

## Le pouvoir local et les stratégies de réalignement dans les centres urbains du Québec

### Local Authority and Urban Planning Strategies in Quebec Metropolitan Areas

Caroline Andrew, Jacques Léveillé and Louise Quesnel

Volume 9, Number 2, 1985

Pouvoir local et crise économique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/006267ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/006267ar>

[See table of contents](#)

#### Publisher(s)

Département d'anthropologie de l'Université Laval

#### ISSN

0702-8997 (print)

1703-7921 (digital)

[Explore this journal](#)

#### Cite this article

Andrew, C., Léveillé, J. & Quesnel, L. (1985). Le pouvoir local et les stratégies de réalignement dans les centres urbains du Québec. *Anthropologie et Sociétés*, 9(2), 117–149. <https://doi.org/10.7202/006267ar>

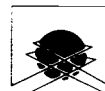
#### Article abstract

Local Authority and Urban Planning Strategies in Québec Metropolitan Areas

The central cities of Quebec's three metropolitan regions - Montreal, Quebec and Hull - are subject to overriding forces restricting and defining what they may do. Economic decline during the 1970's assumed a specific profile : industrial stagnation for Montreal, a severe slump in business investment for Quebec and Hull, and striking development of the service sector in all three central cities.

In a reasonably tranquil political setting favoring things progressive and new, Montreal, Quebec and Hull have formulated a number of planning strategies thus far in the '80s : management and budgetary accountability, attempts to maximize use of existing installations through concentration and repopulation in the urban area, and restructuring of societal relationships linking municipal authority, business and the public. These strategies have led to a renewed political alliance between spokesmen for an area's small businesses and the investors whose redeployment they promote. As it happens, such alliances develop only at a cost to the dynamism of popular forces receiving no assistance from local authority.

# LE POUVOIR LOCAL ET LES STRATÉGIES DE RÉALIGNEMENT DANS LES CENTRES URBAINS DU QUÉBEC



**Caroline Andrew, Jacques Léveillé et Louise Quesnel**

La question principale qui se pose aux grands centres urbains au début de la décennie 1980 concerne les stratégies à adopter dans le contexte de la fin de la croissance des années 1960-1975. Comment les grandes villes du Québec s'y prennent-elles pour résoudre cette difficulté liée à la contradiction très importante qui découle de la superposition des éléments suivants : accumulation de l'endettement public, stagnation du développement urbain, décroissance des activités commerciales et augmentation du coût des services municipaux de soutien à la production et à la consommation ?

Après avoir présenté les trois centres urbains, Montréal, Québec et Hull, et leur encadrement juridico-institutionnel spécifique (Partie I), nous nous attarderons à leur situation en 1980 (Partie II), dans le but d'identifier d'abord les éléments structurels qui contribuent, selon nous, à expliquer les politiques conjoncturelles comme des stratégies de réponse et de réalignement des grandes villes québécoises face à la situation actuelle (Partie III).

Nous tenterons d'analyser les interventions des grandes municipalités à partir des contraintes d'ordre économique et politique. Bien conscients que ces contraintes sont en grande partie d'origine extérieure aux agglomérations elles-mêmes, nous verrons si les autorités politiques locales élaborent des stratégies spécifiques et, dans ce cas, si elles le font avec une certaine autonomie et avec discernement selon les groupes sociaux concernés.

## ▣ Développement des principaux centres urbains québécois et latitude d'intervention des gouvernements locaux

Comme plusieurs villes importantes dans le monde, les principales villes du Québec sont entrées, depuis le milieu des années 70, dans une phase de croissance lente ou même de croissance nulle (O.C.D.E. 1983). À la longue

période d'après-guerre dominée par les développements privés (Lorimer 1981) succède, au Québec comme ailleurs, une période animée par les gestionnaires publics, en particulier les gestionnaires publics locaux. C'est le cas dans les trois principaux centres urbains du Québec : Montréal, Québec et Hull<sup>1</sup>.

Sans prétendre saisir l'ensemble des facteurs qui contribuent à l'animation en voie de formulation ou d'articulation dans les appareils politico-administratifs de Montréal, Québec et Hull, nous pensons qu'elle évolue dans le cadre de deux types majeurs de contraintes. Le premier type de contraintes renvoie au processus d'urbanisation plus ou moins récent de la société québécoise. Nous croyons, en effet, que la nature et l'intensité de l'animation que peuvent déployer les gouvernements locaux dans ces trois villes répondent aux rythmes contraignants de l'urbanisation récente du Québec, rythmes qui les obligent à redéfinir leur rôle dans leurs réseaux respectifs. Le deuxième type de contraintes tient à la capacité juridique relative dont disposent les gestionnaires publics locaux, dont ceux des villes-centres, dans la formulation et la mise en œuvre d'interventions adaptées aux situations découlant du processus d'urbanisation du Québec dans les années 70.

#### ◇ Le déséquilibre québécois

L'histoire de l'urbanisation du Québec a été décrite en terme de déséquilibre<sup>2</sup> pour bien rendre compte de la distanciation croissante entre un centre, soit l'agglomération montréalaise, et le reste du territoire québécois. Les résultats de chaque recensement depuis 1971 amplifient la part prise par l'agglomération montréalaise sur le total démographique québécois (Roy 1978: 51). Depuis la Deuxième Guerre jusqu'au recensement de 1976, cette tendance s'est exprimée comme suit : 1941, 34,2% ; 1951, 34,4% ; 1956, 35,0% ; 1961, 40,1% ; 1966, 42,1% ; 1971, 42,6% (Léveillé 1978: 237). Pour ces mêmes années, les centres urbains de Québec et de Hull maintenaient leur part relative de la population québécoise. L'agglomération de Québec a conservé son statut de deuxième principale agglomération, et celle de Hull a oscillé entre le 5e et le 4e rang entre 1941 et 1971<sup>3</sup>. Aucun de ces deux centres, par contre, ne dispose des ressources

<sup>1</sup> Montréal et Québec sont construites sur les bords du fleuve St-Laurent, occupant une position stratégique dans les réseaux d'échanges par voie fluviale, aérienne et ferroviaire avec les grands centres nord-américains, et les marchés européens par l'Atlantique où conduit le St-Laurent. La ville de Hull est située sur les bords de la rivière Outaouais, face à la capitale canadienne, Ottawa.

<sup>2</sup> « À l'intérieur de ce mouvement généralisé vers la stabilisation du réseau urbain, certaines tendances à long terme se poursuivent dont une, des plus marquées, est celle de la population urbaine à se concentrer dans les centres les plus importants. La population urbaine du Québec est une des plus concentrées parmi celle des pays industrialisés... La population québécoise continue donc à se concentrer dans le sud de la Province, surtout autour de Montréal, de Québec et de Hull » (Polèse 1978: 6). Voir également Michaud et Thimothée 1968.

<sup>3</sup> Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation. *L'urbanisation au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1976, p. 41.

suffisantes pour déloger l'agglomération montréalaise du sommet du réseau économique et urbain québécois (Chung 1971).

Jusqu'au début des années 60, Montréal ajoute à cette prédominance québécoise le titre de métropole canadienne parce qu'elle est l'agglomération la plus riche aux plans démographique et économique au Canada. Mais cette situation est de plus en plus fragile. Montréal sera ensuite distancée par Toronto au plan économique, avant de céder à cette dernière son premier rang au plan démographique. De capitale économique du Canada, Montréal se résignera à n'être plus, au milieu des années 70, que la capitale économique du Québec (Bonin 1982).

Toronto accède à la position de capitale économique du Canada, tout en demeurant la capitale économique et politique de la province la plus riche et la plus peuplée du Canada, mais Montréal qui reste la capitale économique du Québec, ne dispose d'aucun des attributs d'une capitale politique. Ce rôle est tenu par la ville et l'agglomération de Québec. Quant au centre urbain de Hull, il se présente de plus en plus comme le lieu de débordement résidentiel et tertiaire de la capitale politique du Canada, Ottawa, située en face de Hull sur le versant sud de la rivière Outaouais. De centre industriel important, l'agglomération hulloise est effectivement passée en moins de vingt ans au stade de centre tertiaire. Elle demeure certes une ville québécoise mais dépend économiquement de son appartenance à la région de la capitale canadienne.

Au tournant des années 70, les agglomérations urbaines de Montréal, Québec et Hull, et en particulier les villes-centres de ces agglomérations, sont contraintes de s'adapter aux transformations qui marquent le processus d'urbanisation des sociétés canadienne et québécoise et qui leur assignent une nouvelle place dans leurs réseaux urbains. En tant que centre économique majeur, Montréal évolue au rythme des conjonctures internationale, canadienne, québécoise et régionale. En tant que centre politico-administratif du gouvernement québécois, Québec subit les progressions et les remises en question de l'État-providence québécois. Enfin, tout en étant québécoise à part entière au plan juridique, l'agglomération de Hull obéit aux fluctuations de la capitale politique canadienne et est en voie de troquer définitivement son passé industriel contre son avenir tertiaire tout au long des années 70.

#### ◇ Des régimes juridiques particuliers

L'évolution du processus d'urbanisation qui rend compte des positionnements particuliers des centres de Montréal, Québec et Hull entre eux et par rapport à l'ensemble du territoire québécois, permet également de repérer certains traits juridiques propres à ces trois agglomérations. En effet, au moment où diverses mutations de ces milieux urbains arrivaient à terme

(la consolidation des statuts de capitale politique ou économique) et que d'autres semblaient inévitables (la tendance à une plus grande décentralisation fonctionnelle sur le plan régional), le législateur québécois adoptait, en décembre 1969, trois lois créant les seules communautés urbaines et régionales au Québec : la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec, et la Communauté régionale de l'Outaouais<sup>4</sup>.

Cette reconnaissance d'un statut juridique particulier dont l'impact sera souligné en deuxième partie de ce texte, n'était pas nouvelle dans le cas de Montréal et de Québec. Ces deux villes bénéficiaient en effet, depuis leur première incorporation en ville en 1831, de chartes spéciales qui leur reconnaissaient des responsabilités locales et des possibilités d'action beaucoup plus nombreuses que dans le cas des autres municipalités, régies soit par le Code municipal pour les municipalités rurales (environ 1 270), soit par la Loi des cités et villes (environ 260). Ce qui se révéla plus nouveau, au cours des années 60, fut l'attention croissante que témoigna le gouvernement fédéral canadien<sup>5</sup> pour les zones de Montréal, Québec et Hull dans le cadre d'une stratégie économique de mieux en mieux articulée à une stratégie spatiale urbaine (Lithwick 1970; Higgins, Martin et Raynault 1970; Bettison 1975).

À compter de 1970, les villes-centres de Montréal, Québec et Hull devront partager leur autonomie locale, déjà relative, avec les nouvelles instances métropolitaines et, à travers ces dernières, avec le gouvernement provincial qui s'est ménagé des lieux d'intervention financière et de contrôle juridico-administratif importants au sein des organismes métropolitains. Aussi, lorsqu'il s'agira de présenter les actions des gouvernements locaux de Montréal, Québec et Hull, il faudra se souvenir de ces contraintes puisqu'elles rendent compte, du moins en partie, de la nature et de la qualité des réponses qui peuvent émaner des appareils politico-administratifs locaux.

