y a pas eu de mouvement de citoyens en faveur de l'idée de gouvernement métropolitain, comme cela s'est produit le plus souvent aux États-Unis. Cependant, en 1965, un changement d'administration municipale à la ville de Québec amène un nouveau maire qui relance le mouvement de coopération intermunicipale. C'est alors que l'idée de gouvernement métropolitain devient à l'ordre du jour. Plusieurs séances d'information sont organisées, surtout par les Cham-

---

1 Ancienne-Lorette (paroisse), Ancienne-Lorette (ville), Beauport, Bélair, Cap-Rouge, Charlesbourg, Charlesbourg-est, Charlesbourg-ouest, Courville, Duberger, Giffard, Lac St-Charles, Loretteville, Montmorency, Neufchâtel, Notre-Dame-des-Laurentides, Orsainville, Québec, St-Augustin, St-Émile, Ste-Foy, Ste-Thérèse, Sillery, Val St-Michel, Vanier, Ville Les Saules, Villeneuve.

bres de commerce, mais aussi par la Confédération des syndicats nationaux, pour sensibiliser la population à cette idée. On assiste à une campagne d'information jusqu'à ce que le Premier ministre de l'époque, invité par la Chambre de commerce, promette la création d'un gouvernement métropolitain pour Québec.

Cette absence d'un mouvement métropolitain, sauf très récemment, est une caractéristique qu'il faut noter : si on compare la situation avec les États-Unis, il est étonnant de constater que le gouvernement métropolitain ait pu être créé en un laps de temps aussi bref.

III — PROCESSUS DE FORMATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE

Comparé à la situation antérieure décrite précédemment, le processus de décision qui a conduit à la formation de la communauté urbaine de Québec [1] se caractérise par un déplacement du centre de l'action qui passe des corps intermédiaires et de la ville de Québec au Ministère des affaires municipales comme acteur central et aux maires des municipalités de banlieue les plus importantes comme acteurs principaux.

La constitution canadienne place le système de décentralisation sous la juridiction des États provinciaux ; l'État du Québec exerce cette juridiction par l'intermédiaire du Ministère des affaires municipales. Traditionnellement, dans le domaine des structures municipales, le Ministère a eu une politique de laisser-faire. Depuis quelques années, cependant, il existe une tendance à favoriser les fusions volontaires. Plus récemment (1969), le Ministère s'est donné une direction générale de la planification dont une des fonctions est de « déterminer la politique générale d'une restructuration des municipalités ». [2] Cette direction, composée de jeunes fonctionnaires, jouera un rôle important dans la décision et sera distinguée du niveau politique du Ministère dans l'analyse du processus.

Quant au niveau politique, notons simplement ici que le ministre (du parti de l'Union nationale) est un ancien maire d'une banlieue de Montréal qui s'est présenté, au départ, comme quelqu'un « aimant » les municipalités et refusant toute forme de coercition.

---

[1] Les informations de base utilisées ici sont tirées de l'analyse des deux quotidiens français de la région de Québec *(L'Action* et *Le Soleil),* de divers documents, d'observations directes de réunions et d'interviews de maires de la région faites par les participants au séminaire. Il ne s'agit pas d'un compte-rendu exhaustif ; seuls les faits les plus pertinents sont rapportés.

Documents utilisés :

— Étude sur les communautés urbaines au Québec, Ministère des affaires municipales, Gouvernement du Québec.
— Mémoires préparés par les villes de Québec et Lévis, le « Comité des Sept », l'Union des municipalités du Québec, les corps intermédiaires.
— Procès-verbaux des réunions avec les maires du Québec métropolitain, Ministère des affaires municipales.
— Débats parlementaires.
— Dossier de presse du Ministère des affaires municipales.
— Document sessionnel no 200, projet de loi no 76, loi no 76, Publications du Québec, Québec 1969.
— Travaux effectués par les participants au séminaire.

[2] Document du Ministère des affaires municipales.

Le processus de décision

Le processus a été divisé en trois étapes : celles-ci correspondent aux différents « produits » i.e., aux différents projets de loi présentés par le Ministère :

1) Élaboration du projet : mars 1968/juin 1969. Le 12 juin 1969, le Ministère publie un avant-projet de loi (n° 200) portant sur la création de la Communauté urbaine de Québec.

2) Critique publique du projet : juin 1969/1er décembre 1969. Face aux critiques provoquées par le projet de loi n° 200, le Ministère des affaires municipales présente un nouveau projet de loi le 1er décembre 1969.

3) Étape de l'Assemblée nationale : 1er décembre/23 décembre. Le projet de loi présenté par le gouvernement est discuté à l'Assemblée nationale et adopté le 23 décembre 1969.

1ère étape : Élaboration du projet

Au mois de mars 1968, le Premier ministre de la Province s'engage publiquement à donner, avant la fin de l'année 1968, un gouvernement métropolitain à l'agglomération de Québec. C'est à cette date que, de manière relativement arbitraire, nous situons le début du processus. Les données qui permettraient de saisir ce qui s'est passé au niveau gouvernemental pour que la décision de s'engager dans un tel processus soit prise nous font défaut ; mais il est important de préciser qu'il y a rupture entre la phase précédente et l'entrée en scène du Ministère. L'action du Ministère n'est pas un simple effet de pressions des corps intermédiaires ; elle correspond à un projet spécifique, surtout chez les fonctionnaires. La pression et « l'animation » des corps intermédiaires n'ont donc fait tout au plus que hâter la prise de décision concernant la création de communautés urbaines. Ce fait qui aura son importance dans l'analyse constitue ainsi une justification supplémentaire autorisant à qualifier la phase précédente de pré-processus.

Un dossier concernant l'agglomération métropolitaine de Québec est préparé par les fonctionnaires du Ministère des affaires municipales. Ces derniers convainquent le ministre de procéder à une série de consultations relativement structurées avec les maires du Québec métropolitain ; une telle expérience a déjà eu lieu à Hull quelques mois auparavant. Pour les fonctionnaires, cette procédure correspond à la fois à des exigences d'efficacité et à une idéologie de démocratie de participation, i.e. d'association de la population concernée aux décisions prises par l'État.. [1] Quant au ministre, il semble que l'accord donné à cette procédure de consultation soit principalement motivé par des raisons politiques, cette façon de procéder pouvant minimiser les conséquences politiques négatives éventuelles de la création d'un gouvernement métropolitain. [2]

Au départ, le Ministère place donc les maires au centre du processus en faisant d'eux ses interlocuteurs privilégiés. Les corps intermédiaires de même que la population en général deviennent marginaux, ces réunions ayant lieu à huis clos. Cette procédure a pour conséquence supplémentaire la dimi-

---

1 Voir plus loin, pp. 204*sq*.
2 Pierre RACICOT, travail présenté en séminaire.

nution de l'importance de la ville centrale dont le représentant se situe au même niveau que celui des autres municipalités. À cette étape du processus, on assiste ainsi à une mise en veilleuse de tous les autres acteurs au profit des maires de banlieues, i.e. des acteurs les plus directement impliqués dans la réorganisation des structures que suppose la création d'un gouvernement métropolitain.

La première réunion qui rassemble des représentants de trente-quatre municipalités a lieu en septembre 1968. [1] Le ministre n'a rien de précis à proposer aux maires. Il leur transmet une série d'études générales sur la région métropolitaine et propose d'étudier ces documents au cours de réunions ultérieures, laissant entendre plus ou moins clairement que le projet de gouvernement métropolitain sera élaboré en collaboration avec eux. La plupart des participants se montrent d'accord avec la procédure et semblent intéressés par une telle expérience.

Déroulement des réunions. De septembre 1968 à juin 1969, sept réunions sont tenues, réunions au cours desquelles, progressivement, les participants deviennent de plus en plus agressifs vis-à-vis le Ministère des affaires municipales. Il importe toutefois de noter qu'aucun des participants ne se prononce catégoriquement contre le principe du gouvernement métropolitain, l'opposition manifestée touchant la procédure elle-même plutôt que le projet de formation d'un gouvernement métropolitain. Ces participants reprochent au Ministère d'avoir déjà un projet de loi tout préparé, lui demandent des informations concernant notamment le coût de l'opération ; ils veulent savoir s'ils seront consultés sur le projet, si ce qu'ils affirment aux réunions les engage, etc. Les fonctionnaires du Ministère ne réussissent pas à clarifier une situation qui devient de plus en plus ambiguë. À la sixième réunion, le maire de Charlesbourg affirme ne pas être contre le projet présenté mais penser que ces réunions sont une perte de temps : « Passez votre loi, on la combattra ensuite. » Il semble exprimer l'opinion de la majorité des participants qui, se croyant manipulés par cette participation à la discussion sans engagement clair de la part du Ministère, veulent que celui-ci leur fasse part précisément de ses intentions.

Au mois de février 1969, le ministre décide brusquement d'interrompre les réunions. Il rencontre les maires et annonce la rédaction d'un projet par le Ministère, projet que les maires pourront ultérieurement critiquer. Ce projet sera fondé sur six principes : [2]

1) « Créer dans le Québec métropolitain un organisme de gestion de certains services essentiellement intermunicipaux. »

2) « Cet organisme devra être autonome en face du gouvernement provincial et devra respecter l'autonomie des municipalités constituantes. »

3) « Cet organisme devra être représentatif des forces du milieu. Il ne doit pas être une émanation du gouvernement provincial à la façon d'un service d'un ministère ou à la façon de régies ou de commissions municipales. »

---

[1] Les informations qui suivent sont tirées des procès-verbaux des réunions.

[2] Tel que rapporté par M. Tremblay à la Commission des affaires municipales de l'Assemblée nationale, 19 août 1969.

4) « Il ne peut être question de créer d'un coup un corps administratif lourd qui souffrira d'asphyxie au départ. »

5) « L'organisme devra être équitable avec un minimum de justice distributive. »

6) « Cet organisme nouveau devra développer des mécanismes pour être très près des citoyens et de leurs besoins. »

Participation des maires. Les maires les plus favorables au gouvernement métropolitain sont le maire de Ste-Foy, celui qui a le plus participé aux réunions et dont les interventions ont généralement été favorables au Ministère, et le maire de Ville Les Saules, municipalité qui ultérieurement s'est annexée à Québec. Les maires les plus opposés sont ceux de Giffard et de Sillery. La ville de Québec, qui intervient sporadiquement, se montre favorable au Ministère, mais sans enthousiasme et de façon discrète. Le maire de Charlesbourg n'intervient pas plus souvent que la moyenne des participants. [1]

Notons qu'à première vue, il n'y a pas de corrélation entre l'opposition au Ministère et le statut socio-économique des municipalités : les deux municipalités les plus riches de l'agglomération (Ste-Foy et Sillery) se situant chacune à un pôle extrême.

De la fin des réunions à l'avant-projet de loi (n° 200). En février 1969, les maires de vingt et une municipalités se réunissent de façon autonome à Charlesbourg. Le maire de Charlesbourg prend la tête de l'opposition. Les maires se prononcent catégoriquement contre le projet du Ministère de créer un gouvernement métropolitain. Ils demandent que le « gouvernement du Québec permette aux municipalités de créer elles-mêmes un organisme de coordination avec des pouvoirs devant être déterminés par l'assemblée majoritaire des maires du Québec métropolitain ». [2]

Le Ministère ne donne aucune réponse publique, suite à cette réunion ; jusqu'à la présentation de l'avant-projet n° 200, il se retire et travaille à la préparation du projet. Les fonctionnaires de la direction générale de la planification préparent trois versions successives d'un projet de loi-cadre concernant la création de communautés urbaines dans la province de Québec. Le ministre transforme ce projet général en trois avant-projets de loi créant respectivement une communauté urbaine de Montréal et de Québec et une communauté régionale de l'Outaouais. Des bureaux privés sont chargés de la rédaction de ces projets.

