43
Cahiers
de l'ACFAS
1986

Le système politique de Montréal



1428

Université de Montréal
Département de Science politique

Université du Québec à Montréal
Département de Science politique

Recueil de textes
sous la direction de
Guy Bourassa et
Jacques Léveillée

Les Cahiers de l'ACFAS
No 43

Le système politique de Montréal

Responsables: Guy Bourassa
Département de Science politique
Université de Montréal
Jacques Léveillée
Département de Science politique
Université du Québec à Montréal

Édition: L'Association canadienne-française
pour l'avancement des sciences
2730, chemin de la Côte-Ste-Catherine
Montréal, Québec
H3T 1B7

Distribution: • Les Presses de l'Université du Québec
C.P. 250, Sillery, Québec, G1T 2R1
Commandes sans frais téléphoniques:
Tél.: 1-800-463-4799
• L'ACFAS
2730, Côte-Ste-Catherine
Montréal, Québec, H3T 1B7
Tél.: (514) 342-1411

© 1986 ACFAS
Dépôt légal, 2ième trimestree 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN: 2-89245-055-1 (ACFAS)

D8602536

Photo couverture: Archives municipales de Montréal.
Remerciement à M. René Veillette.

Le système politique de Montréal

Recueil de textes sous la direction de:
Guy Bourassa et Jacques Léveillée



Bibliothèque Nationale du Québec

JS
1761.2
A2597
1986

Les responsables du présent recueil désirent exprimer leurs très sincères remerciements à toutes celles et tous ceux qui leur ont permis de reproduire une partie de leurs études sur Montréal. A ceux qui ont rédigé des contributions pour les fins du recueil, nous réitérons notre gratitude et notre reconnaissance, tout en nous excusant des délais qui ont pu paraître trop longs. Enfin, nous voulons signaler d'une façon très particulière la collaboration et le professionnalisme de Madame Line Arès et de Madame Johanne Mercille du service de Dactylographie de la Faculté des arts et des sciences de l'Université de Montréal qui ont dactylographié – et redactylographié – l'ensemble des textes en un temps, et avec une gentillesse, record.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

CHAPITRE PREMIER: APERÇUS HISTORIQUE 5

1. Jean-Claude MARSAN
Montréal en évolution, chapitre 12: la métropole 7

2. OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC
Esquisse de la Région de Montréal (1977) 31

3. Guy BOURASSA
Les relations ethniques dans la vie politique montréalaise, chapitre premier: le système politique de Montréal 59

4. COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL
Étude de l'impact des tendances démographiques actuelles (1985) 87

CHAPITRE DEUXIÈME: LES STRUCTURES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES DE MONTRÉAL 99

5. Richard BOYER
Description des structures politiques et administratives de la ville de Montréal (1984) 101

6. Jean ROY
L'évolution des pouvoir du Comité exécutif de la ville de Montréal (1954-1983) 141

7. Marcel ADAM
Les carences démocratiques des institutions politiques de Montréal 159

CHAPITRE TROISIÈME: LES STRUCTURES POLITIQUES DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL 175

8. Jacques LÉVEILLÉE
Les institutions politiques et administratives des Communautés urbaines du Québec: une illustration, la C.U.M. 177

9. Robert COURNOYER
Renouveau à la Communauté urbaine de Montréal 197

10. Réactions de la presse à la réforme de 1982 207

11. Claude EMARD
Les structures politiques et administratives de la Communauté urbaine de Montréal 247

CHAPITRE QUATRIÈME: LES FORCES POLITIQUES 291

12. Guy BOURASSA
Les Montréalais et la démocratie 293

13. Marc CHOKO
Crise du logement et capital immobilier: Montréal. Le développement du centre-ville et ses conséquences 303

14. Louise QUESNEL-OUELLET
Les partis politiques locaux au Québec 317

15. Guy BOURASSA
L'organisation légale des élections à Montréal 347

16. Jean-Pierre COLLIN
La régionalisation des forces politiques contemporaines dans la ville de Montréal. Regards sur les élections municipales depuis 1970 353

17. Ludger BEAUREGARD
Les élections municipales de Montréal (novembre 1978) 373

18. Francine GAGNON-LACASSE
Guy BOURASSA
Le vote à la mairie aux élections du 14 novembre 1982: de nouvelles tendances 393

CHAPITRE CINQUIÈME: LES ENJEUX DU DÉBAT POLITIQUE MONTRÉALAIS 405

19. Francine DANSEREAU
Les aléas de la rénovation urbaine: l'expérience des quinze dernières années (1974) 407

20. Richard MORIN
Réhabilitation de l'habitat et des quartiers anciens 423

21. Pierre DELORME
Contradictions urbaines et analyse politique: une étude du projet de construction de l'autoroute est-ouest à Montréal 437

22. Jacques LÉVEILLÉE
Les stratégies de réponse à la crise de croissance des années soixante-dix à Montréal 467

23. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT DE LA 21ème OLYMPIADE (Commission MALOUF)
Extraits du Volume I: Les conclusions générales et les recommandations 481

CHAPITRE SIXIÈME: STRATÉGIES ET PERSPECTIVES D'AVENIR 499

24. Fernand MARTIN
Montréal: les forces économiques en jeu.
Chapitre cinquième: l'avenir de Montréal 501

25. Jean DRAPEAU
Montréal, une vraie métropole (1979) 511

26. CHAMBRE DE COMMERCE DE MONTRÉAL
Montréal 1985, la croissance d'une métropole 519

27. SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION
Orientations préliminaires et projet du gouvernement en matière d'aménagement du territoire 549

28. SERVICE DE PLANIFICATION DU TERRITOIRE (C.U.M.)
Schéma d'aménagement, concept préliminaire 575

29. COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL
Résumé de la proposition préliminaire d'aménagement 587

30. COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL
Résumé de la version définitive du schéma d'aménagement (1985) 593

EN GUISE DE CONCLUSION... 597

Le système politique de Montréal

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le but premier de ce Recueil est de réunir et de rendre accessible un ensemble de textes variés et peu connus sur le système politique montréalais. À examiner de près ce qui a été écrit à son sujet l'on constate, avec surprise parfois, que les éléments sont nombreux mais fort dispersés. Il nous a semblé qu'un tel Recueil pourrait intéresser et servir aussi bien les chercheurs (étudiants et professeurs), les administrateurs ou encore les observateurs de la vie politique, et, bien sûr, les citoyens et les groupes désireux de mieux connaître le système dans lequel ils vivent et d'y jouer un rôle actif.

Quant à l'objectif même de ces textes, Montréal, est-il besoin de rappeler longuement les motifs divers et majeurs d'y porter attention? L'importance historique de Montréal au Canada et au Québec, son poids démographique, le fait que Montréal ait été et soit encore le lieu d'émergence de mouvements socio-politiques et culturels de grande envergure et même d'expériences institutionnelles innovatrices et dynamiques, la prise de conscience récente et vigoureuse en divers milieux du poids des institutions municipales, et de la nécessité de s'impliquer, voilà esquissés quelques arguments majeurs pour appuyer notre entreprise et souligner le pénible constat de la pénurie d'ouvrages d'ensemble sur Montréal en dépit de la présence sur son territoire de quatre universités.

Pour donner une structure à ces divers matériaux, nous avons choisi de présenter le système dans son environnement. Nous nous sommes donc particulièrement penchés sur les traits caractéristiques de ce système, son évolution, ceux qui le mettent en oeuvre de même que les principaux débats qui marquent son fonctionnement et les résultats qui en sont issus. Les textes présentés ont été retenus selon des critères stricts.

Ce sont des écrits souvent de nature académique, qui ne sont pas faciles d'accès et qui, dans l'ensemble, rendent compte de l'état des connaissances mais aussi des zones d'ombre touchant ce système. Nous avons dû respecter aussi certaines contraintes. Les textes réunis ici sont uniquement en français, ils portent surtout sur la période postérieure à 1960, enfin, sauf rares exceptions, ce sont des textes qui n'ont pas déjà été colligés en d'autres Recueils.

L'articulation générale du Recueil repose sur six chapitres. Le premier porte sur l'analyse historique de ce système et de son environnement: l'urbanisation, la situation économique et les données proprement politiques sont abordées ici. Les deuxième et troisième chapitres sont consacrés à l'analyse des structures politico-administratives de la ville de Montréal elle-même puis de la Communauté Urbaine mise sur pied en 1970. Le quatrième chapitre privilégie les forces politiques, c'est-à-dire les élus, les administrateurs et les groupes qui sont les acteurs principaux sur la scène municipale. Les deux derniers chapitres mettent l'accent sur la matière même du débat politique. Le cinquième met en évidence certains enjeux majeurs autour desquels s'affrontent divers groupes et diverses conceptions. Le sixième et dernier chapitre est orienté vers l'avenir en analysant certaines perspectives et stratégies de développement mises de l'avant par les autorités politiques, certains groupes ou encore des observateurs de premier plan.

Cette brève Introduction serait incomplète sans deux remarques capitales à nos yeux.

D'abord, nous souhaitons que l'on trouve ici le dossier indispensable pour mieux connaître Montréal comme entité politique aussi bien à des fins académiques que dans une perspective d'action. Puis, et tout

aussi important, nous voulons que soit stimulé l'effort de recherche qui permettra de combler des lacunes sur des aspects cruciaux de ce système et de son fonctionnement. Le lecteur sera à même de les identifier en parcourant les pages qui suivent.

Guy BOURASSA
Jacques LÉVEILLÉE

Le système politique de Montréal

Chapitre I

APERÇUS HISTORIQUES

L'aperçu historique que transmettent les quatre textes retenus concerne la période contemporaine. Cette période s'amorce avec les années de croissance économique et de développement urbain de la fin de la Deuxième Guerre Mondiale et se termine sous le signe du doute. En effet, les années soixante-dix sont marquées par une persistante interrogation sur la qualité des ressources dont disposent l'agglomération montréalaise pour trouver un équilibre entre sa vocation industrielle passée et sa vocation tertiaire supérieure en gestation.

En proposant que la recherche d'un point d'équilibre entre un passé souvent riche de croissance et un avenir essentiellement problématique se situe au coeur de la tension qui anime toute l'histoire de Montréal, nous ne croyons pas prononcer une contre-vérité. Par contre, nous ne pouvons pas reproduire les articles, documents ou parties de livres qui contribueraient à démonter les mécanismes de cette tension dynamique dont toutes les époques de l'histoire montréalaise témoignent. Au mieux, notre sélection de textes suggère que la tendance à la tertiarisation de l'agglomération, observée par Jean-Claude Marsan en scrutant le sol et le ciel montréalais des trois dernières décennies, s'inscrit à l'intérieur d'un ensemble économique dont les structures, sont à la fois profondément ancrées dans le passé et inévitablement appelées à se transformer dans un contexte de concurrence nationale et internationale très vive.

Le débat du début des années soixante-dix sur la capacité relative de Montréal à relever le défi de l'adaptation économique et urbaine est loin d'être terminé. Nous y reviendrons, dans le présent Recueil, au

chapitre sixième. Entretemps, nous aurons eu l'occasion de présenter l'ensemble des forces socio-politiques et gouvernementales qui sont intervenues dans ce débat et dans les enjeux qui lui sont reliés de près ou de loin. En guise d'entrée en matière sur ces développements, nous proposons le texte de Guy Bourassa qui établit un parallèle entre l'évolution des données démographiques, spatiales et économiques et la recherche d'un mode de fonctionnement politique et administratif susceptible de canaliser, sinon de diriger cette évolution.

Le système politique de Montréal

Jean-Claude MARSAN, Montréal en évolution, Chapitre 12, la métropole, Montréal, Fides, 1974

> It is, indeed, neither city nor country... No longer can it be identified from the outside by its silhouette, clearly set off from the surrounding fields. No longer can it be comprehended from the inside as a system of clearly defined spaces of plazas and streets. It appears as chaos...
>
> Hans Blumenfeld[1].

Une réalité nouvelle

Qu'est devenue l'agglomération montréalaise aujourd'hui? Sous plus d'un aspect, elle n'est plus la ville de l'ère victorienne, que nous avons analysée dans les chapitres précédents. Cette réalité s'est dissoute progressivement dans un espace de plus en plus vaste: une ville a fait place à une métropole. L'objet de ce présent chapitre est de prendre connaissance de ces transformations et de leurs causes. Projet ambitieux, pour seulement quelques pages! ... Aussi nous contenterons-nous de ne traiter que les aspects les plus propres à nous révéler le caractère de la présente évolution de Montréal.

