Document generated on 04/27/2024 11:03 a.m.

Recherches sociographiques

Les transports urbains à Québec

Louise Quesnel-Ouellet and Gilles Bouchard

Volume 20, Number 2, 1979

Les politiques et l'état

URI: https://id.erudit.org/iderudit/055839ar
DOI: https://doi.org/10.7202/055839ar

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

Quesnel-Ouellet, L. & Bouchard, G. (1979). Les transports urbains à Québec. *Recherches sociographiques*, *20*(2), 205–237. https://doi.org/10.7202/055839ar

Article abstract

Les modes de transport terrestres, de biens et de personnes, ont tracé, depuis nombre d'années, les axes de développement urbain et ont découpé en îlots les villes et les régions. La construction de l'infrastructure routière, qui est la base du transport terrestre, touche non seulement les populations locales et leur gouvernement municipal, mais aussi les utilisateurs des routes et les différents appareils provinciaux et fédéraux qui contribuent par leurs plans et leur support financier à l'élaboration et à la réalisation des projets.

En dégageant quatre étapes dans le processus d'élaboration de deux politiques de transport urbain, soit la construction de l'autoroute Dufferin-Montmorency et l'enlèvement des voies ferrées du centre-ville, cette étude tente de cerner la logique qui a prévalu et la place qu'ont occupée les instances politiques et administratives, notamment les différents niveaux de gouvernement. La ville de Québec constitue un objet privilégié pour cette approche à l'étude du pouvoir : comme ville historique, pôle de développement régional et capitale de la province du même nom.

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1979

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/

LES TRANSPORTS URBAINS À QUÉBEC

Les modes de transport terrestres, de biens et de personnes, ont tracé, depuis nombre d'années, les axes de développement urbain et ont découpé en îlots les villes et les régions. La construction de l'infrastructure routière, qui est la base du transport terrestre, touche non seulement les populations locales et leur gouvernement municipal, mais aussi les utilisateurs des routes et les différents appareils provinciaux et fédéraux qui contribuent par leurs plans et leur support financier à l'élaboration et à la réalisation des projets.

En dégageant quatre étapes dans le processus d'élaboration de deux politiques de transport urbain, soit la construction de l'autoroute Dufferin-Montmorency et l'enlèvement des voies ferrées du centre-ville, cette étude tente de cerner la logique qui a prévalu et la place qu'ont occupée les instances politiques et administratives, notamment les différents niveaux de gouvernement. La ville de Québec constitue un objet privilégié pour cette approche à l'étude du pouvoir : comme ville historique, pôle de développement régional et capitale de la province du même nom.

La situation stratégique de la ville et de la région de Québec dans le réseau de transport est liée au fait que Québec est un point de relais pour le transport de la rive nord à la rive sud du fleuve Saint-Laurent, pour le transport maritime, le transport routier et le transport aérien, tout en étant un terminus de transport sur rail. Québec doit aussi absorber les demandes de la circulation de transit entre l'Est et l'Ouest de la province, de même qu'une partie du transport en direction des provinces Maritimes. En plus de cette situation stratégique dans l'ensemble du réseau de transport de la région Est du Canada, Québec est aussi, comme capitale, l'hôte des bureaux gouvernementaux dont la plupart sont situés au centre-ville sur la « colline parlementaire ».

Notre recherche tente de scruter les processus décisionnels qui ont marqué quelques décisions majeures dans la réalisation de l'infrastructure du réseau de communication régional qui vient d'être présenté. Ces décisions ont été prises

entre 1966 et 1976, par suite d'une volonté bien arrêtée de la part de tous les intervenants de reconnaître que c'était « le tour de la région de Québec ». En effet, au moment où la « manne » des investissements publics de toutes sortes venait de déferler sur Montréal à l'occasion de l'exposition universelle de 1967, les gouvernements fédéral et provincial décidèrent de se tourner du côté de Québec. Une intervention gouvernementale était souhaitée depuis plusieurs années par les syndicats, les journaux locaux, les marchands, les chambres de commerce et les élus locaux.[1] La construction d'un réseau routier « adéquat » était perçue comme l'instrument indispensable au développement économique de la région et à la venue d'industries dans cette région où les employeurs principaux étaient, jusqu'alors, le gouvernement provincial et l'université.

Les investissements publics, négociés entre les différents niveaux de gouvernement, sont apparus sous toutes sortes de forme.[2] La décision du gouvernement fédéral de reconnaître la région de Québec comme « zone spéciale » d'intervention fut un des éléments clés de cette période. En effet, en créant le Ministère de l'expansion économique régionale, en 1969, le gouvernement fédéral optait pour une « nouvelle approche, celle des zones spéciales ». En vertu de cette approche, « ce ministère pourra conclure des ententes qui lui permettront d'effectuer des paiements de toute nature, à l'intérieur d'une zone spéciale, indépendamment du partage des compétences selon la constitution ».[3]

Parmi les différentes interventions, nous avons retenu la construction de l'autoroute Dufferin-Montmorency et l'enlèvement des voies ferrées du Canadien National et du Canadien Pacifique du centre-ville. Le choix de ces deux projets a été fait à la lumière des éléments suivants :

a) Les deux cas sont reliés à la problématique générale du transport urbain puisque, dans le cas de l'autoroute, on y reconnaît la priorité à l'infrastructure

---

1. *Le Soleil*, 6 mai 1963 : « Situation stagnante de l'économie du Québec métropolitain ». Le président de la Confédération des syndicats nationaux, M. Jean Marchand, fait une « violente sortie sur la situation économique du Québec métropolitain ».

L'Action, 5 août 1963 : « Selon les marchands et professionnels de la rue Saint-Jean : $55 millions et demi pour rétablir l'équilibre économique de la région métropolitaine de Québec ».

L'Action, 10 août 1963 : « Notre province ne doit pas négliger sa capitale ». Le journal relate ces paroles du maire de la ville de Québec : « Le gouvernement provincial agit quelquefois dans la cité de Québec comme un dictateur. On décide de construire une cité parlementaire mais on semble oublier que cette décision entraîne des dépenses considérables à la cité. On procède à l'aménagement de voies d'accès autour de la ville de Québec ; c'est un apport précieux à l'économie de la ville mais cette dernière doit payer pour réaménager les abords de ces voies d'accès. »

Le Soleil, 29 mai 1967 : « Amélioration prochaine du réseau routier du Québec métropolitain », « La chambre de commerce régionale du Québec métropolitain au lendemain de l'Expo ».

2. Le tableau en annexe présente la liste des montants investis dans la zone spéciale de Québec.

3 Document du Ministère des affaires intergouvernementales du Québec, en date du 13 février 1976, intitulé « Un échantillon des actions du Fédéral ou du Québec qui peuvent être considérées comme significatives pour l'évolution de la Fédération canadienne depuis 1930 ».

routière en milieu urbain et, dans le cas des voies ferrées, on s'oriente vers une disparition du transport par rail au centre-ville. Ces deux orientations sont maintenant remises en question, alors que l'on s'apprête d'une part à interrompre le développement des réseaux routiers et d'autre part à encourager le transport par rail.

b) Les deux cas ont un impact social et politique très important. L'impact social s'est fait sentir à court terme dans le cas de l'autoroute, puisqu'elle a eu pour effet de diviser un quartier en deux parties et a entraîné la démolition de plusieurs centaines de logements, tout en détériorant considérablement la qualité de l'environnement. Dans le cas des voies ferrées, il s'agissait d'enlever des passages à niveau dangereux. L'impact politique s'est fait sentir à court terme, puisque les principaux agents politiques ont semblé s'y faire un certain capital politique au moment de la réalisation des projets.

c) Les deux cas ont fait naître des conflits qui se sont manifestés plus ou moins publiquement entre les agents politiques et les agents administratifs, et entre ces agents publics et différents groupements de citoyens. Les deux cas ont par conséquent constitué des « enjeux » où les intérêts étaient partagés et même opposés sur certaines questions.[4]

Il faut noter cependant que les deux projets ont été réalisés au moment où une certaine homogénéité politique et idéologique existait, avec un gouvernement libéral fédéral, un gouvernement libéral provincial et une administration municipale dont les affinités libérales étaient bien connues. Les enjeux ne se dessineront pas selon les dimensions partisanes puisque, de ce point de vue, ils faisaient l'objet de consensus.

d) La pièce-maîtresse de l'infrastructure routière de la région de Québec fut, aux dires de certains, l'autoroute Dufferin-Montmorency dont le rôle à l'intérieur du réseau de transport urbain de la région devait être de permettre un accès d'un extrême à l'autre de la région et jusqu'au cœur du vieux Québec et à la colline parlementaire. Taillée à même un tissu urbain déjà dense, cette autoroute devait s'avérer très coûteuse, à la fois d'un point de vue économique et social. À ce titre, elle a constitué l'un des projets les plus importants.

Vers la fin des années 60, les groupes de citoyens des zones limitrophes des voies ferrées ont insisté sur leur enlèvement. À chaque élection fédérale ou municipale la question revenait sur le tapis. Paradoxalement, au moment où enfin les groupes de citoyens obtenaient la disparition de la voie ferrée, un

4. Le concept d'enjeu est utilisé dans son sens restrictif, prenant la forme de relations conflictuelles ou de relations de pouvoir. Il n'est pas utilisé dans le sens plus global de grand débat, comme Jacques LÉVEILLÉE le fait dans l'étude de « l'enjeu montréalais » dans son volume *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945–1975*, Montréal, Société canadienne de science politique, 1978, pp. 58 et 562–569. (« Études en science politique », 1.)

certain nombre de personnes et de groupes s'élevèrent contre le projet au nom de raisons économiques et écologiques. En effet, la disparition des voies ferrées compromettrait gravement l'accès du réseau ferroviaire dans le centre de la ville de Québec, et cela au moment où le gouvernement fédéral s'apprêtait à investir de fortes sommes dans le transport des voyageurs par rail, dans l'axe Windsor-Québec.

L'étude des deux cas a été réalisée à l'hiver 1977 à partir de quatre sources d'information : les dossiers de presse colligés au centre de documentation du Ministère des communications du Québec, les documents et rapports officiels publiés par les différents ministères et organismes gouvernementaux sur l'un ou l'autre des deux cas, la correspondance échangée entre les parties en cause dans le cas des voies ferrées, et enfin des entrevues auprès de onze informateurs qui ont été mêlés de près aux dossiers.

1. CADRE D'ANALYSE

Notre analyse du processus décisionnel, qui se veut plutôt micro-politique, implique trois distinctions de base : soit les types d'agents, de façon à analyser leurs interrelations aux niveaux local, provincial et fédéral ; soit le jeu des agents politiques et celui des agents administratifs (fonctionnaires) ; et enfin le jeu des agents publics et des agents non-publics.[5] Reprenons chacune de ces trois distinctions pour façonner nos hypothèses de départ.