Durant cette même période, on assiste à une réaction des corps intermédiaires qui, voulant contrebalancer l'action des maires, se déclarent favorables au gouvernement métropolitain.

2e étape : De l'avant-projet n° 200 (12 juin 1969) au projet de loi n° 76 (1er décembre 1969)

Le 12 juin, le Ministère rend public le document sessionel n° 200, avant-projet de loi pour la formation de la Communauté urbaine de Québec. C'est le début de l'étape de critique publique du projet du Ministère.

---

[1] Toutefois, il faut noter qu'il y a eu changement à la mairie de Charlesbourg de sorte que le maire actuel n'a participé aux réunions qu'à partir de la troisième.

[2] Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente des affaires municipales, 19 août 1969, p. 3097.

Le projet a les caractéristiques principales suivantes :

Territoire :

Trente-huit municipalités, dont onze situées sur la rive-sud du fleuve St-Laurent.

Structure :

— Conseil : composé d'un représentant par municipalité : le maire y est délégué d'office.
— Exécutif : composé du président de la Communauté et de six autres membres dont deux sont désignés par la ville de Québec et quatre par les municipalités de banlieue.
— Président : élu au suffrage universel, sauf le premier.
— La structure comprend aussi une commission des transports et une commission d'aménagement.

Fonctions :

— Uniformisation des rôles d'évaluation et normalisation des évaluations municipales.
— Établissement d'un plan directeur d'aménagement du territoire.
— Établissement de fonds industriels ; promotion touristique.
— Établissement d'un service centralisé de traitement de données.
— Contrôle de la pollution de l'air.
— Uniformisation de la réglementation de la circulation ; entretien d'hiver des rues intermunicipales.

De plus, la Communauté peut, par règlement du comité exécutif, exercer une juridiction dans plusieurs autres domaines : système d'eau potable, police, protection contre les incendies, disposition des ordures, loisirs à caractère régional, construction de centres d'habitation.

Débat en commision parlementaire. Le 19 août 1969, la Commission permanente des affaires municipales de l'Assemblée nationale se réunit et entend les représentants du public. À cette occasion, la ville de Québec présente un mémoire favorable au Ministère, mais avec réserve. La ville de Loretteville présente aussi un mémoire qui, tout en approuvant le principe d'un gouvernement métropolitain, regrette que le gouvernement n'ait pas laissé l'initiative aux municipalités et suggère plusieurs transformations. Le maire de Ste-Foy appuie la ville de Québec. Les corps intermédiaires appuient le Ministère.

Quant aux municipalités de banlieues, elles ne semblent pas avoir eu le temps de se concerter toutes. Deux avocats les représentent ; ils reprennent la résolution adoptée lors de la réunion de Charlesbourg. Les maires n'ont donc pas de réaction spécifique vraiment collective au projet de loi.

L'attitude du ministre est intéressante : il prend ses distances par rapport au projet, insiste sur le caractère de document de travail n'engageant donc pas vraiment le Ministère, affirme que toutes les suggestions seront bien reçues : « Je veux encore une fois souligner que c'est un document de travail, un avant-projet (...) Nous ouvrons grande la porte à tous les com-

mentaires. » [1] Tout se passe comme si, dans l'esprit du Ministère, l'avant-projet avait pour but de susciter les réactions et de provoquer l'engagement des maires, palliant ainsi l'échec antérieur des consultations-réunions.

Réunion de Lévis. La réunion des élus municipaux tenue quatre jours avant les débats de la Commission parlementaire n'ayant donné aucun résultat concret (les journaux ont parlé de « tour de Babel » à propos de cette réunion [2]), on peut dire que c'est un mois après la réunion de la Commission que se manifeste la première réaction collective des maires de banlieue. Ceux-ci se réunissent à Lévis ; le maire de Québec est absent. Ils décident de former un comité de sept maires qui aura pour mission d'obtenir le retrait du projet de loi nº 200 et même « de préparer un projet en remplacement de l'avant-projet nº 200 ». [3]

L'absence du maire de Québec n'est pas étonnante et traduit le caractère relativement artificiel des réunions antérieures organisées par le Ministère des affaires municipales ; chez les maires de banlieue, la crainte d'être absorbés par la ville centrale constitue un des motifs d'opposition au projet de loi. Ceux-ci vont maintenant pouvoir exprimer leurs craintes sans réserve et répondre au Ministère de façon collective. Cette étape était peut-être une condition de succès préalable aux rencontres structurées avec le Ministère.

Le comité des sept. Le comité se compose des maires de Giffard, St-Romuald, Sillery, Charlesbourg, Duberger, Ste-Foy, St-Nicolas. Il a un budget de $30,000 et retient les services de deux conseillers juridiques.

Les jours qui suivent la réunion de Lévis voient le maire de Ste-Foy plutôt ambigu quant à sa participation au « comité des sept », alors que par ailleurs et à plusieurs reprises, il dit souhaiter la création d'un gouvernement métropolitain. Il va même jusqu'à affirmer que la communauté urbaine doit être imposée par le gouvernement. [4] Quant au maire de Québec, il refuse de collaborer avec le « comité des sept », appuyé en cela par les maires de Lévis (ville principale de la rive-sud) et Bernières (petite municipalité de la rive-sud désirant l'annexion à Québec). Les maires de Québec et Lévis présentent chacun un mémoire individuel au Ministère : le maire de Québec approuve le Ministère mais propose quelques amendements (il s'oppose notamment à ce que le président soit élu au suffrage universel et demande qu'il soit nommé par le gouvernement) ; le maire de Lévis demande que la rive-sud soit exclue de la communauté urbaine (demande qui sera reprise par le comité des sept).

Dans un discours au congrès de l'Union des municipalités du Québec, [5] le ministre des affaires municipales promet la Communauté urbaine de Québec en « cadeau de Noël » à la population de la région. Les journaux se demandent si le comité des sept aura terminé son travail avant cette date.

Le mémoire du comité des sept. Le 8 novembre 1969, le comité des sept présente son mémoire aux élus municipaux de la région. Le maire de

---

1 Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente des affaires municipales, 19 août 1969, p. 3061.

2 *Le Soleil,* 15 août 1969.

3 Extrait de la 2e proposition de la deuxième réunion, citée dans le Mémoire de la conférence des maires du Québec métropolitain présenté au ministre des affaires municipales.

4 *L'Action,* 18 septembre 1969.

5 23 septembre 1969.

Ste-Foy est le principal défenseur de ce mémoire auprès des maires ; plusieurs maires ne semblent pas d'accord. Finalement, le mémoire est dans une grande confusion adopté à l'unanimité. Cette confusion s'explique en partie par le contenu du mémoire du comité des sept ; à l'origine, celui-ci avait été mis sur pied pour s'opposer au projet de loi du Ministère et, dans l'esprit de plusieurs maires, pour s'opposer à toute forme de gouvernement métropolitain. Or, de façon subtile, le mémoire accepte le principe d'un gouvernement métropolitain : « Nous sommes favorables au *principe* de la création d'organismes régionaux ou intermunicipaux pour s'occuper des fonctions régionales ou intermunicipales. » [1]

Après cet énoncé de principe et la recommandation de procéder par étapes, le mémoire commente l'avant-projet n° 200 et propose des amendements, ce qui constitue une façon d'accepter le gouvernement métropolitain. Les principales recommandations du comité des sept concernent le territoire (exclusion des onze municipalités de la rive-sud), la délégation *volontaire* de pouvoirs à la communauté urbaine par les municipalités participantes, l'augmentation *graduelle* des fonctions. En ce qui touche les fonctions spécifiques, le mémoire propose de confier la promotion industrielle (en partie), la pollution, l'entretien d'hiver des rues intermunicipales au gouvernement québécois et de laisser le genre d'occupation du bâtiment, la collecte des ordures ménagères, les loisirs et l'entretien des rues intermunicipales aux municipalités locales ; quant aux transports en commun, il recommande de confier cette responsabilité à l'entreprise privée. Dans le domaine des structures, le mémoire propose de restreindre les pouvoirs de l'exécutif au profit du Conseil (composé des maires des municipalités). Enfin, le comité des sept recommande que soit entreprise une étude préalable des coûts.

En résumé, le mémoire du comité des sept tente de minimiser les conséquences négatives, pour les municipalités locales, de la création d'un gouvernement métropolitain et propose des amendements qui s'inspirent des deux grands types d'objections manifestées par les opposants : le gouvernement métropolitain sera un monstre administratif (bureaucratique et non démocratique) et le coût en sera très élevé. [2] Il constitue sans doute un compromis entre les maires des deux principales villes de banlieue (Ste-Foy et Charlesbourg), le premier étant favorable au gouvernement métropolitain et le second, leader de l'opposition au projet. Par la suite d'ailleurs, certains maires de petites municipalités reprochent au maire de Charlesbourg de les avoir « trahis ».

Le mémoire du comité des sept est une victoire pour le ministre : même s'ils critiquent fortement l'avant-projet du Ministère (et le ministre avait plusieurs fois répété que cet avant-projet était fait en partie pour être critiqué), les maires de banlieue cautionnent la formation de gouvernements métropolitains. Le ministre attendait d'abord une approbation de principe ; or, non seulement le mémoire accorde-t-il cet appui, mais, par les amendements nombreux et précis qu'il suggère, il montre que les maires sont impli-

---

1 *Mémoire...*, p. 82.

2 Il s'agit là des deux types d'arguments les plus fréquemment utilisés par les opposants à une telle réforme : « The most effective opposition arguments in reorganization campaigns are tax increases and « super government » or loss of local autonomy. » H.J. SCHMANDT et *al.*, p. 59. (101)

qués concrètement et collaborent avec le ministre dans le travail d'élaboration du projet de loi définitif. Dans la mesure où le projet de loi adopté tiendra compte de certaines propositions des maires, le Ministre pourra affirmer que cette loi a été élaborée avec la collaboration des élus locaux. Ce que le ministre n'a pas réussi à obtenir par les réunions antérieures avec les maires, réunions qui de ce point de vue se sont soldées par un échec, il l'obtient par la présentation de l'avant-projet et la réaction qu'elle suscite chez les maires de banlieue. Il n'en reste pas moins que, par la sensibilisation au problème qu'elles ont provoquée, ces réunions antérieures de consultation ont sans doute contribué à la réaction (positive pour le ministre) à l'avant-projet de loi.

Concrètement, cette victoire relative du ministre est attribuable aux deux principaux maires de banlieue, plus particulièrement à celui de Ste-Foy. Ce dernier, tout en se prononçant publiquement en faveur du gouvernement métropolitain, a accepté de participer au comité des sept et a ainsi influencé sans doute beaucoup le contenu du mémoire. Ce jeu était rendu possible par le fait que le maire de Ste-Foy constituait, pour les maires opposés au projet, une ressource considérée comme indispensable. En effet, considérant l'appui du maire de Ste-Foy comme un gage de l'acceptation du mémoire par le Ministère, les opposants ont préféré risquer que le contenu du mémoire soit moins anti-gouvernement métropolitain et s'assurer cet appui. Pour sa part, le maire de Charlesbourg, en tant que leader de l'opposition a réussi, en participant et en cautionnant le mémoire, à transformer l'opposition complète à toute forme de gouvernement métropolitain en une acceptation de principe et à porter l'attaque surtout sur les modalités et la minimisation des conséquences négatives du projet sur le pouvoir des élus locaux.