---

<sup>4</sup> La Communauté urbaine de Montréal compte près de deux millions d'habitants lors de sa formation en 1969, soit le tiers de la population totale du Québec. La Communauté urbaine de Québec regroupe un peu moins d'un demi-million d'habitants en 1969. La Communauté régionale de l'Outaouais représente pour sa part moins de 200 000 habitants.

<sup>5</sup> La présence fédérale dans les affaires urbaines québécoises venait à l'encontre d'une division juridique des tâches qui confie aux provinces canadiennes la compétence exclusive sur les instances de décentralisation administrative (les municipalités) qu'elles ont le loisir de créer et d'abolir. Aussi, tout en signifiant au gouvernement fédéral sa détermination à faire respecter les articles de la constitution canadienne, la reformulation des règles juridiques à l'égard des trois agglomérations urbaines les plus stratégiques du Québec permettait au gouvernement provincial québécois de donner une nouvelle impulsion à sa réforme municipale. En dépit de plusieurs tentatives, celle-ci n'était pas parvenue à trouver sa place dans le processus de modernisation de la société québécoise amorcé avec la Révolution tranquille de 1960. À ce sujet, voir Divay et Léveillé 1981.

## ▣ Des villes en liberté surveillée

Pour comprendre les stratégies municipales de Montréal, Québec et Hull à la fin des années 70 et au début des années 80, il est utile de replacer ces villes dans leurs contextes d'évolution en suivant la démarche suggérée par Castells lorsque ce dernier veut rendre compte des villes-centres comme « produit social » (Castells 1972: 280 et sq.). Nous présenterons donc successivement les dimensions économiques, politiques et idéologiques de ces contextes. Nous le ferons en soulignant au passage la marge de manœuvre dont disposent les villes étudiées dans leurs efforts pour tirer parti des contraintes structurelles qui, par ailleurs, limitent, encadrent, et canalisent leurs possibilités d'action. L'actualisation de ces possibilités fera l'objet de la dernière partie de notre texte.

### ◇ Contraintes économiques et voies de dépassement

Les premières années de la décennie 80 marquent l'aboutissement d'un long processus qui a conduit à une interrogation sur la place des villes-centres dans les agglomérations de Montréal, Québec et Hull. Cette interrogation est alimentée par des données démographiques qui traduisent bien les transformations structurelles qui se sont opérées dans l'économie des trois zones urbaines.

La première observation qui a retenu l'attention de l'ensemble des intervenants concerne la démographie puisqu'elle exprime de façon manifeste une régression sérieuse des villes-centres dans leur zone respective. Ainsi, la représentation démographique de Montréal au sein de la Communauté urbaine de Montréal passe de 61% à 57% entre 1974 et 1984. À Québec et à Hull, la chute est encore plus prononcée : la part de la ville de Québec au sein de la Communauté urbaine de Québec passe de 43% à 36%, alors que celle de Hull passe de 37% à 29% (voir tableau 1).

Déjà significatives en elles-mêmes, ces données prennent cependant tout leur relief lorsqu'elles sont précisées par quelques éléments tirés de l'analyse des mouvements que les sociologues urbains connaissent bien. Comme dans plusieurs villes-centres européennes et nord-américaines<sup>6</sup>, nous constatons, en effet, à Montréal, à Québec et à Hull que les couches sociales les plus favorisées se déplacent de la ville-centre vers la banlieue laissant, par le fait même, sur le territoire de la ville-centre, une population que l'on dit captive et qui est formée principalement de groupes socio-économiques

---

<sup>6</sup> La situation des villes américaines est bien décrite dans Castells 1976. Voir également Beauregard 1973; Beauregard et Dupont 1983.

**TABLEAU 1**  
**Population de la ville et de la Communauté urbaine**  
**ou régionale, 1974-75 et 1984**

	1974-75			1984		
	Ville <sup>1</sup>	Communauté urbaine ou régionale <sup>2</sup>	% (1) ÷ (2)	Ville <sup>1</sup>	Communauté urbaine ou régionale <sup>2</sup>	% (1) ÷ (2)
Montréal	1,193,000	1,967,095	60,6	1,005,000	1,760,164	57,1
Québec	187,533	437,460	42,9	163,800	458,600	35,7
Hull	62,760	168,615	37,2	55,100	189,680	29,0

Sources : *Analyse budgétaire, municipalités du Québec, Année financière 1974-75*. Québec, Bureau de la Statistique du Québec.

*Analyse budgétaire des municipalités 1984*. Québec, Bureau de la Statistique du Québec.

moins fortunés, de personnes âgées, de familles monoparentales, de personnes seules (chambreurs et autres) et d'assistés sociaux<sup>7</sup>.

Pas étonnant, dans ces conditions, que les premières réactions des villes-centres aient été, au cours de la décennie 70, de rénover le centre-ville et les quartiers limitrophes par des programmes de démolition, de remembrement de terrains et de reconstruction. Les entrepreneurs et les promoteurs hésiteront, dans un premier temps, à suivre le mouvement, puis s'ajusteront graduellement par la construction de tours d'habitation et de condominiums s'adressant à ceux que les transformations des structures de l'économie des villes-centres hissent au rang des catégories socio-économiques désirables et désirées (cols blancs, jeunes professionnels, cadres d'entreprises, etc.).

<sup>7</sup> Comme exemple de l'écart qui sépare la ville-centre et les banlieues, nous retenons le revenu total médian selon le sexe, qui décrit la situation en 1981. La position plus favorable de la région métropolitaine de recensement lui vient du niveau socio-économique plus élevé des banlieues.

		RMR <sup>1</sup>	Ville
Montréal	H	\$15,183	\$12,026
	F	\$ 7,012	\$ 6,643
Québec	H	\$15,283	\$12,580
	F	\$ 6,848	\$ 6,280
Hull	H	\$16,758	\$13,239
	F	\$ 8,156	\$ 7,119\$

Sources : Catalogue 95-965, 95-959 et 95-945. *Recensement du Canada de 1981*. Statistique Canada.

<sup>1</sup> RMR : Région métropolitaine de recensement.

Dans la première partie du texte, nous avons rendu compte de ces transformations en affirmant que les trois agglomérations faisant l'objet de notre analyse avaient consolidé leur vocation en tant que capitale économique (Montréal), capitale politique (Québec), ou zone de débordement tertiaire et résidentielle de la capitale politique canadienne (Hull). Il importe maintenant de préciser que ces mutations, dont nous venons d'esquisser les contours démographiques, se sont d'abord présentées sous l'angle de contraintes économiques inquiétantes pour les villes-centres avant de révéler des potentialités exploitables par les intervenants publics et privés de ces villes.

En dépit de quelques variations à la hausse dans l'une ou l'autre ville et pour l'un ou l'autre des indicateurs traditionnellement utilisés pour l'évaluation de la santé économique des agglomérations urbaines, nous pouvons affirmer que, de façon générale, les villes de Montréal, Québec et Hull ont connu, au cours des années 70, une période de stagnation, voire même de décroissance économique.

Dans les trois villes, par exemple, le tableau des permis de construction accordés entre 1969 et 1983 témoigne d'une décroissance des investissements, mises à part quelques exceptions, coïncidant, à Montréal, avec la préparation et la tenue des Jeux olympiques de 1976, et à Hull avec les investissements gouvernementaux du début de la décennie 1970. Québec, qui ne fait pas l'objet de grande intervention ponctuelle similaire à celle de Montréal ou de Hull, subit une décroissance constante des investissements (tableau 2).

Le secteur industriel, à Montréal, est le plus durement frappé, avec une stagnation très importante. Par contre, les investissements domiciliaires indiquent une certaine relance économique qui place Montréal dans une situation plus favorable que les deux autres villes-centres. De plus, tout en étant visiblement soumise à la concurrence des centres d'achats installés en banlieue depuis le milieu des années cinquante, Montréal ne voit quand même pas ses nouveaux investissements commerciaux dégringoler au rythme observé à Québec et à Hull. Enfin, le tableau des permis rend compte de la décentralisation territoriale de l'agglomération québécoise au détriment de Québec et de celle de l'agglomération hulloise au détriment de la ville de Hull (Andrew, Bordeleau et Guimont 1981: 17-58).

Comme complément à ces données sur la valeur des permis de construction émis, il faut tout de suite ajouter que la croissance relative des activités économiques reliées au commerce, aux finances et aux services signale une tertiarisation progressive des trois villes-centres (tableau 3). Entre 1971 et 1981, l'opposition des écarts positifs et négatifs dans la part relative prise par les diverses activités économiques montre que les trois villes sont soumises au même courant caractérisé par une diminution de l'emploi manufacturier, de l'emploi relié aux travaux de construction et aux transports, en même temps qu'une augmentation dans les secteurs du commerce, des



**TABLEAU 2**  
**Évolution de la valeur des permis de construction émis par les trois villes-centres, 1969-1974-1979-1983**  
**(\$000. constants 1971 = 100%)**

Types de construction :		Domiciliaires	Industrielles	Commerciales	Institutionnelles et gouvernementales	Total
<b>Montréal</b>	1969	35,163.	58,161.	38,653.	69,044.	201,020.
	1974	27,407.	15,643.	146,600.	42,216.	231,866.
	1979	37,730.	5,508.	26,961.	22,127.	92,326.
	1983	95,308.	6,021.	30,227.	18,406.	149,962.
<b>Québec</b>	1969	16,569.	325.	23,470.	40,831.	81,196.
	1974	8,667.	2,384.	21,531.	13,490.	46,072.
	1979	16,438.	1,826.	17,739.	6,505.	42,509.
	1983	17,739.	411.	6,878.	4,577.	29,605.
<b>Hull</b>	1969	13,200.	213.	3,067.	501.	16,983.
	1974	6,811.	1,042.	2,639.	46,968.	57,460.
	1979	1,881.	308.	1,761.	2,555.	6,505.
	1983	9,890.	0.3	1,924.	1,718.	13,559.

Note : La conversion en dollar constant est effectuée sur la base de l'indice des prix, dépense nationale brute.

Source : Catalogue no 64-203, Bureau fédéral de la Statistique, 1969, Catalogue no 64-203, Statistique Canada, 1974, 1979 et 1983.