Le transport urbain concerne et intéresse les trois niveaux de gouvernement au Canada : le niveau fédéral, qui a juridiction sur certains modes de transport (maritime, aérien, ferroviaire) et est le principal contrôleur de ressources financières publiques ; le niveau provincial qui, à cause de ses ressources techniques et sa situation de médiation entre le local et le fédéral, est le principal maître d'œuvre des politiques de transport urbain ; et enfin le niveau municipal dont la principale ressource est la connaissance du milieu et les appuis qu'il peut y tirer. Nous formulons donc l'hypothèse que chaque niveau dispose de ressources spécifiques et nous proposons de vérifier si les ressources au niveau fédéral et au niveau provincial sont de nature à remettre en question l'autonomie des municipalités. Même si, *a priori*, les niveaux provincial et fédéral semblent contrôler des ressources plus diversifiées et plus nombreuses que le niveau municipal, nous faisons l'hypothèse que la municipalité occupe tout de même une place dans le processus décisionnel en jouant un rôle d'appui et de légitimation, par ce niveau « démocratique » et « près du peuple », des décisions prises par les autres niveaux de gouvernement. Selon cette logique, l'appui de la

5. Cette distinction suggère qu'il est pertinent de retenir, dans l'étude de l'élaboration des politiques publiques, l'intervention d'agents non-publics dont les décisions ont un impact sur les politiques. Voir à ce sujet : Mark V. NADEL, « The hidden dimensions of public policy : private government and the policy-making process », *Journal of Politics*, 37, février 1975.

municipalité serait essentiel à la réalisation des projets des gouvernements supérieurs sur son territoire. Plus encore, la municipalité serait chargée de certaines tâches peu « rentables » du point de vue politique, comme les expropriations et la démolition aux emplacements retenus pour la construction des routes. Les stratégies des agents viendraient ainsi s'ajouter aux ressources déjà mentionnées comme composantes du pouvoir et l'habileté des agents à utiliser leurs ressources serait elle-même une ressource.

L'analyse des politiques suggère aussi que le processus d'élaboration des politiques implique une interaction entre les agents politiques (élus), les agents administratifs de l'État[6] et les agents sociaux (non-publics). Les nombreux aspects techniques du transport urbain, et l'approche exclusivement technique qui a trop longtemps prévalu de cette question,[7] permettent d'anticiper l'importance du rôle des technocrates et techniciens. Puisque le pouvoir se manifeste lors d'enjeux qui sont l'objet de conflit, nous faisons l'hypothèse que les conflits apparaîtront surtout parmi les agents administratifs ou entre ces derniers et les agents politiques. Le consensus qui a caractérisé l'ensemble du dossier des relations fédérales-provinciales-municipales au niveau strictement politique pendant la période étudiée à la ville de Québec empêche de situer l'étude du conflit au niveau des élus.

Même dans une étude des relations intergouvernementales, il est essentiel de considérer les agents sociaux avec lesquels les agents de l'État sont en contact plus ou moins étroit. Pour les fins de notre analyse, les agents de l'État comprendront les hommes politiques et le personnel administratif des différentes instances des trois niveaux de gouvernement. Les agents sociaux, dits non-publics, comprendront les groupes organisés, les mouvements plus ou moins organisés et les *mass media*. Nous tenterons d'évaluer le rôle des agents de l'État (agents publics) par rapport à celui des agents sociaux, à l'intérieur de chaque étape du processus d'élaboration des politiques. Il est probable que chaque niveau de gouvernement impliqué aura tendance à s'appuyer sur certains groupes et à en influencer d'autres. Par exemple, dans la mesure où les transports urbains ont été assurés dans les villes canadiennes par des entreprises privées,[8] il est probable que ces entreprises contrôlent certaines ressources (expertises, ressources financières) qui donnent du poids à leurs interventions.

---

6. Ira SHARKANSKY, *Public Administration : Policy-Making in Government Agencies*, Chicago, Rand McNally College Publications, 3e édition, 1975, 376p. Thomas R. Dye et Virginia Gray ont souligné l'importance de l'étude du rôle des bureaucraties dans l'élaboration des politiques. Voir : Thomas R. DYE et Virginia GRAY, « Determinants of public policy : Cities, States, Nations », *Policy Studies Journal*, VI, 1, 1977, p. 90.

7. Ce point est mentionné dans : *Colloque Urbain*, août-septembre 1977, dans la recension que James CHIM présente du volume *Urban Transportation Planning Guide*, pp. 30-31.

8. Ralph R. KRUEGER et Charles BRYFOGLE (éds), *Urban Problems*, Montréal, Holt Rinehart and Winston, 1971, p. 191.

Par ailleurs, la nature des enjeux est telle que les groupes extérieurs aux appareils gouvernementaux (clientèles, groupes, comités de citoyens) y trouvent la motivation nécessaire à leur intervention. De quelles ressources disposent-ils et lesquelles utilisent-ils ?

Une analyse récente du rôle de l'opinion publique dans l'élaboration des politiques [9] fait ressortir l'influence des groupes, des fonctionnaires, voire même des agents politiques sur l'opinion publique. Contrairement à la théorie de l'influence de l'opinion publique sur la décision, il est suggéré ici que l'opinion publique peut être, elle aussi, l'objet d'influence de la part des élus, des technocrates et des *media*. Nous nous inspirerons de cette thèse de Edwards et Sharkansky pour analyser le rôle des groupes, de l'opinion publique et des agents politiques au cours des différentes étapes du processus d'élaboration des politiques de transport urbain.

L'analyse des politiques de transport urbain sera donc centrée sur trois hypothèses concernant les relations intergouvernementales, les relations politique-administration, et les relations agents publics-agents sociaux (ou non-publics). Ces relations seront analysées avec le concept de *ressources politiques*, d'après R. Simeon dans son étude des relations intergouvernementales au Canada [10] et V. Lemieux dans son étude des partis politiques.[11] Nous nous proposons de retenir cinq types de ressources politiques, soit les ressources institutionnelles, les ressources matérielles, les ressources informationnelles, les ressources sociales et les ressources stratégiques.

L'ensemble des ressources issues de la loi ou de la coutume constitue les *ressources institutionnelles*. Dans le cas présent, celles-ci comprennent entre autres la constitution, où l'on retrouve le partage des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement, certaines lois décrivant les pouvoirs et la composition des organismes ou les responsabilités attachées à certains postes, et même les plans et les règlements qui déterminent l'utilisation du sol au niveau local. En somme, ce sont les règles formelles du jeu. Selon R. Simeon,[12] ces ressources sont déterminantes dans le système de relations intergouvernementales.

Les *ressources matérielles* comprennent l'ensemble des argents et des biens qui sont à la disposition des agents. Ces ressources peuvent prendre diverses formes comme des subventions, des emprunts, des impôts, des taxes, des édifices, des terrains et du matériel de toutes sortes. Elles peuvent, comme le

---

9. George C. EDWARDS et Ira SHARKANSKY, *The Policy Predicament. Making and Implementing Public Policy*, San Francisco, Freeman, 1978, 336p.

10. Richard SIMEON, *Federal Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press, 1974, pp. 201-227.

11. Vincent LEMIEUX et F. RENAUD, *Les partis dans la région de Québec*, Québec, Département de science politique, Université Laval, 1970, pp. 89-143.

12. Richard SIMEON, *op. cit.*, p. 204.

signale Maurice Duverger, servir de ressources indirectes, c'est-à-dire qu'elles peuvent servir à acquérir d'autres ressources.[13]

L'ensemble des connaissances que possèdent les agents d'une organisation est regroupé sous le vocable de *ressources informationnelles*. Ces connaissances peuvent provenir de l'accumulation de renseignements issus du milieu comme de la formation théorique et technique des agents.[14]

Les *ressources sociales* constituent en gros ce que R. Simeon appelle « *political support* ».[15] Il s'agit d'appuis de toutes sortes qu'apportent aux agents d'une organisation d'autres agents situés à l'extérieur. Ces appuis peuvent prendre diverses formes, que ce soit de simples encouragements, des déclarations publiques ou même des manifestations. Les agents extérieurs aux organisations gouvernementales peuvent aussi appuyer les agents publics en leur fournissant de l'information et du support technique. Dans le jeu des relations intergouvernementales, ces ressources se manifestent par l'appui de groupes ou organisations non-gouvernementales.

Enfin les *ressources stratégiques* réfèrent aux qualités et à la motivation des agents. Ces qualités sont diverses, qu'il s'agisse de pouvoir de persuasion, d'intelligence, d'entregent, d'habileté, etc. La motivation est ce qui pousse un agent à intervenir, sur la base de son évaluation de la situation et des pressions qu'il reçoit de l'extérieur.

Notre grille d'analyse des politiques de transport urbain sera complétée par la distinction des étapes du processus d'élaboration des politiques, ce qui permettra de situer les agents intervenant à l'intérieur de chacune d'elles tout en comparant ces interventions d'une étape à l'autre. Nous retiendrons les catégories habituelles jugées pertinentes dans l'analyse des processus d'élaboration des politiques, soit l'émergence, l'élaboration, l'adoption et la réalisation.[16] La grille d'analyse sera donc constituée de trois éléments : les étapes du processus, les types d'agents intervenants, et les ressources de ces agents.

II. L'ENLÈVEMENT DES VOIES FERRÉES

Il y a longtemps que l'on parle de l'enlèvement des voies ferrées dans le bas centre-ville de Québec. Selon les journaux, il y aurait près de soixante ans. Mais ce n'est vraiment qu'à partir de 1968 qu'un groupe de citoyens du quartier Saint-Roch a relancé le débat qui devait aboutir à la disparition de ces voies.

---

13. Maurice DUVERGER, *Introduction à la politique*, Paris, Gallimard, 1964, p. 215.

14. George C. EDWARDS et Ira SHARKANSKY, *op. cit.*, p. 43.

15. Richard SIMEON, *op. cit.*, p. 204.

16. Charles O. JONES, *An Introduction to the Study of Public Policy*, California, Wadsworth, 1970, p. 149.

Les raisons étaient nombreuses. Pour la majorité des citoyens de la région de Québec, le problème en était un de circulation automobile. En effet, les voies ferrées traversaient la plupart des grandes artères nord-sud de la ville et le passage des trains, surtout aux heures de pointe, provoquait embouteillages, attentes et mécontentements. Pour les habitants de Saint-Roch, un des quartiers les plus pauvres de la ville, les voies ferrées constituaient un des principaux obstacles à un réaménagement du quartier, elles dépréciaient la valeur marchande des maisons et étaient un danger pour les enfants.

A) *Émergence du projet*

Plusieurs études soulignèrent l'état lamentable de l'habitation dans certains quartiers.[17] Des citoyens du quartier Saint-Roch, encouragés pour ne pas dire dirigés par leur curé, organisèrent deux assemblées publiques au printemps et à l'automne de 1968 afin de discuter avec les autorités fédérales, provinciales et municipales du réaménagement de leur quartier.[18] Ce réaménagement ne pouvait se faire sans l'enlèvement des voies ferrées. Nous pouvons dire que ces assemblées publiques constituent le point de départ du projet.

Ce fut la ville de Québec qui, des trois niveaux de gouvernement, prit en charge les demandes des citoyens. Le groupe de citoyens fit d'ailleurs porter le gros de ses efforts sur ce niveau de gouvernement, allant même jusqu'à présenter des candidats aux élections municipales en 1969. Durant deux ans, la municipalité tenta de lancer le projet, sans résultat. Si la municipalité possédait les données du problème, soit une partie des ressources informationnelles, et l'appui de la population, soit les ressources sociales, il lui manquait les ressources institutionnelles et les ressources matérielles. En effet, la condition *sine qua non* à la réalisation du projet était son acceptation par le Canadien Pacifique (C.P.) qui était propriétaire de la voie ferrée. Or la municipalité était sans pouvoir devant la compagnie ferroviaire ; elle ne pouvait ni la taxer, ni modifier le zonage, encore moins l'exproprier. De plus, la municipalité n'avait pas les fonds voulus pour présenter à la compagnie une offre d'achat alléchante. Pour citer un fonctionnaire municipal, la ville était dans une position de « quêteux » vis-à-vis le C.P.