Le 1er décembre, le Ministère des affaires municipales présente à l'Assemblée nationale le projet de loi nº 76, version modifiée de l'avant-projet nº 200. Dans une certaine mesure, le nouveau projet tient compte du mémoire du comité des sept : la principale recommandation du comité des sept concernant le territoire (exclusion des municipalités de la rive-sud du St-Laurent de la Communauté urbaine de Québec) est acceptée par le gouvernement. Au chapitre des structures, le président n'est plus élu au suffrage universel mais désigné par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil (recommandation de la ville de Québec et de certains corps intermédiaires) et il n'existe plus de président permanent de la Communauté urbaine, mais seulement un président de l'exécutif.

De façon générale, on observe une diminution des pouvoirs du conseil de la Communauté par rapport au pouvoir de l'exécutif dont le président est nommé par le gouvernement. Les compétences de la Communauté demeurent sensiblement les mêmes, sauf en ce qui concerne l'établissement du schéma d'aménagement qui comprend maintenant une réforme des limites municipales du territoire de la Communauté. Cette proposition soulève toutefois très peu de réaction de la part des municipalités.

3ème étape : De la première lecture à la loi adoptée, (23 décembre 1969)

Cette étape législative permet d'évaluer le poids relatif de l'Assemblée nationale (acteur central) par rapport aux acteurs intervenus dans les étapes antérieures.

Il est intéressant de constater que seules des modifications de détail (améliorations techniques, problèmes juridiques, coquilles) originent de l'Assemblée nationale. Certaines des modifications portant sur le contenu, (notamment les recommandations portant sur le renforcement des pouvoirs du conseil par rapport à ceux de l'exécutif), modifications qui, de manière générale, avaient été proposées antérieurement par d'autres acteurs et refusées par le Ministère, sont intégrées à la loi grâce à l'Assemblée nationale.

Les maires trouvent donc à l'Assemblée nationale des alliés contre les corps intermédiaires et le gouvernement et ses « technocrates ». L'Assemblée nationale semble jouer le rôle de garant des droits des assemblées par rapport à ceux des exécutifs.

Le 23 décembre 1969, l'Assemblée nationale adopte la loi créant la Communauté urbaine de Québec. [1]

IV — CARACTÉRISTIQUES DU PROCESSUS

Afin de dégager les principales caractéristiques du processus ayant conduit à la décision de former un gouvernement métropolitain à Québec, nous allons le comparer à d'autres cas : le processus tel qu'il se produit généralement aux États-Unis, celui récent de Stockholm (1966) et enfin celui de Toronto (1953).

Rapidité

L'idée de gouvernement métropolitain est très récente au Québec. Aux États-Unis, en Suède et dans plusieurs provinces du Canada, elle remonte à l'après-guerre et même plus avant dans plusieurs villes des États-Unis. Au Québec, c'est avec l'avènement d'une nouvelle administration municipale à Montréal (1960) qu'on a commencé à parler de gouvernement métropolitain. Quant à l'agglomération de Québec, on a vu que l'idée est encore plus récente ; mais c'est aussi avec l'avènement d'une nouvelle équipe politique dans la ville centrale que l'idée de régionalisation a véritablement pris forme.

La rapidité du processus est aussi une caractéristique remarquable. Alors que partout ailleurs on assiste généralement à de multiples débats et recommandations de commission qui durent très longtemps [2] et que plusieurs projets échouent avant d'être finalement adoptés, Québec a mis deux ans pour créer sa communauté urbaine. On retrouve ici une certaine similarité avec le cas de Toronto où l'on peut situer le début du processus en 1949 avec la demande des municipalités de banlieue au gouvernement provincial de former une « *joint service area* », et où l'on voit le gouvernement

---

[1] Voir, en annexe, un résumé de la loi.

[2] À Stockholm, un premier rapport recommandant la création d'un nouveau palier de gouvernement a été présenté en 1947 ; aux États-Unis, le processus est très long et le plus souvent la proposition d'un gouvernement métropolitain est rejetée lors d'un référendum. Voir plus loin, pp. 201-203.

de l'Ontario créer quatre ans plus tard la Municipality of Metropolitan Toronto.

Indifférence de la population

Il s'agit là d'une caractéristique qu'on retrouve partout, même aux États-Unis où généralement la population doit élire les membres de la commission chargée d'élaborer le projet de réforme, puis participer à un référendum, et où la presse locale consacre plusieurs articles au projet. [1] Ainsi, à Miami où seulement 26% de la population a voté lors du référendum établissant un gouvernement métropolitain, deux sondages successifs ont montré que quelques mois après la création du gouvernement métropolitain, 64.5% de la population intéressée affirme « n'être au courant d'aucun changement majeur au niveau du gouvernement du comté depuis les deux dernières années ». [2] Un sondage à St-Louis a montré que 10% de la population avait une connaissance minimum du plan proposé et que 49% connaissait la position prise par le quotidien local qui avait mené une campagne active pendant trois mois en faveur de la proposition du gouvernement métropolitain. [3] Dans l'agglomération de Québec, aucun groupe de citoyens ne s'est formé en faveur ou contre le projet. De plus, une analyse des principaux quotidiens locaux [4] a montré qu'aucune lettre du lecteur ne concernait le projet de communauté urbaine pendant les six derniers mois précédant l'adoption du projet de loi.

Acteur central : l'État

Le Ministère des affaires municipales, tant au niveau politique qu'administratif, a été l'acteur central du processus. Il s'agit là d'une caractéristique spécifique qui détermine plusieurs autres traits et sur laquelle il importe de s'attarder.

Aux États-Unis, l'État est presque complètement absent. Ce phénomène s'explique historiquement par le fait que la plupart des États américains, sous l'influence de l'idéologie du *home rule,* ont adopté une législation qui les dégage de toute responsabilité dans ce domaine pour les confier aux citoyens. De façon générale, un projet de gouvernement métropolitain doit franchir les étapes suivantes :

— un groupe de citoyens, représentant des « *good government groups* », demande qu'une « *Charter Commission* » soit élue pour étudier les problèmes de l'agglomération et proposer une solution à ces problèmes ;

---

1 À ce sujet, voir : BOLLENS et SCHMANDT, *op. cit.*, pp. 521sq.
2 BEILER et WOOD, 1958, (85) cité par BOLLENS et SCHMANDT, *op. cit.*, p. 227.
3 Rapporté par Scott GREER, 1962, p. 125. (29)
4 Effectuée par Jean Giroux et Lisette Blain-Mailhot.

— la commission est élue par les citoyens de l'agglomération ;
— la commission poursuit des études approfondies, remet un volumineux rapport et recommande une charte créant un gouvernement métropolitain ;
— le projet de la commission est soumis au référendum où une double majorité de la ville centrale et de la banlieue doit généralement être obtenue.

Le plus souvent le projet est rejeté.

Il n'existe donc pas d'acteur central aux États-Unis. L'initiative du projet vient des citoyens ; l'étape de l'élaboration est confiée à une commission où les experts en organisation (sociologues, économistes, politicologues) sont amenés à produire des analyses de la situation. Enfin, la décision finale relève du vote de la population.

On peut globalement qualifier ce processus de très *politique*. Il faut cependant apporter une réserve importante : de façon générale, les personnalités politiques d'envergure s'engagent peu dans le processus. D'après Bollens, les campagnes en faveur des gouvernements métropolitains ne sont pas le produit de l'insatisfaction de la base, ni l'initiative de personnalités politiques. C'est la création des « good government groups disturbed by the irrationality of the system ». [1]

En Suède (Stockholm), [2] le processus est complètement différent. Plusieurs tentatives légales de créer un gouvernement métropolitain sont vouées à l'échec et suscitent une grande hostilité de la part des banlieues. En 1951, le nouveau chef de l'exécutif de Stockholm réussit à reprendre le dialogue avec les banlieues en promettant qu'il n'y aura plus de tentative d'annexion. À partir de ce moment, un processus de collaboration volontaire s'instaure entre les administrations de la ville centrale et des banlieues ; on planifie ensemble la construction de logements et aussi d'un réseau d'hôpitaux. En 1954, la ville de Stockholm nomme un fonctionnaire spécialement affecté à l'amélioration des relations avec les municipalités de banlieue. La collaboration dans ces domaines entraîne l'action commune dans d'autres domaines. Finalement, on ressent la nécessité de coordonner ces différents efforts. En 1961, le Ministère de l'intérieur nomme une commission chargée de réexaminer le problème métropolitain. Pendant ce temps, l'administration de Stockholm travaille à l'élaboration d'un plan de réalisation des recommandations de la commission qui propose en 1964 la formation d'un gouvernement métropolitain, proposition acceptée à la fois par la ville centrale et la banlieue.

---

1 BOLLENS et SCHMANDT, *op. cit.*, p. 521.

2 Nous présentons ici un très bref résumé ; pour plus de détail, voir : ANTON, 1969. (102)

Globalement, on peut qualifier ce processus d'*administratif* : les acteurs principaux sont les fonctionnaires de la ville centrale et ceux des banlieues. La population et les corps intermédiaires ne sont pas concernés. Même l'État ne fait que consacrer par la loi une situation déjà établie. Les tentatives antérieures de l'État de procéder de façon autoritaire ont échoué. On peut y voir une application de la théorie du *spill over effect*. Cette théorie que plusieurs auteurs [1] voudraient appliquer au problème métropolitain aux États-Unis s'applique en Suède, mais rarement aux États-Unis.

À Toronto, l'initiative vient de certaines villes de banlieue qui veulent former un district spécial. La ville centrale répond par une tentative d'annexion des municipalités de banlieue. Le gouvernement provincial de l'Ontario charge l'Ontario Municipal Board de proposer une solution. La commission propose la formation d'un gouvernement métropolitain, proposition acceptée par le gouvernement de l'Ontario qui crée la Municipality of Metropolitan Toronto en 1953.

Cette brève description de quelques cas permet de constater que seule la création du gouvernement métropolitain de Toronto présente quelques similarités avec le processus suivi pour la formation de la Communauté urbaine de Québec. Dans les autres pays, l'État n'a pas été l'acteur central du processus. La question posée au début de ce texte peut donc maintenant se traduire de manière plus précise : qu'est-ce qui explique que l'État central au Québec, contrairement aux autres pays, se soit impliqué autant dans cette réforme de structure et ait réussi à réaliser en si peu de temps une telle réforme ? Comment expliquer que, contrairement aux autres cas étudiés, le gouvernement québécois n'ait pas considéré une telle réforme comme une dangereuse aventure politique ? Pourquoi les structures politiques locales ont-elles si rapidement accepté une telle réforme ?

Avant de tenter de répondre à cette question, il faut analyser un aspect particulier et spécifique de l'intervention de l'État dans le processus étudié : en Ontario comme en Suède et aux États-Unis, l'élaboration du projet a été confiée à une commission relativement indépendante du gouvernement. Le Ministère des affaires municipales du Québec est le seul [2] à avoir pris en charge le stade de l'élaboration du projet de gouvernement métropolitain.

Au Québec, lors de l'élaboration du projet, on a tenté de pallier cette absence de commission par l'établissement d'une structure de consultation entre les fonctionnaires du Ministère et les élus des municipalités de l'agglo-

---

1 Voir pages 187-188.

2 L'absence de données concernant le processus de décision qui a amené la formation des communautés urbaines en France n'a pas permis de poursuivre l'analyse de l'hypothèse d'une pratique de l'administration publique qui se situerait entre le style d'administration français et celui de l'administration publique anglo-saxonne. Mais l'appellation *communauté urbaine*, le fait d'en créer plusieurs simultanément, l'idée de départ d'une loi-cadre concernant les gouvernements régionaux au Québec permettent d'affirmer que plusieurs caractères du processus de décision sont des traits caractéristiques du modèle français.

mération. Cette tentative ayant échoué, elle a été suivie par la publication d'un avant-projet de loi permettant aux maires déjà sensibilisés par la consultation antérieure de s'impliquer dans le processus et de présenter un mémoire critique de l'avant-projet. On peut émettre l'hypothèse que l'importance accordée aux élus de l'agglomération dans le processus a contribué à l'acceptation du projet de loi définitif et qu'elle caractérise le « nouveau style » de l'administration publique québécoise. À ce double titre, elle mérite un examen plus approfondi : s'agit-il d'une innovation dans le processus de changement institutionnel ?