Au vingtième siècle, on décèle au Québec, comme partout ailleurs, une nette accélération du processus d'urbanisation. Ainsi en 1901, 36,1% de la population du Québec était urbaine; en 1971 ce pourcentage a plus que doublé, pour atteindre 80,6%, et on prévoit un pourcentage de quelque 90 ou 95% pour l'an 2000[2]. La plus grande partie de cet accroissement

---

1. Montréal, Qué., Service d'urbanisme, Urbanisation. Étude de l'expansion urbaine dans la région de Montréal, p. 3.

2. Leroy O. Stone, Urban Development in Canada; an Introduction to the Demographic Aspects, p. 29; Statistique Canada, Recensement 1971.

de la population urbaine fut absorbée par Montréal et sa région, comme le démontrent les chiffres suivants: en 1941, 48,6% de la population totale du Québec résidait dans la grande région montréalaise; en 1961, ce pourcentage atteignait 52,4%. Pour ce qui est de l'accroissement de la population dans la ville elle-même, retenons qu'en 1901 cette population comptait 267,730 citoyens. En 1971, sous l'effet de la croissance démographique, des migrations, de l'élargissement des limites politico-juridiques qui faisait suite aux multiples annexions, cette population dépasse désormais le million (1,214,352). Encore plus spectaculaire apparaît l'accroissement de la population urbaine dans la région montréalaise, c'est-à-dire, sur tout ce territoire défini par le service d'Urbanisme de Montréal comme subissant l'influence du centre montréalais d'activités économiques, sociales et culturelles. En deux décennies, de 1941 à 1961, cette population de la région s'est accrue d'environ 70%, passant de 1,618,000 à 2,757,000 personnes. Si ce rythme d'accroissement se maintient, on prévoit que la population de la grande région montréalaise atteindra quelque 7 millions de personnes, à la fin du présent siècle.[3]

Cette grande région représente essentiellement une zone d'échange et de communication. Ses limites physiques apparaissent variables, et sont plus ou moins déterminées par le rayonnement des postes métropolitains de radio, de télévision et de la presse écrite, par les zones de distribution des aliments périssables, des services d'autobus et de téléphone, par la distance maximale que les banlieusards sont prêts à franchir

---

3. Montréal, Qué., service d'Urbanisme, Métropole, les Cahiers d'urbanisme, no. 1, pp. 5-9. Consulter également le recensement de 1971. Cette région montréalaise telle que définie par le service d'Urbanisme comprend les îles de Montréal, Laval, Perrot et Bizard, entourées des comtés de Soulanges, Vaudreuil, Deux-Montagnes, Terrebonne (en partie), l'Assomption, Verchères, St-Hyacinthe, Chambly, Rouville, Laprairie, St-Jean et Iberville, Napierville, Châteauguay et Beauharnois.

dans leurs migrations quotidiennes. Pour le moment, cette région embrasse une superficie de quelque 2,179,000 acres, soit une circonférence d'environ 30 milles de rayon, ayant pour centre le square Dominion, et effleurant à sa périphérie des villes aussi éloignées que St-Jérôme au nord, St-Hyacinthe à l'est, St-Jean-Iberville au sud, et Valleyfield à l'ouest.[4]

Au coeur de cette région, le service d'Urbanisme de Montréal a identifié en 1961 une zone plus densément occupée, le Montréal métropolitain, moteur économique de l'ensemble. Cette entité englobe, présentement au moins, les îles de Montréal, Jésus, Bizard et Perrot, des parcelles des comtés de Vaudreuil (municipalité de Dorion), des Deux Montagnes (municipalités de St-Eustache, Deux-Montagnes), de Terrebonne (municipalités de Ste-Thérèse, Rosemère, etc.), de l'Assomption (municipalité de Repentigny) et de Châteauguay, et la majeure partie des comtés de Laprairie et de Chambly. Cette zone intérieure constitue un tout, une réalité économique sociale, culturelle et spatiale, qui transcende les frontières politico-juridiques des municipalités constituantes, que ce soit celles de Laval, Mont-Royal, Pierrefonds, Lasalle ou de Longueuil. Par l'accroissement phénoménal de sa population, et par la dissémination de celle-ci sur un territoire de plus en plus vaste, Montréal émerge désormais commune réalité nouvelle, comme une métropole.[5]

Ici le terme métropole, on s'en rend bien compte, n'a rien à voir avec la prétention de Montréal d'être (encore) la première ville canadienne par le nombre de ses citoyens. Ce terme s'applique plutôt à une

---

4. Ibid., pp. 17-23.

5. Urbanisation, pp. 4-6.

transformation de l'essence même de l'agglomération montréalaise. Il signifie que Montréal a atteint un nouveau palier dans son évolution, un stade que de nombreux penseurs, Blumenfeld et Gottman entre autres, n'hésitent pas à qualifier de révolutionnaire.

Il ne semble pas, en effet, que la métropole soit simplement une version plus imposante et plus complexe de la ville industrielle traditionnelle. Car les modèles bien définis d'occupation du sol, la limitation dans l'espace de la ville victorienne, ont fait place à des modèles totalement différents, et à une absence de limitation caractéristique. Par exemple, le développement en quartiers résidentiels à haute densité, tels ceux du plateau Mont-Royal, ou l'implantation de commerces de détail le long des artères de circulation telles que les rues Ste-Catherine, Mont-Royal, ou St-Hubert, semblent bien révolus. Le spectacle présenté par la frange de l'agglomération actuelle est tout autre: le tissu urbain est extrêmement lâche, la densité très basse, l'occupation du sol sans variété; quant aux services, ils sont concentrés dans des centres impersonnels, mal ou nullement intégrés à la fabrique urbaine. Que s'est-il passé?

La ville industrielle du 19^{e} siècle était issue de révolutions techniques et économiques qui, en produisant le télégraphe, le bateau et la locomotive à vapeur, la production de masse, avaient contribué à accroître la mobilité interurbaine, et à concentrer les activités dans des centres privilégiés, tel celui de Montréal. Cependant, cette ville du siècle passé possédait encore, à cause de l'absence de moyens adéquats de transport et de communication intra-urbains, ses propres limites internes d'accessibilité et de mobilité, qui ont agi comme forces de structuration. C'est pour cette raison encore, que les premiers quartiers industriels

montréalais, Ste-Anne, St-Henri, Hochelaga et les autres, se sont développés le long des voies naturelles et artificielles de circulation interurbaine, et que les travailleurs se sont entassés dans le voisinage immédiat des industries et des manufactures.

Au vingtième siècle, cependant, le téléphone, la radio et la télévision ont rendu instantanées les communications. Le tramway, puis ses remplaçants, l'autobus et le métro, ont accru la mobilité du citadin. L'ascenseur, qui transporte quotidiennement, dans les grandes villes nord-américaines, plus de personnes que tout autre mode de transport, a supprimé l'escalier et les limites qu'il impose. Enfin les véhicules avec moteur à combustion interne, l'automobile et le camion, avec leur flexibilité et leur versatilité, ont pris le haut du pavé, si l'on peut dire, comme modes de transport individuel et commercial. Tous ces développements de la technologie moderne, en transformant et accroissant la communication et la mobilité intra-urbaines des personnes et des biens, ont libéré la ville de ses limitations ancestrales.

La métropole s'avère donc, comme l'a bien expliqué l'urbaniste Hans Blumenfeld, être le résultat de l'interaction de deux forces majeures: une force (interurbaine) centripète, tendant à concentrer les activités économiques et les populations dans la région montréalaise, et une force (intra-urbaine) centrifuge d'exurbanisation, c'est-à-dire de déconcentration de ces populations à l'intérieur même de cette région.[6] Nous considérerons les effets de cette dernière force dans les prochaines pages; pour le moment, regardons brièvement comment se comporte aujourd'hui Montréal comme pôle d'attraction.

---

6. Hans Blumenfeld, The Modern Metropolis; Its Origins, Growth, Characteristics and Planning, pp. 61-76.

Bien qu'elle doive, sur le plan national, partager désormais ses attributs métropolitains avec Toronto, qui a accaparé le leadership économique, Montréal demeure, sur le plan provincial, un géant incontesté. Pour éviter d'être submergé par les statistiques, rappelons simplement que de 1941 à 1961, le taux d'accroissement de la population de la grande région métropolitaine fut plus élevé, proportionnellement, que celui de la province de Québec, et même, que celui du Canada.[7] Comme au dix-neuvième siècle, il est évident que la natalité ne saurait être la seule cause de cette forte augmentation de population, et que l'immigration, notamment celle des ruraux, a joué un rôle important. En 1971, on estimait à une centaine par jour le nombre des ruraux qui immigraient dans la métropole.[8]

Plusieurs facteurs ont contribué à maintenir ce dynamisme. Signalons, par exemple, la canalisation du St-Laurent (1954-59), qui, en ouvrant les énormes marchés commerciaux de Chicago, Détroit, Toronto, Buffalo et autres villes, a affermi la vocation traditionnelle de Montréal comme centre de transbordement et de distribution. Si notre port, au début du siècle, accueillait un millier de navires jaugeant ensemble quelques millions de tonneaux, le Conseil des Ports Nationaux mentionne, pour l'année 1965, 6,318 arrivées de navires, pour 21,646,140 tonneaux.[9] Le développement de l'aviation commerciale a contribué lui aussi à la bonne

---

7. Métropole, les Cahiers d'urbanisme, no 1, p. 15.

8. "L'exode rural; Montréal attire 100 personnes par jour", Le Devoir, lundi 5 avril 1971, p. 3.

9. Benoît Brouillette, "Le port de Montréal, hier et aujourd'hui", RGM, 21, no. 2, 1967, pp. 195-233. A souligner que le port de Montréal ne se classe plus au second rang en Amérique, au point de vue du volume commercial, mais est maintenant précédé par une dizaine de ports des États-Unis.

fortune de Montréal comme centre de polarisation. Qu'il suffise de mentionner que notre ville est la capitale mondiale de l'aviation, étant le siège de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale et de l'Association du Transport Aérien International; qu'il suffise de mentionner également qu'elle sera bientôt dotée d'un des plus imposants aéroports au monde, celui de Ste-Scholastique. Signalons encore que le développement, depuis quelques années, d'une infrastructure routière moderne agit comme un stimulant, pour la concentration dans cette région d'industries déjà attirées par l'abondance d'un pouvoir hydro-électrique peu coûteux, favorisant l'introduction de systèmes de production plus complexes, et par l'abondance d'une main-d'oeuvre docile, adaptable à ces nouvelles techniques de production.

Un nouveau patron d'implantation industrielle

Dans la ville victorienne, nous l'avons déjà vu, les industries avaient suivi un patron d'implantation très simple. Celles qui transforment les matières premières, les industries métallurgiques, les raffineries de sucre, les minoteries et les filatures, s'étaient fixées en bordure du port, du canal Lachine et des chemins de fer. Par contre, les industries secondaires, moins dépendantes du transport lourd, celles du cuir, des textiles et du tabac, s'étaient localisées plutôt en fonction de leur main-d'oeuvre et de leur clientèle. Pour ce qui est de l'industrie des services, encore peu développée, elle s'était confinée au coteau St-Louis, avec des embranchements vers les grandes gares de chemin de fer.

Avec l'amélioration des moyens de communication et de transport intraurbains, avec la maîtrise des nouvelles sources d'énergie, pétrole et électricité, ce patron d'implantation industrielle devient plus complexe.

Si certaines industries du groupe primaire, par exemple, les raffineries de pétrole de Montréal-Est, demeurent tributaires du rail et du bateau, d'autres, appartenant surtout au secteur secondaire, tirent profit des nouveaux moyens de transport et des nouvelles sources d'énergie, pour s'implanter dans des endroits propres à maximiser leur efficacité et leur rentabilité. A ce titre, de nombreux facteurs influencent désormais leur patron d'implantation: besoins d'espace réclamé par les systèmes modernes de production et par les agrandissements prévisibles, souci d'éviter la congestion et les taxes des zones urbaines centrales, nécessité de diminuer le plus possible le coût du transport, de se rapprocher de la clientèle, de la main-d'oeuvre et des industries complémentaires, attrait exercé par les parcs industriels municipaux et privés, bien desservis par le nouveau réseau intra-urbain de communication, etc.[10].

Globalement, depuis la dernière guerre, on peut déceler une nette tendance de ces industries à se localiser le long des grandes voies de communication routière, sur l'Île et dans la région. Ainsi, l'autoroute des Laurentides, la trans-canadienne, le boulevard Métropolitain, le chemin de la Côte-de-Liesse, le boulevard Montréal-Toronto sont devenus des axes importants d'implantation industrielle. Il faut noter ici que la route est souvent complémentaire des autres moyens de transport: par exemple, grâce à la proximité de l'aéroport de Dorval, relié aux chemins de fer et aux autoroutes, le secteur de Côte-de-Liesse est en voie de devenir l'une des principales zones industrielles de la métropole.[11]

---

10. Claude Manzagol, "L'industrie manufacturière à Montréal" dans Montréal, guide d'excursions, pp. 125-135.

11. Peter Foggin, "Les formes de l'utilisation du sol à Montréal" dans Montréal, guide d'excursions, pp. 36-37.

Ce qu'il est intéressant de relever, dans ce nouveau patron d'implantation industrielle, c'est la permanence des lignes de forces traditionnelles, inscrites dans la géographie du territoire montréalais. L'ancienne vocation de l'île de Montréal de servir de clé vers l'Ouest trouve une nouvelle consécration dans ce nouveau réseau de communications, notamment avec l'autoroute trans-canadienne et le boulevard Métropolitain. De plus, comme nous l'avons déjà démontré, de nombreux tracés de cette infrastructure moderne de voies rapides se superposent exactement ou presque aux anciens tracés des Chemins-du-Roy des côtes établies dès les premiers temps de la colonisation. C'est le cas pour la plus grande partie du tracé de l'autoroute trans-canadienne, du boulevard Métropolitain et du chemin de la Côte-de-Liesse.

Maintenant, si nécessaire que soit l'industrie de transformation à la croissance de l'agglomération montréalaise, il n'est pas inutile de rappeler qu'elle n'emploie plus qu'environ le tiers de la population active. En effet, à partir de 1940 à peu près, elle est supplantée par l'industrie des services, laquelle englobe l'administration publique et privée, les transports et les communications, les activités bancaires, financières et commerciales, l'hôtellerie, l'éducation, la recherche, la culture et les divertissements. On ne saurait mieux prendre connaissance de l'importance de cette industrie tertiaire dans la métropole, et de son impact sur la fabrique urbaine, qu'en jetant un coup d'oeil sur son point privilégié de concentration: le centre-ville, ou, comme on l'appelle communément dans le langage technique, le C.D.A., le centre des affaires. Le Service d'urbanisme de la ville de Montréal en a fixé les limites au nord à l'avenue des Pins, à l'est à la rue St-Denis, au sud au fleuve et au canal Lachine, à l'ouest à la rue Guy. C'est un territoire considérable,

de quelque 1,325 acres, le plus important de la métropole pour la quantité, la qualité et la diversité des échanges qui s'y effectuent. Il donne le ton à toute la vaste région montréalaise.[12]

Son accroissement, à l'horizontale comme à la verticale, fut progressif. En effet, à la fin de la période victorienne, alors que le secteur des affaires commerciales et financières se limitait encore au vénérable coteau St-Louis, centré sur les rues Notre-Dame et St-Jacques, l'établissement des grandes gares de chemin de fer Viger, Bonaventure, Windsor, en attirant des hôtels et autres activités connexes, venait lui donner une autre dimension. Vers la même époque, soit, à partir de 1892, des marchands dynamiques, à l'exemple de Morgan et de Birks, transportaient leurs activités commerciales sur la rue Ste-Catherine, et dès 1910, cette rue jadis hautement résidentielle, était devenue la principale artère commerciale de la ville. Ceci devait amener la division du centre des affaires en deux noyaux de concentration, l'un financier, symbolisé par la rue St-Jacques, l'autre commercial, symbolisé par la rue Ste-Catherine.