Qu'ont fait pendant ce temps les deux autres niveaux de gouvernement ? Certains hommes politiques fédéraux appuyèrent la démarche de la municipalité mais il semble que le gouvernement fédéral attendit le résultat des efforts du municipal avant d'agir. Au niveau provincial, on se fit silencieux car on

17. *Rapport de la commission d'enquête sur le logement de la cité de Québec* (Rapport MARTIN), Québec, 4 vols, 1961, 1962, 1963.

18. Pour les comptes rendus de ces réunions,voir : Lise LACHANCE, « Réalisations concrètes prévues pour l'an prochain dans Saint-Roch », *Le Soleil*, 28 mai 1968 ; et B. CLEARY, « Cherchons ensemble une solution aux problèmes », *Le Soleil*, 14 décembre 1968.

considérait le problème comme étant de juridiction fédérale. Ne possédant pas les ressources institutionnelles voulues, les efforts de la province auraient été aussi vains que ceux du municipal.

Deux observations se dégagent de cette première étape : d'abord l'impuissance de la municipalité à résoudre seule le problème posé par la présence des voies ferrées sur son territoire, n'ayant pas les ressources nécessaires pour obtenir le consentement de la compagnie ferroviaire ; ensuite, le rôle primordial joué par les agents non-publics, soit le groupe de citoyens de Saint-Roch, qui a agi comme instigateur et comme définisseur de problème, et le C.P. qui a neutralisé les efforts du niveau municipal.

B) *Élaboration*

Cette seconde étape débute au moment où le ministre fédéral de l'expansion économique régionale, et député du comté où sont situées les voies ferrées, demande à un de ses hauts fonctionnaires de constituer un groupe de travail chargé de la cueillette et de l'analyse de toutes informations et toutes propositions relatives au projet d'aménagement du réseau ferroviaire à Québec. [19] Ce groupe était composé de fonctionnaires du Ministère de l'expansion économique régionale. Il est à noter que le ministre fédéral a choisi avec soin le moment de son intervention : il a attendu que les élections municipales et provinciales aient lieu et a agi deux ans avant les élections fédérales, escomptant des résultats entretemps.

Les ressources dont disposaient les agents fédéraux étaient plus considérables que celles dont disposaient les agents municipaux. Le ministre de l'expansion économique régionale possède des ressources matérielles qui, si elles ne sont pas impressionnantes par rapport au budget global de l'État, n'en ont pas moins une grande flexibilité. En effet, le budget du Ministère de l'expansion économique régionale est composé pour une faible part de ce que l'on appelle des frais fixes, ce qui laisse au ministre une marge de manœuvre importante dans l'allocation des ressources. De prime abord, le ministre ne semble pas posséder les ressources institutionnelles voulues pour agir dans le domaine des transports, mais une interprétation très large de la loi constitutive du ministère l'autorisera à agir.[20] C'est cette même interprétation qui permettra au fédéral d'intervenir dans le domaine du transport routier, domaine considéré comme étant de juridiction provinciale.[21] Le ministre étant député fédéral du comté, et le fédéral étant considéré par la population comme le niveau de gouvernement responsable du transport ferroviaire, les citoyens se sont tournés

19. Dossier du Ministère de l'expansion économique régionale.

20. Loi sur le Ministère de l'expansion économique régionale, S.R.C., 1970, ch. R-4, art. 7 et 9.

21. Sauf dans le cas de la route transcanadienne.

naturellement vers lui afin de résoudre le problème des voies ferrées. Dès 1968, le ministre s'engageait auprès de la population à résoudre le problème [22] et il bénéficia donc de l'appui populaire, soit des ressources sociales. Enfin, le ministre possédait les ressources stratégiques voulues car, non seulement il avait la volonté de résoudre le problème, mais sa grande habileté et son grand prestige faisaient de lui un homme politique très influent à Ottawa.[23] Les seules ressources manquantes au ministre et à ses fonctionnaires étaient les ressources informationnelles, mais ils sauront se les procurer chez d'autres agents.

Le groupe de travail, fort de l'appui du ministre, rédigea un rapport après avoir consulté la ville de Québec, les deux compagnies ferroviaires nationales, le Conseil des ports nationaux, la Société centrale d'hypothèques et de logement ainsi que certaines entreprises desservies par les voies ferrées. C'est de ces groupes que le ministère recueillit les informations nécessaires à l'élaboration du projet. Notons que les citoyens du quartier touché ainsi que le gouvernement provincial n'ont pas été consultés. La Société centrale d'hypothèques et de logement, dont on espérait la participation pour ce qui est de l'utilisation des terrains libérés, resta sourde aux demandes du groupe de travail et nous verrons que cette abstention ne sera pas sans conséquence dans les étapes ultérieures.

Le groupe de travail remit son rapport au ministre, recommandant l'enlèvement des voies ferrées et la construction d'une nouvelle gare. Deux solutions de rechange avaient été envisagées, soit la construction de viaducs afin de permettre une meilleure circulation automobile, ou le maintien de la gare actuelle et l'emploi d'une autre voie ferrée existante pour y accéder, cette voie ne causant aucun problème de circulation ni d'habitation. Ces deux solutions avaient été écartées pour des raisons financières. Le rapport du groupe de travail fut envoyé au gouvernement provincial, à la municipalité, ainsi qu'aux compagnies ferroviaires. L'étape de l'élaboration touchait à sa fin.

Cette étape se caractérise donc par une prépondérance très nette du fédéral, prépondérance assurée par des ressources importantes. À signaler aussi le rôle primordial des agents politiques, en particulier du ministre fédéral, par rapport aux agents administratifs. Enfin, si des agents non-publics ont été consultés, tous ne l'ont pas été et, même si certains ont été consultés, ils n'ont pas participé comme tel à l'élaboration, ce qui d'ailleurs posera quelques problèmes lors de la prochaine étape.

---

22. *Le Soleil*, 28 mai 1968; *Le Soleil*, 14 décembre 1968.

23. Président du caucus de l'aile québécoise du Parti libéral du Canada et ministre responsable du Ministère de l'expansion économique régionale, M. Marchand envoya au Québec 51% des subventions accordées aux termes de la loi sur les subventions au développement régional entre 1969 et 1975. Voir à ce sujet: Georges BADEAUX, « Rapport de stage au Ministère de l'expansion économique régionale », Département de science politique, Université Laval, juin 1977.

C) *Adoption*

Dans ce projet, l'étape de l'adoption ne fut pas une formalité. Il fallut quatre ans avant que toutes les parties en cause acceptent la recommandation du groupe de travail, recommandation qui a pris la forme d'ententes entre les trois gouvernements et les compagnies ferroviaires.[24] Dès la première réunion, la position des divers agents fut connue et, lors de la seconde réunion, il devint évident qu'un seul agent, soit le C.P., à qui appartenait l'essentiel des voies ferrées en litige, s'opposait à l'entente et qu'un seul agent public était en mesure de discuter avec lui, soit le gouvernement fédéral.[25] Toute l'étape de l'adoption tournera autour de ces deux agents. Dans un premier temps, nous examinerons pourquoi les autres agents ont été confinés plus souvent qu'autrement au rôle de spectateur, ensuite nous verrons pourquoi il a fallu quatre ans avant que les deux agents principaux paraphent une entente.

Si le gouvernement provincial n'a pas été consulté lors de l'étape de l'élaboration, il a été présent lors de l'étape de l'adoption. Devant le document du groupe de travail, le gouvernement provincial a réagi en préconisant le maintien de la gare, l'enlèvement des voies ferrées en litige et l'utilisation de l'autre voie ferrée, soit l'une des deux solutions rejetées. Ce fut l'Office de planification et de développement du Québec (O.P.D.Q.) qui se vit confier le dossier au niveau administratif. Par contre, au niveau politique, le dossier échut au ministre des finances qui était en même temps député provincial du comté. La position de départ adoptée par le gouvernement provincial fit long feu car les agents provinciaux se cantonnèrent rapidement dans le silence et laissèrent les agent fédéraux mener le dossier. L'explication de cette attitude semble résider dans l'absence de ressources informationnelles et stratégiques. En effet, à la toute veille de l'adoption définitive du projet, l'O.P.D.Q. tenta à nouveau de s'opposer et de revenir à la position de départ du provincial. L'agent administratif provincial avait les ressources institutionnelles pour le faire car le fédéral ne pouvait utiliser les fonds requis par le projet qu'avec son consentement. Mais l'O.P.D.Q. n'avait, ni dans ses rangs ni dans l'appareil administratif provincial, l'expertise voulue pour monter ce que l'on pourrait appeler un « bon dossier » contre le projet fédéral ; il ne put prouver que l'option qu'il proposait était réalisable car il n'avait aucun expert dans le domaine ferroviaire. Les hommes politiques provinciaux lui refusèrent leur appui. Les ressources stratégiques firent défaut, même si elles existaient en potentialité. Le principal intéressé au projet, soit le représentant du comté à l'Assemblée nationale, n'était pourtant pas le moindre des hommes politiques

24. Ville de Québec, Résolution CE-1910, 23 septembre 1974. Gouvernement du Québec, Arrêté en conseil no 3305-74, 19 septembre 1974.

25. Vianney DUCHESNE, « M. Lamontagne espère toujours que le déplacement des voies ferrées dans l'aire 10 se fera en 1972 », *Le Soleil*, 2 juin 1972.

provinciaux, mais son intérêt et sa motivation diminuèrent sérieusement lorsqu'un remaniement de la carte électorale enleva de son comté le quartier touché.

Si le gouvernement provincial sembla accepter son rôle d'observateur sans réclamer davantage, le gouvernement municipal fut contraint à ce rôle. Le projet d'enlèvement des voies ferrées lui tenait à cœur et il aurait aimé jouer un rôle plus actif. Mais, comme un agent administratif municipal nous le confiait, la municipalité était sans armes devant la compagnie ferroviaire, les ressources matérielles et institutionnelles lui faisant défaut, comme nous l'avons signalé lors de la première étape. Par contre, la municipalité, contrairement au gouvernement provincial, a toujours suivi de très près le dossier ; il est à peu près certain qu'aucun point important de l'entente n'a été conclu sans son accord.

Autre spectateur, mais spectateur très actif dans les estrades, le groupe de citoyens, même s'il a été exclu des négociations entre le C.P. et le gouvernement fédéral, a manifesté par des actions diverses sa présence : manifestations publiques, pétitions, blocage de la voie ferrée, interventions à l'assemblée des actionnaires de la compagnie, distributions de tracts, etc.[26] Le groupe a certainement fait pression sur les deux parties en présence pour hâter la réalisation du projet.

L'essentiel des discussions s'est déroulé entre le gouvernement fédéral et la compagnie ferroviaire. L'objectif du gouvernement était clair : il voulait enlever la voie ferrée. Par contre, l'objectif du C.P. se distinguait moins facilement. Certains agents nous ont affirmé qu'il n'avait aucune réticence à enlever les voies ferrées car la gare était vétuste ; la compagnie désirait réduire ses services aux voyageurs et la cour de triage, près de la gare, était devenue trop petite. Elle a essayé d'obtenir le maximum de bénéfices avant de le faire. Comme plusieurs employés de la compagnie ont perdu leur emploi par suite du projet, il est possible qu'il y ait eu au C.P. des gens qui aient fait obstacle à la disparition des voies ferrées. Il a été impossible de percevoir clairement l'objectif de la compagnie.