**TABLEAU 3**  
**Population active selon la division des activités économiques (lieu de résidence)**  
**en pourcentage de la population active totale**

	Montréal		Québec		Hull	
	1971	1981	1971	1981	1971	1981
Activités primaires	0,2	0,3	0,5	0,5	0,3	0,7
Manufactures	25,4	24,4	10,8	9,1	10,8	8,1
Bâtiments et travaux publics	4,3	3,4	5,1	3,6	7,6	4,8
Transport, communications, services publics	9,0	8,8	6,7	6,1	6,6	6,2
Commerce	14,3	15,3	14,1	15,4	12,1	12,7
Finances, assurances, aff. immobilières	5,2	5,7	3,6	5,2	3,8	4,2
Socio-culturel, serv. personnels serv. aux commerces	25,9	34,1	27,9	36,5	25,4	33,6
Adm. publ. & défense	5,2	5,4	19,6	19,5	23,2	26,4
Autres et non spécifié	10,4	2,6	11,6	3,9	10,1	3,2
<b>TOTAL</b>	<b>510960</b>	<b>504005</b>	<b>71905</b>	<b>80290</b>	<b>25715</b>	<b>29925</b>
<b>%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : Catalogue 94-738. Vol. III Part 4 (Bulletin 3.4-1), Statistique Canada, 1971.  
 Catalogue 95-945. Recensement du Canada 1981. Statistique Canada, 1981.

finances, des services privés qui connaissent une croissance très forte (Polèse et Stafford 1984: 40-57), et des services publics qui affichent une croissance plus faible à Montréal et à Hull, et même une décroissance légère à Québec.

Au cours des années 70, le mouvement observé à Hull est à l'inverse de celui enregistré à Québec où le gouvernement québécois a résolu de procéder à une décentralisation des bureaux gouvernementaux dans les quartiers périphériques et même dans les banlieues immédiates de Québec de façon à décongestionner la colline parlementaire et le centre historique de la vieille capitale. La persistance de cette stratégie de la part du gouvernement provincial explique, d'ailleurs, la surveillance jalouse exercée par la ville de Québec à l'encontre de la moindre tentative de déménagement de bureaux gouvernementaux de Québec à Montréal. Cette dernière demeure donc très peu pourvue en emplois tertiaires étatiques.

Cette allusion à la stratégie de gestionnaires publics de la ville de Québec nous permet de souligner dès à présent qu'à Québec comme à Hull, les gouvernements locaux seront progressivement conduits, au cours des années 70, à miser sur leur proximité par rapport aux lieux d'où s'expriment les appareils étatiques québécois et canadien et à concevoir leurs stratégies économiques à partir des atouts spécifiques que leur octroie cette proximité. L'insistance mise sur les atouts locaux par l'ensemble des intervenants publics et privés à la fin des années 70 et au début des années 80 s'alimente donc, selon nous, aux évolutions structurelles de l'économie. Elle se concrétise dans une pratique volontariste qui valorise la notion de « faire avec ce dont on dispose sur place » (McDonough 1983). Ainsi, devant la carence d'investissements majeurs qui feraient grimper les valeurs des permis de construction, on (re)découvre l'importance de la PME (petite et moyenne entreprise), des artères commerciales de quartier, et de l'ensemble des équipements collectifs publics et privés en tant qu'éléments centraux d'une remise en valeur des quartiers du centre-ville à des fins de réappropriation par les catégories socio-professionnelles bénéficiaires de la tertiarisation de l'économie.

Est-ce que les gestionnaires publics municipaux ont bénéficié d'une marge de manœuvre gouvernementale suffisante pour amorcer une politique de dépassement des contraintes économiques au cours de ces années ? La configuration des forces politiques a-t-elle été un obstacle, un appui, ou une donnée négligeable dans la formation et la mise en œuvre de stratégies d'appoint eu égard à la conjoncture ? En d'autres termes, les contraintes politiques observées dans les trois villes ont-elles empêché leurs appareils politico-administratifs d'exercer une certaine autonomie et de mener, d'une façon relativement libre, une politique municipale spécifique.

### ◇ Une scène politique relativement calme

Le contexte politique et institutionnel à l'intérieur duquel les trois villes ont évolué peut s'analyser en tenant compte de deux dimensions : celle qui découle de la place des villes-centres au sein des institutions métropolitaines ou régionales immédiates; celle qui décrit la scène politique à l'intérieur de chaque ville-centre.

En 1969, le gouvernement provincial procède à un remodelage institutionnel d'importance en adoptant trois lois créant les Communautés urbaines de Montréal et de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais. Ce nouveau cadre supra-municipal ajoutera quelques contraintes à l'action des villes-centres déjà bien pourvues sous ce rapport, mais il permettra également à celles-ci de mieux répartir la pression financière en partageant désormais les coûts de certains services très coûteux avec un ensemble de partenaires que le législateur détermine de façon autoritaire. À terme, Montréal et Québec s'accommoderont fort bien des instances métropolitaines. On peut même avancer l'hypothèse que, sans elles et plus particulièrement sans le mécanisme de répartition des coûts, les villes-centres n'auraient probablement pas été en mesure de rassembler les ressources qui leur seront essentielles pour amorcer de nouvelles stratégies à la fin des années 70.

Nous ne pouvons certes pas infirmer, ni confirmer, cette hypothèse dans le cadre de cet article. Par contre, des observations que nous avons faites, il ressort que les gouvernements supra-municipaux n'ont pas empêché les villes-centres de développer une ligne politique propre, parfois à l'encontre des partenaires imposés, parfois en profitant de ces mêmes partenaires.

Si les autorités montréalaises ont adhéré avec réticence à la CUM en 1969<sup>8</sup>, elles en ont tiré un certain profit par le souci constant de faire partager le maximum de frais des services non strictement montréalais à l'ensemble des partenaires de la CUM. De plus, la ville-centre a opposé une fin de non-recevoir à toute tentative d'ingérence du niveau supra-municipal dans ses affaires, et elle s'est opposée avec succès jusqu'à maintenant aux esquisses de schéma d'aménagement dans la mesure où étaient impliqués le moindre morcellement du territoire montréalais ou la moindre atteinte à la prépondérance de la centralité montréalaise.

Quinze ans après la création de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), le schéma d'aménagement prévu pour 1973 selon la loi, n'est pas

---

<sup>8</sup> Léveillé 1980 et Benjamin 1975. Les deux expériences de gouvernement métropolitain qui ont précédé la Communauté urbaine de Montréal ont laissé une tache noire dans la mémoire de tous les futurs partenaires. Les villes de banlieue craignent toute solution métropolitaine qui exigerait une mise en commun de plus en plus articulée avec l'« impérialiste » ville de Montréal. Celle-ci, pour sa part, estime que toute formule métropolitaine qui n'attribue pas aux élus montréalais le contrôle des processus décisionnels risque de conduire à un cul-de-sac pour la ville-centre, comme ce fut le cas dans les deux autres tentatives.

encore adopté et la controverse la plus vive concerne toujours l'opportunité de favoriser l'émergence de sous-centres pour décongestionner le centre-ville montréalais. Du côté du regroupement municipal, aucun plan ne semble devoir, dans un avenir prévisible, modifier la nature du rapport de forces entre les entités municipales formant la Communauté urbaine. En fait, seule la ville de Montréal est parvenue, depuis 1970, à agrandir son territoire par l'annexion d'une ville de banlieue en 1981. Enfin, le gouvernement provincial a dû affronter une coalition montréalaise très diversifiée et pratiquement unanime avant d'imposer une réforme du mode de représentation faisant une plus large place aux villes de banlieue au sein de la Communauté urbaine de Montréal en 1982.

Bien qu'importante, cette dernière réforme ne modifie pas vraiment la marge de manœuvre de la ville de Montréal dans sa gouverne politique et administrative. Les principaux instruments de gestion de l'occupation du sol demeurent toujours entre ses mains. Les particularités juridiques qui lui sont reconnues en vertu de sa Charte spéciale persistent : non nécessité de se soumettre au processus de référendum lors de modifications à ses règlements de zonage, pouvoirs étendus d'expropriation, même à des fins privées, formule d'investissements par organismes para-gouvernementaux, etc. Les grandes décisions concernant le partage des coûts métropolitains ne sont pas remises en question. Bref, la réforme de 1982 ne semble pas avoir fait émerger une instance supra-municipale capable de freiner l'activité autonome de la ville de Montréal.

De ce point de vue, la ville de Québec ne dispose pas d'autant d'atouts que la ville de Montréal. Aussi, le fonctionnement de la Communauté urbaine de Québec se révèle être une contrainte plus sérieuse à l'action des autorités publiques de Québec. La raison principale de cette différence entre les deux situations tient au fait que l'évolution du rapport des forces au sein de la Communauté urbaine de Québec a progressivement déclassé la ville de Québec.

En 1969, la ville de Québec, de connivence avec le gouvernement provincial, s'était faite le promoteur de la formation de la Communauté urbaine de Québec (Quesnel-Ouellet 1971; Godbout 1971). Elle dut, par contre, en 1976, se soumettre à un compromis qui modifia sensiblement son influence au sein de la Communauté urbaine et au sein de l'agglomération. En effet, à la faveur d'un important réaménagement institutionnel qui réduisit le nombre des municipalités membres de la Communauté urbaine de 26 à 13, la ville de Québec fut contrainte de partager son leadership avec trois autres villes importantes : Ste-Foy, Charlesbourg, Beauport. Elle n'est pas parvenue à tirer autant de profit que la ville de Montréal de l'absence du schéma d'aménagement prévu dans le texte législatif de 1969. En fait, cette absence de ligne directrice a laissé le champ entièrement libre aux municipalités et à leurs stratégies d'accueil des investisseurs et des promoteurs de toute catégorie, ceci au point de convaincre les autorités

publiques de la ville de Québec de demander un moratoire dans le développement de l'espace périphérique de la ville-centre et de revendiquer, auprès du gouvernement provincial, une intervention autoritaire afin de rentabiliser les équipements collectifs concentrés sur son territoire.

Sans avoir épuisé les avantages qu'elle a pu tirer de la Communauté urbaine dans le but de se constituer une réserve de ressources et d'énergies pour réagir aux contraintes de son évolution structurelle, Québec doit, plus que Montréal, fonctionner à l'intérieur d'un organisme métropolitain qui lui oppose certaines résistances.

Une telle configuration de forces se retrouve dans l'agglomération hulloise avec encore plus de conséquences négatives pour la ville de Hull (Andrew, Bordeleau et Guimont 1981)<sup>9</sup>. En effet, la position de celle-ci au sein de la Communauté régionale de l'Outaouais est de plus en plus faible et les autorités municipales ont récemment décidé que la participation de la ville au fonctionnement de l'institution régionale était désormais contraire à la promotion de ses propres intérêts. Deux événements sont plus particulièrement évoqués à l'appui de cette prise de position. Le regroupement des forces municipales en 1974 est venu sanctionner une répartition de l'influence dans laquelle la ville de Hull est perdante. De même en est-il du schéma d'aménagement régional adopté en 1975. Plutôt que de propulser les effets de la rénovation dont la ville de Hull avait été le théâtre entre 1965 et 1975, ce schéma exprime une volonté de faire porter l'attention ailleurs que sur le territoire de Hull. Aussi, la ville de Hull n'est plus en mesure de compter sur l'institution régionale pour se délester de certaines obligations et ainsi se consacrer avec plus de liberté à l'élaboration d'une stratégie autonome. Elle doit puiser à ses propres ressources dans un contexte institutionnel qui, en s'ajoutant à ses contraintes économiques particulières, lui laisse une marge de manœuvre très étroite.

Est-ce que la ville de Hull est au moins capable de présenter un front politique uni pour articuler une réaction ? Comment se compare-t-elle, sur ce plan, avec les deux autres villes-centres ?