Ce qui frappe le plus aujourd'hui dans ce centre des affaires, c'est la concentration des gratte-ciel, concentration constituant le développement physique le plus spectaculaire qu'ait enregistré Montréal au vingtième siècle. L'impact de ces édifices sur l'image et l'identité de notre Métropole peut être tenu pour aussi significatif que le fut l'impact de l'industrie sur la ville victorienne. Sans doute, les chiffres concernant l'augmentation dans le C.D.A. des surfaces de plancher consacrées à des fonctions tertiaires sont-ils plus éloquents que toute autre considération. Ainsi remarquons que la superficie de plancher consacrée aux édifices à bureaux a accusé une augmentation de 77% dans le C.D.A., entre

---

12. Montréal, Qué., Service d'Urbanisme, Centre ville de Montréal, pp. 5-6.

1949 et 1962, passant de 11,4 à 20,2 millions de pieds carrés de plancher. Les fonctions de propriété publique enregistraient pour leur part, sur ce territoire, une augmentation de l'ordre de 31%, passant de 3,6 à 4,7 millions de pieds carrés de plancher, tandis que l'hôtellerie ajoutait, dans ces mêmes années, près de 2 millions de pieds carrés à son effectif de 2,7 millions, pour enregistrer une augmentation de 53%. Enfin, les fonctions de culture et de divertissement affichaient une augmentation de 32%.[13]

Que la plupart de ces fonctions soient rassemblées dans le C.D.A. résulte de la combinaison de plusieurs facteurs. D'abord, parce que ces fonctions s'adressent à un vaste marché, régional, national, voire international, elles doivent se grouper dans ce lieu d'accessibilité maximale qu'est habituellement le centre-ville. Les phénomènes d'attraction, de complémentarité, de prestige entrent en jeu également, pour les entreprises, dont chacune profite, directement ou indirectement, de la présence des autres. Ensuite, pour certaines activités, telles les finances et l'administration, la centralisation constitue un prérequis pour des meilleures conditions d'opération. Pour cette centralisation, quel endroit est alors préférable au centre-ville, ce coeur nerveux de la Métropole? Enfin, cette centralisation s'accompagne d'un besoin de concentration de l'entreprise, concentration jugée plus apte à l'efficacité des opérations. Ceci se reflète évidemment dans la taille des édifices.

Ces deux phénomènes de concentration et de centralisation ne sont évidemment en rien exclusifs à Montréal; ils se retrouvent à Toronto, comme à Chicago, ou à New-York. Ce qui est propre à Montréal, cependant, c'est cette tendance des fonctions du centre-ville à se localiser autour des places et des squares hérités des siècles précédents. Et remarquez

---

13. Montréal, Qué., Service d'Urbanisme, Métropole, les Cahiers d'urbanisme, no. 2, pp. 6-13.

que cette tendance n'est pas récente. Déjà à la fin du siècle dernier, les grandes gares de chemin de fer, Viger et Windsor, s'étaient implantées respectivement en bordure des squares Viger et Dominion. De même, le premier bâtiment en hauteur, à Montréal, un gratte-ciel pour l'époque, l'édifice de la New-York Life Insurance Co. (aujourd'hui le siège de la société de Fiducie du Québec), fut érigé en 1887 en bordure de la vénérable place d'Armes. Il devait être suivi quelques décennies plus tard, toujours en bordure de cette place, par l'édifice Aldred. Pendant ce temps, l'hôtel Windsor, prestigieux établissement pour l'époque, s'implantait du côté ouest du square Dominion, suivi à son tour, toujours en bordure de ce square, des deux plus gros édifices commerciaux du début du siècle, celui de la Sun Life et celui du Dominion Square Building. De même, les premiers établissements commerciaux, ceux de Morgan et de Birks, qui devaient stimuler le développement commercial de la rue Ste-Catherine, s'étaient établis en 1892-1894 en bordure du square Phillips.

Avec le boum économique des années 1950, l'attrait de ces places et de ces squares, comme sites de prestige pour les entreprises, n'a cessé de croître; et l'on a assisté à une concentration de plus en plus dense de ces activités de centre-ville autour de ces espaces urbains. On peut maintenant constater que les concentrations de fonctions de C.D.A., d'indice de superficie de plancher de 4,0 et plus, se retrouvent principalement autour de ces places et de ces squares.[14] Sans vouloir dresser une liste exhaustive des édifices concernés, signalons du moins l'établissement des gratte-ciel de la Banque de Montréal et de la banque Canadienne Nationale, autour de la place d'Armes, l'implantation de la place de la Justice, à l'extrémité du Champ-de-Mars, celle de la place de la Bourse,

---

14. Centre ville, op. cit., p. 55.

sur le square Victoria, celle de la place du Canada, de l'hôtel Laurentien et de la banque Canadienne Impériale de Commerce, en bordure du square Dominion.

Il s'en faut évidemment que toutes les fonctions du C.D.A. se soient greffées autour de ces espaces de prestige. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, les droits aériens au-dessus des anciennes structures de chemin de fer, au centre-ville, ont eu une influence non négligeable sur son redéveloppement. De même, l'élargissement de l'ancienne rue résidentielle Dorchester (1955) en un boulevard de grande circulation fut déterminante dans la création de ce nouveau canyon commercial, jalonné par des édifices de la taille de ceux de l'Hydro-Québec, de la Maison C.I.L., du Reine Elizabeth, et des autres. Cependant, on peut aisément affirmer que ce regroupement des grands générateurs d'activité autour des places et des squares hérités des siècles précédents est suffisamment important et constant pour constituer un patron propre et spécifique au centre-ville montréalais.

Un nouveau patron d'occupation résidentielle

Parallèlement à ces transformations touchant l'implantation industrielle, des changements profonds se sont également opérés, au vingtième siècle, concernant les types d'habitations et leur patron d'occupation du territoire métropolitain. Au siècle dernier, à l'exclusion de l'habitation des riches, pour laquelle il n'existait pas de contrainte de localisation, la population ouvrière s'était d'abord entassée près des sources d'emploi. Les voies de communication par eau et par rails avaient contribué à structurer plus ou moins ces nouveaux satellites urbains, que ce soit Lachine ou Hochelaga-Maisonneuve. L'apparition des transports intra-urbains de masse, venant à la rescousse d'une poussée démographique tenace, d'une immigration internationale et d'une immigration continue des

familles rurales, devait engendrer rapidement des quartiers à vocation résidentielle, qui constituèrent les banlieues populaires de l'époque. Celles-ci, réparties en forme de croissant autour d'une zone tampon de pauvreté entourant la vieille cité, s'étaient développées à haute densité, pour compenser les limites inhérentes au transport de masse par traction animale et électrique. Nous avons dans cette optique analysé les quartiers du plateau Mont-Royal et leurs habitations types, comme étant représentatifs des occupations résidentielles de la fin du siècle dernier.

Si l'on songe à nos tours d'habitation du centre-ville, et à nos maisons unifamiliales détachées de banlieue, on est forcé de reconnaître que des modifications radicales ont affecté ces précédents types d'occupations résidentielles. On attribue, à juste titre, ces transformations à l'amélioration des moyens de communication et de transport intra-urbains, au train suburbain, à l'autobus, au téléphone, à la radio et à la télévision, surtout à l'automobile, bien desservie par nos réseaux routiers modernes. A ce dernier sujet, remarquons qu'en deux décennies, de 1951 à 1971, le pourcentage des ménages possédant une automobile, dans la région métropolitaine, a plus que doublé, passant de 27,8 à 68,1. Cette révolution dans les communications constitue incontestablement un facteur causal de premier ordre, mais qui doit être apprécié en relation étroite avec d'autres facteurs en partie responsables également de ces changements dans les types et les patrons d'habitat.[15]

Un des facteurs, par exemple, qui a le plus contribué à modifier le type victorien d'habitation est la transformation qui s'est opérée graduellement dans la composition même des familles. Depuis plusieurs décennies, en effet, on enregistre un rétrécissement de la cellule familiale,

---

15. Paul-Yves Denis, "Conditions géographiques et postulats démographiques d'une révolution urbaine à Montréal", RGM, 21, no. 1, 1967, p. 154.

à savoir une diminution progressive du nombre de personnes habitant sous un même toit. Ce changement est dû à plusieurs causes, dont la baisse de la natalité et l'érosion des traditions familiales nous sont désormais familières. Mais il faut reconnaître aussi que l'augmentation générale du revenu, ainsi que les prestations sociales, ont contribué à fragmenter le monolithisme familial d'autrefois, en favorisant, par exemple, le mariage précoce. Ainsi au Canada, en 1941, le pourcentage des personnes mariées âgées de plus de quinze ans était de 57%; il était de 66% en 1961. Voici une seconde constatation reliée à cette même cause: la diminution progressive, dans un même foyer, des familles de trois générations, ou "doubles familles". Celles-ci ont diminué presque de moitié, à Montréal, dans la seule décennie 1951-61. Enfin, l'augmentation croissante des foyers dits non-familiaux, c'est-à-dire des personnes seules, jeunes ou vieilles, célibataires, veuves ou divorcées, s'établissant dans leur propre foyer, est à relier également à l'augmentation des revenus et bénéfices sociaux.[16]

Par voie de conséquence, l'augmentation de ces petits ménages a accru le besoin de petites unités d'habitation, compactes et bien équipées, parce que normalement leurs occupants, pris par le travail extérieur, ne peuvent consacrer beaucoup de temps à leur entretien. Ces unités d'habitation se retrouvent surtout en ville, près du centre-ville, ou en bordure des grandes artères y conduisant rapidement. Car les jeunes et les adultes sans charge familiale ressentent moins le besoin des espaces de la banlieue que des accès aisés au milieu de travail, que la fascination et l'attrait du centre-ville. Comme preuve, on peut retenir que dans les années 1951-61, l'augmentation des ménages non familiaux dans la seule municipalité de Montréal fut trois fois supérieure à leur augmentation

16. Hans Blumenfeld, "L'habitation dans les métropoles", ABC, 21, no. 241, mai 1966, p. 24.

dans le reste de la zone métropolitaine. À tel point, qu'en 1961, un quart environ de la population de la ville était formé de personnes qui n'étaient pas membres d'une famille.[17] Cette tendance des personnes seules à préférer le milieu densément urbain ne leur est évidemment pas exclusive et est partagée en partie par les petites familles de deux à trois personnes. Mais elle s'affaiblit à mesure que s'accroît la taille des familles, comme nous le verrons un peu plus loin.

Cette demande de petites unités d'habitation a amené une transformation progressive des grands logements hérités de l'ère victorienne. Une seconde subdivision des grandes unités en plusieurs unités compactes plus petites est désormais pratique courante, particulièrement dans les secteurs urbains favorisés par leur accessibilité au centre-ville, par le charme de leur site, la qualité de l'habitation traditionnelle, mais pressurés aussi par les taxes foncières. Par exemple, rares sont les spacieuses résidences de l'antique Mille-Carré et de ses environs, qui ont échappé à ces transformations.[18] Ici, aucune statistique n'est nécessaire: la situation est visuellement éloquente, et s'accompagne normalement et malheureusement d'une dégradation précipitée de ces habitations, par suite d'une trop grande densité, et du trop peu d'intérêt porté à ces vieilles structures à la fois par les locataires et par les propriétaires.

Ce n'est là qu'une facette de la situation. Visuellement, la poussée des tours d'habitation est plus dramatique. L'avantage pour les

---

17. Montréal, Qué., Service d'Urbanisme, Familles et ménages 1951-1961, pp. 5-13.

18. D'autant plus que la demande pour ces petites unités est pressante dans ce secteur, à cause de la présence de plusieurs institutions d'éducation (Université McGill, etc.) et de l'attrait qu'il exerce auprès des touristes.

sociétés immobilières et les spéculateurs d'exploiter la tour moderne d'appartements, plutôt que de transformer l'habitation traditionnelle, réside dans le fait que le potentiel du site de ces habitations traditionnelles se trouve souvent très élevé par rapport au potentiel monnayable de ces vieilles structures. Ainsi, dans les secteurs urbains favorisés, la valeur d'un pied carré de terrain est souvent supérieure à celle d'une même surface de plancher brut pour la construction traditionnelle. Par contre, les techniques nouvelles de construction en acier et en béton, les techniques nouvelles de chauffage et de ventilation, ainsi que le puissant ascenseur électrique peuvent permettre d'augmenter la hauteur, et d'abaisser ainsi la valeur d'un pied carré de terrain de 10 à 50% par rapport au pied carré de plancher brut de ces tours.[19]

Encore ici, ce qu'il est intéressant de noter, c'est l'influence permanente des anciennes structures et occupations du sol sur l'implantation de ces nouvelles occupations résidentielles en hauteur. La rue Sherbrooke, par exemple, (particulièrement dans sa section ouest), cette artère qui fut la rue résidentielle "fashionable" par excellence du siècle dernier, a attiré une grande quantité de ces tours d'habitation, le Château, le Linton, l'Acadia, parmi les plus anciennes, le Cantlie House, le Cartier, le Port-Royal, parmi les plus récentes. Une autre voie de grand caractère, le chemin de la Côte-des-Neiges qui, au temps de la colonie (1698), avait été tracé pour relier la ville fortifiée de Ville-Marie à cette côte, s'est garni depuis un demi-siècle d'une série de ces tours d'habitation, dont les mieux réussis architecturalement sont sans doute les appartements Rock-hill, complétés à la fin des années 1960.