Les ressources dont disposait chacun des agents étaient importantes. Dans le camp fédéral, elles étaient divisées entre plusieurs agents. Nous avons vu, lors de l'étape de l'élaboration, les ressources du Ministère de l'expansion économique régionale, ressources matérielles, sociales et stratégiques principalement. Si ces ressources institutionnelles étaient suffisantes vis-à-vis des agents des autres niveaux de gouvernement, elles ne faisaient pas le poids devant la compagnie. Cette dernière, forte de la législation fédérale en matière de chemins de fer,[27]

26. De 1970 à 1974, on peut retrouver dans *Le Soleil* plusieurs articles relatant les actions de ce groupe, entre autres : « Déclaration de guerre au C.P. dans le quartier Saint-Roch », *Le Soleil*, 16 mars 1971 ; « C.P. Removers a la sympathie du maire », *Le Soleil*, 18 mars 1971 ; « Mgr Lavoie incite le C.P. à la hardiesse sociale », *Le Soleil*, 26 avril 1974.

possédait un ensemble de pouvoirs légaux qui la protégeaient de toute action unilatérale du ministère. Celui-ci fit appel, pour pallier cette faiblesse, à la Commission canadienne des transports, organisme responsable au fédéral de l'application de la loi nationale sur les transports et de la loi sur les chemins de fer. L'examen des textes de la loi montre que si la Commission n'avait pas le pouvoir de forcer la compagnie à enlever ses voies ferrées, elle pouvait l'inciter à le faire car la compagnie doit, pour un certain nombre d'opérations, obtenir des permissions de la Commission. Le gouvernement fédéral a probablement jugé ces ressources institutionnelles insuffisantes car, en 1972, il a présenté au Parlement un projet de loi accordant à la Commission le pouvoir explicite d'exproprier les compagnies ferroviaires dans des zones urbaines.[28] Ce projet de loi a servi en même temps d'épée de Damoclès au-dessus de la tête du C.P. et l'a peut-être incité à régler le litige. L'inclusion de la Commission dans le dossier a permis aussi au Ministère de l'expansion économique régionale de bénéficier de ressources informationnelles de première valeur. En effet, la Commission a, à son service, un certain nombre de fonctionnaires experts dans le domaine ferroviaire, ce qui a permis au ministère de discuter de questions techniques un peu plus à égalité avec la compagnie. Ajoutons à cela que le président de la Commission, très proche du ministre fédéral, s'est impliqué à fond dans le dossier. Malgré toutes ces ressources, il fallut quatre ans de négociations pour en arriver à une entente avec le C.P. Ce dernier, fort de ses ressources institutionnelles et informationnelles, a négocié durement son départ et le projet définitif de l'entente lui accordait un dédommagement que plusieurs agents ont qualifié de particulièrement avantageux.

L'entente a été négociée entre un agent administratif du Ministère de l'expansion économique régionale et un vice-président de la compagnie. Il ne faut pas croire pourtant que les agents politiques ont été absents de la négociation car il est évident que les agents administratifs ont agi constamment sous leurs directives.

L'étape de l'adoption fut de loin la plus longue et la plus ardue ; elle s'est déroulée, pour l'essentiel, entre deux agents, le gouvernement fédéral et la compagnie. Si la municipalité ne disposait pas des ressources suffisantes pour se mêler directement de la négociation, on ne peut pas dire que ses intérêts ont été négligés ; et le gouvernement fédéral a toujours informé la municipalité. Le dossier du provincial est plus complexe. Car si ses agents politiques se sont montrés satisfaits du résultat, il n'en fut pas de même de certains agents administratifs. L'absence de ressources informationnelles et stratégiques a peut-être empêché ceux-ci de s'opposer efficacement à l'entente, mais ils ont pu obtenir tout au moins un droit de regard sur l'exécution.

---

27. En particulier: Loi sur les chemins de fer, S.R.C., 1970, ch. R-2.

28. Projet de loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemin de fer, 1974, C-27, art. 6.

Il semble bien que les agents politiques, dans ce dossier, aient eu le haut du pavé. Les agents administratifs ont été les fidèles et efficaces exécutants des volontés politiques, sauf dans le cas des agents provinciaux de l'O.P.D.Q.

Les agents publics ont dû partager le pouvoir avec un agent non-public, la compagnie ferroviaire. Cette dernière a démontré clairement qu'elle pouvait tenir tête au gouvernement. Un autre agent non-public, le groupe de citoyens de Saint-Roch, est intervenu ; il est difficile d'évaluer l'impact de son action. L'entente finale est intéressante puisqu'elle a abouti à un dénouement inattendu. Si la très grande majorité des fonds provenaient du fédéral, la responsabilité du projet a finalement été laissée à la municipalité, à la province et à la compagnie.[29]

D) *Réalisation*

L'entente confiait à la ville de Québec le rôle de maître d'œuvre du projet.[30] La municipalité était en effet l'agent gouvernemental le mieux placé pour le réaliser. Elle possédait l'équipement et les connaissances nécessaires au rétablissement de la circulation routière après l'enlèvement des passages à niveau et à la disposition des terrains laissés vacants par l'enlèvement des voies ferrées. Pour cette dernière tâche, on avait veillé dans l'entente à donner au gouvernement provincial un droit de veto en retour d'une garantie de remboursement en cas de pertes financières par suite de la revente des terrains. Le provincial, en retour de ressources matérielles potentielles, disposait donc des ressources institutionnelles voulues pour orienter l'utilisation future des terrains laissés vacants. On laissait aussi à la municipalité la propriété de la gare de chemin de fer. Il s'agissait peut-être là d'un cadeau de Grec car la gare était vétuste et son entretien était coûteux. Quoiqu'il en soit, c'est la municipalité qui allait décider de son utilisation future. La compagnie a participé aussi à l'exécution, puisque c'est elle qui s'est chargée de l'enlèvement des voies et des installations ferroviaires. Le gouvernement fédéral a été, sauf pour le financement, le grand absent de cette étape. Le ministre de l'expansion économique régionale aurait voulu impliquer le fédéral, surtout pour ce qui est de l'utilisation future des terrains, mais le refus de la Société centrale d'hypothèques et de logement de s'impliquer dans le dossier lors de l'élaboration du projet a enlevé cette chance.

Il est à noter enfin que, sauf pour la compagnie, aucun agent non-public, et en particulier le groupe de citoyens de Saint-Roch, n'a été impliqué dans l'exécution du projet, surtout dans les discussions sur l'utilisation future des terrains.

---

29. Voir la répartition des fonds fédéraux en annexe. Pour les détails de l'entente, voir : « La gare du C.P. sera à l'ouest de la rue Marie-de-l'Incarnation », *Le Soleil*, 24 septembre 1974.

30. *Le Soleil*, 24 septembre 1974.

Ce qui caractérise donc cette étape c'est que, pour la première fois, la municipalité se voit confier le leadership du projet. Mais il faudrait peut-être faire remarquer que, jusqu'à maintenant, elle n'a pu disposer des terrains vacants, à cause peut-être d'un manque de ressources matérielles. Le gouvernement fédéral pourrait sans doute revenir dans le dossier par cette porte si le provincial ne vient pas en aide à la municipalité. Le gouvernement provincial possède son droit de regard jusqu'en 1981 seulement.

Enfin, il est bon de noter qu'à cette étape encore le groupe de citoyens a été laissé pour compte. À la fin de l'étape, certains citoyens et la Commission d'aménagement de la communauté urbaine de Québec ont émis des doutes sur la validité du projet, en particulier sur le fait que les trains disparaissaient du centre-ville,[31] mais ces protestations n'eurent aucune influence sur la réalisation finale.

III. L'AUTOROUTE DUFFERIN-MONTMORENCY

Selon le rapport Fiset-Gréber, publié en 1957 par une firme de consultants, le réseau de circulation à l'intérieur de la ville de Québec et le réseau d'autoroutes au niveau régional devaient être développés. L'objectif principal étant le développement économique de la région de Québec, le rapport proposait trois moyens d'atteindre cet objectif : la création d'un centre-ville fort, le lien routier direct entre le port de Québec et le pont de Québec (axe est-ouest de la rive nord du fleuve Saint-Laurent), et enfin la consolidation de la Fonction publique provinciale sur la colline parlementaire. Cette décision allait imposer, selon les dires mêmes du ministre des travaux publics,[32] une amélioration du réseau routier. Comme effet secondaire recherché, et répondant sans doute aux pressions exercées par les milieux d'affaires, il était espéré que le développement du réseau routier allait augmenter les activités économiques du secteur privé dans la région.

A) *Émergence du projet*

En définissant le problème en termes économiques, le gouvernement provincial était conscient de toucher les cordes sensibles des groupes et de l'opinion publique. La pression des groupes économiques s'était fait fortement sentir. C'était l'étape de l'émergence. Le ministre de la voirie, s'adressant à l'Association des constructeurs de routes du Québec, dont les membres

31. François MAILHOT, « Déplacer ou non les rails du C.P., un vieux refrain », *Le Soleil*, 7 juin 1974.

Pierre CHAMPAGNE, « La "solution" Marchand est remise en question », *Le Soleil*, 25 janvier 1975.

32. *Le Soleil*, 29 mai 1967.

s'inquiétaient face à la baisse prévue du volume des contrats, annonçait que la priorité serait donnée à la construction d'infrastructure routière dans la région de Québec.[33] Le même ministre affirmait devant les membres de l'Association du béton du Québec que les routes du Québec seraient construites avec le béton « produit au Québec ». [34] En échange de ces promesses, il est fort probable que ces groupes aient appuyé les hommes politiques qui se souciaient de leurs intérêts.

Les ressources sociales constituées par les appuis que les gouvernements puisaient auprès des groupes et des *media* ont été d'autant plus importantes que les agents politiques ou administratifs ont utilisé ces appuis pour renforcer leur position et influencer l'opinion publique. Les déclarations des dirigeants politiques devant les groupes, qui étaient grandement relatées dans les journaux, ont certes contribué à façonner l'opinion publique. Présentée comme seul instrument de développement économique, comme étape vers le « progrès », comme preuve que c'était enfin le « tour de Québec » de pouvoir profiter des largesses gouvernementales, l'extension du réseau routier dans la région ne pouvait prêter flanc à la critique. En plus de tenter de rallier tous les groupes et les *media* derrière les objectifs incontestables du progrès, le problème ainsi identifié était axé sur l'accès de chaque automobiliste au centre-ville et de milliers de fonctionnaires provinciaux aux portes de leurs bureaux. Qui pouvait être contre une telle politique ?

Du côté des experts, les ingénieurs à l'emploi des ministères provinciaux, de la ville de Québec, ou faisant partie de firmes de consultants, situèrent aussi le problème de la région de Québec principalement en termes de développement économique et de faiblesse du réseau routier, et emboîtèrent le pas.

L'initiative dans le dossier du développement des infrastructures routières menant à la colline parlementaire fut donc entre les mains du Ministère de la voirie du Québec.