Implication des élus locaux

Un document du Ministère des affaires municipales tente de définir le cadre de référence à l'intérieur duquel se situe la consultation des élus locaux. Ce cadre de référence est appliqué à la consultation effectuée pour la Communauté régionale de Hull, et c'est sur la base des mêmes principes que la consultation des élus locaux de l'agglomération de Québec a ensuite été tentée. Le document [1] affirme que cette expérience nouvelle se situe dans le cadre de la participation institutionnelle. La participation est ainsi définie :

> « La participation, c'est la démocratie rationnelle ou rationalisée [...] La participation implique non seulement égalité dans la redistribution du bien-être, mais égalité dans la décision et la réalisation du développement. » [2]

La consultation des maires se veut donc une innovation dans le domaine de la démocratie. Comment alors expliquer l'échec de cette tentative dans l'agglomération de Québec, le refus des maires de participer à une telle expérience ? La première interprétation qui vient à l'esprit des sociologues est bien sûr la résistance au changement, due à une mentalité traditionnelle que, presque par postulat et en accord avec plusieurs hauts fonctionnaires, les sociologues accordent aux maires des moyennes ou petites villes : il y a eu résistance à une innovation des fonctionnaires sur le plan de la consultation.

Si on compare avec les autres processus, on doit d'abord se demander s'il s'agit bien là d'une innovation démocratique. Par rapport au processus de décision tel qu'il se produit aux États-Unis, la réponse est de toute évidence négative. Il n'y a aucune comparaison, sur le plan de la démocratie, entre une consultation sans pouvoir des élus locaux et un mécanisme qui implique l'élection par la population de la commission chargée d'élaborer le projet et l'approbation ultérieure de ce projet sous forme de référendum. Il n'y a donc pas eu résistance à une innovation démocratique puisqu'il n'y a pas eu innovation dans ce domaine.

---

[1] Ministère des affaires municipales, *Études sur les communautés urbaines au Québec*, introduction générale, cahier 2, 25p.

[2] Page 2 du document. Cette définition est une citation du texte de Gérald Fortin : *Quelques réflexions théoriques sur la participation et la consultation*, COEQ, 1968.

Il faut donc laisser de côté l'idéologie officielle qui a présidé à la mise en place de ce mécanisme et voir en quoi celui-ci est spécifique. Le texte du Ministère, à propos des fonctions que remplit la conférence des maires, en mentionne deux :

> « celle de mécanisme *transitoire* qui permettra de concrétiser plus facilement l'objectif de formation du gouvernement métropolitain et celle de *mécanisme de dialogue* qui facilitera les échanges de vue entre les municipalités de la région d'une part et d'autre part, entre la région et le Ministère des affaires municipales. » [1]

C'est plutôt dans ce domaine, nous semble-t-il, qu'il peut être question d'innovation. La consultation des maires est beaucoup plus un nouveau mode d'exercice du pouvoir qu'un nouveau mécanisme de diffusion du pouvoir (démocratie). C'est dans un nouveau mode de relation entre les gouvernants et les gouvernés que se situe l'innovation : mode plus souple et voulant favoriser un apprentissage institutionnel avant la mise sur pied de la nouvelle structure, par une collaboration à l'étape même de l'élaboration du projet. Mais cette « souplesse » n'est pas synonyme de diffusion du pouvoir ; et c'est dans la mesure où elle est présentée sous ce dernier aspect qu'elle devient ambiguë et peut ainsi être perçue comme une manipulation par les gouvernés. Nous émettons l'hypothèse que cette ambiguïté a été un facteur déterminant de l'échec de la consultation auprès des élus de l'agglomération de Québec.

En effet, on a vu qu'au départ, les élus locaux n'ont pas refusé la procédure et que la première réunion s'est terminée sur un accord entre le Ministère et ses partenaires. Ce n'est que progressivement à partir du moment où ces derniers ont cru qu'il ne s'agissait pas d'élaborer le projet mais de discuter de problèmes régionaux à partir de textes relativement académiques, que la méfiance s'est instaurée. [2] On a vu aussi que les maires ont manifesté la crainte de se faire manipuler parce qu'ils ont perçu le fait de continuer à participer à ces réunions comme constituant une caution pour le projet ultérieurement élaboré par le Ministère, alors même que cette participation ne leur conférait aucun pouvoir formel dans cette élaboration. C'est alors qu'ils ont préféré se dissocier du processus afin de conserver la possibilité de critiquer le projet du Ministère. Le maire de Charlesbourg a exprimé cette crainte en disant :

> « Personne ici n'est mandaté pour prendre des décisions. Nous ne sommes pas sûrs d'être écoutés. Si vous voulez nous vendre une loi, passez-la d'abord. On la combattra après. Actuellement nous perdons notre temps. » [3]

---

1 Document, p. 7.

2 Cette opinion est partagée par un autre observateur du processus : « Au tout début, les maires sont allés aux réunions avec un esprit très ouvert. Puis, au fur et à mesure que les réunions approchent de la fin, les propositions se durcissent, les tensions augmentent. » Louise NORMANDEAU, travail présenté en séminaire, Département de sociologie, Université de Montréal, décembre 1969.

3 Extrait des procès-verbaux des réunions des maires.

C'est parce qu'on a voulu les impliquer dans un processus sans leur donner les pouvoirs correspondant à cette implication que les maires du Québec métropolitain sont progressivement devenus méfiants face à la consultation.

La deuxième base sur laquelle repose cette interprétation est constituée par le phénomène suivant : la consultation des maires a été un succès lors de la création de la Communauté régionale de Hull et s'amorce comme une réussite dans la mise sur pied éventuelle de la communauté régionale du Saguenay ; [1] elle a échoué dans l'agglomération de Québec et n'eut pas lieu lors de la création de la communauté urbaine de Montréal. Dans ce dernier cas, il semble que le projet de loi présenté ait été le résultat de négociations directes entre le ministre et le président du comité exécutif de la ville de Montréal. Or, les régions du Saguenay et de l'Outaouais sont périphériques et il est difficile de penser que la mentalité des maires de l'agglomération de Québec est plus traditionnelle que celle des maires de ces régions. Par ailleurs, la région de l'Outaouais a longtemps été délaissée par le gouvernement québécois et, tout comme celle du Saguenay, se trouve beaucoup plus loin du pouvoir provincial que la région de Québec. On peut alors penser que cette absence de pouvoir réel a suffi à leur faire croire au pouvoir relativement illusoire (par rapport à un pouvoir formel) que pouvait leur conférer ce mécanisme de consultation, que le simple fait que l'État central s'intéresse à eux a suffi pour qu'ils s'impliquent dans le processus. Dans le cas de l'agglomération de Montréal, on observe la situation opposée : la ville de Montréal est un peu, au sein de la province de Québec, une sorte d'État dans l'État, ses services administratifs sont parfois mieux équipés et plus compétents que ceux du gouvernement provincial ; dans cette situation, l'établissement de rapports de consultation est non seulement inutile mais peut même être dangereux pour l'administration provinciale. On peut considérer ce contexte comme n'en étant pas un de consultation entre gouvernants et gouvernés mais de négociation entre deux pouvoirs.

Une telle analyse permet de tirer les conclusions suivantes. Il y a eu innovation dans le domaine des mécanismes d'exercice du pouvoir sous la forme d'une tentative d'instauration d'un certain apprentissage institutionnel (expression de Michel Crozier) auprès des agents de décision ayant ultérieurement à fonctionner au sein d'une nouvelle institution. Cette innovation qu'on qualifie généralement de *participation* est en réalité une nouvelle pédagogie de l'exercice du pouvoir : elle appartient à l'univers des relations gouvernants-gouvernés et instaure une plus grande souplesse et collaboration, au niveau de l'élaboration des projets mais non de la prise de décision ; elle n'implique pas nécessairement une plus grande diffusion du pouvoir. Au contraire lorsqu'elle est utilisée par les gouvernants comme synonyme de plus grande démocratie, comme substitut à la démocratie formelle, elle peut devenir

[1] Constatation issue d'observations de participants au séminaire.

synonyme de manipulation. Pratiquement, l'expression « démocratie de participation », désigne donc une démocratie « bien huilée ». Ce que semble montrer le succès de la formule dans les régions périphériques, son échec relatif à Québec [1] et son absence à Montréal, c'est qu'une telle utilisation (comme substitut à la démocratie) ne réussit que lorsque les individus ou groupes auxquels l'agent de décision s'adresse sont dépourvus de pouvoir ; [2] si on veut l'utiliser avec des groupes possédant un pouvoir social réel, on doit soit l'accompagner d'une distribution de pouvoir égal à l'implication dans le processus demandé au groupe, soit la présenter pour ce qu'elle est, c'est-à-dire un processus d'échange d'informations et de sensibilisation à une situation nouvelle.

V — TENTATIVE D'INTERPRÉTATION

Suite à cette brève analyse du mécanisme de « participation » en cause, il nous faut revenir à la question plus générale posée antérieurement et concernant l'importance du rôle joué par l'État dans le processus. Comme on l'a vu, c'est en effet de cette particularité que découlent la plupart des autres caractéristiques du processus de formation de la Communauté urbaine de Québec.

La première idée qui vient à l'esprit, idée fréquemment évoquée pour caractériser les municipalités du Québec, expliquerait cette particularité par la tradition : le Québec n'a pas la même tradition de gouvernement local que les pays anglo-saxons. « L'esprit latin » fait qu'il n'existe pas ici le même attachement aux valeurs de la démocratie locale ; le système de gouvernement local a été emprunté aux anglo-saxons à cause du contexte nord-américain mais n'a pas su intégrer les valeurs correspondantes. Ainsi, après avoir énuméré plusieurs défauts du système municipal québécois, Guy Bourassa [3] considère que : « l'absence de tradition de gouvernement local authentique tel qu'il existe, en particulier, dans les pays anglo-saxons » constitue « une lacune principale » du gouvernement municipal au Québec. Cette absence de tradition expliquerait l'indifférence de la population et conséquemment, le peu de résistance à une intervention de l'État modifiant des structures auxquelles la population n'est pas attachée.

---

[1] Relatif, car même si la procédure proposée au départ a échoué, elle a quand même contribué à l'implantation de la perspective régionaliste chez les maires et à l'implication de ceux-ci dans le processus de formation de la communauté urbaine.

[2] On pourrait expliquer de cette façon le fait qu'au Québec, l'aspect idéologique de cette innovation (la notion de participation comme substitut à la démocratie) soit presque né et ait connu le plus de succès avec le BAEQ, organisme qui œuvrait dans une des régions les plus marginales du Québec. Ceci ne signifie pas que la dimension innovante de cette notion n'ait pas aussi été présente au BAEQ ; mais son aspect utopique qui constitue à la limite un blocage à toute diffusion institutionnelle de pouvoir était particulièrement important dans cette expérience.

[3] Guy BOURASSA, « L'administration municipale », *Recherches sociographiques*, IX, 1-2, 1968, pp. 48-49.

Un deuxième type d'explication fait appel aux transformations du Québec : depuis quelques années, le Québec a entrepris des réformes de structures dans plusieurs domaines, est sorti de son immobilisme et a manifesté une certaine volonté politique de changement. L'importance de l'État dans le processus ferait donc partie de ce nouveau style de l'État québécois, de sa volonté de procéder à des changements malgré les résistances locales.