Contrairement à ce qui se produit à Montréal et à Québec, l'aménagement des forces politiques locales à Hull ne bénéficie pas d'un centre intégrateur puissant sous la forme d'un parti politique municipal susceptible d'exercer un contrôle certain sur les stratégies d'action. Depuis l'entrée des partis politiques sur la scène électorale hulloise en 1975, aucune force politique n'est parvenue à s'imposer ni du côté des groupes traditionnels, ni du côté des groupes populaires. Les partisans du Parti Québécois et du Parti Libéral du Québec ont bien tenté d'investir la scène municipale, mais sans grand

---

<sup>9</sup> Pour une description de la situation actuelle à Hull, voir le discours prononcé par le maire Michel Légère lors de l'adoption du budget de la ville de Hull par le conseil municipal, le 13 décembre 1984.

succès (Quesnel-Ouellet 1982). Aussi, les alliances politiques sont en mou-  
 vance et l'émergence d'un grand parti civique ou d'un grand parti populaire,  
 comme à Montréal ou à Québec, ne semble pas être sur le point de se réa-  
 liser.

Dans ces deux villes, les partis civiques, partis qui se ressemblent comme  
 des frères jumeaux aussi bien en terme de membership et d'organisation  
 que de programmes, dominant la scène politique locale depuis 1960 à  
 Montréal et depuis 1965 à Québec (Léveillé 1982; Quesnel-Ouellet 1976).  
 Tout au long des années 70, ils ont présenté un front commun sans faille  
 dans la défense des stratégies des villes-centres au sein des organismes supra-  
 municipaux et dans leur confrontation avec les principaux partis d'oppo-  
 sition issus, au tournant des années 70 dans les deux villes, des mouvements  
 populaires de revendication en faveur de meilleures conditions de vie ur-  
 baine. Certes, ces partis d'opposition ont imprimé à la vie politique de  
 Montréal et de Québec un dynamisme dont les partis au pouvoir ont dû  
 tenir compte. Mais, dans l'ensemble, ils n'ont pas représenté un obstacle  
 sérieux à l'action des autorités en place.

Si nous devons comparer le degré de contrainte imposée à l'action des  
 villes-centres de Montréal et de Québec par l'encadrement institutionnel  
 supra-municipal d'une part, et par la présence de partis politiques d'oppo-  
 sition d'autre part, nous aurions tendance à conclure que le premier facteur  
 a été, en règle générale, beaucoup plus contraignant que le second.

#### ◇ La symbolique urbaine

Certains analystes et réformateurs urbains estiment qu'un nouveau sys-  
 tème d'attitudes inspirées de l'idéologie du « small is beautiful » est en  
 voie de déclasser l'ancienne idéologie du progrès et de la croissance à la-  
 quelle se sont abreuvés les groupes et les partis politiques municipaux do-  
 minants depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale (Marsan 1983).  
 Peu spectaculaire parce que travaillant dans les profondeurs de la société  
 urbaine, ce système serait tout de même parvenu à ériger certaines barrières  
 aux intervenants publics et privés occupant les postes de commande. Au  
 delà des contraintes qu'auraient pu imposer les groupes et les partis d'oppo-  
 sition, une contre-symbolique serait donc à l'œuvre pour encadrer les stra-  
 tégies d'action des villes-centres. Ainsi, les préoccupations pour la qualité  
 du milieu de vie ont généré un mouvement en faveur de l'accès visuel au  
 fleuve, à Montréal, qui freine certains projets de construction au centre-  
 ville. Par ailleurs, certains groupes ethniques (grecs et italiens par exemple)  
 traduisent dans l'espace de leurs quartiers des particularismes dont les  
 autorités montréalaises doivent tenir compte.

Cette appropriation de l'espace à des fins soit de confirmation d'une  
 spécificité ethnique, soit de recherche d'une qualité de vie, se retrouve,

mais à un degré moindre, à Québec et à Hull. Dans les trois villes cependant, ces quelques manifestations de contre-idéologie sont noyées dans une idéologie du grandiose et de la croissance qui est loin d'être en régression. Par exemple, l'implantation de l'édifice de la Société Radio-Canada et du complexe Desjardins dans la partie est de Montréal représente non seulement la force de la communication de l'État fédéral, ou du mouvement coopératif, mais aussi une prise en charge de la centralité montréalaise par le groupe francophone. À Québec et à Hull, l'érection d'édifices à bureaux et de complexes hôteliers et commerciaux reliés aux grandes chaînes internationales représente l'ouverture sur le monde, le progrès et la modernité. Adoptant de nouvelles formes, ces édifices s'imposent dans un environnement au gabarit traditionnellement réduit, et traduisent dans l'espace la substitution d'une fonction urbaine d'échange et de gestion à une fonction anciennement résidentielle.

Outre leurs particularités locales, ces interventions dont le contenu symbolique ne nous semble pas sans importance, partagent certaines caractéristiques. D'abord, elles ont toutes entraîné des démolitions et même parfois la disparition totale ou partielle de quartiers ouvriers comme l'île de Hull, le « faubourg à m'lasse » à Montréal, ou une partie du quartier St-Jean-Baptiste à Québec<sup>10</sup>. En deuxième lieu, ces projets ont tous été entrepris par l'État en collaboration avec les grands entrepreneurs. Axés sur le progrès et le modernisme, ils sont ainsi porteurs de légitimité pour les intervenants puisqu'ils projettent dans l'espace les valeurs qui justifient et qui appuient socialement leurs pratiques. Le cadre bâti, le parc, la promenade communiquent des symboles à propos desquels il est difficile d'être en désaccord à moins de risquer les reproches de la mesquinerie ou de l'intérêt particulier (EZOP-Québec 1981: 367-382). Par leur contenu idéologique, ces formes structurent l'espace, le hiérarchisent en posant spatialement les valeurs principales telles le progrès, le modernisme, le développement économique, et les valeurs secondaires, telles l'harmonie, la beauté, ou même l'utilité. Ces valeurs viennent confirmer et concrétiser dans l'espace les rapports sociaux déjà structurés économiquement et politiquement.

Sans nier l'existence ou la pénétration subtile d'une nouvelle symbolique urbaine, en rupture avec l'ancienne, nous croyons qu'elle n'a pas, à ce jour, constitué une entrave importante à la manière traditionnelle de gérer les villes de Montréal, Québec et Hull. Certains concepts empruntés à cette symbolique ont certes été manipulés par les politiciens les plus habiles, mais sans modifier substantiellement la voie routinière d'occuper le pouvoir et de promouvoir les stratégies d'action des villes-centres. Tout comme pour les dimensions économiques et politiques passées en revue, cette dimension potentiellement contraignante a laissé beaucoup de latitude aux autorités publiques des villes de Montréal, Québec et Hull.

---

<sup>10</sup> Selon Jean-Claude Marsan (1983: 131): « La pire conflagration de l'histoire de Montréal, celle de l'été 1852, n'a pas détruit plus de logements que le gouvernement fédéral pour accommoder son horrible tour de Radio-Canada ».



## ▣ **Les interventions municipales à Montréal, Québec et Hull**

Le contexte spécifique des années 70 a progressivement contraint les villes de Montréal, Québec et Hull à intervenir selon les modalités nouvelles. Faut-il parler de simples ajustements de stratégies ? Ne convient-il pas plutôt de qualifier les nouvelles interventions de changements fondamentaux d'orientation ? Nous tentons de répondre à ces questions en distinguant trois types d'actions municipales : les politiques de rationalisation administrative et budgétaire, les politiques de rentabilisation des équipements et les politiques de régulation sociale.

### ◇ **Rationalisation administrative et budgétaire**

La mise sur pied par le gouvernement québécois des Communautés urbaines de Montréal et de Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais a constitué une réforme institutionnelle majeure dont les incidences financières furent positives pour les trois villes-centres. Aussi, ces dernières n'ont pas abandonné, au cours des années 70, l'idée de tirer le meilleur parti de ces institutions. En permettant qu'une partie substantielle des dépenses des villes-centres (le transport en commun, l'assainissement des eaux, la protection publique) soit prise en charge par l'ensemble des populations et des intervenants métropolitains ou régionaux, les gouvernements supra-municipaux représentent encore une solution partielle aux difficultés financières de ces dernières.

Solution partielle disons-nous, puisque dans le contexte de la fin des années 70 et du début de la décennie 80, les champs d'action et, surtout, les capacités d'intervention des institutions communautaires sont généralement moins appropriés qu'ils ne l'étaient en 1970. Il ne faut donc pas s'étonner que les innovations institutionnelles et les réaménagements budgétaires les plus marquants soient portés au crédit des villes-centres. À Montréal, comme à Québec et à Hull, la mise sur pied de nouveaux appareils administratifs (le service du contrôleur général et la Commission d'initiative et de développement économique à Montréal), tout comme l'abolition ou le regroupement d'anciens services, sont monnaie courante depuis cinq ou six ans. Et dans tous les cas, les justifications sont fondamentalement les mêmes : rationalité administrative, productivité, plus grande pertinence de l'appareil politico-administratif, et, suprême justification, rigueur et bonne gestion financière. En dépit des apports positifs des instances supra-municipales sur ce dernier aspect, la santé financière des villes-centres demeure donc fragile.

La mutation des structures économiques des trois villes les place en effet dans une situation financière difficile. Le poids du développement accéléré des équipements collectifs, financé à même des emprunts, se fait sentir. En 1981, plus de 20 pour cent des montants prévus au budget muni-

cipal sont réservés au remboursement d'une partie des emprunts et plus particulièrement au paiement de l'intérêt sur ces emprunts (27% à Montréal, 20% à Québec et 24% à Hull).

De plus, les dépenses continuent de croître malgré les efforts de restriction. Ainsi, les dépenses courantes augmentent-elles de 24% à Montréal, de 31% à Québec et de 46% à Hull (Tableau 4). Du côté des revenus, la base d'imposition s'est rétrécie avec l'exode en périphérie ou la fermeture de bon nombre de commerces.

**TABLEAU 4**  
**Dépenses courantes, Montréal, Québec et Hull**  
**1974-75 et 1984 (\$000. constants, 1971 = 100%)**

	1974-75	1984	△
Montréal	\$271,9	\$337,4	24%
Québec	\$ 42,2	\$ 55,2	31%
Hull	\$ 9,0	\$ 15,5	46%

Note : La conversion en dollar constant est effectuée sur la base de l'indice des prix, dépense nationale brute.

Source : *Analyse budgétaire municipalités du Québec. Année financière 1974-75.* Québec, Bureau de la Statistique du Québec. *Analyse budgétaire des municipalités 1984.* Québec, Bureau de la Statistique du Québec.