> « Le ministre a la direction et le contrôle de tout ce qui concerne la construction, l'entretien, l'amélioration et l'inspection du réseau routier québécois, soit les routes provinciales, les routes régionales et autres voies dont l'entretien et la réparation sont à la charge du ministère. »[35]

Puisque le réseau routier pénétrait au centre même de la ville de Québec et menait vers la colline parlementaire, où se trouvaient les bureaux du gouvernement provincial, un organisme regroupant des représentants de ces deux instances, la Commission d'aménagement du Québec métropolitain, intervint aussi dès 1966. Cet organisme, relevant directement du premier ministre de la province, confia à la firme d'ingénieurs-conseils Vandry, Jobin, de Leuw,

---

33. *La Presse*, 20 avril 1967.

34. *Le Soleil*, 19 janvier 1969.

35. *Annuaire du Québec, 1966-1967*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1967, p. 211.

Cathers et associés le mandat d'élaborer un projet de circulation et de réseau routier pour la région de Québec. L'importance stratégique du projet est sans doute reflétée par l'intérêt qu'y ont porté les plus hautes instances du gouvernement provincial en associant la Commission d'aménagement à l'élaboration. Le niveau provincial abordait par conséquent le dossier muni de ressources sociales aussi bien qu'institutionnelles.

Le niveau municipal ne pouvait que réagir à cette initiative et son appui au projet fut acquis sous la menace de voir les bureaux gouvernementaux déménagés à Montréal s'il s'avérait impossible de réaliser le projet à Québec. En effet, la métropole montréalaise s'était pourvue d'infrastructure routière et d'aménagement, à l'occasion de l'exposition universelle de 1967, et ces espaces et infrastructures étaient maintenant prêts à recevoir les bureaux du gouvernement du Québec. Devant une telle menace, la ville de Québec n'eut d'autre choix que de se montrer enthousiaste devant le projet de l'aménagement de la colline parlementaire et des voies d'accès au centre-ville. Le gouvernement provincial se prévalut ainsi des ressources stratégiques que lui attribuait son statut de propriétaire dominant dans la « Vieille capitale ».

Le projet coïncida, à peu de chose près, avec l'arrivée au pouvoir du Progrès civique au conseil municipal de la ville de Québec en 1965. Élu sous le leitmotiv du changement, du progrès et du développement économique, le nouveau gouvernement local donna un appui inconditionnel au projet. L'enthousiasme du maire fut d'ailleurs suivi de celui des journaux locaux [36] et des groupes socio-économiques.[37] L'appui de ces groupes et des *media* constituaient une ressource sociale importante pour le niveau municipal.

Les ressources institutionnelles du niveau fédéral le cantonnaient dans le domaine du développement régional où le principal agent était le Ministère de l'expansion économique régionale. Ce dernier opta pour la consolidation du centre-ville, soit pour la première des options qui avaient été présentées dans le rapport Fiset-Gréber de 1957. Ses interventions prirent la forme de subventions ou de prêts pour le réaménagement des berges de la rivière Saint-Charles qui sillonne le centre-ville commercial, pour la construction de ponts et de viaducs, l'achat de terrains et la construction du mail Saint-Roch.[38]

L'étape de l'émergence de la politique est par conséquent marquée par la prépondérance du niveau provincial. Aux ressources institutionnelles du gouvernement provincial sont venues s'ajouter des ressources sociales liées aux appuis reçus de la part des groupes économiques, des spécialistes, des fonctionnaires et des *mass media*.

---

36. *L'Action*, 1er mai 1968, éditorial signé par Laurent LAPLANTE. *Québec Chronicle Telegraph*, 17 février 1969.

37. *L'Action*, 12 mars 1969 ; *Journal de Québec*, 28 février 1969.

38. Voir l'annexe sur les montants investis dans la zone spéciale de Québec.

B) *Élaboration*

À partir du moment où la firme d'ingénieurs-conseils reçut le mandat, en 1966, d'élaborer un plan de circulation pour la région de Québec, l'étape de l'élaboration de la politique débutait sous le contrôle principal du Ministère de la voirie assisté de la Commission d'aménagement. Ces deux organismes ont tenu des assemblées où le public, les élus locaux et les groupes étaient invités. Ces assemblées de consultation, tenues dans des endroits publics, étaient plutôt des séances d'information lors desquelles les spécialistes expliquaient leurs travaux et présentaient leurs solutions. Défini en fonction des flux de véhicules vers le centre-ville et la colline parlementaire, le problème pouvait être résolu, selon ces spécialistes, soit par la construction d'autoroutes, facilitant l'accès des véhicules automobiles, soit par le développement du réseau de transport en commun. Cette alternative ne fut pas débattue en public puisque, selon nos informateurs, un consensus se dégagea au bénéfice de l'option « autoroute ». Un conflit opposa cependant, au sein de la bureaucratie provinciale, les planificateurs de l'O.P.D.Q. et les spécialistes du Ministère de la voirie. L'enjeu de cette partie de « politique bureaucratique »[39] était le suivant.

À la lumière de leurs recherches et de leur formation (urbanistes, géographes, sociologues), les fonctionnaires planificateurs de l'O.P.D.Q. favorisaient le transport en commun. Forts de leur savoir, ils étaient toutefois démunis devant le géant que constituait le Ministère de la voirie. Tout en occupant une position stratégique comme intermédiaire entre les ministères provinciaux et le niveau fédéral, l'O.P.D.Q. n'avait pas de ressources financières[40] et ses ressources institutionnelles étaient insuffisantes, puisque ses spécialistes ne pouvaient pas s'appuyer sur l'existence d'un plan ou d'un schéma d'aménagement pour justifier leur option et s'opposer au projet de construction de l'autoroute devant mener à la colline parlementaire.

Le Ministère de la voirie, quant à lui, jouissait d'une autonomie complète par rapport à l'O.P.D.Q. Les projets multiples avec le Ministère de l'expansion économique régionale avaient considérablement accru les ressources financières dont il disposait. Si les planificateurs de l'O.P.D.Q. ont réussi à convaincre leurs homologues du fédéral que la construction de l'autoroute Dufferin-Montmorency ne constituait pas un projet de développement régional et ne pouvait pas, par conséquent, être financé par le programme des zones spéciales, ils n'ont pu empêcher le Ministère des transports d'allouer, par la suite, une partie considérable de ses ressources à la construction de l'autoroute.[41]

39. George C. EDWARDS et Ira SHARKANSKY, *op. cit.*, p. 119.

40. Le Ministère de la voirie fut fusionné au Ministère des transports en 1972. Le Ministère des transports s'accaparait environ 11% du budget provincial pendant cette période et était le troisième en importance. L'O.P.D.Q. ne figure pas comme tel dans le budget à ce moment-là.

41. Soit le montant de $332 000 000 pour l'ensemble du réseau routier dans la région de Québec. (*L'Action*, 1er mai 1968.)

La participation formelle de la ville de Québec à cette étape se fit par l'intermédiaire de quelques fonctionnaires municipaux qui faisaient partie de la Commission d'aménagement du Québec métropolitain. Ces fonctionnaires furent associés à la consultation du public qui fut organisée par la Commission et au cours de laquelle l'option « autoroute » fut mise de l'avant. Cette option ne faisait toutefois pas l'unanimité à l'hôtel de ville. En effet, les techniciens de la route, aux prises avec les embouteillages aux heures de pointe, et les urbanistes, soucieux de la qualité de la vie en ville, reproduisaient à leur niveau le conflit latent entre le Ministère de la voirie et l'O.P.D.Q. La participation des fonctionnaires municipaux à la consultation assura cependant leur récupération, grâce à la médiation des hautes instances politiques et administratives de la ville.

Cette étape d'élaboration a été dominée par le niveau provincial et plus précisément par le Ministère de la voirie. Ce dernier contrôlait les ressources matérielles, informationnelles et stratégiques. Les agents administratifs plutôt que les élus ont mené le dossier pendant cette étape. Le leadership de certains technocrates du niveau provincial fut maintes fois souligné. En effet, malgré leur « mentalité *bulldozer* », comme les observateurs l'ont fait remarquer, ils possédaient parfaitement leurs dossiers et les défendaient avec grande adresse.

C) *Adoption*

Après deux ans d'étude, la firme de consultants Vandry-Jobin termina la rédaction du rapport qui fut remis au Ministère de la voirie. Les quelques mois qui suivirent furent marqués par un imbroglio sur la suite à donner à ce rapport. L'adoption d'une politique se faisant par l'instance politique, l'impact de ce geste fut avant tout évalué en fonction de l'impact de la décision à prendre. Comment le gouvernement de l'Union nationale, élu en 1966, pourrait-il endosser les recommandations de consultants dont certains étaient identifiés au Parti libéral [42] et qui avaient reçu leur mandat du gouvernement de ce parti, avant sa défaite de 1966?

Marquée sous le signe de la stratégie, cette étape fait tout de même ressortir l'importance des fonctionnaires du Ministère de la voirie qui ont incité leur ministre à rendre le rapport public (et ceci dès le mois de mars 1968) et à en endosser les recommandations en faisant ressortir les retombées politiques avantageuses d'un tel geste.[43] Le rapport fut « montré » aux journalistes, en décembre 1968, par le ministre de la voirie qui annonçait la construction de l'autoroute avant que le rapport lui-même n'ait été rendu public.[44] À cette

42. *L'Action*, 3 mai 1968.

43. *Le Soleil*, 12 mars 1969.

44. *Le Soleil*, 18 décembre 1968.

occasion, l'appui de la Commission d'aménagement du Québec métropolitain au projet fut souligné.

Le rôle de la Commission d'aménagement du Québec métropolitain n'était cependant pas apprécié de tous. Ainsi, les conseillers municipaux de la ville de Québec considéraient cet organisme comme un « bouchon au progrès normal de la ville », en disant qu'on devait cesser « d'étudier » et « commencer à agir ».[45] Cette affirmation suggère que la Commission a pu, devant la difficulté de dégager un consensus au sein de ses membres, retarder la parution du rapport. Son manque d'empressement pour appuyer les projets du Ministère de la voirie pourrait expliquer pourquoi, en décembre 1968, la Commission d'aménagement passa sous la juridiction du Ministère des affaires municipales.[46]

Le rapport des consultants fut finalement rendu public en février 1969, soit presque un an après la fin de sa rédaction, et ceci par le ministre des affaires municipales. L'événement eut lieu devant la Chambre de commerce locale qui fit connaître sans tarder son appui au projet.

L'étape de l'adoption fut, elle aussi, dominée par le niveau provincial. L'on voit apparaître ici un agent nouveau, soit le Ministère des affaires municipales, de qui relevait dorénavant la Commission d'aménagement. À cette ressource institutionnelle s'ajoutait une ressource stratégique puisque le ministère pouvait choisir à quel moment et devant quel auditoire le projet final serait rendu public. En posant ce geste devant la Chambre de commerce, le ministre consolida l'appui qu'il avait déjà reçu de la part de ce groupe et fit ressortir, une fois de plus, l'impact économique escompté. Il s'assura ainsi de ressources sociales, soit de l'appui des groupes économiques.

L'étape de l'adoption étant peut-être la plus politique des étapes du processus, nous avons posé comme hypothèse que le projet devait faire l'objet de discussion, sinon de votation, à l'un ou l'autre des niveaux de gouvernement impliqués. Le rapport, rendu public et endossé par le gouvernement provincial, fit l'objet de quelques questions de la part des membres de l'Assemblée nationale.[47] Il n'y eut cependant aucun vote et aucune discussion de fond. Ceci peut s'expliquer par le fait que deux des principaux partis politiques avaient été

45. *Le Soleil*, 15 août 1968.