Bien sûr, ces deux types d'explication ne s'opposent pas et peuvent même être complémentaires : l'indifférence de la population à de tels changements fait qu'il a suffi d'une volonté politique pour qu'ils se réalisent. Tentons de les analyser de plus près.

Si on situe le Québec dans le contexte canadien, on se rend compte tout d'abord que l'explication par la tradition culturelle ne peut pas être retenue. On a vu que dès 1953, l'Ontario, pourtant l'une des provinces les plus anglo-saxonnes du Canada, a plus ou moins imposé [1] un gouvernement métropolitain à l'agglomération de Toronto. De plus, le gouvernement ontarien s'est engagé depuis plusieurs années dans une politique de regroupement municipal. En fait, la plupart des gouvernements provinciaux du Canada se sont engagés bien avant le Québec dans une politique de transformation des structures municipales.

L'absence de tradition de *home rule,* si c'est là un des facteurs expliquant l'intervention de l'État, devrait être appliquée au Canada tout entier et ne saurait donc être une caractéristique culturelle des Canadiens français par rapport aux anglo-saxons. C'est beaucoup plus l'absence (jusqu'à récemment) d'engagement de l'État dans ce domaine que son intervention (récente et encore très localisée) qui, dans le contexte canadien, constitue la spécificité du Québec. Ce qui est spécifiquement québécois, c'est l'immobilisme et l'attachement au *statu quo* qui, dans tous les domaines, caractérisaient la culture du Québec. L'absence d'intervention de l'État dans ce domaine plaçait le Québec dans une situation similaire à celle des États-Unis et le différenciait du reste du Canada. La variable culturelle (« esprit latin » versus « esprit anglo-saxon ») n'est donc pas pertinente ; c'est beaucoup plus dans la différence globale entre les États-Unis et le Canada qu'il faut chercher l'explication puisqu'au moment où il sort de son immobilisme traditionnel, le Québec s'assimile dans ce domaine au reste du Canada, se distinguant du même coup des États-Unis où traditionnellement les tentatives de formation de gouvernements métropolitains ont été vouées à l'échec et où l'État est absent du processus.

On a vu que le Canada (et le Québec) a vécu la même évolution globale que les États-Unis dans le domaine métropolitain : fin des annexions par la

[1] « Because no one at the municipal level had urged this plan and because the province did not seek the consent of the public or the municipal official before enacting it, one may say that the federal plan was imposed on the area. » KAPLAN, 1968, p. 157. (110)

ville centrale au début du siècle, formation des banlieues, etc. Toutefois, sur le plan institutionnel, cette évolution du phénomène urbain n'a pas, au Canada, donné lieu au mouvement du *home rule* amenant la plupart des États américains à se départir de leurs pouvoirs dans le domaine de la transformation des structures municipales et à créer des blocages institutionnels tels que toute réforme devienne très difficile à réaliser. Au Canada, la constitution du pays accorde aux provinces tous les pouvoirs dans ce domaine ; celles-ci ont conservé ces pouvoirs et les ont souvent utilisés. On pourrait donc dire que la tradition d'autonomie locale, s'il faut invoquer ce facteur d'explication, a été beaucoup plus forte aux États-Unis qu'au Canada. [1] Nous reviendrons plus loin sur ce problème.

C'est cette différence dans l'évolution de l'utilisation des pouvoirs respectifs des États américains et des provinces canadiennes qu'il faut donc expliquer. Pour ce faire, il importe d'aller au-delà des similarités globales déjà observées dans la formation des métropoles. Notons tout d'abord qu'autour des années '30, on a assisté, tant au Canada qu'aux États-Unis, à une croissance des villes de banlieue plus rapide que celle de la ville centrale ; par contre, en 1950, seulement cinq villes centrales sur quatre-vingt-dix-neuf poursuivent leur croissance aux États-Unis, alors qu'au Canada, quatre villes centrales sur quatorze continuent d'augmenter leur population. [2] On peut en partie attribuer ce phénomène au retard traditionnel du Canada par rapport aux États-Unis ; mais même aujourd'hui les centres-villes canadiens ne connaissent pas encore l'ampleur du phénomène de dégradation caractéristique des villes américaines. À ce propos J. et R. Simmons notent que :

> « At present many middle and upper-class Canadian still see the center of the city as an attractive place to live. Residential land costs near downtown are increasing rapidly, generating a large amount of private redevelopment. Old houses are repainted and sold as town houses at astronomical prices. Expensive apartment buildings spring up everywhere. New capital is flowing into stores and offices in all parts of the central city. » [3]

Ces différences entre les deux pays nous incitent à chercher au-delà d'une explication par la tradition démocratique d'autonomie locale et à nous demander si la fragmentation municipale remplit les mêmes fonctions, a la même signification socio-politique au Canada et aux États-Unis.

---

[1] Au Canada, « [...] The province [...] controls almost every aspect of municipal institution, using its power freely to reorganize city government, change boundaries and run school systems. In the United States, where traditions of local autonomy are still strong, such things are just not done. » J. et R. SIMMONS, *Urban Canada*, The Coop Clark Publishing Co., 1969, p. 13.

[2] SCHNORE et PETERSON, *op. cit.*, p. 67. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'études comparatives plus récentes.

[3] *Op. cit.*, p. 13.

Notons d'abord que même au début du siècle l'idéologie du *home rule* [1] ne rend pas entièrement compte de la multiplication des gouvernements locaux autour des grandes agglomérations. Plusieurs territoires de nouvelles municipalités ont été définis en fonction d'intérêts bien particuliers (entreprise qui se soustrait aux taxes municipales, etc.). La « liberté » que se donnait ainsi la population en se soustrayant à tous les règlements de la grande ville a sans doute constitué un facteur important de la multiplication des municipalités : construire sa maison sans aucune contrainte, avoir des poules dans sa cour, des maisons de jeux, etc. Voilà quelques exemples d'application du principe du *home rule*. Scott Greer [2] cite l'exemple de Dade County (Miami) où :

> « Many towns were incorporated for the sole purpose of securing liquor licenses ; a state law allowed only two to a municipality. »

C'est ainsi que

> « The Dade Country suburb, originally incorporated for the purpose of securing two liquor licenses, today stands for home, mother, democracy and virtue. »

L'analyse de l'auteur l'amène à conclure que

> « [...] the Jacksonian ideology, appropriate enough to an agrarian society, produces a paradoxical governmental structure in the Metropolis. It is free enterprise in the founding of government, and every municipality for itself. »

Mais qu'en est-il aujourd'hui de cette idéologie de départ ? Elle est encore affirmée sans modifications par les élus locaux, chaque fois que leur autonomie est menacée. Mais plusieurs faits semblent indiquer qu'elle n'est pas très répandue dans la population. Les sondages dans les municipalités de banlieue montrent que la population est généralement indifférente et ignore, autant que dans la ville centrale, les activités de son gouvernement local. [3] Très souvent, le vote aux élections n'est pas plus élevé que dans les grandes villes. On a vu d'ailleurs quelques illustrations de ce phénomène à propos de l'indifférence de la population face aux propositions de gouvernement métropolitain.

Ces constatations ne doivent cependant pas faire conclure que la fragmentation municipale est devenue sans signification dans les grandes

---

[1] Même sur le plan idéologique, la formation de petites villes hors de la ville centrale n'était pas seulement la concrétisation des valeurs de la démocratie locale. Ce courant constituait aussi un rejet global du milieu des grandes villes considéré comme non propice à l'épanouissement des vertus de la civilisation américaine définie comme rurale. (Il y a eu à cette époque plusieurs « back to the farm movements ».) Voir : F.E. ROURKE, « Urbanism and American Democracy », dans P.B. COULTER (ed.), 1967, pp. 435-451. (16)

[2] *Op. cit.*, 1962, pp. 54-55. L'histoire de la face cachée de la démocratie locale reste encore à faire.

[3] Voir entre autre, WILLIAM et *al.*, *op. cit.*, p. 219.

agglomérations américaines. Sur le plan social, les banlieues ont été peuplées par les classes moyennes et supérieures qui, encore aujourd'hui, s'y retrouvent en plus grande proportion que les classes inférieures. Cette ségrégation de classes recoupe bien sûr la ségrégation raciale. Le rapport du président de la National Advisory Commission on Civil Disorders (1968) affirme que si la tendance actuelle se poursuit, il y aura

> « a white society principally located in suburbs, in smaller cities and in the peripheral parts of large cities, and a Negro society largely concentrated within large cities. » [1]

On a pu dire à ce propos que la fragmentation municipale dans la métropole était une façon pour les classes moyennes et supérieures d'échapper au fardeau financier entraîné par les problèmes sociaux existant dans la société.

> « The central cities serve as the refuse heap for underprivileged groups and occupations which cannot escape into segregated, specialized areas. » [2]

> « The suburbs reward their residents because they are not troubled with city welfare and policy cost. » [3]

La fragmentation municipale constituerait donc, pour les strates supérieures, une façon d'échapper aux responsabilités entraînées par le *Welfare State* au palier local.

Cette coupure entre les classes sociales se retrouve aussi dans le domaine de la politique partisane : de façon générale, la ville centrale est démocrate alors que les banlieues sont républicaines. [4] Sur le plan religieux, les catholiques se concentrent dans la ville centrale alors qu'on retrouve plus de protestants en banlieue.

Ces interprétations multiples du phénomène de fragmentation municipale ont fait dire à Coulter que la création de gouvernements métropolitains aux États-Unis signifierait

> « the transfer of power over the central cities from the largely lower-class negro and catholic element who live in there to the largely middle-class white and protestant element who live in the suburbs. » [5]

On peut donc faire l'hypothèse que la fragmentation municipale est un phénomène de ségrégation globale de la part des « vrais américains », des WASP, (white anglo-saxon protestant).

Il ne faut donc pas conclure que l'indifférence de la population face au fonctionnement du gouvernement local, à son aspect démocratique,

---

1 Cité par *Scientific American*, avril 70, p. 46.
2 Y. WILLBERN, 1966, p. 49. (64)
3 Karl W. DEUTSCH, « The Price of Integration », dans JACOB et TOSCANO, *op. cit.*, p. 171.
4 Edward C. BANFIELD, dans P.B. COULTER (ed.), *op. cit.*, tableau, p. 311.
5 *Op. cit.*, p. 315.

signifie une même indifférence face à l'existence même du gouvernement local et aux fonctions socio-politiques qu'il remplit. À ce sujet, une enquête dans la banlieue de Philadelphie a montré que même si la population était généralement ignorante et indifférente aux activités de son gouvernement local, elle lui accordait la fonction principale de maintenir la cohésion, l'identité de la communauté. [1] Williams affirme que

> « more residents from all types of communities thought that undesirable moving in was more likely to get their community very arosed that any other issue including zoning, increasing taxes for public services, metropolitan government and unequal tax burdens ».

Bref, tout ceci tend à montrer que la fragmentation municipale est beaucoup plus l'expression de la ségrégation raciale, ethnique, politique, religieuse, sociale (de classe) que l'attachement aux valeurs de la démocratie locale. Aux États-Unis, ceci constitue un frein puissant aux transformations de structure du pouvoir local.

La fragmentation municipale au Canada remplit-elle les mêmes fonctions ? L'absence de recherche sur le sujet ne permet pas de dépasser ici le niveau des généralités. Sur le plan idéologique, les élus locaux utilisent les mêmes arguments que leurs homologues américains lorsque leur autonomie est menacée : vie saine en banlieue, peur de la grande ville, démocratie locale, etc. [2] Cependant, il est certain qu'au Canada, la fragmentation municipale ne traduit pas un problème racial, même si elle peut parfois exprimer les différences ethniques (les communautés anglophones de l'agglomération de Montréal ont tendance à se regrouper sur le plan municipal). De plus, sur le plan de la politique partisane, le clivage traditionnel significatif, du moins au Québec, se situe beaucoup plus entre les grandes agglomérations et le monde rural qu'entre la ville centrale et la banlieue. [3] Par ailleurs, la dégradation beaucoup moins grande de la ville centrale au Canada constitue un indice de plus permettant d'affirmer que la fragmentation municipale a une signification différente et n'est pas l'expression d'une ségrégation sociale aussi poussée.