---

19. Blumenfeld, "L'habitation dans les métropoles", p. 24.

De même, l'ancien Mille-Carré et ses abords, site par excellence, comme nous l'avons déjà vu, de la résidence victorienne huppée, n'a pas échappé à cette invasion de la conciergerie de haut standing. Les qualités exceptionnelles du site à flanc de montagne, la proximité des bonnes artères de circulation et du métro, mieux encore, la proximité du centre-ville, avec ses activités et ses divertissements, ont attiré la population intéressée à vivre au coeur de ville, et amené les autorités municipales à voter le règlement de zonage no 2812, visant à promouvoir l'habitation à cet endroit, - inévitablement les conciergeries à haut rendement -, à l'exclusion de toute autre fonction. Ainsi, des rues traditionnelles, remarquables par leur environnement pittoresque, les rues Ste-Famille, Hutchison, Durocher, etc., perdent rapidement leur caractère et leur échelle. Cette érosion ne peut que s'accentuer, surtout si des projets comme ceux de la cité Concordia sont réalisés.

Parmi les autres structures et équipements urbains hérités des siècles précédents, et qui s'avèrent maintenant des forces de polarisation pour ces tours d'habitation, il faut mentionner le parc. Le cas du parc Lafontaine, qui sera bientôt presqu'encerclé par une clôture de ce type d'édifices, le confirme bien.

Ainsi, l'apparition de la tour-immeuble comme type d'habitation, favorisée par les changements radicaux intervenus dans la composition de la famille, et par sa concentration dans certains secteurs appropriés, représente l'un des aspects de l'occupation résidentielle dans la métropole. À l'opposé de cette force centripète, l'autre aspect résulte d'une force centrifuge qui draine un nombre impressionnant de familles vers la maison unifamiliale détachée de la banlieue.

Qu'on en juge par les données suivantes: en 1941, les deux-tiers de la population de la région montréalaise habitaient encore, à partir du

centre, dans un rayon de 4 milles. En 1961, il fallait un rayon de 8 milles pour englober la même population. L'expansion s'effectue par zones concentriques, et a tendance à empiéter progressivement sur la campagne environnante. Ainsi, dans la décennie 1941-51, l'augmentation la plus rapide s'est effectuée entre 4 et 6 milles du centre, où la population a plus que doublé. Dans la décennie suivante, l'augmentation la plus marquante s'est produite entre 5 et 19 milles du centre, où la population a augmenté de quelque 146%.[20]

La conséquence la plus navrante de cette expansion vers la périphérie est que la grande plaine rurale de Montréal, possédant les meilleures terres agricoles de la province, recule de plus en plus devant le territoire bâti. En 1941, par exemple, un citoyen montréalais pouvait profiter de la campagne, avec sa densité rurale caractéristique, au-delà d'un rayon d'environ 9 milles, à partir du centre. À peine vingt ans plus tard, il lui fallait, sauf exception, parcourir un rayon d'environ 25 milles, avant de retrouver le même caractère rural.[21] Ceci n'est pas dû à une simple augmentation de la population urbaine; c'est aussi le signe d'un emploi plus libéral des terres, favorisé par la spéculation foncière. En 1964, il fallait deux fois plus de terrain qu'en 1952, pour absorber la même augmentation de population: 96 acres, au lieu de 50, pour mille personnes.[22] Rien de surprenant, dès lors, que cette expansion à faible densité ait contribué à faire baisser progressivement la densité, dans la zone métropolitaine et dans l'île, durant ce 20e siècle; et cela, malgré une concentration croissante de petits ménages et de petites familles dans

---

20. Métropole, les Cahiers d'urbanisme no. 2, pp. 20-23.

21. Ibid., p. 22.

22. Urbanisation, op. cit., p. 78.

des tours-immeubles à haute densité. Pour l'ensemble de la zone métropolitaine, la densité passait de 32 personnes l'acre en 1907, à 28 en 1961; pour l'Île, on enregistre la même courbe descendante: 33 personnes l'acre en 1907, 28 en 1961.[23]

Cette expansion vers la périphérie et cette baisse progressive de la densité furent favorisées surtout par l'établissement en banlieue des familles moyennes et des familles nombreuses. On pourrait citer d'abondantes statistiques, pour établir, par exemple, que depuis plusieurs années, plus la famille est nombreuse, moins il s'en trouve vers le centre de la ville, et plus dans la zone périphérique.[24] Pour ne pas alourdir notre exposé, qu'il sufffise de mentionner qu'en 1961, les moins de 20 ans formaient presque la moitié de la population de la zone métropolitaine, à l'extérieur des frontières de la municipalité même de Montréal.[25]

On attribue généralement cet attrait exercé par la banlieue sur la famille moyenne et nombreuse au fait qu'elle offre un meilleur environnement pour l'éducation des enfants. Outre cette considération, il y en a une autre plus fondamentale: cet environnement est désormais accessible, grâce à l'automobile et aux autres moyens rapides de transport, qui, en accroissant la mobilité des êtres et des biens, ont supprimé les distances. Ces explications, toutefois, doivent être appréciées en rapport avec d'autres facteurs, qui, globalement, ont favorisé cette exode vers la périphérie urbaine.

---

23. Métropole, les Cahiers d'urbanisme no. 1, p. 26.

24. Familles et ménages 1951-1961, pp. 10-13.

25. Ibid., p. 2.

Il est indéniable, d'abord, que l'augmentation graduelle du niveau de vie, pour les classes moyennes, a favorisé l'accès à ce type de propriété privée qu'est la résidence familiale détachée de construction standard sur un lot de 50 à 60 pieds de largeur, par 90 à 130 de profondeur. Ceci est tellement vrai, que l'on peut constater que les familles nombreuses qui ne suivent ordinairement pas ce patron de migration sont précisément celles que de bas revenus obligent à demeurer dans les anciens quartiers vétustes, ceux-ci étant les seuls à offrir de grands logements à coût modique.[26] Par contre, pour les familles à revenus moyens, l'intimité, les espaces pour les enfants sont moins coûteux en zone métropolitaine qu'ils ne le sont dans la ville même, où la densité et la valeur du terrain sont plus élevées. Les sociétés immobilières et les spéculateurs ont su tabler sur cette donnée pour mobiliser la presse, la radio et la télévision, de manière à créer et à entretenir le mythe de la banlieue et du banlieusard. On peut objecter que plus vont les choses, plus les avantages de demeurer en banlieue sont minces, au point d'être souvent annulés par le coût des distances à parcourir et par l'absence d'équipements socio-culturels adéquats. Cela est vrai, mais l'image de la pelouse privée, des "garden parties", des écoles dans les parcs, du centre d'achat propre et fonctionnel, est bien enracinée et cultivée dans l'esprit du consommateur. Ici, la publicité et la spéculation font un excellent ménage, et l'on aurait tort de négliger ces facteurs, en expliquant cette migration des familles vers la périphérie.

---

26. La construction des Habitations Jeanne-Mance, en bordure du centre-ville, et la rénovation de la Petite Bourgogne, dans un quartier industriel traditionnel, s'inscrivent d'ailleurs dans cette logique: donner des logements et un environnement satisfaisants à des familles défavorisées, qui ne peuvent suivre le patron défini d'établissement des autres plus favorisées.

Enfin, parmi les autres facteurs qui ont favorisé cet exode vers la banlieue, il y aurait lieu de signaler la diminution progressive du temps consacré au travail productif. Le temps que le banlieusard peut désormais consacrer à profiter des avantages de son milieu résidentiel, comme à veiller à son entretien, justifie son investissement, tout comme le temps employé à voyager entre ce lieu de résidence et celui de son travail. Tunnard et Reed font justement remarquer à ce sujet qu'aux États-Unis, la banlieue est demeurée l'apanage des riches jusqu'en 1930 environ; c'est-à-dire, jusqu'au moment où la semaine de quarante heures devint généralisée, remplaçant la semaine de 60 heures, encore courante dans les premières décennies du vingtième siècle.[27]

Si nous scrutons maintenant cette expansion de l'habitat pavillonnaire sur le vaste territoire métropolitain, nous pouvons nous rendre compte même si, à première vue, cette expansion paraît s'accomplir sans plan ni structure, selon les seuls intérêts des spéculateurs et des entrepreneurs, que le réseau initial des villes et des villages, et leurs communications lui ont fourni des noyaux de condensation et des axes de fixation. Pour ne rappeler qu'un simple fait, il est manifeste que le chemin de ceinture entourant l'île de Montréal, en reliant les vieux établissements, a largement contribué, à partir de la seconde guerre mondiale, à répandre l'expansion suburbaine tout le long du pourtour de l'île, avant même que le centre n'ait été occupé.

D'autres développements résidentiels de banlieue, greffés d'abord sur des établissements plus anciens pour leur approvisionnement en services, se sont développés par la suite à un rythme extraordinaire, dès que des communications plus efficaces les eurent mis davantage en contact avec

---

27. Christopher Tunnard and Henry Hope Reed, American Skyline; the Growth and Form of our Cities and Towns, p. 178.

le grand centre montréalais. Ainsi la multiplication des ponts autour de l'île a joué un rôle non négligeable dans l'éclatement de noyaux tels Chomedey, Laval-des-Rapides, Pont-Viau, Duvernay, et dans le prolongement du grand axe laurentien (Vimont, Ste-Thérèse, St-Jérôme, etc.), ou de l'axe formé par Longueuil, St-Lambert, St-Bruno, Brossard, etc., sur la rive sud. La rive sud, en particulier, a dû attendre l'inauguration de l'Harbour Bridge (pont Jacques-Cartier), en mai 1930, pour commencer à prospérer. Mais maintenant, avec une station de métro comme tête de pont, Longueuil est devenue en partie la banlieue même du centre-ville de Montréal.

Le résultat le plus négatif de cette expansion sans contrôle, mais néanmoins orientée selon des structures pré-existantes, fut de rompre définitivement, dans l'île et dans la région métropolitaine, l'équilibre entre la forme concentrée et la forme dégagée d'habitat. Le processus d'érosion et d'uniformisation, commencé avec l'ère industrielle, aboutit aujourd'hui à sa conclusion logique: un magma urbain informe, sans structure ni identité, menace d'engloutir tout ce qui reste d'espaces ruraux et de paysages naturels intercalaires. Cette marée dissolvante, après avoir détruit le charme des anciens villages de l'île: Pointe-aux-Trembles, Sault-au-Récollet, Ste-Geneviève, Ste-Anne-de-Bellevue, Pointe-Claire ou Saint-Laurent, mine désormais l'identité d'autres endroits beaucoup plus éloignés, tels que St-Eustache, Boucherville ou Laprairie. C'est là un des coûts de la spéculation foncière, que l'on est trop porté à ignorer.

O.P.D.Q., Esquisse de la Région de Montréal, Évolution et orientation du développement et de l'aménagement. Troisième partie, Problématique générale de développement et d'aménagement régional, Québec, Office de planification et de développement du Québec, sept. 1977

Cette première partie de la problématique mettra en évidence les principales tendances et causes ainsi que les déséquilibres et potentiels et les orientations générales de développement.

Tendance à la concentration industrielle et à la tertiarisation de l'économie montréalaise (1918-1971)

Le fonctionnement du système économique, soutenu par certaines politiques gouvernementales, a entraîné depuis la première guerre mondiale jusqu'aux années '50 une accélération de l'industrialisation et de l'urbanisation en faveur des villes du Québec, principalement de la région de Montréal. Dès 1931[1], le secteur manufacturier de la cité occupait le premier rang parmi les secteurs économiques et Montréal devenait la première véritable ville industrielle du Québec. En 1940, l'île de Montréal concentrait déjà 53% de l'emploi manufacturier et 59% de la valeur brute de production du Québec. Ce mouvement de concentration s'est ralenti au

1. André Saicans, Martial Fauteux en collaboration avec Denis Morin, Perspectives démographiques, (novembre 1976), "Esquisse de la région de Montréal, Dossier 1", collection "Les schémas régionaux", OPDQ, Québec, en voie de publication.
François DesRosiers, Otto Grunberg, en collaboration avec André Saicans, Problématique et synthèse économique, (décembre 1976), "Esquisse de la région de Montréal, Dossier 2", collection "Les schémas régionaux", OPDQ, Québec, en voie de publication.

cours de la deuxième partie des années '50, pour se stabiliser complètement au début des années '60. Parallèlement à ce mouvement de concentration démographique et industrielle sur l'île, les décennies des années '50 et '60 se caractérisent par l'accélération de la tertiarisation de l'économie montréalaise. D'ailleurs, toutes les grandes métropoles subissent une transformation de la structure économique au profit de l'activité tertiaire.

Ainsi, conséquemment à ces deux tendances, la Région Administrative Numéro 06 (RANO6), en 1971, regroupe 57% de la population, les deux-tiers de l'activité économique du Québec et est tertiarisée à 67% de l'emploi régional.

TABLEAU 1

Poids relatif de la RANO6 dans l'ensemble du Québec en 1971*

Population	Emplois tertiaires	Emplois industriels	Produit intérieur brut	Valeur des exportations manufacturières
57%	61%	69%	65%	69%

* André Saicans et Martial Fauteux en collaboration avec Denis Morin, Dossier 1, op. cit.

Ainsi, le Québec se divise en deux: Montréal et l'autre Québec.