46. *L'Action-Québec*, 14 février 1969. La création des organisations et les changements au niveau des organigrammes sont sûrement le résultat d'une dynamique plus complexe que ce qui apparaît ici. Le rattachement de la Commission d'aménagement au Ministère des affaires municipales, par suite de la création et du rattachement au même ministère de la Société d'habitation du Québec, peut être expliqué par le sens accordé à ce moment à l'aménagement. Ainsi, l'aménagement semblait relié au logement mais pas au transport, et plutôt identifié à une responsabilité municipale (préoccupation du Ministère des affaires municipales) qu'à une responsabilité provinciale (préoccupation du Ministère de la voirie).

47. La plupart de ces députés étaient membres de partis de l'opposition, surtout du Parti libéral qui avait amorcé le projet en 1966.

à l'origine du projet, à l'étape de l'émergence ou de l'élaboration, alors que le troisième, le Parti québécois, consacrait peu d'énergie à la région de Québec où il n'avait alors aucun élu.

Quant au niveau municipal, il n'a pas eu de rôle de premier plan dans cette étape puisque la décision relevait du ministère provincial de la voirie. La ville intervint, par l'intermédiaire de son maire, pour réclamer la publication du rapport et hâter le début des travaux. Le conseil municipal ne fut en aucun moment saisi de cette question au cours de cette étape. L'appui du Progrès civique de Québec semblait acquis cependant, puisqu'il présenta le projet de réseau routier dans son programme électoral à l'automne 1969. Le premier bilan de l'administration du Progrès civique par la presse locale soulignait aussi les bénéfices de l'extension du réseau routier.[48]

Les forces d'opposition qui se manifestèrent au cours de la campagne électorale municipale de l'automne 1969 n'attaquèrent pas l'administration sortante sur la question du réseau routier au centre-ville. La réélection de tous les candidats du Progrès civique indiqua sans doute l'impossibilité de mobiliser les électeurs sur ce point à ce moment-là. Les journaux locaux avaient relaté, à l'automne 1968, une certaine inquiétude chez les citoyens face à la réalisation éventuelle du projet dans leur quartier. On mentionnait que les relations étaient tendues entre le Ministère de la voirie et les propriétaires victimes d'expropriation.[49] Ces citoyens n'étaient cependant pas regroupés et leur opposition, inorganisée, ne refit pas surface. Ils n'avaient aucune ressource comparable à celles des organismes gouvernementaux pour faire valoir leurs intérêts. De plus, ils étaient soumis aux pressions de tous les agents politiques et administratifs qui faisaient ressortir les avantages escomptés du projet.

D) *Réalisation*

Nonobstant la difficulté qu'entraîne dans l'analyse le découpage *a posteriori* du processus, il semble justifié de situer l'étape de la réalisation de 1970 à 1976, soit du début des travaux sur le terrain à l'inauguration de l'autoroute Dufferin-Montmorency. Des démarches avaient été entreprises auparavant auprès du Conseil des ports nationaux et du gouvernement fédéral concernant l'acquisition de terrains pour la construction de l'autoroute.[50] Il s'agissait là de pourparlers liés à l'étape de la réalisation mais qui, chronologiquement, se sont déroulés au même moment que l'élaboration. Ce qui pouvait poser un problème théorique sérieux à l'analyse du processus ne semblait pas en poser aux principaux interlocuteurs à ce moment-là... Pour eux la décision était prise avant même que le rapport ne fut déposé publiquement.

---

48. *Le Soleil*, 17 septembre 1969.

49. *Le Soleil*, 16 octobre 1968.

50. *Journal des Débats*, Assemblée nationale du Québec, 31 mai 1968, p. 532.

Les interventions des différents agents furent de trois types au cours de l'étape de la réalisation: premièrement, l'apport de précisions techniques, l'attribution de contrats et l'acquisition des terrains; deuxièmement, les pressions pour accélérer le processus; et, enfin, les critiques.

La réalisation fut prise en main par le Ministère de la voirie et le nouveau gouvernement libéral élu en 1970. Les services techniques du ministère précisèrent les tracés et l'emplacement des voies, tandis que les dirigeants politiques annonçaient l'octroi des contrats aux entreprises de construction. Les journaux présentaient ces événements en manchette et souhaitaient l'accélération du rythme des travaux.

Les pressions pour accélérer la réalisation vinrent aussi du maire de la ville.[51] Le conseil municipal adopta une résolution à l'effet de céder au provincial les terrains nécessaires à la construction de l'autoroute [52] et les autres transactions furent réalisées par le comité exécutif de la ville. La ville était en effet chargée de la tâche ingrate de l'expropriation des espaces requis. Elle expropria quelque 560 000 pieds carrés où étaient situés des logements et des petits commerces. Ces terrains furent vendus au ministère provincial pour la somme de $1.00. Même si la ville était subventionnée pour l'achat des terrains, c'est elle qui devait assumer les retombées politiques négatives éventuelles d'un tel geste.

Enfin, les spécialistes de la ville intervinrent à quelques reprises, soit pour demander des modifications au tracé des voies, soit pour fournir de l'information au ministère provincial (évaluation des propriétés). Forcés de participer au processus à cause des ressources informationnelles dont ils disposaient, les fonctionnaires de la ville constatent maintenant que cette expérience s'est avérée très frustrante. Leurs demandes n'ont pas toujours été respectées et ils ont eu le mauvais rôle dans cette partie. Ils ont déploré le peu de souci du Ministère de la voirie qui agissait comme s'il était « en rase-campagne » tant il était peu soucieux des impacts sociaux. Le niveau municipal était plus sensible que le niveau provincial aux réactions négatives à l'égard du projet (ressources sociales).

Les critiques sont apparues à mesure que se concrétisait le projet. Plus de 2 000 personnes furent sorties de leur logis et aucune relocalisation ne fut prévue.[53] Certaines paroisses perdirent la moitié de leurs paroissiens et plusieurs dizaines de petits commerces furent fermés. Des quartiers furent coupés en deux et un îlot de population, non exproprié, se trouva coincé entre l'autoroute et la falaise. Ils furent surnommés les « naufragés du progrès ».[54] Les porte-parole du

51. *Le Soleil*, 17 octobre 1970.

52. Résolution CM-785, 22 mai 1971.

53. *Le Soleil*, 29 mars 1973 et 18 août 1973.

54. *Le Soleil*, 26 septembre 1973.

mécontentement furent d'abord quelques curés des paroisses touchées qui déplorèrent le peu d'importance accordée à « l'aspect humain » du problème.[55] Un urbaniste, ex-membre de la Commission d'aménagement et devenu président de la nouvelle Commission d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec, constata que la décision de construire l'autoroute avait été une erreur.

Ceci n'empêcha pas le Progrès civique de se faire réélire presque entièrement par acclamation (le maire et quatorze conseillers sur seize), à l'automne 1973, ni le gouvernement provincial de consulter à nouveau des experts sur les coûts et les modalités de réalisation des autres étapes du rapport Vandry-Jobin de 1969.

Il semble par conséquent que les retombées négatives ne furent pas immédiates. Nous suggérons cependant qu'elles ne furent pas totalement étrangères à deux événements politiques importants qui allaient marquer la scène politique provinciale et municipale. En effet, à l'automne 1976, le gouvernement libéral fut défait et remplacé par le gouvernement du Parti québécois qui allait remettre en cause le bien-fondé de la poursuite du « plan de circulation » dans la région de Québec. D'autre part, à l'automne 1977, le Progrès civique de Québec eut à faire face à deux partis d'opposition lors des élections municipales. Ces partis firent campagne contre le type de développement préconisé par le Progrès civique au cours de ses douze années de pouvoir et réussirent à diminuer considérablement la majorité du gouvernement local sortant, en se méritant environ 40% des suffrages, même s'ils ne réussirent à faire élire aucun conseiller.

Le seul obstacle majeur à la réalisation de l'autoroute fut rencontré par le Ministère des transports en 1975. En effet, l'autoroute devait passer au-dessus de la cour de triage du C.P. et ce terrain devait être libéré par suite de l'enlèvement des voies ferrées. Or cette phase impliquait le niveau fédéral qui seul avait les ressources informationnelles (techniciens) et matérielles pour discuter avec le C.P. La prolongation de ces discussions entraîna un retard dans les travaux de construction de l'autoroute puisque l'acquisition des terrains n'était pas complétée, et la ville et le Ministère des transports provincial semblèrent impuissants à hâter les discussions.

Enfin, l'attitude de la presse locale se modifia au cours de l'étape de la réalisation. Encore enthousiastes au début de la mise en œuvre, en 1970, les journaux titraient en manchette à partir de 1973 : « Mon voisin, c'est l'autoroute ! », « Symphonie de béton... inachevée », « À coups de millions et de piliers de béton ». Le consensus s'effritait et le virement de la presse locale signifiait la disparition de l'un des principaux instruments qui façonnaient ce consensus.

La réalisation s'acheva sur une note discordante quand le nouveau député du gouvernement du Parti québécois dans le secteur de la colline parlementaire déclara, lors de l'inauguration de l'autoroute à l'automne 1976, que cette voie

55. *Le Soleil*, 29 mars 1973.

rapide était « un monument qui rappellera longtemps les erreurs à éviter dans l'aménagement urbain ».[56]

En somme, l'étape de la réalisation fut dominée par le niveau provincial, et principalement par le Ministère de la voirie intégré en 1972 au Ministère des transports. Ce Ministère était le maître d'œuvre, celui qui attribuait les contrats, qui fixait les échéanciers et les priorités, celui qui se tournait vers la ville pour avoir de l'information et devant qui celle-ci devait présenter ses demandes. Les ressources pertinentes furent alors les ressources matérielles, à cause du budget dont disposait le ministère provincial, les ressources institutionnelles et informationnelles, les travaux étant contrôlés par le ministère.

Les ressources sociales ont sans doute eu également un impact. Forts de l'appui général au début de l'étape de la réalisation, les deux niveaux de gouvernement impliqués ont dû par la suite tenir compte du changement dans l'opinion publique. Les autres volets des recommandations du rapport Vandry-Jobin n'ont pas été réalisés dans le centre-ville, sans doute à cause de l'impossibilité de recourir, comme auparavant, aux ressources sociales ou à l'appui de l'opinion publique.

L'étape de la réalisation a par ailleurs été menée surtout par des fonctionnaires, tant du niveau provincial que municipal. L'aspect technique des interventions pourrait expliquer ce rôle (ressources informationnelles). L'absence des élus, notamment le silence des conseillers municipaux dont les quartiers étaient sillonnés par les chantiers, démontre l'appui qu'ils donnaient au projet et la position de retrait qu'ils occupaient face au maire de la ville qui fut le seul à faire des interventions.

Une dimension nouvelle émerge au cours de cette quatrième étape, soit l'apparition de critiques, à la fois de la part de groupes de citoyens et de la part des journaux. Ces agents n'eurent cependant aucune influence sur la réalisation à ce moment-là. Les critiques portaient sur l'impact du projet dans le milieu, sur la destruction du milieu de vie et sur le besoin de privilégier le transport en commun. Elles ne furent pas reprises par les agents publics si ce n'est pour faire dire au ministre des transports, en 1975, que le rôle de son ministère était de construire des routes tandis que les municipalités pouvaient toujours encourager le transport en commun si elles le souhaitaient.[57]

Malgré ces quelques critiques, il est possible de faire l'hypothèse qu'au niveau de l'ensemble de la ville, la construction de l'autoroute fut vue d'un bon œil et valut un appui (ressources sociales) au maire et aux conseillers municipaux aux élections de 1973. Les populations des quartiers périphériques avaient ainsi un accès rapide au centre-ville et l'idéologie du progrès et du développement économique était encore présente.