La confection des budgets de dépenses s'effectue en tentant de réaliser un compromis entre les postes budgétaires inévitables et les programmes qu'il importe de lancer si les autorités politiques en place veulent promouvoir leur stratégie de réponse aux contraintes structurelles de leur évolution. Aussi, malgré un contrôle administratif de plus en plus serré dans l'élaboration des prévisions budgétaires, et en dépit des pressions exercées par les partis d'opposition à Montréal et à Québec pour modifier le tableau général des dépenses, l'importance relative des grandes composantes budgétaires demeure sensiblement la même : les services traditionnels de voirie, d'aqueduc, d'égout et de protection publique accaparent la part du lion, alors que les services nouveaux de loisirs et de culture se taillent très difficilement une place au soleil budgétaire. Il en va de même au niveau des instances supra-municipales. Le poste budgétaire qui prenait la majeure portion des dépenses au moment de la création des Communautés urbaines de Montréal et de Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais demeure le transport en commun, tandis que chaque organisme s'engage dans des

activités spécifiques importantes : soit la sécurité publique à la CUM, l'assainissement des eaux et le traitement des données à la CUQ, et l'assainissement des eaux à la CRO.

À ce palier institutionnel, les forces d'opposition des villes-centres ont encore moins de possibilité d'action qu'au niveau municipal puisqu'elles y sont inévitablement très minoritaires (à Montréal) ou quasi absentes (à Québec). De plus, les détenteurs du pouvoir dans les conseils de ville des villes-centres refusent systématiquement que le débat sur les priorités budgétaires des gouvernements supra-municipaux soit mené au sein de leurs conseils municipaux. La dynamique propre à la CRO se présente en des termes différents, puisqu'il n'y a pas de partis d'opposition à Hull et que cette ville-centre n'occupe pas au sein de la CRO la place prépondérante que Montréal et Québec détiennent dans leur communauté urbaine.

En perpétuant ces pratiques budgétaires, tout en poursuivant l'objectif de réduire les dépenses municipales, les villes-centres s'obligent à revoir à la baisse certaines pratiques administratives dont les employés et les contribuables payent les frais. Ainsi, les rapports salariaux se détériorent pour interrompre le climat de bonne entente qui régnait entre la municipalité et les syndicats regroupant ses différentes classes d'employés. Les retards dans la signature des conventions collectives et les restrictions des augmentations salariales provoquent des affrontements. Plus fondamentales encore sont les modifications apportées à la structuration administrative elle-même, qui modifient le rapport salarial pour faciliter la polyvalence des employés et réduire une spécialisation des tâches jugée inefficace et coûteuse. À Montréal et à Québec, cette polyvalence est particulièrement recherchée dans le secteur des travaux publics où elle est réalisée au terme d'un long processus de mise en situation et d'incitation de la part des gestionnaires municipaux. Avec une nouvelle souplesse dans l'affectation du personnel, il devient moins difficile de réduire les effectifs municipaux soit par la pré-retraite, soit en ne remplaçant pas les postes laissés vacants.

Ces décisions administratives sont réservées au comité exécutif de la ville dont les pouvoirs sont élargis au détriment des possibilités d'intervention du conseil municipal. Composé de conseillers du parti majoritaire seulement, à Montréal et à Québec, le comité exécutif obtient, par amendements à leur charte spéciale ou par une dérogation, une discrétion de plus en plus grande dans l'octroi de contrats à des entrepreneurs extérieurs, et dans les décisions d'aménagement (voies de circulation, stationnements, permis de construire et de démolir, zonage). Ce nouveau partage des compétences éloigne des débats de plus en plus de questions reliées à la restructuration de la ville, puisque le comité exécutif est un organisme qui siège à huis clos. Il manifeste aussi un mouvement de centralisation et de dépolitisation des questions urbaines qui entraîne, par ailleurs, une augmentation de la marge de manœuvre du pouvoir en place qui reste maître de ses stratégies face aux contraintes.

Enfin, les contraintes financières imposent aussi une nouvelle approche à la consommation des services municipaux. Dans les cas où cela est possible, Montréal, Québec et Hull imposent une tarification en échange de l'utilisation des équipements collectifs (en loisirs, par exemple) ou de la consommation de certains biens et services (eau potable, déneigement, collecte des ordures ménagères spéciales, par exemple). La tarification la plus lourde collectivement est probablement dans le domaine du transport en commun, où la CUQ, la CUM et la CRO imposent à l'utilisateur de défrayer environ quarante pour cent de ses dépenses d'opération. La gestion de ce service coûteux par l'organisme régional empêche que les villes-centres ne soient tenues responsables de cette tarification, ce qui ne risque pas de ternir leur image tout en imposant aux municipalités de banlieue de participer au paiement d'un service dont elles ne sont peut-être pas les principales bénéficiaires.

#### ◇ Rentabilisation des équipements

Les stratégies de rationalisation budgétaire et administrative imposent un nouveau rapport aux équipements collectifs existants et à l'espace. Puisque l'impact négatif de la restructuration des décennies précédentes s'était fait sentir surtout au centre-ville, les diverses interventions municipales du début des années 80 porteront principalement sur la « rentabilisation » du centre-ville. La stratégie n'est toutefois pas nouvelle puisque Montréal, Québec et Hull tentent depuis vingt ans de relancer les activités commerciales et tertiaires du centre-ville. Après avoir raté cet objectif avec la construction du Mail St-Roch, la municipalité de Québec appuie le projet de construction par le gouvernement provincial d'un édifice à bureaux (occupé par le ministère de la Justice) et élabore elle-même un important projet de gare intermodale et d'édifice à bureaux dans le même quartier ouvrier et d'affaires du centre-ville. Ce projet, encore en plan en 1985, est basé sur la participation d'importantes compagnies de la Couronne (fédérale), de grandes entreprises privées et du gouvernement provincial. Il maintient l'orientation de la revitalisation du centre-ville provincial en fonction de la gestion, tout en ramenant au centre-ville le transport ferroviaire des personnes qui en avait été retiré une douzaine d'années plus tôt (Quesnel-Quellet et Bouchard 1979).

À Montréal, les orientations du gouvernement municipal furent sensiblement les mêmes qu'à Québec, quoique la présence du gouvernement provincial y ait été moins importante dans la mise en œuvre de la partie (ouest) la plus développée et la plus diversifiée du centre-ville montréalais.

La prolifération des tours à bureaux, des places commerciales et des grands hôtels qui ont modifié substantiellement l'image du centre-ville montréalais depuis le milieu des années 60, est attribuable aux entreprises privées, nationales et généralement internationales (Aubin 1977) qui au-

raient reçu un accueil empressé de la part des autorités montréalaises. L'élargissement de rues en boulevards, la fermeture de voies publiques à des fins d'utilisation privée, l'autorisation de jeter des passerelles au-dessus d'une rue, la dérogation à des pratiques routinières de zonage, de subdivision ou d'expropriation, concrétisaient la contribution de la municipalité à l'émergence d'un nouveau centre-ville (Collier 1975; Marsan 1974).

Dans la partie est de ce même centre-ville, les investissements publics fédéraux (ministère du revenu, Place Guy-Favreau, Édifice Radio-Canada), provinciaux (Édifice Hydro-Québec, Université du Québec, Radio-Québec, Palais des Congrès), ainsi que les entreprises liant le gouvernement provincial au gouvernement montréalais (Place des Arts) ou au mouvement coopératif (Complexe Desjardins) sont à l'origine d'une modification du tissu urbain visant à étirer le centre-ville montréalais vers les quartiers traditionnellement habités par les francophones. Même si les résultats ne sont pas à la mesure des efforts suscités par les autorités municipales et consentis par les autres paliers de gouvernement, les autorités montréalaises ont peut-être été encore plus disponibles dans cette partie que dans la partie ouest du centre-ville pour ajuster les moyens d'intervention de la ville à la réalisation d'investissements susceptibles de faire démarrer ou de consolider les fonctions commerciales et tertiaires au centre-ville de Montréal.

La volonté manifeste d'utiliser les investissements réalisés au centre-ville comme moteurs d'une réaction articulée des villes-centres à leurs contraintes économiques spécifiques, a des répercussions sur les questions limitrophes au centre-ville, et inspire un ensemble d'autres programmes visant à rentabiliser les équipements existants sur tout le territoire de la ville. Placés sous le signe de la revitalisation, ces programmes prennent deux orientations principales : densification et « gentrification » de la population d'une part; consolidation des fonctions industrielles et commerciales d'autre part. La *densification* de l'occupation de l'espace se manifeste « de l'intérieur », par la rénovation des logements de façon à les subdiviser pour accueillir un plus grand nombre de ménages. La *gentrification*, ou le remplacement d'une population par une autre dont le niveau socio-économique est plus élevé, est réalisée par la transformation de logements locatifs en condominium et par la construction de logements de luxe et de nouveaux condominiums (Fortin 1981). À Québec, ce phénomène se produit particulièrement dans le quartier bourgeois de la haute-ville alors que celui de la subdivision de logements se voit surtout dans les quartiers ouvriers de la basse-ville.

La ville de Montréal a été plus active que celles de Québec et de Hull dans ses programmes d'aide à l'habitation, en particulier dans les quartiers limitrophes au centre-ville. Quelques années avant que les gouvernements fédéral et provincial ne prennent conscience que le renouvellement de la fonction résidentielle pouvait, ou même devait, adopter d'autres modalités que celle de la démolition-reconstruction dans le cadre de projets de réno-

vation urbaine, la ville de Montréal mettait sur pied, en 1966, un programme de restauration. Par ce programme, elle accordait des subventions couvrant jusqu'à 50% des travaux aux propriétaires contraints de se conformer à son Code du logement ou désireux de rajeunir leurs propriétés. Comme les logements non conformes ou vieillissants étaient concentrés dans les quartiers entourant le centre-ville, ce sont ces territoires qui ont profité des raffinements apportés au programme depuis 1966.

Plus récemment, soit depuis 1979, la ville de Montréal a lancé une opération de mise en valeur de terrains appartenant à la municipalité sous le titre d'« Opération 10,000 logements ». Rebaptisé « Opération 20,000 logements » peu avant les élections de novembre 1982, ce programme consiste à offrir à des entrepreneurs privés, à des prix pouvant soutenir la concurrence avec ceux qui ont cours en banlieue, des terrains bien situés par rapport aux équipements collectifs<sup>11</sup>.

Sans être le seul, ou même le principal facteur de transformation des quartiers en zones de gentrification, les programmes de restauration et ceux qui sont venus s'y ajouter, tels le programme fédéral d'amélioration de quartiers dans les trois villes (PAQ), le programme municipal d'intervention dans les quartiers anciens (PIQA), et le programme municipal d'embellissement des ruelles (Place au Soleil) à Montréal, ont constitué des encouragements aux initiateurs de certains groupes socio-économiques en mobilité ascendante durant les années 70 (Morin 1983).

Enfin, toujours relativement à l'habitation, les trois villes-centres ont créé les organismes para-municipaux (sociétés d'habitation, sociétés de développement, sociétés immobilières) qui complètent le tableau des moyens mis en œuvre pour renouveler la fonction résidentielle dans les quartiers anciens et sur l'ensemble du territoire et ainsi offrir une alternative à l'attrait de la résidence en banlieue.