La cause historique principale de ce mouvement favorable à la localisation des activités à Montréal au début du XIXe siècle fut le choix

de Montréal comme point de chute de l'activité économique des agents britanniques dominant l'économie mondiale à la recherche des immenses ressources naturelles de la région, des Grands Lacs et de l'ouest canadien. Alors, Montréal occupait la première place dans le réseau hiérarchique des échanges économiques et servait de relai vers lequel convergeaient tous les flux entre la Grande-Bretagne, métropole internationale, et la zone de ressources pan-canadienne. Par sa position géographique, Montréal, à l'intersection des voies fluviales, devient le port maritime le plus avancé dans les terres et lieu d'arrêt obligatoire (les rapides de Lachine). Cette situation fit de l'Ile une base de transbordement, de manutention et un carrefour de transport, base du développement de l'activité portuaire entre l'Europe et l'ouest canadien. La concentration de l'activité conséquente à ce rôle et l'arrivée de vastes contingents d'immigrants à destination de l'Amérique du Nord favorisèrent le développement de l'industrie des biens de consommation et en firent donc la place centrale du marché canadien.

Plus tard, la forte natalité, l'immigration et l'exode rural québécois créèrent une main-d'oeuvre abondante et à bon marché pour l'industrie.

Vers le milieu du XIXe siècle, la politique des investisseurs britanniques, la proximité du marché canadien le plus concentré ainsi que l'abondance et la docilité de la main-d'oeuvre constituèrent la base de la structure industrielle de Montréal axée sur la production de biens non durables, à forte intensité de travail et à bas salaire.

Tendance récente à l'affaiblissement de la croissance et à la quasi-absence de transformation de la structure industrielle de Montréal (1961-1976)

Certes, Montréal domine l'économie du Québec par son poids démographique et son volume d'activité industrielle et tertiaire, mais l'évolution des quinze dernières années indique un affaiblissement de la croissance régionale, une perte constante de vitesse comparée à la métropole concurrente ontarienne, une baisse du niveau de l'activité économique internationale et un dynamisme plus faible que celui du reste du Québec. La démonstration qui suit en constitue une preuve assez évidente.

Le taux de croissance à la concentration démographique de la RANO6 atteint un sommet au cours de la seconde moitié des années '50. Depuis, le poids relatif de la région dans l'ensemble du Québec augmente de moins en moins et se stabilise totalement entre 1971 et 1976.

TABLEAU 2

Évolution de la part relative* de la population de la RANO6

Période quinquennale	Début	Fin	Variation
1951-1956	50,18%	51,27%	1,09
1956-1961	51,27%	53,54%	2,27
1961-1966	53,54%	55,65%	2,11
1966-1971	55,65%	56,79%	1,14
1971-1976	56,79%	56,79%	0,00

* André Saicans et Martial Fauteux en collaboration avec Denis Morin, Dossier 1, op. cit.

TABLEAU 3

Évolution de la part relative de la population de la RMR

Période quinquennale	Début	Fin	Variation
1951-1956	37,95%	39,54%	1,59
1956-1961	39,54%	42,13%	2,59
1961-1966	42,13%	44,47%	2,34
1966-1971	44,47%	45,51%	1,04
1971-1976	45,51%	45,14%	-0,37

C'est essentiellement la Région Métropolitaine de Recensement (RMR) qui est responsable de la stabilisation du poids relatif de l'ensemble de la RANO6. En effet, pour la première fois entre 1971-1976, le taux de croissance de la RMR (2,58) est plus faible que celui du reste du Québec (4,14). Entre 1966-1971, c'était 2,70 pour la RMR et 2,33 pour le reste du Québec.

Le brusque renversement entre les rapports des taux de croissance de la RMR et du reste du Québec infirme sans la contredire la tendance historique à la concentration métropolitaine.

Ce phénomène n'est pas conjoncturel puisqu'il est général dans l'ensemble des zones métropolitaines en Amérique du Nord. Aux États-Unis, déjà entre 1970-1975, les régions métropolitaines ont perdu 1 594 000 habitants et 396 000 entre 1975-1976. On peut donc conclure à un phénomène structurel renversant la tendance à la concentration métropolitaine en Amérique du Nord.

Un phénomène similaire s'observe au niveau économique, car on constate depuis 15 ans une tendance à la stabilisation, puis à une régression légère de la part de la RANO6 dans le Québec.

Un parallèle peut être établi entre la situation montréalaise et les régions industrielles de la côte est américaine qui ont vu baisser le nombre d'emplois manufacturiers de 769 000 entre 1970 et 1976.

TABLEAU 4

Évolution de la part* économique de la RANO6 dans le Québec

Période	PIB **régional	Variation	Emplois manufacturiers	Variation
1961	65,1%		70,1%	
1966	64,9%	-0,2	70,6%	+0,6
1971	64,7%	-0,2	69,7%	-0,9
1972	64,8%	+0,1	66,0%	-3,7
1973	64,0%	-0,8	n.d.	

* François DesRosiers, Otto Grunberg, Dossier 2, op. cit.

** L'ensemble de la production économique réalisée dans les limites géographiques du Québec s'appelle le produit intérieur brut (PIB) qui, par définition, est égal à la somme totale des valeurs ajoutées ainsi qu'à la somme totale des revenus des individus, des entreprises et des gouvernements.

La position de Montréal par rapport à Toronto se détériore graduellement. Le circuit financier est de plus en plus dominé par Toronto où se poursuit davantage la concentration du tertiaire moteur décisionnel. À cet effet, on note au cours des vingt dernières années une diminution

du nombre de sièges sociaux d'institutions financières à Montréal relativement à Toronto. Ainsi, dans le secteur financier, le rapport du nombre de sièges sociaux à Montréal sur le nombre de sièges sociaux à Toronto est passé de 1,20 en 1952 à 0,64 en 1972. Selon David A. Heenan[2], ce phénomène s'est aussi produit sur une grande échelle aux États-Unis; New York a connu un exode de 40% de ses sièges sociaux d'entreprises depuis 1968. La même situation s'est produite dans d'autres villes de la côte est et du centre-ouest des États-Unis. L'ensemble des sous-secteurs d'activités économiques de Toronto a des taux de croissance supérieurs à ceux de Montréal, même les activités de pointe sont moins dynamiques à Montréal.

TABLEAU 5

Taux de croissance sectoriel de l'emploi: 1961-1970*

Activités significatives	Zone métropolitaine de recensement de Montréal	Zone métropolitaine de recensement de Toronto
Industrie manufacturière	12,0%	24,4%
Construction	0,6%	56,9%
Transports de communications	21,7%	26,7%
Commerce	32,2%	35,0%
Finances, assurances, immeubles	39,7%	48,7%
Services	65,0%	73,8%

* J. Chung, Montréal, pôle de développement, (1976), "Prospective socio-économique du Québec, 1ère étape. Sous-système urbain et régional. Annexe 1", collection "Études et recherches", OPDQ, Québec, en voie de publication.

2. D.A. Heenan, "Global cities of tomorrow", Harvard Business Review, mai-juin 1977, p. 81.

Selon J. Chung, tout indique que l'économie de l'agglomération montréalaise a été relativement stagnante par rapport à l'économie torontoise. Même la dimension économique internationale de la région administrative de Montréal s'est affaiblie au cours de la période 1967-1972, cette région subit une baisse de la valeur des exportations manufacturières vers l'extérieur du Canada de deux cents millions de dollars constants[3].

La part des exportations dans la production manufacturière régionale baisse de 46,5% à 44,7% au cours de cette période. Ainsi, tant aux plans des dimensions internationales, canadiennes et québécoises, l'économie de la région semble relativement stagnante.

Quels sont alors les principaux déséquilibres ou problèmes causés par l'affaiblissement de la croissance? L'affaiblissement de l'économie montréalaise entraîne un premier déséquilibre entre la main-d'oeuvre et l'emploi et cause un problème croissant de chômage. Au début des années '60, le chômage au Québec se situait autour d'un taux annuel moyen de 8% alors que celui de la RANO6 se maintenait à près de 4%. Par ailleurs, pendant la décennie 1970, le taux québécois varie de 8%[4] Cette

---

3. Les destinations des expéditions manufacturières sont classées en trois groupes: expéditions destinées au marché québécois, dirigées vers les provinces canadiennes et les expéditions à l'extérieur du Canada. La dimension "internationale" n'est dévolue qu'au dernier groupe tandis que le caractère "extérieur" s'applique aux deux derniers. Nous ne connaissons pas la part des expéditions manufacturières destinées aux autres régions administratives au Québec.

4. Conseil économique du Canada (CEC) - compilation spéciale, taux de chômage Québec-Ontario, 1960-1972.
OPDQ - Les caractéristiques sectorielles interrégionales, Cahier 1, Les indicateurs globaux, collection "Les schémas régionaux", Québec 1976.
MIC - La situation de l'emploi du Québec, 1976.

convergence semble s'accentuer rapidement puisque la moyenne des taux de chômage désaisonnalisé de la RANO6 et du Québec s'établissent respectivement à 9,2% et 9,7% pour les cinq premiers mois de 1977.[5]

Au cours de l'ensemble de la période 1961-1973, le reste du Québec a connu un écart favorable de croissance de PIB total (+8,1%), tertiaire (+22,7%), industriel (+6,8%) et primaire (+3,3%)[6].

Le fait que le secteur manufacturier de la région ait été moins dynamique que celui du Québec est une des causes de la stagnation économique.

Une autre cause de nature internationale plus fondamentale menace les secteurs qui constituent la base de l'emploi, la spécificité de Montréal: c'est-à-dire le complexe industriel, textile-vêtement-bonneterie: 26% de l'emploi manufacturier régional de 1973. Au sein de la RMR, ce complexe représentait 29% de l'emploi industriel en 1976[7]. À cet effet, l'analyse de la concentration industrielle régionale basée sur 18 régions métropolitaines montre la dépendance de Montréal des secteurs traditionnels, textile 41%, bonneterie 88%, vêtement 60%[8]. Ceci met nettement en évidence la "spécialisation" de Montréal dans l'économie industrielle des métropoles nord-américaines.

---

5. MIC - La situation de l'emploi, mai 1977. La publication du MIC donne le pourcentage du chômage des cinq premiers mots.

6. Le PIB total est la somme de PIB primaire, secondaire et tertiaire. En 1973, la part du PIB secondaire de la RANO6 ne présentait environ que le tiers du PIB régional total.

7. INRS-Urbanisation, Prévisions d'emploi dans la région montréalaise, Horizon 1985, juillet 1977.

8. J. Chung, op. cit.

La cause première qui menace les entreprises de ces secteurs est le grand mouvement, le glissement de la technologie industrielle traditionnelle[9] des pays métropolitains vers les pays à bas coûts de main-d'oeuvre[10] (Inde, Hong-Kong, Taiwan, Corée du Sud) et la spécialisation des pays métropolitains dans le domaine de la production et de l'exportation de la connaissance technologique et dans les industries les plus modernes.

Ce grand mouvement crée un deuxième problème, soit la mise en danger de l'existence même de la base économique de Montréal. L'absence de transformation structurelle au profit de secteurs plus modernes, la

TABLEAU 6

Évolution du taux de croissance* annuel du PIB industriel ($ constants)

	1964-1965	1965-1966	1966-1967	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973
Région administrative de Montréal	+5,6	6,0	-0,2	-0,1	1,05	-1,4	3,7	6,7	4,2
Reste du Québec	-0,9	9,6	0,2	1,2	3,3	1,3	6,5	5,7	7,7

* François DesRosiers, Otto Grunberg, Annexe du dossier 2, op. cit.

9. CEC, Au-delà des frontières, 1975.

10. Charles Levinson, L'inflation mondiale et les firmes multinationales, éditions du Seuil.

faible capacité concurrentielle des secteurs de base d'emploi, alliée à la libéralisation du commerce prévisible dans le cadre du "Tokyo Round" aggraverait la situation économique à venir de la région.

Une autre tendance de l'économie régionale est la quasi absence de transformation structurelle manufacturière au cours des 15 dernières années. La structure industrielle de la région étant la plus diversifiée des régions du Québec est celle qui change le moins. En 1971, l'emploi des secteurs à faible croissance absorbe encore plus de 50% de l'emploi industriel régional.

La hausse du chômage et l'affaiblissement de la croissance régionale alliés au maintien d'une structure basée sur des secteurs à plus bas salaire amènent un troisième problème, celui de l'appauvrissement relatif des travailleurs et des familles montréalaises[11]. En 1971, le revenu médian des ménages montréalais était de $8 616, soit 19% inférieur[12] à celui des ménages torontois. Depuis une vingtaine d'années, le taux de salaire horaire moyen dans l'industrie manufacturière québécoise a toujours été inférieur de 15% à celui de l'Ontario[13].

Ce risque d'appauvrissement relatif croissant est lié à la présence importante d'activités traditionnelles, à leur faible productivité technique et aux faibles revenus qui en découlent.

---

11. Les ménages torontois étant de taille plus petite, l'écart entre les revenus per capita est encore plus grand à l'avantage de la métropole ontarienne.

12. J. Chung, op. cit.

13. HMR, Les orientations du développement économique régional au Québec, MEER. Les auteurs analysent la composante régionale et la composante structurelle de cette différence.

Nous constatons ainsi que Montréal ne polarise plus autant les activités économiques nouvelles et perd ainsi certains de ses avantages de localisation. On peut alors s'interroger sur les causes principales du développement et du maintien de ce type de structure et sur l'origine de l'affaiblissement de la croissance régionale.

Premièrement, la cause la plus déterminante est celle du déclin relatif depuis la première guerre, du pouvoir économique mondial de la métropole britannique qui s'appuyait sur la métropole régionale de Montréal, au profit de la montée croissante de la domination économique internationale des États-Unis qui s'appuie au Canada sur la métropole régionale torontoise. Ainsi, Montréal perd la première place qu'elle occupait dans le réseau hiérarchique des échanges économiques internationaux et Toronto devient progressivement le pôle dominant où convergent les flux (80% des exportations-importations sont nord-sud) entre la métropole américaine et les autres pôles canadiens.