56. *Le Soleil*, 4 décembre 1976.

57. *Le Soleil*, 5 mai 1975.

IV. ANALYSE DES DÉCISIONS

À première vue, les deux cas étudiés semblent assez différents. Ils n'ont pas impliqué exactement les mêmes protagonistes, les stratégies n'ont pas été servies de la même façon, et l'appui des groupes et des *media* fut varié. Il importe toutefois de dépasser cette constatation générale, pour procéder à une analyse plus attentive. Les deux cas ont été retenus en effet, non surtout en vue d'une comparaison possible, mais plutôt parce qu'ils pourraient se révéler complémentaires, touchant deux aspects différents du transport urbain dont il était anticipé que l'un concernerait davantage le niveau provincial de l'appareil d'État et l'autre le niveau fédéral. Le principal souci était de situer le niveau municipal en tentant de mesurer son degré d'autonomie et d'initiative dans le domaine du transport urbain.

Les deux cas étudiés seront donc repris, en conclusion, pour tenter un retour aux hypothèses de départ et une réflexion sur les quelques questions suivantes. Les décisions concernant le transport urbain sont-elles vraiment prises dans « le vide » ? Les ressources sont-elles réparties inégalement entre les différents agents et y a-t-il une spécificité de ces ressources à un niveau de gouvernement ? La décision concernant le transport urbain est-elle entre les mains d'une élite ou est-ce possible d'envisager la participation de groupes populaires et des citoyens « ordinaires » au processus ?

A) *Les transports urbains sans objectifs*

Théoriquement, la première étape d'un processus d'élaboration de politique devrait être l'identification d'un besoin et la définition d'un objectif permettant de répondre à ce besoin.[58] Or, il a souvent été souligné que les décisions concernant le transport urbain, et la réalisation de projets particuliers, sont effectuées pour elles-mêmes, sans lien apparent avec des objectifs plus généraux de planification urbaine.[59] D'autres auteurs ont mentionné que la séquence normative « objectif/projet/réalisation/évaluation » ne correspond pas toujours à la réalité et que ces étapes sont souvent inversées dans la pratique.[60] Enfin, certaines expériences dans le domaine des transports urbains ont fait ressortir la prépondérance des objectifs économiques sur les objectifs plutôt liés à la qualité de la vie.[61]

58. Lewis M. SCHNEIDER, « Urban mass transportation : a survey of the decision-making process », dans : R.A. BAUER et K.J. GERGEN (éds), *The Study of Policy Formation*, New York, Free Press, 1971, p. 244.

59. David M. GLANCY, « Urban transportation policy : the current context », dans : David R. MILLER (éd.), *Urban Transportation Policy : New Perspective*, Toronto, Lexington Books, 1972, p. 188. Voir aussi : H. COING, « La planification urbaine existe-t-elle ? », *Projet*, avril 1971 : 481–490.

60. Lewis M. SCHNEIDER, *op. cit.*, pp. 245 et 277.

61. Michael C. GOLDRICK, « Perspectives on governing the regions and the metropolis in the future », dans : *Proceedings : Lessons from Regional Government*, London, University of Western Ontario, 1977, p. 235.

Dans les deux cas étudiés, l'absence de plan et d'objectifs globaux a été soulignée et a même empêché les agents administratifs de l'O.P.D.Q. d'influencer la décision. Même si les propositions initiales concernant les deux projets étudiés sont apparues dans un document de fabrication spécialisée, il s'agissait bien d'un « plan de circulation » et non d'un plan où le transport urbain serait intégré aux autres dimensions du système régional et défini en fonction des objectifs proposés pour la région. Cette situation n'était pas originale ; elle ne faisait que reproduire le modèle courant.[62]

Cependant, il ne faut pas conclure que les décisions étaient prises pour elles-mêmes. L'insistance avec laquelle les agents politiques des trois niveaux de gouvernement faisaient ressortir les retombées économiques escomptées, dans le cas de l'autoroute menant à la colline parlementaire, témoigne de la présence d'objectifs avoués et clairs. De plus, la coïncidence de certains moments forts dans les deux dossiers avec les périodes électorales, et l'utilisation qui a été faite au niveau idéologique (slogans et dépliants) des deux projets au cours des campagnes électorales, suggère que sous les décisions dites « d'intérêt public » se cachaient aussi d'autres objectifs plus strictement partisans. Les partis au pouvoir à chaque niveau politique ont su tirer des avantages politiques à la fois pour la carrière politique personnelle de leurs représentants et pour le parti lui-même.

Y a-t-il lieu d'envisager que les deux cas étudiés pourront avoir un impact sur les décisions futures concernant le transport urbain dans la région? Les deux enjeux se sont terminés par une remise en cause du bien-fondé du projet lui-même. La construction de l'autoroute a eu un impact sur le milieu, dont il n'est pas apparent que tous les aspects aient été dûment analysés au préalable. Quelques années après l'enlèvement des voies ferrées, les trois niveaux de gouvernement commandent une étude en vue de la réalisation d'une gare intermodale au centre-ville.[63]

Les décisions à venir pourraient peut-être correspondre davantage à l'idéal de la planification urbaine que nous avons décrit plus haut, et le schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec, déposé en 1975, serait un instrument utile en ce sens. Ce schéma s'est fait critique à l'égard de la décision de construire l'autoroute vers la colline parlementaire :

---

62. « Except for perhaps buildings themselves, transportation is the biggest single determinant of the character of an urban area — what it looks like, the quality of the air, conditions on the streets, noise levels, ease of movement, degree and kind of dispersal. Yet transportation has too often been defined as the system used to move men and their goods, just as if this occurred in isolation and for no larger ends. What is needed is planning and policy-making based squarely on the integration of transportation and human settlements. Only in this way will unnecessary demand for urban movement be lessened and transportation facilities be utilized for both transportation and non-transportation goals. » (*Planning and Administration*, V, 1, printemps 1978, p. 93.)

63. *Le Soleil*, 6 septembre 1978.

« Toutefois la multiplication des voies de pénétration du type Dufferin-Montmorency crée trop de nuisances, trop de coupures dans la trame urbaine, et ne correspond pas aux objectifs retenus par le concept d'aménagement. »[64]

Cependant le schéma régional n'a pas encore été adopté par les autorités locales et régionales, et les discussions continuent concernant l'aménagement de la colline parlementaire. Impuissante à nous dire exactement quelles seront les décisions qui seront prises dans la région de Québec concernant le transport urbain, notre étude nous permet tout de même de prévoir que ces décisions n'auront pas uniquement un caractère technique mais seront aussi hautement politiques. Bien malin qui pourrait prédire à quel moment les élus locaux de la région de Québec, dont l'appui aux projets a été significatif, partageront les vues de leurs homologues américains.[65]

B) *Inégalité cumulative des ressources*

L'étude de la distribution des ressources a conduit différents auteurs à constater tantôt l'existence d'un pluralisme, tantôt l'existence d'un élitisme, dans la prise de décision au niveau local. Ainsi, R.A. Dahl a-t-il formulé l'hypothèse pluraliste désormais classique à l'effet que l'inégalité dans la distribution des ressources est accompagnée d'une variété dans le type de ressources que se répartissent les agents. Les groupes ou les agents seront ainsi « spécialisés » et chacun pourra espérer avoir un certain pouvoir en vertu de ses ressources particulières.[66] Par ailleurs, d'autres auteurs ont conclu que les ressources ont plutôt tendance à être concentrées entre les mains de certains groupes ou agents, notamment les milieux professionnels, commerciaux et d'affaires,[67] et que l'inégalité ainsi créée dans la distribution des ressources est cumulative : ceux qui sont bien pourvus dans un type de ressources le sont aussi dans d'autres.

L'analyse de la répartition des ressources a été utilisée surtout dans l'étude du pouvoir de décision au niveau local. Peu de recherches ont porté sur la participation de l'ensemble des niveaux de l'appareil et, par conséquent, sur la répartition des ressources entre ces niveaux. Les quelques exceptions se sont avérées fort intéressantes. Dans le domaine du transport urbain aux États-Unis, par exemple, quelques auteurs ont constaté que la hausse des coûts a entraîné

64. *Schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec*, commentaires sur la carte « Plan de transport », p. 1.

65. « By and large, it now appears that public officials in central cities are changing their attitudes at the need-perceived level. As they find the highways alone do not save the core cities, they are listening more to the "transit-oriented" planners and transportation officials, and turning (perhaps in desperation) to urban mass transportation as a part of balanced transportation network. » (Lewis M. SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 250.)

66. R.A. DAHL, *Who Governs?*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1963, p. 85.

67. Kenneth NEWTON, *Second City Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1976, pp. 77-78.

une participation accrue du niveau fédéral dont les ressources matérielles ont permis la réalisation de plusieurs projets.[68]

Notre grille d'analyse à trois dimensions (types d'agents, types de ressources et étapes du processus décisionnel) nous a permis de saisir la nature des intervenants et les ressources utilisées. Ces intervenants n'ont pas tous eu le même poids, et il est même arrivé qu'un blocage de la part d'un agent entraîne des délais dans la réalisation d'un projet et perturbe sérieusement le processus. Il y a donc eu des interventions cruciales qui permettent de dégager ce que R.A. Bauer et K.S. Gergen ont appelé les « lieux névralgiques » (*leverage points*) de pouvoir à l'intérieur des processus. La principale conclusion qui se dégage de notre étude est sans doute que, dans aucun des cas, le lieu névralgique n'a été le niveau municipal. Dans le cas de l'autoroute menant au centre-ville, c'est le niveau provincial, par ses agents politiques et administratifs, qui a dominé les quatre étapes du processus. Il bénéficiait de ressources institutionnelles, informationnelles et matérielles supérieures, auxquelles il a su ajouter les ressources sociales et stratégiques nécessaires à la réalisation de ses objectifs. Dans le cas de l'enlèvement des voies ferrées, les points névralgiques se situent avant tout au niveau fédéral, bien que le niveau municipal ait eu son mot à dire à l'étape de l'émergence et de la réalisation. Au niveau fédéral, les cinq types de ressources se retrouvaient entre les mains des agents politiques et administratifs. Un agent non-public, en l'occurrence la compagnie de chemin de fer, a aussi constitué un point central dans le débat, surtout en vertu de ses ressources informationnelles, institutionnelles et stratégiques.

Non seulement y a-t-il inégalité dans la répartition des ressources entre les trois niveaux de gouvernement mais nous constatons que les différentes instances au sein d'un même niveau sont aussi inégales de ce point de vue. Les instances verticales, productrices de biens et services, ont des ressources abondantes qui se multiplient. Par exemple, l'élaboration d'un projet publiquement présenté et supporté par les leaders d'opinion (journaux et groupes socio-économiques) assure les ressources sociales et stratégiques qui consolident les ressources des trois autres types (cas du Ministère de l'expansion économique régionale et du Ministère des transports). Les instances horizontales, qui n'ont pas de production « tangible » à leur actif, sont impuissantes, sans ressources sociales et stratégiques (cas de l'O.P.D.Q.). Cette première conclusion concernant l'inégalité cumulative des ressources entraîne comme corollaire le rejet de notre hypothèse concernant la spécificité des ressources à chacun des niveaux de l'appareil d'État. En effet, nous constatons que le niveau dominant, dans chacun des cas, contrôle les cinq types de ressources, même si, à certains moments, d'autres niveaux interviennent de façon significative dans la décision.