Cette offensive dans le domaine de l'habitation a été couplée à des programmes visant la consolidation des fonctions commerciales et industrielles. Dans le domaine commercial, la riposte à l'importance croissante des centres d'achat implantés en banlieue prend la forme d'un programme varié de dépenses courantes et de dépenses capitales en vue d'améliorer les infrastructures et le mobilier urbain dans certaines rues commerciales de quartier. Ainsi, à l'intérieur d'un programme intitulé « Revitalisation des artères commerciales » (RAC)<sup>12</sup>, divers services de la ville sont mis à contribution à Montréal et à Québec pour élargir les trottoirs et les paver de

<sup>11</sup> À cette première incitation, s'ajoute une subvention municipale de 1 000\$ par maison au premier acheteur, subvention qui, jusqu'en 1984, était doublée par une subvention provinciale de 1 000\$ également.

<sup>12</sup> Dans le cadre du programme provincial de revitalisation des artères commerciales (1983), il est prévu que la municipalité et le milieu des affaires sont associés et partagent les coûts des projets. Chaque programme doit comprendre une description des interventions projetées et du mode de financement. Deux programmes ont été acceptés à Québec, et une vingtaine à Montréal. À Hull, des projets sont encore à l'étude.

façon moins traditionnelle, pour améliorer le système de stationnement, pour installer de nouveaux lampadaires, etc. Bref, de façon explicite, la municipalité invite les marchands et les populations des quartiers à se replier sur les équipements de la ville-centre plutôt que de chercher, dans les centres d'achats situés hors de la ville, une satisfaction des besoins de consommation.

Dans le domaine industriel, la situation apparaissait, au départ, plus complexe. En effet, depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, l'avenir de Montréal résidait dans le développement de la fonction tertiaire, et les autorités municipales ne s'étaient pas préoccupées de concevoir, encore moins de mettre en œuvre, une politique industrielle digne de ce nom. Les anciennes zones industrielles ne parvenaient plus à retenir les entreprises désirant moderniser leur production ou agrandir leurs établissements. Les terrains nécessaires pour de telles expansions ou pour de nouvelles implantations coûtaient d'ailleurs trop cher pour pouvoir compétitionner avec ceux que les parcs industriels de banlieue offraient en abondance. Il fallait donc agir aussi bien sur les mentalités administratives que sur les données objectives de l'évolution industrielle. Cette double tâche est confiée en 1979, à la Commission d'initiative et de développement économique de Montréal (CIDEM), et à un groupe d'initiatives socio-économiques de quartiers de Québec. Les programmes d'incitations sont proposés aux futurs investisseurs pour rendre encore plus attrayante l'implantation manufacturière dans la ville-centre, à l'intérieur comme à l'extérieur des parcs industriels.

Dans le cas de Hull, la désindustrialisation de la ville est claire depuis la période de l'après-guerre et, en dépit des efforts de la ville au niveau de la création des parcs industriels, une vocation industrielle pour Hull n'est plus considérée de façon sérieuse. La stratégie de rentabilisation du centre est axée sur le tourisme, la récréation et la gentrification de la fonction résidentielle. Sur le plan du tourisme, Hull tente de se tailler une place de plus en plus importante du marché touristique de la capitale fédérale. La décision du gouvernement fédéral de situer le Musée de l'Homme<sup>13</sup> à Hull représente un acquis important. La ville tente maintenant d'ajouter un musée des Chemins de fer. Cet avenir touristique est articulé comme une volonté de représenter « la vitrine du Québec » et ainsi d'être la partie francophone de la grande capitale fédérale.

Cette stratégie implique aussi une gentrification du centre-ville, de façon à créer une ambiance propice au tourisme et à la récréation et également à enrichir la ville de contribuables plus aisés. Cette vision est clairement décrite dans une étude commanditée par la municipalité qui décrit la ville de Hull de l'an 2000 : « L'autre changement fondamental sur l'île de Hull est relié à son caractère résidentiel. Hull est devenue une adresse résidentielle recherchée. Les condominiums s'y sont multipliés. De nombreuses maisons ont été rénovées. Plusieurs autres ont été remplacées par des habi-

<sup>13</sup> Il semble que le nom du musée sera changé avant son ouverture, suite aux pressions des groupes féministes.

tations nouvelles. Peu de choses en hauteur. Beaucoup d'arbres. Le ruisseau de la brasserie est un parc. On y retrouve aussi sur l'île du logement social pour les personnes âgées et des appartements « pas chers » pour les étudiants de l'Université, mais ce ne sont pas les éléments dominants de la situation résidentielle » (SECOR 1984: 22).

#### ◇ Politiques de régulation sociale

Les stratégies des villes de Montréal, Québec et Hull à la fin des années 70 et au début des années 80 ne se limitent pas aux politiques de rationalisation administrative et budgétaire et aux programmes de rentabilisation des équipements des villes-centres. Elles visent également l'organisation des rapports sociaux, et plus spécifiquement les rapports mettant en cause l'État municipal et les groupes économiques d'une part, et l'appareil étatique local et les résidents d'autre part. Dans le premier cas, la concertation accède au statut de nouvel art de gouverner et permet de mettre de l'avant divers modèles visant à institutionnaliser les contacts entre les représentants politiques et administratifs municipaux et les chefs de file du monde économique au niveau de la ville et dans les quartiers. Dans le second cas, on tente d'accréditer la notion de responsabilisation des citoyens à l'égard de certains services municipaux. Bien qu'inspirés par un même objectif, les deux cas obéissent à des trajectoires qui sont, sous certains aspects, inversées.

L'initiation et la consolidation de nouvelles alliances entre l'État municipal et les groupes économiques suivent des voies qui découvrent plusieurs similitudes à Montréal, Québec et Hull.

À Montréal, cette concertation institutionnalisée s'est développée en prenant appui sur la CIDEM autour de laquelle un ensemble de comités sectoriels se sont greffés<sup>14</sup>. Certains secteurs de concertation ne relevaient pas des compétences municipales pour plusieurs de leurs dimensions (le transport par exemple), tandis que d'autres étaient trop soumis aux aléas de la conjoncture (cinéma) ou très sensibles à la récupération par d'autres instances que la seule instance municipale (tourisme). Aussi, en 1984, le Comité exécutif de la ville procéda à une réorganisation de l'ensemble de

---

<sup>14</sup> Au moment de sa création en 1979, les autorités municipales estimaient, en effet, que la conjoncture montréalaise était propice à la mise sur pied d'institutions susceptibles de favoriser la participation directe des principaux groupes économiques à la prise de décision en matière économique. Un comité consultatif de direction, composé du Maire, du Président du Comité exécutif, du directeur-commissaire général de la CIDEM, des présidents des six comités consultatifs sectoriels (cinéma, commerce, industrie, tourisme, transport, habitation) et de huit directeurs de services, devait constituer le sommet de la pyramide de concertation. Six comités consultatifs sectoriels regroupant respectivement entre dix et quinze détenteurs de postes de premier plan dans les domaines de compétence de ces comités, étaient reliés à des commissaires-adjoints de la CIDEM et formaient avec ces derniers la cheville ouvrière de l'offensive économique que la ville voulait engager.



la structure de concertation et de la CIDEM. Il fut décidé de mettre l'accent sur les trois secteurs économiques pour lesquels la ville détient des pouvoirs explicites : l'habitation, l'industrie et le commerce, qui représentent d'ailleurs les trois domaines d'intervention privilégiés de l'administration montréalaise depuis les élections de 1978. Les comités consultatifs dans les secteurs de l'industrie et de l'habitation ont été réaménagés pour répondre aux nouvelles orientations. L'avenir du comité consultatif dans le secteur du commerce est, quant à lui, plus problématique parce que les autorités publiques ont établi, dans ce domaine, un modèle de concertation, qui rend moins nécessaire l'ancien comité consultatif.

Dans le domaine du commerce, un modèle de concertation bien spécifique a été retenu à Montréal et à Québec. Réalisé au niveau des quartiers plutôt qu'au niveau de la ville, il s'articule à partir des artères commerciales ayant fait l'objet d'une attention particulière de l'administration municipale dans un budget de dépenses courantes et de dépenses capitales depuis quelques années. La formule consiste à encourager l'ensemble des contributions à la taxe d'affaires, commerçants et professionnels, d'une artère commerciale déterminée par la ville, à construire un instrument de promotion : la Société d'initiative et de développement de l'artère commerciale (SIDAC), susceptible de réaliser une unité d'action plus efficace que les anciennes associations volontaires de marchands. La municipalité perçoit pour la SIDAC les revenus d'une taxe d'affaires spéciale et les remet en entier au Conseil d'administration de la Société.

Il existe actuellement six SIDAC à Montréal et deux à Québec. Après quelques débats parfois animés entre les marchands désireux de perfectionner cet instrument de défense de leurs intérêts et ceux qui s'accrochent bien d'une manière plus traditionnelle de concevoir leur activité commerciale, il semble que l'administration municipale parviendra à convaincre un plus grand nombre de marchands de l'utilité de former une SIDAC sur leur artère commerciale. Pour la municipalité, il s'agit en quelque sorte de provoquer une forme de concertation nécessaire pour rentabiliser les investissements consentis dans la revitalisation des artères commerciales.

L'institutionnalisation de la concertation à Hull a été réalisée, en 1982, à travers la création d'un comité de développement économique qui a élaboré deux projets majeurs : la création d'un parc industriel de haute technologie et une demande de subvention très considérable faite au gouvernement québécois dans le cadre du programme Revicentre. Le projet de parc industriel est présentement bloqué à cause de l'opposition de la ville de Gatineau, et celui de la revitalisation du centre-ville, axé sur la récréation, le tourisme et la gentrification, n'est pas encore en marche. Néanmoins, l'existence du comité de développement économique a permis la formulation de ces projets, en concertation avec les intervenants du secteur privé et du secteur public.

Ces quelques exemples d'institutionnalisation des contacts entre les représentants politiques et administratifs municipaux et les chefs de file des milieux d'affaires au niveau de la ville et dans les quartiers, permettent de poser, par contraste, la problématique des groupes populaires dans le processus décisionnel des villes-centres qui adoptent une démarche néo-corporatiste (Birnbaum 1982: 79-111) de gestion publique : le gouvernement municipal a-t-il conçu et mis en œuvre, pour les organismes populaires, les mêmes mécanismes de concertation que ceux qui sont maintenant disponibles pour les milieux d'affaires ? La réponse à cette question peut sembler difficile tellement la comparaison exige de précautions.