Deuxièmement, la politique économique volontaire du gouvernement canadien face à la croissance du géant américain. Les autorités britanniques ont décidé d'intégrer leurs colonies dans un ensemble plus solide. Pour ce faire, elles ont provoqué la formation de l'industrie sidérurgique dans le sud-ouest ontarien en amenant de l'ouest le minerai de fer situé au lac Supérieur et de l'est le charbon de la Nouvelle-Écosse. Le gouvernement subventionnait le transport du charbon car celui-ci aurait été disponible à un coût beaucoup plus bas de la Pennsylvanie voisine. La majeure partie de la production de l'industrie sidérurgique était destinée à la fabrication des rails de chemin de fer et des locomotives qui ont servi au développement de l'ouest canadien. Par la suite, cette industrie fabriqua les appareils aratoires vendus principalement aux fermiers de l'ouest.

Troisièmement, le peuplement historique[14] et continu du Canada en direction de l'Ontario et de l'ouest canadien a déplacé le centre de gravité démographique favorisant Toronto. Selon toute probabilité, ce mouvement continuerait de glisser vers l'ouest; pour la première fois en 1976, l'Alberta a été le lieu de création d'emplois le plus élevé au Canada.

Quatrièmement, l'affaiblissement du rayonnement montréalais qui, au début, était pan-canadien, se réduit de plus en plus à l'est.

Cinquièmement, la formation du bloc européen attire les entreprises à se localiser à l'intérieur de ses frontières afin de bénéficier des avantages du marché commun au lieu de s'installer à Montréal pour desservir les marchés canadiens et européens.

Ainsi, Montréal aurait perdu beaucoup de ses avantages passés de localisation industrielle au profit, d'une part, du centre du Canada et d'autre part, du marché commun européen.

À ces grandes causes générales s'ajoutent des causes plus spécifiques, telles que la canalisation du Saint-Laurent (1957), le pacte de l'automobile (1965), certaines politiques tarifaires et commerciales canadiennes, la ligne Borden, les subventions aux transports, l'immigration, etc.

Malgré ces grandes tendances à l'affaiblissement de la croissance, au vieillissement technologique des secteurs traditionnels, à leur

---

14. J. Chung, op. cit., aussi voir:
Association des manufacturiers canadiens (AMC), mémoire présenté au Comité du Sénat des Affaires étrangères du Canada, in Le Devoir, mardi 8 février 1977.

poids relatif important, au maintien d'une base traditionnelle menacée par la concurrence et les mouvements technologiques internationaux, au rétrécissement du rayonnement montréalais, existe-t-il quelques orientations ou quelques faits porteurs d'avenir qui serviraient de base à la définition d'une stratégie de développement?

La région possède-t-elle des potentiels qui permettraient de relancer l'économie? Quelles orientations devrait prendre la stratégie de développement économique vis-à-vis les déséquilibres et perturbations économiques engendrés par ce grand mouvement technologique? Faut-il consolider ces secteurs, les protéger, quitte à en payer le prix, ou faut-il les abandonner en faveur des secteurs modernes? Dans quel domaine de la connaissance technologique la région aurait-elle des avantages comparatifs ou pourrait-elle s'en donner? Des éléments de réponses pourront être donnés au niveau des orientations de la stratégie de développement.

Quels sont les potentiels montréalais sur lesquels pourraient se fonder une stratégie de relance de la croissance et du développement économique? Sept études de pré-sélection industrielle retenaient trois secteurs principaux contenant un important potentiel de développement. Ces secteurs ont été privilégiés en fonction de l'importance des liens inter-industriels afin de maximiser les effets d'entraînement sur l'économie. Ce sont des secteurs-clés pour effectuer la restructuration de l'économie régionale. Ces secteurs sont: l'agro-alimentaire, les produits chimiques et du pétrole et l'industrie de l'acier....

Évolution de la répartition des populations et des activités dans l'espace régional

Malgré les problèmes de ralentissement de la croissance et du développement, la région a connu une croissance inégalement répartie dans

l'espace[15]. De 1951 à 1976, la population de la région a crû de 79,5%, l'île de 42%, les villes satellites de 63% et les centres intermédiaires de 46%; quant à la couronne suburbaine, sa population a plus que quadruplé durant cette période. Cette croissance différentielle dans l'espace s'est accompagnée d'un phénomène d'extension urbaine. "En 1941, les deux-tiers de la population de la région montréalaise habitaient dans un rayon de 4 milles du centre. En 1961, il fallait un rayon de 8 milles pour englober la même proportion de population"[16]. Ainsi, la ville centrale sous la pression de l'urbanisation a envahi le territoire pour former l'agglomération métropolitaine et tendre de plus en plus à devenir une véritable région urbaine. En longue période, l'évolution de la croissance urbaine et la transformation de la structure économique au profit de l'activité tertiaire, soutenue par des politiques gouvernementales, par exemple dans le domaine du transport et de l'habitation, ont provoqué des mouvements de population et d'activités dans l'espace régional et des mutations dans l'organisation du système urbain.

Ces constatations nous amènent à nous interroger sur les principales tendances de l'urbanisation et de l'industrialisation dans l'espace régional, au cours des quinze dernières années. Au fait, quelles en furent les causes principales et quels sont les problèmes économiques sociaux et spatiaux générés par ces tendances? Existe-t-il des alternatives à l'organisation de l'espace régional qui permettraient pour l'avenir d'améliorer la qualité de la vie et d'atteindre les objectifs généraux de développement économique, d'équité sociale et d'utilisation optimale des ressources? Examinons d'abord les tendances.

---

15. Francine Dumont, Pierre Labonté, L'espace montréalais: éléments d'urbanisation, Dossier 4, OPDQ, pp. 1, 1, 3.

16. Jean-Claude Marsan, Montréal en évolution, Fides, 1974, p. 326.

Tendance générale à la concentration métropolitaine au profit de la couronne suburbaine

Au cours de la décennie 1961-1971, le mouvement de la répartition des activités et des populations marque une nette préférence pour les banlieues de l'île et pour la couronne suburbaine. Ainsi, les municipalités

TABLEAU 7

Répartition de la croissance relative (en % de la région de l'esquisse)*

	Population		Emplois		Valeur des ventes au détail ($ constants)
	1961-1971	1971-1976	1961-1971	1971-1976	1966-1975
Ville	-7,8	-156,2	35,4	-148,5	-6,0
Ile de Montréal	36,3	-103,7	63,7	20,6	31,1
Couronne	54,3	185,9**	19,2	57,0	52,0
Villes satellites	6,8	14,1	17,2	22,3	15,3
Centres intermédiaires	2,5	3,8	-	-	1,9
Région de l'esquisse	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Martial Fauteux, en collaboration avec Denis Morin, Perspectives démographiques (synthèse), OPDQ, août 1977, p. 7-12. P. Lamonde, Y. Martineau, F. DesRosiers, P.-A Julien, L'emploi en 1985 dans les régions administrative et métropolitaine de Montréal. INRS-Urbanisation, juin 1977.

** Dans le cas de la couronne, son pourcentage élevé résulte des pertes enregistrées sur l'île de Montréal car il s'agit ici de la répartition de la croissance relative et non de celle des gains.

de l'ouest et de l'est de l'île s'emparent de 44% de la croissance démographique régionale et de 28% de celle des emplois industriels; de son côté, la couronne suburbaine absorbe 54% de la croissance de la population et 19% des nouveaux emplois industriels. Quant aux villes satellites, elles manifestent un dynamisme industriel important en regroupant 17% de la croissance industrielle régionale.

Cette tendance à la concentration métropolitaine au profit de la couronne s'accentue au cours de la période subséquente (1971-1976) alors que la couronne suburbaine va chercher respectivement 91% et 57% des gains démographiques et industriels. Durant cette même période, les villes satellites maintiennent à peu près le même rythme d'augmentation de leurs emplois industriels (22,3%).

Ce phénomène de concentration se fait aux dépens de la ville de Montréal qui décline tant des points de vue démographique et industriel (1971-1976) que commercial.

La suburbanisation conséquente de l'expansion se caractérise par l'implantation massive du bungalow déterminant une "forme dégagée d'habitat" à faible densité[17]. En banlieue, l'habitation unifamiliale occupe près de 65% de la superficie résidentielle alors qu'au centre de l'Ile, sa part représente seulement 24%. D'autre part, le mouvement d'industrialisation se caractérise par le déplacement ou la localisation des industries plus modernes vers ou dans les secteurs est et ouest de l'île et vers la couronne, alors que le centre retient les industries traditionnelles.

Cette tendance à la suburbanisation entraîne donc des changements dans la position relative des composantes urbaines. Ainsi, l'Ile, tout en

---

17. F. Dumont et P. Labonté, op. cit.

maintenant une place dominante dans le domaine des activités tertiaire et industrielle, subit une perte relative constante de son poids au profit de la couronne, alors que les villes satellites stabilisent leur position dans l'ensemble économique et urbain de la région.

Cette tendance générale est illustrée de manière évidente dans le tableau qui suit:

TABLEAU 8

Évolution du poids relatif des variables urbaine, économique et spatiale de la région
(en % de la région de l'esquisse)*

	1951	1961	1966	1971	1976
Ville de Montréal					
Population	58,8	50,1	44,6	39,3	33,9
Emplois industriels		65,7		56,7	47,6
Commerces (ventes)			54,5	47,9	42,0
Emploi tertiaire				61,7	
Superficie urbanisée				19,6	
Ile de Montréal					
Population	74,3	69,3	66,1	63,2	58,4
Emplois industriels		83,8		77,8	75,3
Commerces (ventes)			78,0	73,7	68,3
Emploi tertiaire				79,0	
Superficie urbanisée				46,1	
Couronne					
Population	12,3	18,6	22,3	25,3	30,0
Emplois industriels		5,5		9,6	11,7
Commerces (ventes)			11,6	15,5	20,0
Emploi tertiaire				11,9	
Superficie urbanisée				40,9	
Villes satellites					
Population	9,8	9,2	8,8	8,7	8,8
Emplois industriels		10,6		12,6	13,0
Commerces (ventes)			7,8	8,2	9,3
Emploi tertiaire				7,0	
Superficie urbanisée				9,3	
Centres intermédiaires					
Population	3,5	2,9	2,8	2,8	2,8
Emplois industriels		-		-	-
Commerces (ventes)			2,6	2,6	2,5
Emploi tertiaire				1,9	
Superficie urbanisée				3,6	
Région de l'esquisse	100	100	100	100	100

* D. Dupré-Joly, La frange urbaine, OPDQ, août 1977; P. Lamonde & Al, op. cit.; F. DesRosiers et O. Grunberg, op. cit.; M. Fauteux, op. cit.; F. Dumont et P. Labonté, op. cit.

Tendance légère à l'émergence d'une nouvelle structure de "centre en croissance" dans l'espace régional

Le phénomène de la concentration métropolitaine au profit de la couronne n'est pas homogène. En effet, l'urbanisation s'articule dans l'espace autour de zones bénéficiant plus que d'autres des effets de la croissance régionale. Cette croissance différentielle est le résultat de l'effet conjugé de plusieurs facteurs qui sont, soit proprement démographique, soit fonctionnel, soit économique[18].

Voici les zones qui ont absorbé ou capté le plus cette croissance, au cours des quinze dernières années.

TABLEAU 9

Part relative de la croissance urbaine réelle selon les principaux centres en croissance, 1961, 1971, 1976
(en % de la région de l'esquisse)*

Centres**	Population		Emplois industriels	
	1961-1971	1971-1976	1961-1971	1971-1976
Montréal (ville)	-	-	35,4	-
Est	17,6	15,7	7,0	29,4
Sud-ouest	6,9	-	4,6	2,7
Centre-ouest	2,9	-	13,4	24,6
Ouest	9,2	8,0	0,6	6,8
Laval	16,2	7,7	3,1	2,4
Ste-Thérèse	3,3	3,8	4,8	-
Terrebonne	1,9	6,3	0,6	1,6
Longueuil	5,1	10,4	2,2	8,3
St-Hubert	3,5	7,0	1,2	2,1
Laprairie	3,9	7,1	1,4	1,9
Beloeil	3,4	8,8	0,8	1,0
St-Jean	1,2	1,4	3,1	2,8
Granby	0,6	1,0	1,9	1,7
St-Jérôme	1,2	1,0	1,5	2,7
Sorel	1,0	0,2	5,3	2,3
TOTAL	77,9	78,4	86,9	90,3
RÉGION	100	100	100	100

* Martial Fauteux, op. cit.
** Martial Fauteux, op. cit., P. Lamonde et Al, op. cit.

18. On trouvera à la suite du tableau la liste des zones composant les centres en croissance.

Composition des centres urbains en croissance

Les centres urbains en croissance se composent de zones urbaines définies pour les fins de l'esquisse. Il se modèlent sur les zones d'analyse définies par P. Lamonde dans l'étude de l'emploi dans la région administrative en 1985[19].