Cette hypothèse est exprimée ici de façon globale et nécessiterait une recherche pour être précisée. Notamment, les données dont nous disposons ne permettent pas de savoir si la fragmentation municipale remplit des fonctions différentes en nature ou seulement en degré. Sur le plan analytique, les variables utilisées pour la comparaison sont toutes tirées de données

---

1 O.P. WILLIAMS et *al., op. cit.,* pp. 219-220.

2 Voir à ce sujet R. BÉDARD, 1965 (89), qui rapporte plusieurs extraits de mémoires des maires de la banlieue de Montréal. À propos de la vie « saine » en banlieue, on peut citer cet extrait d'un discours d'un maire : « Annexer Pointe-Claire à Montréal, ce serait comme ajouter un religieuse au groupe de danseuses des Folies Bergères. » (p. 85).

3 Paul CLICHE, « Les élections provinciales dans le Québec, 1927-1956 », *Recherches sociographiques,* II, 3-4, 1961, pp. 344-355.

américaines ; elles rendent possible la comparaison avec la situation américaine seulement et ne permettent pas la mise en lumière de fonctions éventuellement spécifiques au Canada. Selon ces variables, on retrouve parfois une différence qualitative (religion, politique partisane, pratiques institutionnelles, etc.) et parfois une différence dans l'ampleur des phénomènes (dégradation du centre-ville, ségrégation socio-économique, etc.). Seules des données sur la situation canadienne permettraient de procéder à une interprétation plus juste de ces variables.

Cependant, en l'absence de recherches plus précises, ces quelques éléments de comparaison permettent de faire l'hypothèse qu'au Canada, contrairement aux États-Unis, la fragmentation municipale n'est pas, pour employer l'expression de Marcel Mauss, un « phénomène social total ». Elle n'implique pas comme aux États-Unis tous les niveaux de la société (idéologique, religieux, politique, racial, économique, classe sociale). Cette hypothèse permettrait de comprendre que même si au début du siècle, tant au Canada qu'aux États-Unis, on a assisté à la formation des banlieues et à l'arrêt de l'extension de la ville centrale, ce phénomène n'ait pas connu la même ampleur et donné lieu au même degré tant à la dégradation des centres-villes que, sur le plan politique, à la non-intervention systématique des États dans le domaine des structures municipales.

Incidemment, si elle est vérifiée, cette différence place les États provinciaux canadiens dans une position fort avantageuse par rapport aux États-Unis pour solutionner les problèmes urbains auxquels sont confrontées les grandes agglomérations. Elle permet aux États canadiens d'innover beaucoup plus dans ce domaine et leur donne une marge de manœuvre beaucoup plus grande en leur offrant la possibilité d'agir directement sur les structures locales.

Si on revient au problème de départ, on doit donc constater que l'importance de l'État québécois dans la formation de la Communauté urbaine de Québec s'explique d'une part, par le contexte des institutions et de l'histoire canadienne qui confient de fait aux gouvernements provinciaux la responsabilité d'adapter le système municipal à l'évolution de l'urbanisation et d'autre part, par le fait que la fragmentation n'exprime pas la même ségrégation globale qu'aux États-Unis, et que conséquemment les grandes agglomérations canadiennes n'évoluent pas de la même façon qu'aux États-Unis. [1]

Ce qui est spécifique au Québec, c'est d'abord l'absence d'intervention du gouvernement dans ce domaine jusqu'à récemment, absence facilement explicable par l'immobilisme qui caractérisait non seulement l'État mais toute la société québécoise. En effet, même si l'État avait voulu intervenir

[1] Bien sûr, il existe au Canada des regroupements territoriaux d'individus en fonction de traits ethniques, socio-économiques, etc. Mais jusqu'à quel point la fragmentation municipale coïncide-t-elle avec ces regroupements et en est-elle l'expression institutionnelle et le principal instrument de protection contre les autres groupes ?

avant, on peut faire l'hypothèse que cette volonté politique n'aurait pas pu se concrétiser sans une transformation parallèle des autres institutions québécoises, et en l'occurence, de l'administration municipale. Plus particulièrement, la formation d'un gouvernement métropolitain à Québec et à Montréal n'aurait probablement pas été possible sans une transformation préalable de l'administration municipale de la ville centrale [1] la rendant capable d'assumer une telle transformation. [2]

Par ailleurs, certaines caractéristiques du processus sont spécifiques au nouveau style de l'État québécois. Ainsi en est-il de l'implication des élus locaux dans le processus, implication qu'on ne retrouve pas ailleurs. Les limites d'une telle expérience — surtout dans son aspect démocratique — ont été soulignées plus haut. Mais on peut penser aussi qu'il s'agit là des premiers balbutiements d'un nouveau mode d'exercice du pouvoir qui tente de lier le *consensus* et le *contrôle* dans la prise de décision, phénomène qu'Etzioni désigne sous l'appellation de *contextuating control,* par opposition à la planification autoritaire :

> « The post-modern societies experiment with new organization and societal techniques of contextuating control so as to link control more closely to consensus-formation. » [3]

Cela ne signifie pas bien sûr que le Québec est parvenu avant le reste de l'Amérique du Nord à l'état de société post-industrielle ! Mais l'analyse du processus de formation du gouvernement métropolitain permet au moins de croire que l'État du Québec est en train de rattraper un retard longuement accumulé.

VI — LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC

Après six mois d'existence, la Communauté urbaine de Québec en est encore [4] à une phase d'organisation, de mise en place des structures ; il est bien hasardeux d'émettre des jugements sur son fonctionnement futur. Il est cependant possible de souligner certains faits intéressants.

Avant même la première réunion du conseil de la Communauté, un certain nombre de maires de la banlieue ont tenté de former une coalition de toutes les banlieues contre la ville centrale. Cette tentative n'ayant pas rallié suffisamment d'élus locaux a échoué. Le maire de Ste-Foy, en parti-

---

[1] Guy Bourassa, dans l'article pré-cité, souligne aussi ce renouveau de l'administration municipale au Québec.

[2] Il s'agit là sans doute d'une condition préalable importante pour la création d'un gouvernement métropolitain : il importe que la ville centrale n'ait pas la réputation d'une ville mal administrée auprès des banlieues. Une telle réputation a souvent été invoquée aux États-Unis contre l'annexion. De même en Suède, Anton (*op. cit.*) considère que la compétence reconnue de l'administration municipale de Stockholm a été un facteur déterminant dans la formation du gouvernement métropolitain.

[3] Amitai ETZIONI, *The Active Society,* New-York, The Free Press, 1968, p. 486.

[4] Juillet 1970.

culier, alors vice-président du conseil de la Communauté présidé par le maire de la ville de Québec, a refusé de participer à ce mouvement.

L'indifférence de la population, notée pendant le processus de formation de la Communauté, persiste depuis qu'elle existe. On peut bien sûr penser que lorsque le gouvernement métropolitain se sera engagé dans une action d'envergure, par exemple dans le domaine des transports en commun, [1] l'intérêt de la population sera éveillé. Il n'en reste pas moins qu'une telle situation peut donner lieu à la formation d'une structure bureaucratique très éloignée des citoyens. À ce propos, il est assez paradoxal de constater que contrairement au processus de création, où une certaine innovation a pu être observée dans l'effort d'implication des élus locaux, le contenu même de la loi est à ce point de vue très traditionnel : aucun mécanisme n'a été prévu permettant de sensibiliser et d'impliquer les citoyens dans cette structure fédérale, lointaine, où personne n'est élu directement. Il s'agit là d'une lacune importante qui a attiré l'attention de plusieurs spécialistes des problèmes métropolitains. Ainsi, Haar affirmait récemment que si la planification au niveau métropolitain tend à réduire la participation des citoyens, « then perhaps metropolitan planning may be dysfunctional ». [2]

Par ailleurs, la loi prévoit que dans son schéma d'aménagement, la Communauté urbaine doit présenter un plan de restructuration des limites territoriales des municipalités. Cette restructuration sera un élément important pour permettre à la Communauté non seulement d'avoir une véritable action de planification, mais aussi de s'engager dans une action de péréquation entre les différentes zones qui la composent. À ce propos, il est intéressant de noter que les négociations entre les municipalités pour une fusion éventuelle se poursuivent depuis six mois à un rythme accéléré. La ville centrale, en particulier, s'y est engagée à fond. Elle négocie individuellement avec plusieurs municipalités et il semble qu'elle tente de briser les tentatives de fusion entre les municipalités de banlieue en faisant des offres particulièrement alléchantes à l'une d'entre elles. Cette vague de fusions volontaires, heureuse en soi, comporte certains dangers. Il est bien connu que le volontarisme dans ce domaine maintient les disparités socio-économiques et on peut penser qu'à terme, la ville de Québec ne réussisse qu'à annexer les municipalités plus pauvres, les îlots plus riches demeurant autonomes. Soulignons que les municipalités les plus riches du territoire sont celles qui actuellement semblent le moins pressées pour entreprendre des démarches dans ce domaine ; il est donc à craindre que lorsque la Communauté voudra présenter son plan de restructuration, elle se retrouve devant un fait accompli, i.e. la division du territoire, à l'échelon local, entre les municipalités riches et les autres municipalités.

De façon plus globale toutefois, et en partie à cause des caractéristiques du processus de formation, la Communauté urbaine de Québec détient au départ des atouts importants de succès. Dans le cas du gouvernement métropolitain de Toronto, Kaplan observe que seul le président du gouvernement métropolitain était impliqué au niveau régional, les autres acteurs continuant à ne se sentir concernés qu'à l'échelon de leur municipalité respective.

---

[1] L'intégration du réseau des transports en commun a débuté en février 71. (N.D.L.R.)

[2] Charles W. HARR, 1969, p. 9. (34)

> « From the outset, Metro counsellors saw themselves as municipal spokesmen attending an intergovernmental conference. »

Il n'y eut aucune « intégration normative » au niveau régional. La marge de jeu du président était donc très étroite, seules les opérations n'impliquant aucune péréquation entre les municipalités ont pu être entreprises. Le président devait suivre la loi suivante :

> « Each municipality (must) receive benefits roughly in line with its tax contribution to Metro system and the other municipalities making a similar tax contribution. » [1]

À Québec, contrairement à Toronto, il y eut au départ une certaine implication au niveau régional chez plusieurs acteurs, en particulier chez les élus de la ville centrale et de la plus grosse banlieue. Même le mémoire du comité des sept, résultat d'un compromis entre les maires et adopté dans la confusion, n'en constituait pas moins un certain engagement officiel de la part des maires au niveau régional. Le mouvement actuel de fusion permet aussi de penser que le gouvernement métropolitain est pris au sérieux par la plupart des maires.

Cette marge de manœuvre est sûrement fragile et dépendra pour beaucoup de la stratégie adoptée par le président du comité exécutif ; il nous semble particulièrement important qu'il se dégage de son statut d'échevin de la ville centrale et présente rapidement une image régionale. Mais on peut faire l'hypothèse qu'au départ, la Communauté urbaine de Québec a une probabilité plus grande que le gouvernement métropolitain de Toronto de donner lieu, à terme, à une certaine intégration normative [2] des acteurs au niveau régional, à la naissance d'une certaine loyauté régionale, condition nécessaire pour que le Communauté remplisse son rôle et ne se transforme pas en une bureaucratie inefficace, loin des citoyens et continuellement empêchée d'agir par les forces des loyautés municipales locales.