À Québec, les rapports entre les milieux d'affaires et le pouvoir politique sont cordiaux et soutenus, tandis que les rapports entre les organismes populaires et le parti politique majoritaire au conseil de ville sont plutôt caractérisés par des affrontements et des luttes dont plusieurs ont eu des échos sur la scène politique (Doré et Plamondon 1980; Tremblay 1980). À Montréal, les groupes populaires ont pratiquement abandonné la scène publique après avoir été, au tournant des années 70, au centre d'un effort de formulation d'un projet alternatif urbain (McGraw 1978). Les deux dernières tentatives de remobilisation du mouvement populaire montréalais, soit le Sommet Populaire de 1980 et celui de 1982, ne sont d'ailleurs pas parvenues à soulever l'enthousiasme (Roy 1983). Certes, quelques groupes maintiennent encore l'espoir de construire des fronts communs afin de contrebalancer la structuration du pouvoir qui se réalise au profit des groupes d'affaires. Toutefois, la grande majorité des groupes populaires a réintégré ses quartiers et cherche à tirer, pour soi, le meilleur parti d'une conjoncture que l'on s'évertue, au niveau municipal comme aux autres niveaux de gouvernement, à présenter aux groupes populaires sous l'angle des contraintes budgétaires et des coupures dans les programmes dits sociaux. Ce repli des groupes populaires est également clair à Hull.

Si des questions ayant un impact majeur sur les conditions de vie comme le logement, la rénovation urbaine, ou le transport, restent inaccessibles à leurs représentations organisées, les résidents se sont tout de même vus accorder une certaine partie de la gestion du champ des activités récréatives. Champ d'implication traditionnel pour les citoyens, ces activités sont organisées et animées en partie par des bénévoles et sont, à Québec, gérées par une vingtaine d'organismes polyvalents sectoriels (O.P.S.) créés suite à la réorganisation des loisirs municipaux en 1979. Les O.P.S. constituent des organismes décentralisés, dont les dirigeants, désignés par les résidents des quartiers, disposent de certaines prérogatives concernant les programmes spécifiques qu'ils souhaitent réaliser dans le respect des normes municipales et provinciales. Il leur incombe de recueillir les cotisations des utilisateurs, de verser une partie de ces montants en honoraires aux spécialistes et aux « bénévoles » et une autre partie à la municipalité.

Sans être parvenus à ce degré de « décentralisation », l'organisation de certaines activités récréatives à Montréal, et l'aménagement de certains équipements de loisirs à Hull, sont également confiés, pour quelques-unes de leurs dimensions administratives, à des groupes de résidents sous le noble motif de la responsabilisation progressive du citoyen eu égard aux équipements et à la qualité de sa vie quotidienne en ville.

En plus de permettre l'économie de quelques milliers de dollars aujourd'hui, et beaucoup plus dans l'avenir, ces stratégies ont aussi comme avantage de ne pas conduire à une confrontation directe au sujet des attentes de la population en matière de services publics municipaux. Elles ont, enfin, incidence non négligeable, l'effet d'empêcher de poser ouvertement la question de la disproportion dans la quantité et la qualité des moyens mis en œuvre pour réaliser le modèle de concertation au plan économique d'une part, et la question du régime de responsabilisation au plan social d'autre part.

#### ▣ Conclusion : redéfinition du pouvoir local ?

Est-ce que les stratégies et réponses dont nous venons de faire état sont strictement conjoncturelles ? Est-il inévitable que la redéfinition des règles du jeu politique et administratif dans les villes ne se fasse qu'à l'avantage de certains intérêts déjà favorisés ? Dans quelle mesure ces nouvelles règles du jeu contribueront-elles à faire émerger de nouvelles contraintes, voire même de nouvelles oppositions entre les groupes sociaux urbains ?

Ces questions s'inscrivent dans un débat toujours actuel en anthropologie urbaine comme en sociologie politique urbaine. Nous aimerions donc conclure par une brève réflexion sur les évolutions récentes du « pouvoir local » à l'aide des données présentées dans cette étude.

Au terme d'une synthèse récente sur les facteurs qui ont influencé l'exercice du pouvoir local au Canada, Plunkett et Graham formulent une conclusion que bien peu d'analystes urbains oseront contester quant au fond :

Lorsque plusieurs des caractéristiques des gouvernements urbains contemporains du Canada sont prises en considération (tendance à privilégier un rôle purement centré sur les services, dépendance croissante vis-à-vis les subventions provinciales conditionnelles, fragmentation des responsabilités, réseaux inter-gouvernementaux construits sur la base de considérations professionnelles et fonctionnelles plutôt que sur la base d'une vision politique plus large, absence d'une direction au plan des politiques d'ensemble et au plan de la visibilité gouvernementale), nous devons conclure que les gouvernements locaux s'abandonnent à leur rôle d'agent des intérêts provinciaux au détriment de leur rôle d'interprète de la scène locale (notre traduction).

Pour ces auteurs, les tendances à la marginalisation du palier local de gouvernement se seraient amplifiées au cours des dernières décennies au rythme de l'urbanisation et des contraintes financières que cette urbanisation n'a pas manqué d'imposer aux villes canadiennes. C'est ainsi que, progressivement, les paliers dits supérieurs de gouvernement en seraient venus à prendre le leadership de la politique urbaine au pays, reléguant les gouvernements des villes au rang d'agent-relais des gouvernements fédéral et surtout provincial.

Si tel est le cas, comment alors interpréter les données de notre analyse qui repèrent une série d'initiatives conçues et mises en œuvre par les instances politiques et administratives des trois villes dans le but de réagir aux contraintes économiques, institutionnelles, politiques et idéologiques qui ont accompagné leur développement récent ? Comment ne pas reconnaître, sous cet angle, que les gouvernements locaux de Montréal, Québec et Hull ont agi à titre d'interprètes des intérêts de certains groupes locaux plutôt qu'à titre d'agents-relais des intérêts du gouvernement provincial ou fédéral ?

Il nous semble qu'une bonne façon de concilier les faits observés à Montréal, Québec et Hull et la conclusion à laquelle parviennent Plunkett et Graham (que nous croyons fort juste lorsqu'il s'agit de rendre compte des rapports entre municipalités et gouvernements supérieurs depuis au moins le début des années 60) consisterait à élargir la voie qu'entrouvrent ces deux auteurs à la fin de leur article. Ils posent, en effet, que trois variables pourraient contribuer à faire que, dans un proche avenir, le plus important du jeu politique au Canada se déroule au plan local et obéisse à des impératifs locaux plutôt que d'être actionné par une logique d'intervention des gouvernements supérieurs.

La première variable a trait à l'importance des intérêts liés à la propriété (ceux qui en disposent et ceux qui aspirent à en disposer) et surtout à l'insistance que les détenteurs de ces intérêts placent sur la valorisation de leurs investissements privés comme sur la rationalisation des fonds publics en tant que supports à la promotion de ces investissements souvent menacés dans la conjoncture difficile des années 70. La seconde variable se rapporte aux diverses catégories d'utilisateurs d'espaces urbains et souligne comment la nouvelle conscience qui se développe aussi bien chez les locataires « bourgeois » que chez les locataires « ouvriers », tend à se structurer autour de cette idée qu'ils sont tout autant, sinon plus que les propriétaires, les principaux usagers des équipements urbains qui relèvent de l'autorité municipale. Enfin, la troisième variable signale que pour une variété de raisons (administratives, politiques, financières), les gouvernements dits supérieurs semblent disposés, dans la conjoncture actuelle, à revoir le modèle de partage des responsabilités gouvernementales avec les gouvernements locaux en s'inspirant d'une « certaine » notion de la décentralisation.

Bref, les gouvernements supérieurs reconnaissent que les enjeux les plus susceptibles d'occuper le devant de la scène politique locale au cours des prochaines années ne sont pas ceux qui ont trait à la croissance économique, aux vastes projets de réaménagement de l'espace ou à la réalisation d'importants programmes d'équipements collectifs. Bien au contraire, les enjeux qui se développent depuis une dizaine d'années concernent la rentabilisation d'équipements déjà implantés, mais qui subissent une dévalorisation, et la revitalisation des quartiers du centre des villes. De tels enjeux interpellent d'abord et avant tout les groupes socio-économiques locaux et les institutions politico-administratives municipales. Ils mettent en relief une quatrième variable, à notre avis, soit : les alliances entre des groupes socio-économiques locaux. Du moins, c'est ce qui ressort de notre analyse.

Il serait certes naïf de penser que les gouvernements supérieurs et les puissants groupes économiques installés dans les villes-centres du Québec ont abandonné la scène politique locale aux comités de citoyens, aux associations de locataires, aux groupes écologistes, aux regroupements de commerçants de quartiers, aux associations d'entrepreneurs en construction, ou à une quelconque coalition de ces seules forces socio-politiques. Toutefois, ces groupes et en particulier les groupes de commerçants et les divers entrepreneurs actifs dans le domaine de la construction, mais également les catégories encore mal identifiées des « nouveaux » locataires et des « nouveaux » propriétaires, tirent un avantage certain dans cette conjoncture particulière qui permet, voire même exige, que les gouvernements locaux des villes-centres se propulsent au rang de principaux initiateurs de programmes de support à ces groupes.

Dans ce contexte, la « bienveillance » manifestée à l'égard de ceux que l'on peut loger à l'encontre de la petite bourgeoisie (ancienne et nouvelle) aura-t-elle comme résultat de renouveler l'alliance politique entre les grands investisseurs publics et privés et les représentants de la petite bourgeoisie lorsqu'il y aura reprise ou lorsqu'un projet ponctuel se présentera ? Sur la foi de ce que nous avons repéré dans les énoncés stratégiques et dans certaines réalisations pratiques à Montréal, Québec et Hull, nous croyons que cette alliance, et la nouvelle légitimité politique qu'elle entraînera, est en voie de se construire en utilisant la conjoncture actuelle comme un argument de poids pour convaincre tous les participants à l'alliance, et tous les spectateurs, de l'utilité d'asseoir cette nouvelle alliance sur une redéfinition substantielle des règles du jeu sur les scènes montréalaise, québécoise et hulloise.

C'est ainsi que l'impact des contraintes structurelles dans les villes de Montréal, Québec et Hull est particulièrement manifeste dans la sphère de la régulation sociale et correspond à une modification sensible du rôle de l'État local. En invitant explicitement les milieux d'affaires, au niveau de la ville et au niveau des quartiers, à s'associer à la prise de décision, les villes-centres jouent en effet sur plusieurs tableaux à la fois.

Elles institutionnalisent la participation des milieux d'affaires et tentent de les mettre à contribution financièrement. L'État local se départit ainsi de la gestion d'une partie des conflits qui opposent les entreprises locales et les entreprises internationales, en même temps qu'il remet à une tierce partie le règlement des conflits qui l'opposent aux résidents et aux organisations populaires.

Le mouvement de revitalisation des villes-centres s'accompagne aussi d'une revendication pour réduire au minimum les contraintes imposées à l'entreprise. Sans aller aussi loin, cette liberté relative peut être appuyée par les mêmes principes que ceux qui sous-tendent le projet de création des « zones d'entreprises » dans certaines villes étrangères (Harrison 1982), c'est-à-dire la création de conditions optimales de rentabilisation incluant la réduction des taxes, la levée des contraintes liées aux modalités d'opération de l'entreprise et même une augmentation de certains services municipaux essentiels. L'appui au développement économique, qui a été le fait d'une intervention majeure de l'État par ses investissements au cours des années 1970, passe maintenant par une réduction des contraintes urbanistiques et financières. Finalement, cette association avec les milieux d'affaires donne une légitimité politique aux dirigeants politiques des villes-centres. L'harmonie sociale hautement réclamée fait suite aux conflits socio-politiques des années 70, et ainsi aide à donner une image politique positive aux équipes municipales.