Centres urbains en croissance	Zones de Lamonde	Zones de l'esquisse
Montréal (ville)	Ville de Montréal	Ville de Montréal,
Est	Nord-est de l'Île	Anjou, St-Léonard et Montréal-Nord
Sud-ouest	Sud-ouest	Lasalle, Lachine et Verdun
Centre-ouest	Nord-ouest	Dorval, Pointe-Claire et St-Laurent
Ouest	Extrême-ouest	Pierrefonds, Dollard-des-Ormeaux, Beaconsfield, St-Raphael-de-l'Île-Bizard, Ste-Anne-de-Bellevue
Laval	Laval	Laval
Ste-Thérèse	Ste-Thérèse	Ste-Thérèse
Terrebonne	Terrebonne	Terrebonne
Longueuil	Longueuil	Longueuil
St-Hubert	St-Hubert	St-Hubert et St-Lambert
Laprairie	Laprairie	Candiac, Laprairie, Brossard
Beleoeil	Beloeil	Beloeil, St-Bruno, Ste-Julie, Mont-St-Hilaire
St-Jean	St-Jean	St-Jean
Granby	Granby	Granby
St-Jérôme	St-Jérôme	St-Jérôme
Sorel	Sorel	Sorel

19. P. Lamonde et al., op. cit.

À l'examen de ce tableau, on peut conclure à une décongestion de l'activité urbaine de la partie centrale de l'Ile ainsi qu'à l'émergence d'une structure polynucléaire de centres urbains en croissance[20]. Cette dernière prend appui sur:

i) deux zones urbaines en perte de vitesse (Montréal et le sud-ouest) situées au coeur de la région mais canalisant quand même 40% de la population et 53% des emplois industriels (en 1976);

ii) trois zones situées aux extrémités de l'Ile, soit d'une part la zone est et d'autre part les zones ouest et centre-ouest; l'est et l'ouest connaissent une croissance démographique importante; de plus, l'est et le centre-ouest sont les premières à bénéficier du mouvement de décongestion des industries de la ville de Montréal.

iii) deux noyaux suburbains (Laval et Longueuil) qui se détachent de l'ensemble des agglomérations de la couronne par leur poids et leur dynamisme démographiques et industriels; Laval connaît un certain ralentissement de son rythme de croissance depuis les cinq dernières années alors que le phénomène inverse se produit à Longueuil;

iv) un centre urbain secondaire quant à son poids démographique régional (Ste-Thérèse), mais relativement important sur le plan industriel;

v) un groupe de zones suburbaines (St-Hubert, Beloeil, Laprairie, Terrebonne) accusent une forte croissance démographique, mais aussi une faiblesse de leur poids industriel malgré l'augmentation récente des emplois dans ce domaine;

vi) quatre villes satellites (St-Jean, Granby, St-Jérôme, Sorel) relativement stables sur le plan démographique, mais considérées comme centres industriels notables.

---

20. Il s'agit de zones qui absorbent une part importante de la croissance urbaine réelle entre les années 1961 et 1976, soit sous l'angle démographique, soit sous l'angle industriel. On a de plus retenu des centres urbains en perte de vitesse; leur poids important dans l'ensemble régional compensant cet aspect négatif.

TABLEAU 10

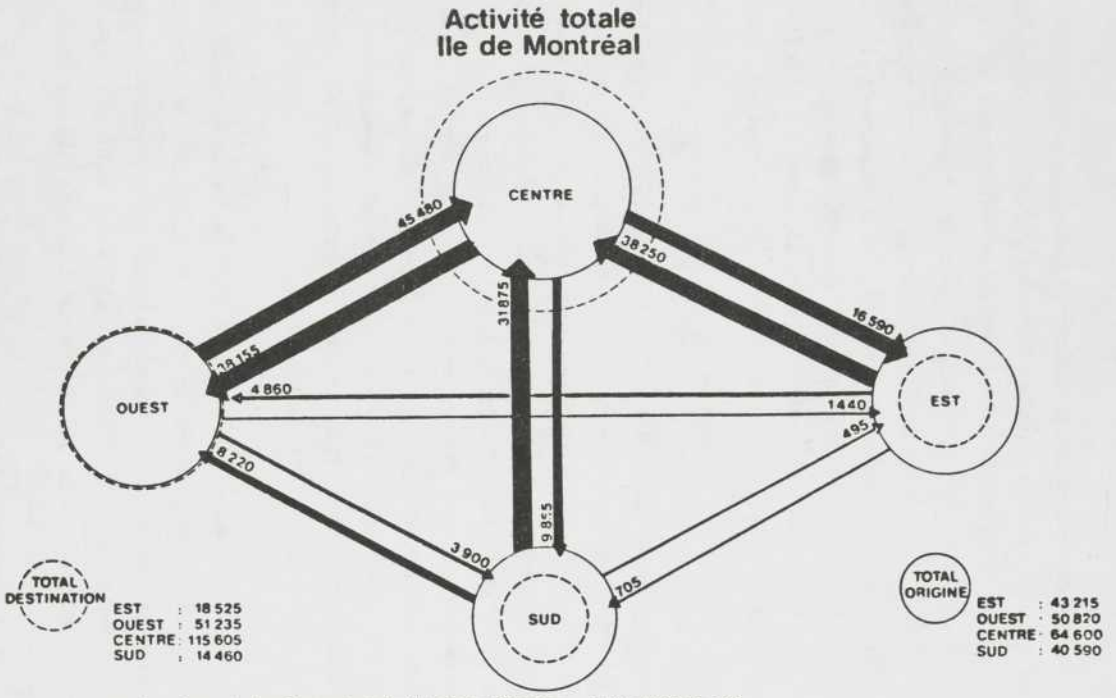
Évolution du poids relatif des centres urbains en croissance
(en % de la région de l'esquisse)*

Centres	Population			Emplois industriels		
	1961	1971	1976	1961	1971	1976
Montréal (ville)	50,1	39,3	34,0	65,7	56,7	47,6
Est	2,4	5,6	6,7	0,8	2,6	5,9
Sud-ouest	5,9	6,2	5,8	6,1	5,7	5,7
Centre-ouest	3,7	3,6	3,4	4,1	6,9	9,4
Ouest	2,4	3,4	3,9	-	0,2	1,0
Laval	5,0	7,4	7,7	0,6	1,4	2,2
Ste-Thérèse	1,1	1,5	1,8	0,5	1,8	1,7
Terrebonne	0,5	0,8	1,3	0,2	0,3	0,5
Longueuil	2,6	3,1	3,8	0,8	1,2	2,1
St-Hubert	2,3	2,5	3,0	0,6	0,8	1,0
Laprairie	0,6	1,3	1,8	0,5	0,8	0,9
Beloeil	1,1	1,6	2,2	0,3	0,4	0,5
St-Jean	1,6	1,5	1,6	1,9	2,2	2,4
Granby	1,4	1,3	1,3	2,2	2,1	2,2
St-Jérôme	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,6
Sorel	1,2	1,2	1,2	1,1	2,4	2,5
TOTAL	83,1	81,5	80,8	86,7	86,8	87,2
RÉGION	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* M. Fauteux, op. cit.
P. Lamonde & Al. op. cit.

GRAPHIQUE 1

VOLUME DES FLUX SELON LES PRINCIPALES ZONES D'EMPLOI ET DE RÉSIDENCE (1971)



N.B. A cause du niveau très désagrégé de l'échantillonnage, nous pensons que les volumes de flux sont sous-estimés d'environ 15 à 20%.

Source: Statistique Canada. Recensement 1971; compilation spéciale de l'OPDQ

Cette structure urbaine en croissance pourrait bien être à l'avenir celle qui servira de plus en plus de support au développement régional. En effet, le poids relatif des centres urbains en croissance (excluant donc la ville de Montréal et la zone sud-ouest) a fortement augmenté de 1961 à 1971: au plan démographique, il est passé de 27 à 41%, tandis que, dans le domaine industriel, il a grimpé de 15 à 34%. Cette forte progression des centres urbains en croissance n'est pas surprenante si l'on considère que ceux-ci ont absorbé plus des trois-quarts de la croissance démographique et industrielle régionale des quinze dernières années.

Pour la période 1971-1976, l'ensemble de ces centres en croissance concentre environ 88% de la croissance de l'activité industrielle totale et 78% de celle de la population régionale. Cet écart traduit une plus grande dispersion territoriale de la croissance de la poulation que de celle de l'activité industrielle. Il faut signaler en passant qu'une des caractéristiques du desserrement industriel est de retenir au centre une structure industrielle traditionnelle et de favoriser la décongestion des secteurs modernes vers l'est, l'ouest et la couronne[21]. De plus, dans ce mouvement industriel, les villes satellites, à part St-Hyacinthe, améliorent leur structure industrielle.

Enfin, la baisse du poids relatif de la zone centrale de l'Ile ne doit pas cacher la domination de cette dernière sur la structure spatiale actuellement en croissance. Ainsi, l'essentiel des flux de travail de la région s'effectue à l'intérieur de l'Ile de Montréal (64,4%[22] et converge principalement vers le centre de l'Ile (ville de Montréal). Cette

---

20. François DesRosiers, Otto Grunberg, op. cit.

21. F. DesRosiers et O. Grunberg, Migrations alternantes et l'activité économique, OPDQ, mai 1977.

force d'attraction du centre de l'Ile s'exerce aussi sur la couronne suburbaine; ainsi, 70,8% des flux de la couronne vers l'Ile se dirigent vers le centre. De plus, la couronne suburbaine engendre 95% des flux provenant de l'extérieur de l'Ile et se dirigeant vers celle-ci. Les sous-régions nord et sud se répartissent ces flux dans une proportion à peu près égale.

TABLEAU 11

L'espace urbain*

	Population	Sphère urbaine				
		Superficie urbanisée	Friche urbaine, 1971		Terres agricoles sous spéculation, 1975	
	1971	1971	% région	acres	% région	acres
Ville de Montréal	39,3	19,6	7,4	8 185		
Île de Montréal	63,2	46,1	37,1	41 099		
Cour. sub.	25,3	40,9	51,7	57 183	56,6	94 446
Villes satellites	8,7	9,3	8,1	9 001	8,9	14 955
Centres intermédiaires	2,8	3,6	3,1	3 376	34,4	51 361
Région de l'esquisse	100,0%	100,0%	100,0%	110 659	100,0	166 762

* D. Dupré-Joly, op. cit.

Tendance à l'étalement urbain

La plus grande diffusion de l'urbanisation met aussi en relief une autre tendance générale soit celle de l'étalement urbain. Ce phénomène se caractérise d'abord par la formation d'un tissu urbain desservi

principalement dans la couronne où la maison uni-familiale domine très fortement. Ainsi, 60% des unités résidentielles nouvelles de la couronne se retrouvent dans la catégorie de maisons uniet bi-familiales (1972-1976). Toutefois, on assiste à un phénomène de densification du tissu résidentiel dans certaines zones de la couronne, particulièrement à Longueuil et Saint-Lambert et dans une moindre mesure à Laval. On notera qu'il s'agit ici de vieux noyaux suburbains.

Le desserrement de la population et des activités urbaines s'accompagne aussi d'une sur-consommation de l'espace[23].

Ainsi, on assiste à un développement urbain en "saute-mouton" laissant des parties importantes du territoire en friche. En 1971, on retrouve dans la région à l'étude 110 000 acres en friche dont la partie la plus importante est localisée dans la couronne. L'espace occupé par la friche urbaine[24] représente plus de la moitié de la superficie urbanisée.

De plus, l'ensemble du territoire en attente de développement (friche urbaine et terres sous spéculation[25]) occupe une superficie égale à 140% de l'espace urbanisé. Ce rapport grimpe à 190% dans la couronne suburbaine, tout en fluctuant considérablement d'une zone à l'autre (800% à Candiac contre 110% à Longueuil et Laval).

---

23. F. Dumont et P. Labonté, op. cit.

24. La friche urbaine s'associe à des terrains vacants situés en milieu urbain ou en périphérie de celu-ci.

25. Le ministère de l'Agriculture définit une terre sous spéculation selon les deux critères suivants: 1 - le propriétaire de la terre en question est un non-producteur agricole; et 2 - la terre est abandonnée ou il n'y a pas de travaux de culture.

Donc, on peut conclure que la zone d'influence de l'urbanisation dépasse de beaucoup l'espace urbanisé. Ainsi, alors que les espaces urbains occupent 20% du territoire de la région de l'esquisse, la sphère urbaine (espace urbanisé + friche + terres sous spéculation) proprement dite en recouvre la moitié. En ce sens, on ne se surprendra pas de constater une forte relation entre la répartition régionale respective de l'espace urbanisé et de la friche, l'urbanisation étant indissociable de la présence d'une zone en attente de développement. Dans cette optique, la croissance à l'intérieur de la région répondrait à deux phénomènes simultanés: d'une part, la dispersion et d'autre part, une certaine concentration en terme de potentiel de développement à l'intérieur de cette dispersion.

La péri-urbanisation et le développement de la villégiature ont de plus multiplié de manière anarchique les points nouveaux d'urbanisation dans l'espace rural. L'action des spéculations gèle d'immenses espaces: 66% des terres sous spéculation probable de la région administrative sont situées dans les comtés à l'extérieur de la région de l'esquisse. Ceci indique d'une part l'importance du phénomène d'anticipation de l'urbanisation et des profits liés à celui-ci et d'autre part l'existence du phénomène de la rurbanisation qui tend à créer de toute pièce de grands projets résidentiels en pleine zone rurale.

Le système politique de Montréal

Guy BOURASSA, Les relations ethniques dans la vie politique montréalaise, Chapitre premier, Le système politique montréalais, Ottawa, Information Canada, 1971.

Définissons avant tout le cadre dans lequel s'inscrit notre recherche. Même au plan formel, la vie politique montréalaise a été trop peu étudiée pour que l'on puisse supposer connus ses traits dominants. Notre propos sera donc ici surtout descriptif. Énumérer ses mécanismes politiques majeurs, les exposer brièvement, indiquer leur évolution et souligner ce qui paraît devoir être leur avenir, voilà notre première étape. Du coup, l'analyse des relations ethniques prendra sa juste perspective.

Il ne peut suffire de considérer les seules institutions politiques, aussi un rappel des propriétés de leur environnement s'impose. La situation des groupes ethniques dans l'évolution démographique montréalaise apporte un élément indispensable, de même que nous éclairent le cadre géographique, la structure économique, les liens entre le système politique montréalais et les gouvernements supérieurs. Un certain recul nous permet par ailleurs d'approcher d'aussi près que possible des mécanismes fondamentaux de l'activité politique.