Jacques GODBOUT

Centre de recherches urbaines et régionales,
Institut national de la recherche scientifique.

---

1 KAPLAN, *op. cit.*, pp. 160sq.

2 L'intégration normative se situe entre l'indifférence qui empêche toute action d'envergure et le conflit ouvert qui met en question l'existence même de la structure. L'intégration normative constitue pour plusieurs analystes l'indice principal de l'émergence d'une communauté politique. Voir : KAPLAN, *op. cit.*, p. 456.

BIBLIOGRAPHIE *

I. GÉNÉRAL

1. ABRAMS, Charles, *The Legal Basis for reorganizing Metrolopitan Areas in a free Society,* American Philosophical Society, June 1962.
2. BAHL, Roy W., *Metropolitan City Expenditures : A Comparative Analysis,* Lexington, University of Kentucky Press, 1969.
3. BANFIELD, Edward G., « The Politics of Metropolitan Area-Organization », *Midwest Journal of Political Science,* May 1957.
4. BANFIELD, Edward G., « The Political Implication of Metropolitan Growth », *Daedalus,* Winter 1961.
5. BANFIELD, Edward G. et GRODZINS, Morton, *Government and Housing in Metropolitan Areas,* New York, McGraw-Hill, 1958.
6. BECKMAN, Norman, « Alternative Approaches for Metropolitan Reorganization », *Public Management,* June 1964.
7. BERRY, Brian J.L.B., *Metropolitan Area Definition : A Re-evaluation of Concept and Statistical Practice,* Washington, U.S. Bureau of the Census, Working Paper 28, 1968.
8. BOGUE, Donald J., *The Structure of the Metropolitan Community : A Study of Dominance and Subdominance,* Ann Arbor, University of Michigan, 1949.
9. BOLLENS, John C., *Special District Government in the United States,* Berkely and Los Angeles, University of California Press, 1957.
10. BOLLENS, John C. (ed.), *Exploring the Metropolitan Community,* Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1961.
11. BOLLENS, John C. et SCHMANDT, Henry, *The Metropolis : Its People's Politic and Economic Life,* New York, Harper and Row, 1965.
12. BOURJOL, Maurice, *Les districts urbains,* Paris, Berger Levrault, 1963.
13. BROMAGE, Arthur W., *Political Representation in Metropolitan Agencies,* Ann Arbor, University of Michigan, Institute of Public Administration, 1962.
14. CHINITZ, Benjamin (ed.), *The Economics of Metropolitan Growth,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964.
15. Commission consultative sur les relations intergouvernementales, *Alternative Approaches to Governmental Reorganization in Metropolitan Areas,* Washington, June 1962.
16. COULTER, Philip B. (ed.), *Politics of Metropolitan Areas, Selected Readings,* New York, Crowell, 1967.
17. DANIELSON, Michael, *Federal-Metropolitan Politics and the Commuter Crisis,* New York, Columbia University Press, 1965.
18. DEUTSCH, Karl W., *Political Community and the North Atlantic Area,* Princeton, Princeton University Press, 1957.
19. DONALDSON, Scott, *The Suburban Myth,* New York, Columbia University Press, 1969.

* La bibliographie porte sur les problèmes des agglomérations métropolitaines et plus particulièrement les problèmes de gouvernement.

20. DUPRÉ, Stephan J., « Intergovernmental Relations and The Metropolitan Area », *Centennial Study and Training Program on Metropolitan Problems,* Toronto, Bureau of Municipal Research, 1967.

21. DYE, Thomas R., « Metropolitan Integration by Bargaining Among Sub-Areas », *American Behavioral Scientist,* May 1962.

22. ELIAS, C.E. Jr. et *al, Metropolis : Values in Conflict,* Belmont (California), Wadsworth, 1965.

23. ELIOT, Thomas, « Dilemmas of Metropolitan Research », *The Midwest Journal of Political Science,* Feb. 1958.

24. FISER, Webb, *Mastery of the Metropolis,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1962.

25. FRIESEHMA, Paul H., « The Metropolis and the Maze of Local Government », *Urban Affairs Quarterly,* 2, 1966.

26. GARON, Lise, HÉBERT, Gérard et POUSSARD, François, *Étude comparative des organismes métropolitains,* études sur les communautés urbaines au Québec, cahier I, Ministère des affaires municipales, Gouvernement du Québec, 1968, (ronéo).

27. GOTTMANN, Jean, *Megalopolis,* New York, Twenthieth Century Fund, 1961.

28. GRANT, Daniel R., « Political Access under Metropolitan Government : A Comparative Study of Perception by Knowledgeables », in Robert T. DALAND (ed.), *Comparative Urban Research : The Administration and Politics of Cities,* Beverly Hill, Sage Publications, 1969.

29. GREER, Scott, *Governing the Metropolis,* New York, Wiley, 1962.

30. GREER, Scott, *The Emerging City : Myth and Reality,* New York, Free Press, 1962.

31. GREER, Scott, *Metropolitics : A Study of Political Culture,* New York, Wiley, 1963.

32. GREER, Scott, « Where is the Metropolitan Problem », in Alvin W. GOULDNER and S.M. MILLER, *Applied Sociology,* New York, Free Press, 1965, pp. 237-247.

33. GULICK, Luther, *The Metropolitan Problem and American Ideas,* New York, Knopf, 1962.

34. HAAR, Charles W., « What are we leaning about Metropolitan Government ? », *Planning 1969,* Paper from the Conference of the American Society of Planning Officials, 19-24, avril 1969.

35. HAWLEY, Amos H., *The Changing Shape of Metropolitan America,* Glencoe, Free Press, 1955.

36. HAWLEY, Amos H., « The Incorporation trend in Metropolitan Areas, 1900-1950 », *AIP Journal,* XXV, 1, Feb. 1959.

37. HOLDEN, Matthew Jr., « The Governance of Metropolis as a Problem in Diplomacy », *The Journal of Politics,* Aug. 1964.

38. ISAARD, W. et KAVESLT, E., « Economic Structural Interrelations of Metropolitan Regions », *American Journal of Sociology,* 2, 1954.

39. JACOB, I.E. et TOSCANO, J.V. (eds.), *The Integration of Political Communities,* New York et Philadelphie, Lippincott, 1964.

40. JANOWITZ, Morris (ed.), *Community Political Systems,* Glencoe, Free Press, 1961.

41. JANOWITZ, Morris et *al,* « Public Administration and the Public-Perspective Toward Government in a Metropolitan Community », *Michigan Governmental Studies,* 36, Institute of Public Administration, University of Michigan, 1958.

42. JONES, Victor, *Metropolitan Government,* Chicago, 1942.

43. KISH, L., « Differentiation in Metropolitan Areas », *American Sociological Review,* 4, 1954.

44. MACKENZIE, R.D., *The Metropolitan Community,* New York, McGraw-Hill, 1933.

45. MARGOLIS, Julien, « Metropolitan Finance Problems : Territories, Functions and Growth », *Public Finances : Needs, Sources and Utilization,* Princeton, Princeton University Press, 1961.

46. MARTIN, Roscoe C., *Metropolis in Transition,* Washington Housing and Home Finance Agency, 1963.

47. OSTROM, Vincent et WARREN, Robert, « The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry », *American Political Science Review*, Dec. 1961.

48. POCK, Max A., *Independant Special Districts : A solution to the Metropolitan Area Problems*, Ann Arbor, University of Michigan Law School, Legislative Research Center, 1962.

49. PRATT, Samuel A., « Metropolitan Community Development and Economic Change », *American Sociological Review*, 22, 1957.

50. PRESS, Charles, « Efficiency and Economy Arguments for Metropolitan Re-organization », *Public Opinion Quarterly*, Winter 1964.

51. RAY, Paul H. et DUKE, Richard D., « The Environment of Decision-makers in Urban Gaming Simulation », in William D. COPLIN (ed.), *Simulation in the Study of Politics*, Chicago, Markam, 1968.

52. ROBSON, William A., *Great Cities of the World, Their Government, Politics of Planning*, London, 1957.

53. ROBSON, William A., « Metropolitan Government : Problems and Solutions », *Administration Publique du Canada*, mars 1966.

54. SCHNORE, Léo F., « The timing of Metropolitan Decentralization : A Contribution to the Debate », *AIP Journal*, XXV, 4, Feb. 1959.

55. SCHNORE, Léo F., « The Socio-economic Status of Cities and Suburbs », *American Sociological Review*, Feb. 1963.

56. SCHNORE, Léo F., « Urban Form : The Case of the Metropolitan Community », in Werner Z. HIRSH (ed.), *Urban Life and Form*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1963.

57. SCHNORE, Léo F. and PETERSON, Gene B., « Urban and Metropolitan Development in the United States and Canada », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 1958.

58. SCHRYOCK, Henry S. Jr., « The Natural History of Metropolitan Areas », *American Journal of Sociology*, XLIII, 1957.

59. SMALLWOOD, Frank, « Government Administration of the Political Process », *Centennial Study of Training Program on Metropolitan Problems*, Toronto Bureau of Municipal Research, Paper 9, 1967.

60. TOBIN, Robert W., « The Metropolitan Special District : Inter-County Metropolitan Government of Tomorrow », *University of Miami Law Review*, Spring 1960.

61. WALTON, John, « The Vertical Axis of Community Organization and the Structure of Power », in Terry N. CLARK (ed.), *Community Structure, Power and Decision-Marking : Comparative Analysis*, San Francisco, Chandler, 1968.

62. WARREN, Robert O., *Government in Metropolitan Regions : A Reappraisal of Fractional Political Organizations*, Davis, California Institute of Government Affairs, University of California, 1966.

63. WHEATON, William L.C., « Public and Private Agents of Change in Metropolitan Development », *Conference on Metropolitan Development*, Washington, Housing and Home Finance Agency, 1963.

64. WILLBERN, York, *The Withering away of the City*, Bloomington, Indiana University Press, 1966.

65. WOOD, Robert C., *Suburbia, Its People and their Politics*, Boston, Houghton Mifflin, 1958.

66. WOOD, Robert C., « The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots of Gargantua », *The American Political Science Review*, March 1958.

67. « A symposium on Metropolitan Regionalisim : Developing Governmental Concepts », *University of Pennsylvania Law Review*, 105, 1957.

II. PROSPECTIVE

68. GROSS, Bertram M., « Urban Mapping for 1976 and 2000 », *Urban Affairs Quarterley*, Dec. 1969.

69. RODWIN, Lloyd (ed.), *The Future Metropolis*, New York, George Braziller, 1960.

70. VERNON, R., *Metropolis 1985*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.
71. « The Future Metropolis, 90 », *Daedalus*, Winter 1961.

III. BIBLIOGRAPHIES

72. HUDSON, Barbara et MCDONALD, Robert H., *Metropolitan Communities : A Bibliography with Special Emphasis upon Government and Politics, Supplement 1965-1967*, University of California, 1969.
73. Governmental Affairs Foundation, *Metropolitan Communities : A Bibliography*, Chicago, Public Administration Service, 1956.
74. Governmental Affairs Foundation, *Metropolitan Surveys : A Digest*, Chicago, Public Administration Service, 1958.

IV. ÉTUDES DE CAS

Baton Rouge

75. HAVARD, William C. et CORTY, Floyd, *Rural-Urban Consolidation, Baton Rouge*, Louisiana State University Press, 1964.

Californie

76. CROUCH, Winston W. et DINERMAN, Beatrice, *Southern California Metropolis*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1963.
77. ENGELBERT, Ernest A. (ed.), *Metropolitan California*, Governor's Commission on Metropolitan Area Problems, Sacramento, 1961.