Ces nouveaux aménagements de la gouverne politique et administrative des villes s'accompagnent de retombées matérielles non négligeables pour ceux qui sont appelés à partager l'exercice du pouvoir. Les avantages pour les industriels viennent d'être esquissés et il est clair que les dirigeants politiques sont sensibles à leurs besoins. Mais les descriptions des stratégies municipales ont également démontré, et avec force, que ces stratégies politiques englobent plus que des industriels. Les groupes socio-économiques actifs dans le secteur tertiaire sont loin d'être oubliés par les dirigeants des villes de Montréal, Québec et Hull, qui leur réservent les meilleurs espaces centraux.

Les groupes populaires, tenus à l'écart de cette rationalisation du pouvoir local, ne parviennent pas à reconstituer les bases d'une certaine unité d'action. La « crise » les a refoulés dans leurs activités d'origine et dans leur isolement. Les groupuscules politiques les ont plus souvent qu'autrement entraînés dans des voies sans issue au nom d'un idéal de justice sociale trop abstrait. Les leaders politiques et sociaux les plus habiles ont récupéré certains des concepts qui avaient dit et entretenu leur mobilisation et leur espoir, et les ont vidés de leur sens originel pour promouvoir une idée de la décentralisation, de la revitalisation des quartiers, et de la qualité de vie en ville. Enfin, les dépossessions dont sont victimes les groupes populaires n'étant plus aussi brutales et spectaculaires (tout en demeurant très importantes) qu'au cours des années 60, les contradictions entre ce qui se réalise

par l'entremise d'une nouvelle alliance politique et ce qui est encore le milieu de vie des résidents majoritaires des villes-centres éclatent plus difficilement au grand jour. En conséquence, le processus de réorganisation des forces populaires sera vraisemblablement long et ardu parce que, contrairement à ce qui se produit du côté des groupes économiques et des catégories socio-économiques identifiées à la classe moyenne, l'État local n'offre aucun support à sa réalisation.

## BIBLIOGRAPHIE

- ANDREW C., S. Bordeleau et A. Guimont  
1981 *L'urbanisation : une affaire*. Ottawa: Éditions de l'Université d'Ottawa.
- AUBIN H.  
1977 *Les vrais propriétaires de Montréal*. Montréal: Éditions L'Étincelle.
- BEAUREGARD L.  
1973 « Les centres d'achats de Montréal », *La Revue de Géographie de Montréal*, 27, 1: 17-28.
- BEAUREGARD L. et N. Dupont  
1983 « La réorganisation du commerce dans la région métropolitaine de Montréal », *Cahiers de Géographie du Québec*, 27, 71: 277-305.
- BENJAMIN J.  
1975 *La Communauté urbaine de Montréal, une réforme ratée*. Montréal: L'Aurore.
- BETTISON D.G.  
1975 *The Politics of Canadian Urban Development*. Edmonton: The University of Alberta Press.
- BIRNBAUM P.  
1982 *La logique de l'État*. Paris: Fayard.
- BONIN B.  
1982 *La vocation internationale de Montréal : Synthèse*. Montréal: Centre d'Études en Administration Internationale / École des Hautes Études Commerciales.
- CASTELLS M.  
1972 *La question urbaine*. Paris: François Maspéro.  
1976 « La crise urbaine aux États-Unis : vers la barbarie », *Les Temps Modernes*, 355: 1177-1240.
- CHUNG J.  
1971 « Montréal : Pôle de développement », in Office de Planification et de développement du Québec. *Prospective socio-économique du Québec. Sous-système urbain et régional. Dossier technique 4.1. Montréal*. Québec: O.P. D.Q.: 1-121.
- COLLIER R.W.  
1975 *Contemporary Cathedrals : Large Scale Developments in Canadian Cities*. Montréal: Harvest House.

- DIVAY G. et J. Léveillé  
1981 *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*. Montréal: I.N.R.S. – Urbanisation, Coll. Etudes et Documents no 27.
- DORÉ G. et D. Plamondon  
1980 « Les pratiques urbaines d'opposition à Québec », *Revue internationale d'action communautaire*, 4, 44: 120-129.
- EZOP – QUÉBEC  
1981 *Une ville à vendre*. Laval: Éditions coopératives Albert St-Martin.
- FORTIN G.  
1981 « Une ville américaine moyenne, unique en son genre », *Recherches sociographiques*, XXII, 2: 187-203.
- GODBOUT J.  
1971 « La formation de la Communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la restructuration des pouvoirs locaux », *Recherches sociographiques*, XII, 2: 185-225.
- HARRISON B.  
1982 « The Politics and Economics of the Urban Enterprise Zone Proposal : a Critique », *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, 3: 422-429.
- HIGGINS B., F. Martin et A. Raynault  
1970 *Les orientations du développement économique régional dans la province de Québec*. Ottawa: Ministère de l'Expansion Économique Régionale.
- LÉVEILLÉE J.  
1978 *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1973*. Montréal: Société Canadienne de Science Politique.  
1980 « Les institutions politiques et administratives des Communautés urbaines du Québec : une illustration, la Communauté urbaine de Montréal ». Communication donnée au Colloque International sur les Communautés urbaines et les agglomérations.  
1982 « À la veille des élections montréalaises de novembre 1982 », *Conjoncture*, 2: 19-20.
- LITHWICK N.H.  
1970 *Le Canada urbain, ses problèmes et ses perspectives*. Ottawa: Gouvernement du Canada.
- LORIMER J.  
1981 « After the Developers », *City Magazine*, 5, 1: 6-11.
- MARSAN J.C.  
1974 *Montréal en évolution*. Montréal: Fides.  
1983 *Montréal, une esquisse du futur*. Québec: Institut Québécois de Recherche sur la Culture.
- McDONOUGH B.  
1983 « Montréal face au pari de l'internationalisation ». Communication présentée au Colloque « Redéploiement industriel et aménagement de l'espace : expériences étrangères et réalités québécoises », Université de Montréal.



McGRAW D.

1978 *Le développement des groupes populaires à Montréal (1903-1973)*. Montréal: Éditions coopératives Albert St-Martin.

MICHAUD L. et S. Thimothée

1968 *Le développement urbain*. Québec: Conseil d'Orientation Économique du Québec / Bureau d'Étude en Aménagement Régional.

MORIN R.

1983 *Réhabilitation de l'habitat et devenir des quartiers anciens*. Thèse de doctorat de troisième cycle en urbanisme. Grenoble: Université de Grenoble.

O.C.D.E.

1983 *Les villes en mutation. Vol. 1. Politiques et finances*. Paris: O.C.D.E.

PLUNKETT T.S. et K.A. Graham

1982 « Whiter Municipal Government ? », *Administration publique au Canada*, 25, 4: 603-618.

POLÈSE M.

1978 *Le tissu urbain québécois*. Québec: Comité d'Étude sur le fonctionnement et l'évolution du commerce au Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce.

POLÈSE M. et R. Stafford

1984 « Le rôle de Montréal comme centre de services : une analyse pour certains services aux entreprises », *L'Actualité économique*, 60, 1: 40-57.

QUESNEL-QUELLET L.

1971 « Régionalisation et conscience politique régionale : la Communauté urbaine de Québec », *Revue canadienne de Science politique*, IV, 2: 191-205.

1976 « Un parti politique municipal : Le Progrès civique de Québec », in R. Pelletier (sous la direction de). *Partis politiques au Québec*. Montréal: Hurtubise HMH.

1982 « Les partis politiques locaux au Québec », in V. Lemieux (sous la direction de). *Personnel et partis politiques au Québec*. Montréal: Boréal Express.

QUESNEL-QUELLET L. et G. Bouchard

1979 « Les transports urbains à Québec », *Recherches sociographiques*, XX, 2: 211-219.

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION

1976 *L'urbanisation au Québec*. Québec: Éditeur officiel du Québec.

ROY J.

1978 *Montréal, ville d'avenir*. Montréal: Éditions Quinze.

ROY L.

1983 *Le Sommet Populaire de Montréal : la recherche de l'unité des classes populaires*. Mémoire de maîtrise en science politique. Montréal: Université du Québec à Montréal.

SECOR

1984 *Hull : en 2000. Une stratégie à mettre en œuvre*. [s.l.], SECOR Inc.

TREMBLAY P.A.

1980 « Les comités de citoyens sur la scène politique : éléments d'une recherche », *Anthropologie et Sociétés*, 4, 1: 37-53.

## RÉSUMÉ / SUMMARY

### *Le pouvoir local et les stratégies de réaligement dans les centres urbains du Québec*

Les villes-centres des trois régions métropolitaines du Québec, soit Montréal, Québec et Hull, sont soumises à des contraintes structurelles qui limitent et encadrent leurs possibilités d'action. La décroissance économique des années soixante-dix prend des formes précises : stagnation industrielle à Montréal, baisse drastique des investissements commerciaux à Québec et Hull, et forte croissance du secteur des services dans les trois villes-centres.

À la faveur d'une scène politique relativement calme, où domine encore l'idéologie du progrès et de la modernité, Montréal, Québec et Hull adoptent certaines stratégies de réaligement au cours des années 1980 : rationalisation administrative et budgétaire, rentabilisation des équipements existants par la densification et la gentrification de l'espace urbain, et enfin réorganisation des rapports sociaux mettant en cause l'État municipal, les groupes économiques et les résidents. Ces stratégies ont pour effet de renouveler l'alliance politique entre les représentants et la petite bourgeoisie locale et les investisseurs dont ils facilitent la réorganisation. Par ailleurs, cette alliance se réalise au détriment du dynamisme des forces populaires à qui l'État local n'offre aucun support.

### *Local Authority and Urban Planning Strategies in Quebec Metropolitan Areas*

The central cities of Quebec's three metropolitan regions – Montreal, Quebec and Hull – are subject to overriding forces restricting and defining what they may do. Economic decline during the 1970's assumed a specific profile : industrial stagnation for Montreal, a severe slump in business investment for Quebec and Hull, and striking development of the service sector in all three central cities.

In a reasonably tranquil political setting favoring things progressive and new, Montreal, Quebec and Hull have formulated a number of planning strategies thus far in the '80s : management and budgetary accountability, attempts to maximize use of existing installations through concentration and repopulation in the urban area, and restructuring of societal relationships linking municipal authority, business and the public. These strategies have led to a renewed political alliance between spokesmen for an area's small businesses and the investors whose redeployment they promote. As it happens, such alliances develop only at a cost to the dynamism of popular forces receiving no assistance from local authority.

Caroline Andrew  
Département de science politique  
Université d'Ottawa  
Ottawa, Ontario  
Canada K1N 6N5

Jacques Léveillé  
Département de science politique  
Université du Québec à Montréal  
C.P. 8888, Succursale « A »  
Montréal, P.Q.  
Canada H3C 3P8

Louise Quesnel  
Département de science politique  
Université Laval  
Ste-Foy, P.Q.  
Canada G1K 7P4