Par ailleurs, chaque cas a impliqué, de façon plus ou moins explicite, l'intervention d'agents non-publics et surtout d'agents économiques (compagnie

68. Lewis M. SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 279.

de chemin de fer et entrepreneurs). Les agents publics ont agi avec une grande déférence à l'égard de ces agents, qui ont réussi à maintes reprises à influencer considérablement le déroulement et l'échéancier des projets. On ne peut en dire autant des comités de citoyens et des groupes sociaux dont les interventions sporadiques, d'appui ou de protestation, ont eu très peu d'impact sur le processus.

Les données suggèrent aussi que les cinq types de ressources que nous avons distingués pourraient être regroupés en deux catégories : d'une part les ressources de base que possède un agent, qu'elles soient matérielles, institutionnelles ou informationnelles ; d'autre part les ressources complémentaires mais tout aussi indispensables, soit les ressources sociales et stratégiques, que l'agent va chercher auprès d'autres agents à l'aide des ressources de base, ou trouve dans sa propre motivation à agir. Notre étude montre que ces deux catégories de ressources sont essentielles à l'exercice du pouvoir dans le processus décisionnel concernant les transports urbains.

C) *Les transports urbains et la participation*

La prépondérance des aspects techniques du transport urbain a souvent laissé croire que les techniciens et planificateurs du transport étaient les véritables décideurs alors que les politiciens ne faisaient que se conformer à leurs recommandations. L'étude plus attentive du processus décisionnel a amené un chercheur français à conclure à une transformation du processus dans le cas des Ponts et Chaussées :

> « La planification urbaine n'est plus le produit d'un code de l'urbanisme, mais elle est le résultat d'accords plus ou moins explicites passés entre les dirigeants de l'appareil d'État, quelques intérêts économiques et financiers et quelques objectifs et dans une perspective à moyen terme. »[69]

Les deux cas étudiés à Québec ont clairement indiqué que le nombre des participants au processus décisionnel était restreint. Une fois constatée la nature élitiste du système politique à l'étude, il est intéressant de se demander, à la suggestion de Kenneth Newton, quelles relations entretiennent les groupes ou les agents privilégiés avec l'ensemble de la société.[70] Au cours des projets étudiés, différents groupes populaires et comités de citoyens se sont manifestés,

---

69. Jean-Claude THOENIG, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Les Éditions d'organisation, 1973, p. 275.

70. « In other words, if we accept as inevitable the division of any large scale political system into elites and ordinary citizens, the empirical problem of democracy becomes not the behaviour of one or the other, but the relationship between the two. The point is not how big the elites are, how they are recruited, what their social, economic, and political characteristics are, how many different elites there are, or whether they compete with one another ; the point being to discover how elites relate to the rest of society, how responsive and responsible they are. » (Kenneth NEWTON, *op. cit.*, p. 11.)

et la presse a relaté les interventions sporadiques d'individus ou de groupes plus ou moins organisés. Les agents politiques et administratifs ont semblé rechercher une réaction du public à leurs propositions. Peut-on conclure que le public et les groupes populaires, bref ce que certains appellent le « monde ordinaire », ont pu se façonner une opinion et la faire valoir dans la prise de décision ?

Dans le cas de l'enlèvement des voies ferrées, les groupes populaires ont appuyé et même pressé les politiciens dans leurs actions. Cependant, les vues des porte-parole des citoyens étaient très immédiates et peu portées vers le moyen terme. Ces porte-parole n'ont pas insisté pour être consultés au sujet de l'aménagement des espaces libérés par l'enlèvement des voies ferrées et n'ont pas cherché à faire connaître publiquement les plans d'utilisation éventuelle de ces espaces. Leur participation n'a pas été recherchée non plus par les agents locaux et provinciaux chargés d'étudier les différentes possibilités.

Dans le cas de l'autoroute, les réunions qui ont été tenues au cours de l'étape de l'élaboration regroupaient les élus locaux de la région de même que les représentants des groupes organisés. Très rares étaient les individus ou les représentants de mouvements populaires à ces réunions. De plus, celles-ci prenaient surtout l'allure de séances d'information et aucun mémoire n'était présenté. Il ne s'agissait nettement pas d'audiences publiques au cours desquelles les membres de la Commission d'aménagement auraient pu être informés des points de vue des différents groupes et éventuellement les prendre en considération.

Alors que la construction d'une autoroute en milieu urbain affecte de façon dramatique la population d'un secteur particulier où sera situé le tronçon routier, on peut se demander s'il aurait été possible de tenir compte des opinions de ces gens. L'argument facile ici est que cette population n'est sensible qu'à une partie des effets de la décision et que sa participation au processus biaiserait l'évaluation qui est faite du projet.[71] Par ailleurs, la possibilité de réagir de la part de groupes opposants était limitée par le consensus apparent qui entourait le projet et par les nombreuses interventions publiques des élus locaux et provinciaux qui avaient pour effet d'influencer l'opinion publique et de convaincre les opposants éventuels qu'il s'agissait bien de la route du progrès. On pourrait ainsi facilement appliquer à notre cas la conclusion de Edwards et Sharkansky :

> « Ceux qui élaborent les politiques ne sont pas de passifs récepteurs de stimuli. Au lieu de simplement tenter de réagir aux *inputs* qui leur parviennent, ils cherchent à influencer l'opinion publique et font parfois de nombreuses démarches pour obtenir un appui politique à leurs positions. Cette action agressive réduit l'influence déjà restreinte de l'opinion publique sur les décisions qui concernent les politiques. »[72]

71. N.W. WEBBER, « Alternative styles for citizen participation in transport planning », *Highway Research Record*, 356, p. 7.

72. George C. EDWARDS et Ira SHARKANSKY, *op. cit.*, p. 62. (Notre traduction. L.Q.-O.)

Il semble par conséquent que, non seulement les groupes populaires et les citoyens touchés par le projet n'ont pas pu exprimer leur point de vue, mais qu'ils n'avaient pas à ce moment-là de point de vue particulier à exprimer. Peu à peu cette opinion se forma au cours de l'étape de la réalisation grâce à une conscientisation grandissante à laquelle a correspondu une consolidation de l'organisation de ces groupes. D'autres informations contradictoires sont aussi venues s'ajouter, par l'intermédiaire des journaux et de certains planificateurs, pour briser l'unanimité qui avait entouré le projet lors de l'étape de l'élaboration.

La participation du public aux décisions, dans l'ensemble des étapes des deux cas, fut très marginale. L'absence de discussion véritable des diverses options et la concentration de la décision entre les mains de quelques élus et fonctionnaires des différents niveaux de l'appareil d'État éliminent la possibilité que des groupes populaires ou des citoyens « ordinaires » aient pu influencer les décisions. Le choix initial, favorisant le développement du réseau routier et l'enlèvement des voies ferrées était déjà fait au moment où les spécialistes se sont mis à l'œuvre à la demande et avec un mandat précis des instances politiques. Ainsi, ce qui devait être une politique des transports s'est avéré être un numéro de « transports » politiques.

Louise QUESNEL-OUELLET
Gilles BOUCHARD

Département de science politique,
Université Laval.

ANNEXE

Montants investis dans la zone spéciale de Québec 1970–1975.

(en milliers de dollars : estimation)

PROJET	COÛT DES TRAVAUX	SUBVENTION* %
Aménagements des berges de la Saint-Charles	600	1.00
Reconstruction des ponts :		
Marie-de-l'Incarnation	825	1.00
Dorchester	1 088	1.00
Drouin	1 400	.62
Achat d'un terrain par la ville de Québec pour la construction du Village de l'Anse	1 000	1.00
Mail Saint-Roch	1 600	.25
Voies ferrées : –évaluation	50	1.00
–achat de terrain	7 422 [1]	.00
–relocalisation	13 621 [2]	1.00
Construction du boulevard de la Capitale (total)	18 050	.85
Réaménagement de la route du Vallon et étagement au-dessus du Versant Nord	3 000 [3]	.65
Desserte des battures de Beauport de l'autoroute Dufferin à la voie périphérique	9 000	1.00
Élimination de deux passages à niveau (rue Saint Sacrement et 22e Rue)	488 [4]	1.00
Construction d'un réservoir d'eau pour la ville de Sainte-Foy	3 600	.33
Construction du stationnement de l'Hôtel de ville dans le Quartier-Latin	3 175	.00
Restauration de la Place Royale (total)	8 243	.74
Restauration du Séminaire de Québec	2 069	1.00
Construction du Centre de recherches industrielles du Québec	4 600	.22
Liaison piétonnière de la côte du Palais	50	1.00
Stationnement de l'Artillerie (ou de l'Hôtel-Dieu)	1 000	.00
Société Interport	100	1.00

Source : *Développement Québec* (revue mensuelle de l'O.P.D.Q.), II, 11 novembre 1975.

* Proportion des coûts défrayés par subvention plutôt que par prêt.

[1] Autre participation : $3 500 000 du Ministère des transports du Québec.

[2] Autre participation : $1 000 000 de la Commission canadienne des transports.

[3] Autre participation : $1 500 000 de la ville de Sainte-Foy et $1 500 000 du Ministère des transports du Québec.

[4] Autre participation : $1 476 000 de la Commission canadienne des transports et $84 000 des compagnies Canadien National et Canadien Pacifique.

Montants investis dans la zone spéciale de Québec (suite)

PROJET	COÛT DES TRAVAUX	SUBVENTION %
Équipe métropolitaine de planification et d'urbanisme	150[5]	1.00
Équipe de développement et de promotion touristique de la C.U.Q. (Service du tourisme et des congrès)	25	1.00
Schéma d'aménagement de Québec (C.U.Q.)[6]	230	1.00
Étude de cadrage	156	1.00
Concept d'aménagement de l'Île d'Orléans	200[7]	1.00
Plan directeur d'urbanisme de Saint-Augustin	24	1.00
Étude de transport dans le centre de Québec	60[8]	1.00
Étude de développement d'Expo-Québec	40	1.00
Écoles polyvalentes	3 007	.00
Parc industriel de Saint-Augustin (total)	5 349	.39
Usine de filtration de Lauzon (augmentation de capacité)	735	.00
Usine de filtration de Lévis (construction)	2 150	.00
Collecteur d'égoûts pluvial à Charlesbourg	1 116	.00
Construction de deux postes de pompage pour le Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain	6 000[9]	.00
Système d'aqueduc et d'égoûts à Saint-Féréol	598	.10
Système d'aqueduc pour la zone industrielle de Saint-Henri-de-Lévis	144	.18
Système d'aqueduc et d'égouts pour les parcs industriels de:		
Saint-David	550	.00
Giffard	176	.00
Aménagement du parc provincial de Montmorency	1 500	.00
Acquisition de terrains pour un parc à Bernières	60	1.00
Aménagement du mont Sainte-Anne (total)	17 000	.15

[5] Autre participation: $100 000 du Ministère des affaires urbaines.

[6] Voir aussi: « Équipe métropolitaine... »

[7] Autre participation: $200 000 du Ministère des affaires culturelles, du Ministère des affaires municipales et de l'O.P.D.Q.

[8] Autre participation: $60 000 du Ministère des affaires urbaines et du Ministère des transports du Québec.

[9] Autre participation: $3 865 000 de la S.C.H.L.