Cleveland

78. HOLDEN, Matthew Jr., *Decision-Making on a Metropolitan Government Proposition : The Case of Cuyahoga County, Ohio, 1958-59*, Unpublished Ph.D. Dissertation, Northwestern University, Illinois, 1961.

Détroit

79. MARANDO, Vincent L., *The Political Integration of a Metropolitan Area*, Unpublished Ph.D. Dissertation, East Lansing, Michigan State University, 1967.
80. MARANDO, Vincent L., « Inter-local Cooperation in a Metropolitan Area - Détroit », *Urban Affairs Quarterly*, Dec. 1968.
81. MOWITZ, Robert J. et WRITHT, Deil S., *Profile of a Metropolis*, Detroit, Wayne State University Press, 1962.

Londres

82. PRICHARD, N., « Reorganization of Local Government in Greater London », *Metropolitan Viewpoints*, Albany, Zimmerman, Nov. 1966.
83. ROBSON, William A., *The World's Greatest Metropolis : Planning and Governing in Greater London*, Institute of Local Government, University of Pittsburg, 1963.
84. SMALLWOOD, Frank, *Greater London : The Politics of Metropolitan Reform*, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1965.

Miami

85. BEILER, Ross C. et WOOD, Thomas J., *Metropolitan Politics of Miami*, Paper presented at the annual meeting of the Southern Political Science Association, Gatlinburg (Tenn.), Nov. 1958.
86. SOFEN, Edward, « Problems of Metropolitan Leadership : The Miami Experience », *Midwest Journal of Political Science*, 1, 1961.
87. SOFEN, Edward, *The Miami Metropolitan Experiment*, Garden City, Anchor Books, 1966.
88. WOOD, Thomas J., « Dade County, Unbossed and Erratically Led », *Annals of the American Academy of Social and Political Science*, May 1964.

Montréal

89. BÉDARD, Roger J., *La bataille des annexions,* Montréal, Éditions du Jour, 1965, (hors collection, c-15).
90. PREZEAU, Pierre, « Politique et annexions », *Parti-Pris,* décembre 1964.
91. PREZEAU, Pierre, *La prise de décision dans les problèmes métropolitains,* thèse de maîtrise, Université de Montréal, 1964.

Nashville

92. BLACK, G.C., *The Politics of Metropolitanism ; Opposition to Annexation in Nashville, Tennessee,* Unpublished Master's Thesis, Department of Political Science, University of Chicago, Aug. 1952.
93. BOOTH, David A., *Metropolitics : The Nashville Consolidation,* East Lansing, Michigan State University, Institute for Community Development and Service, 1963.
94. GRANT, Daniel R., « Urban and Suburban Nasville : A case Study in Metropolitanism », *Journal of Politics,* Feb. 1955.
95. GRANT, Daniel R., « Metropolitics and Professional Political Leadership : The Case of Nashville », *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* May 1964.
96. GRANT, Daniel R., « A comparison of Predictions and Experiences with Nashville Metro », *Urban Affairs Quarterly,* Sept. 1965.

New Orleans

97. HOWARD, Vaughan L. et FRIEDMAN, Robert S., *Government in Metropolitan New Orleans,* Toulane University, 1959.

New York

98. SAYRE, Wallace S. et KAUFMAN, Gerbert, *Governing New York,* Russel Sage Foundation, 1960.
99. WOOD, Robert C., *1400 Governments : The Political Economy of the New York Metropolitan Region,* Cambridge, Harvard University Press, 1961.

Philadelphie

100. WILLIAMS, Olivier P. et *al., Suburban Differences and Metropolitan Policies : A Philadelphia Story,* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1965.

St-Louis

101. SCHMANDT, Henry J. et *al., Metropolitan Reform in St-Louis : A Case Study,* New York, Holt, Rinehart and Winston, 1961.

Stockholm

102. ANTON, Thomas J., « Incrementalism in Utopia. The Political Integration of Metropolitan Stockholm », *Urban Affairs Quarterly,* Sept. 1969.

Syracuse

103. FREEMAN, Linton C. et *al., Metropolitan Decision-Making, Syracuse,* University College, 1962.
104. MARTIN, Roscoe C. et MUNGER, Frank (eds.), *Decisions in Syracuse,* Bloomington, Indiana University Press, 1961.

Texas

105. BARNES, Philip W., *Metropolitan Coalitions : A Study of Councils of Government in Texas,* Austin, Institute of Public Affairs, University of Texas, 1969.

Toronto

106. Bureau of Municipal Research (Toronto), « Toronto Regional Government. The key to Genuine Local Autonomy », *Civic Affairs,* May 1968.
107. Bureau of Municipal Research (Toronto), « The 101 Governments of Metro Toronto », *Civic Affairs,* Oct. 1968.
108. GRUMM, John G., *Metropolitan Area Government: The Toronto Experience,* Lawrence Kansas, University of Kansas Publications, Governmental Research Series, 19, 1959.
109. KAPLAN, Harold, *Urban Political Systems: A functional Analysis of Metro Toronto,* New York, Columbia University Press, 1967.
110. KAPLAN, Harold, « The Integration of Metropolitan Federations: The Interaction of Political Theory and Urban Phenomene », in N.H. LITHWICK and G. PAQUET, *Urban Studies: A Canadian Perspective,* Toronto, Methuen, 1968.
111. SHORTT, George S., *Metropolitan Government in the Toronto Area, Four Years of Operation,* 1958. (ronéo.)
112. SMALLWOOD, Frank, *Metro Toronto: A Decade Later,* Toronto, Bureau of Municipal Research, 1963.

Winnipeg

113. BODIE, J.L., *Report and Recommandations of Greater Winnipeg Investigating Commission,* 1959.
114. BURNS, BROSS. & DENTON LTD., *Metropolitan Winnipeg: A new Municipal Credit,* Toronto, 1962.

ANNEXE : RÉSUMÉ DE LA LOI DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC *

Ce projet propose la création d'un organisme métropolitain dans la région de Québec et l'établissement d'une Commission de transport. Cette Commission de transport et l'actuel Bureau d'assainissement des eaux sont rattachés à l'organisme ainsi créé.

L'organisme proposé portera le nom de « Communauté urbaine de Québec » et aura compétence pour ses fins propres sur les vingt-sept municipalités situées sur la rive nord du fleuve Saint-Laurent entre Montmorency à l'est et Saint-Augustin-de-Desmaures à l'ouest ; ces municipalités dont l'énumération fait l'objet de l'annexe A, sont divisées en cinq secteurs.

La Communauté est administrée par un Conseil et un comité exécutif.

Le comité exécutif se compose de sept membres désignés comme suit : trois membres par la Ville de Québec et un membre par chacun des quatre autres secteurs : le membre de chacun de ces quatre secteurs est désigné au cours d'une assemblée des délégués des municipalités, chacune d'elles étant représentée à ces assemblées par son maire.

Le Conseil se compose du maire de chacune des municipalités.

Les membres du comité exécutif doivent être choisis parmi les membres des conseils locaux.

Les pouvoirs de la Communauté sont exercés par le Conseil, sauf dans les matières réservées au comité exécutif. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix des membres présents, chacun d'eux disposant d'une voix pour chaque millier d'habitants de sa municipalité.

La Communauté obtient immédiatement compétence sur un certain nombre de fonctions énumérées à l'article 105, et l'article 107 du projet prévoit que la Communauté peut assumer une compétence sur d'autres fonctions au moyen d'un règlement adopté par la Communauté et approuvé par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Les compétences obtenues par la Communauté dès l'entrée en vigueur du projet portent sur l'évaluation des biens dans son territoire, l'établissement d'un schéma d'aménagement, l'établissement d'un service de traitement des données, l'uniformisation de la réglementation de la circulation et la synchronisation des systèmes de contrôle de la circulation, les fonds industriels, la promotion industrielle, la promotion touristique, la facturation et l'expédition des comptes de taxes et l'établissement de normes minimales en matière de construction. Le projet prévoit également que la Communauté doit établir un plan de réaménagement des frontières municipales dans son territoire.

Le projet prévoit une procédure pour que la Communauté arrive par étapes à la confection de son rôle d'évaluation qui servira à l'ensemble de son territoire et ce à compter de l'exercice financier 1972.

---

* Tiré du Bill 76, Assemblée nationale du Québec, Loi de la Communauté urbaine de Québec, sanctionnée le 23 décembre 1969, pp. 1-4a.

Les fonctions transférables à la Communauté selon l'article 107 comportent les loisirs à caractère régional, la construction de logements à loyer modique, l'établissement de systèmes intermunicipaux d'eau potable, la coordination des services de police et de protection contre l'incendie, la disposition des ordures, la santé publique et les bibliothèques intermunicipales.

Les dépenses de la Communauté sont payées au moyen de taxes foncières imposées et prélevées par elle à compter de l'entrée en vigueur du premier rôle d'évaluation dressé par le commissaire à l'évaluation pour l'ensemble du territoire de la Communauté, c'est-à-dire, en 1972.

La Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec a juridiction sur le territoire de vingt-cinq municipalités situées sur la rive nord du fleuve Saint-Laurent. La liste de ces municipalités apparaît à l'annexe B.

Elle se compose d'un président-directeur général nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil et de deux commissaires nommés par le conseil de la Communauté.

Les budgets et les emprunts de la Commission de transport sont soumis à l'approbation du Conseil de la Communauté ; sur ces questions cependant seuls ont droit de vote les représentants des municipalités desservies.

Les déficits d'exploitation de la Commission sont répartis entre les municipalités desservies suivant des critères d'utilisation du service. Ces critères figurent à l'article 248.

Les décisions du Conseil sont prises pour les fins de la Commission de transport à la majorité des voix (A) et (B) ; chaque municipalité dispose d'une voix (A) et d'un nombre de voix (B) en fonction des dépenses de la Commission que cette municipalité supporte.

Le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain créé par le chapitre 56 des lois de 1968, est rattaché à la Communauté à compter du 1er janvier 1971.

Les membres du Bureau d'assainissement alors en fonction sont maintenus en fonction jusqu'à l'expiration du mandat pour lequel ils ont été nommés. Par la suite, les membres du Bureau, autres que le président et le représentant de la Ville de Québec seront nommés par la Communauté.

Les dispositions applicables à la Commission de transport au sujet du budget, des emprunts et des décisions du Conseil sont au même effet en ce qui concerne le Bureau d'assainissement.

Les dépenses du Bureau sont réparties entre les municipalités soit en proportion de l'évaluation des immeubles imposables ou non, soit de la population, soit du nombre d'unités de logement, soit du volume des eaux déversées ou en proportion de plusieurs de ces critères à la fois.

La Commission d'aménagement de Québec est dissoute. Cependant, le projet prévoit la création de la Commission d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec qui agira à titre consultatif en matière d'aménagement, de restauration et d'embellissement du territoire auprès de la Communauté, des municipalités qui la composent et du gouvernement du Québec.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du premier rôle d'évaluation de la Communauté, les dépenses de celle-ci sont réparties entre les municipalités de son territoire au prorata de l'évaluation uniformisée de l'ensemble du territoire de la Communauté.

Toute municipalité non mentionnée dans les annexes pourra à sa demande et avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil être rattachée au territoire de la Communauté, à celui de la Commission de transport ou à celui du Bureau d'assainissement.

Outre la subvention de $11,500,000 accordée au Bureau d'assainissement, le Ministre des affaires municipales est autorisé à verser à la Commission de transport une

subvention représentant 50% du remboursement, en capital et intérêts, des emprunts contractés par elle et une subvention d'établissement envers la Communauté représentant $2.00 par habitant ; de plus le ministre paiera les honoraires et allocations des membres de la Commission d'aménagement.