Ce chapitre se veut une contribution à la connaissance des institutions politiques québécoises. Faute souvent de connaître clairement les éléments de la structure, une analyse de la dynamique réelle risque de nous échapper. Nous souhaitons donc que cette présentation suscite la formulation d'objectifs de recherche puisque, et ceci va souvent réapparaître au cours de notre étude, l'examen valable des relations ethniques passe par celui des phases diverses du processus politique.

L'environnement

La ville de Montréal occupe en partie l'une des îles de l'archipel d'Hochelaga et son emplacement, qui représente à peu près le quart de la région que l'on appelle le grand Montréal, lui donne une position stratégique.

Située au centre d'un réseau de communications, elle s'ouvre, par eau, à la fois sur l'océan, l'Europe, les Grands Gacs et l'intérieur du continent américain, ce qui donne immédiatement à penser que son développement économique sera lié pour une très large part à l'établissement d'un port de mer, et, par terre, sur l'ouest du pays et les États-Unis. Elle apparaît donc, ainsi que l'ont souligné plusieurs géographes, comme lieu de confluence majeur.

Cette ville, qui paraît se situer dans le prolongement de Mégalopolis, s'inscrit dans la ligne des grands centres urbains de l'Est américain. Aussi bien sur le plan géographique que culturel et politique, elle se rattache, par de multiples traits, à cette zone.

Les caractéristiques démographiques l'illustrent et vont nous permettre d'avancer dans la connaissance du contexte de son système politique. Le grand Montréal comprend actuellement plus de 40% de la population du Québec et plus de 10% de celle du Canada tout entier. Nous n'avons cependant pas l'intention de mener une analyse démographique très poussée, comptant plutôt centrer notre présentation autour du facteur ethnique.

Disons immédiatement que, concernant la répartition des groupes ethniques à Montréal, trois points nous semblent particulièrement importants.

D'abord, la population montréalaise est nettement de majorité française: presque les deux tiers. Dans la zone métropolitaine, le groupe francophone correspond plus précisément, selon le recensement de 1961, à 64% de l'ensemble de la population. Cette proportion est demeurée particulièrement stable au cours des dernières décennies. Dans l'île de Montréal, qui comprend 80% de la population de toute la zone métropolitaine, la situation est fort semblable puisque le groupe francophone atteint 63,8%. Ce chiffre n'a guère changé depuis longtemps: entre 1871 et 1961, il n'a varié que de 1,7%. Quant à la ville de Montréal elle-même, la proportion des Canadiens français y est quelque peu plus élevée: 66,5% en 1961. Le poids de cette majorité sur les institutions politiques est capital.

L'élément anglophone ne témoigne aucunement de la même stabilité. Sa population a diminué de plus de la moitié au cours de la même période, passant, pour l'ensemble de l'île de Montréal, de 36,1% à 18,1%. Dans la ville même, les anglophones représentaient en 1961 12,5% de la population.

Où se situe cette population sur l'ensemble de l'île? La frontière est assez nette puisque la partie est de ce territoire est à 80% française tandis que la partie ouest n'offre que de très rares cas d'une telle prédominance, l'élément anglophone y étant souvent nettement majoritaire. Norbert Lacoste note que, sous la pression numérique, la frontière entre les deux groupes ethniques a eu tendance à obliquer vers l'ouest en encerclant de plus en plus l'îlot britannique.

> "Les Anglais ont perdu la majorité qu'ils avaient acquise vers 1830 dans l'agglomération; ils se sont depuis cantonnés dans des municipalités autonomes où ils conservent la prédominance numérique[1]".

---

1. N. LACOSTE, Les caractéristiques sociales de la population de Montréal, Montréal, 1958, p. 125.

En 1848, ils étaient encore faiblement majoritaires, la transition semblant s'être effectuée vers 1855-60.

Les plus forts îlots britanniques se trouvent au centre même de la ville: autour de l'université McGill, dans Montréal-Ouest, où l'élément anglophone atteint 80% de la population, dans certaines parties de Westmount, à Hampstead, et dans la plus grande partie de Ville Mont-Royal. Ces îlots constituent aujourd'hui des municipalités autonomes sur l'Ile de Montréal.

Enfin, si le groupe francophone est resté à peu près stable alors que l'élément anglophone diminuait sensiblement, la marge a été comblée par la montée de certains autres groupes ethniques. Les Juifs, par exemple, possèdent une forte densité, qui atteint parfois 80% et dépasse assez souvent 30%, comme dans Outremont ou Snowdon. La colonie italienne vit pour sa part dans un quartier déterminé, celui de Saint-Jean. Ces deux groupes sont sans doute les plus importants de toutes les mionorités ethniques à Montréal. Représentant à peine 1,6% de l'Ile de Montréal en 1871, ils sont passés à 19,9% en 1961. Il est très difficile de tirer des conclusions quant à l'utilisation des deux langues officielles à partir des statistiques que nous venons d'examiner. On sait peu et mal comment les entités ethniques, autres que française et anglaise, s'intègrent dans la métropole. Par ailleurs, le recensement n'est pas assez précis sur ce point pour donner une information entièrement valable. Indiquons seulement que peu de changements semblent s'être produits au cours des dernières années, puisque entre 1951 et 1961 la proportion des personnes qui se disent bilingues s'est stabilisée autour de 40%. On pourrait croire en outre, selon les mêmes recensements, à une certaine francisation, le nombre de ceux qui ont répondu ne parler que le français ayant augmenté de 3%

et le nombre de ceux qui ont dit ne parler que l'anglais ayant baissé de 1,5%. Ces tendances sont toutefois peu significatives, mais nous les citons pour compléter notre information.

Au facteur ethnique s'attache ici le facteur religieux. Selon les recensements, la répartition religieuse suit de près celle des groupes ethniques; cependant l'élément catholique romain est beaucoup plus important que le groupe francophone: en 1961, il constituait 76,7% de la population de l'Ile de Montréal. Mais là aussi il y a une certaine stabilisation, puisque ce chiffre, à 0,1% près, est celui de 1871. La baisse du groupe correspond davantage à une régression de la religion protestante. En 1871, l'élément protestant représentait 19% de la population, et en 1961 seulement 11%. Quant aux Israélites, ils en représentent aujourd'hui environ 6%.

Passons à l'examen de quelques aspects plus particuliers de cette population pour les mettre en relation avec le facteur ethnique. Soulignons qu'il est extrêmement difficile d'apporter des précisions rigoureuses au niveau de la ville elle-même, les données exactes étant pratiquement impossibles à trouver. Considérons d'abord l'âge. Un certain rajeunissement de la population de l'Ile de Montréal au cours des dernières années est indiscutable. Le nombre des moins de vingt ans est passé de 32,6% en 1951 à 36,4% en 1961, et cela s'explique sans doute par le développement économique considérable qu'a connu la métropole pendant cette période. Quant aux moins de 35 ans, ils constituent 61,4% du groupe francophone et seulement 51,1% du groupe anglophone.

Certaines différences entre les deux groupes apparaissent aussi dans la structure des occupations. Prenons les chiffres de 1961 pour l'ensemble de l'Ile de Montréal. Les gens de métier forment à peu près le tiers de la maind'oeuvre montréalaise, et les administrateurs, les

employés de bureau et les membres des professions libérales environ chacun 10%. La structure des occupations pour chaque groupe ethnique démontre avant tout que les Canadiens français sont moins présents dans les carrières administratives. Nous en saisirons toute l'importance lorsque nous aborderons l'étude des conseils municipaux.

Ces quelques remarques conduisent à voir dans la ville de Montréal un centre économique majeur. Au coeur d'une région de plus de quatre cents milles carrés, elle occupe à coup sûr dans l'activité économique du pays, et encore plus dans celle du Québec, une place cruciale. Rappelons que, dans le seul domaine de l'industrie manufacturière, Montréal fournit le tiers des produits canadiens issus du pétrole et du charbon, la moitié des produits issus du tabac et les deux tiers de la confection pour dames.

Le port joue un rôle majeur dans l'activité économique de la ville. De 1946 à 1959, la somme des salaires versés y a plus que doublé, de même que la valeur brute de la production. En tant que centre financier, Montréal a enregistré en 1962 quarante-huit millions de dépôts bancaires.

Pour compléter la description de l'environnement du système montréalais, il faut se référer à la structure d'ensemble de la vie politique québécoise et canadienne.

Sur le plan légal, en tant que municipalité, Montréal relève du gouvernement de la province de Québec. Avec la ville de Québec, elle est la seule unité municipale à posséder une charte propre qui précise pouvoirs et répartition des tâches. Cette charte est amendée chaque année. Soulignons au passage l'intérêt qu'il y aurait à analyser la relation entre Montréal et le gouvernement provincial dans ce processus d'amendement; le poids réel de l'influence de chacun pourrait alors bien se mesurer.

Le système politique de Montréal

En regardant la carte électorale du Québec, on constate immédiatement que la métropole compte environ 40% de l'ensemble des électeurs de la province, lesquels se trouvaient jusqu'à présent particulièrement défavorisés, leur représentation à l'Assemblée législative n'étant que de 20%. Avec la refonte de la carte électorale québécoise, cette proportion passera à 33%.

La place que tient la ville de Montréal dans le système politique québécois se manifeste aussi par les hommes politiques qu'elle a fournis: plusieurs de ses édiles sont passés à un moment de leur carrière à la politique provinciale ou fédérale: l'un de ses anciens maires, J.C. Abbott, fut premier ministre du Canada et un autre, chef de parti provincial. Enfin, la présence au sein du cabinet provincial d'un certain nombre de ministres montréalais est révélateur encore de l'importance de la métropole.

La situation exacte de Montréal dans le processus politique québécois et canadien ne nous est pas connue. Elle fut capitale il y a plus d'un siècle, mais il faudrait aujourd'hui montrer de quelle façon son développement récent, tant par des travaux d'ordre matériel comme le métro que par des entreprises prestigieuses comme l'Exposition universelle, a amené l'établissement de relations politiques de plus en plus importantes avec les capitales provinciales et fédérale. Soulignons seulement qu'on ne peut considérer cette cité comme exclusivement subordonnée. C'est davantage un processus en action qui lui donne une zone politique de plus en plus nette.

L'importance politique de Montréal se constate enfin par le nombre de groupes d'intérêt puissants qui ont installé leur siège social et comptent une grande partie de leurs membres dans ses limites.

Il n'est pas exagéré enfin de parler, d'une certaine manière, de l'importance de Montréal dans le système international. Siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale, elle est de plus en plus, tant au niveau culturel qu'économique ou social, un point de rencontre de représentants des divers pays du monde. C'est peut-être là un des facteurs majeurs de l'évolution du système politique montréalais. Pour établir une comparaison rapide, les problèmes qu'avait à résoudre le Montréal d'il y a un siècle, alors petit et confiné sur lui-même, sont bien différents de ceux qui se posent au Montréal de 1965 qui cherche à mériter le titre de deuxième ville francophone du monde.

Les institutions politiques de Montréal

L'histoire politique de Montréal commence à proprement parler en 1831. Cette année-là, le gouvernement provincial lui accorde une première charte, et des élections municipales ont lieu un an plus tard. À ce moment, huit quartiers choisissent seize représentants, lesquels élisent parmi eux le premier maire de Montréal: Jacques Viger.

Cette première période est fort brève puisque dès 1836 le régime municipal est suspendu. Le climat mouvementé des années 37 - 38 provoque cet intermède qui va durer jusqu'en 1840. Pendant quatre ans, la ville sera gouvernée par des représentants nommés par le gouvernement provincial.

C'est donc en 1840 qu'a lieu l'installation définitive des institutions démocratiques à Montréal. Au cours des années qui vont suivre, ces institutions seront en perpétuel réaménagement et plusieurs chartes définiront tour à tour l'organisation politique montréalaise qui, si elle

est maintenant stabilisée, ne l'est que depuis peu. Pour introduire quelque clarté, distinguons trois grandes périodes dans l'histoire des institutions politiques montréalaises.

La première va de 1840 à 1900 et se caractérise entre autres par le fonctionnement régulier du jeu des élections. Chaque année, le Maire et le Conseil municipal sont renouvelés. Montréal prend alors son essor. La politique municipale reste cependant d'envergure plutôt restreinte. Peut-être est-ce l'absence de grands problèmes qui facilite le jeu normal des institutions municipales?

La seconde période qui, du début du siècle, ira jusqu'en 1943, tendrait en tout cas à le prouver. Période de troubles, où Montréal est à quelques reprises en tutelle et marquée en même temps par des leaders municipaux de grand calibre. Au cours de ces quarante années, l'électeur montréalais conserve bien le privilège de choisir ses représentants, mais ceux-ci sont assez souvent réduits à l'inaction. En 1910, par exemple, le peuple élit un maire et trente et un échevins; cependant le gouvernement réel appartient à quatre commissaires, eux ussi élus par le peuple, et auxquels le Conseil municipal est soumis; le maire n'exerce quasi aucun pouvoir. Cette mise en veilleuse des institutions démocratiques n'a pas tellement de succès puisqu'en 1918 le gouvernement provincial, tout en maintenant les structures démocratiques, nomme une Commission administrative avec pleins pouvoirs. Les cinq commissaires désignés alors reçoivent et les attributions du Conseil municipal et celles du Bureau des commissaires précédents. La population montréalaise s'accomode assez mal de ces tutelles et, en 1921, le mandat des administrateurs-délégués est interrompu. Pendant vingt ans, Montréal va connaître le jeu normal du système représentatif: élections tous les deux ans et partage du pouvoir entre le Conseil municipal et une structure inspirée du Bureau des commissaires: le Comité exécutif.

La crise de 1929 allait ici aussi apporter des bouleversements. La ville est encore en difficultés à cause des très lourdes charges sociales qu'elle a dû supporter. En 1940, le gouvernement provincial la place sous l'autorité de la Commission municipale laquelle, en plus d'ordonner ce qu'elle juge à propos, garde un droit de veto sur toutes les décisions des élus. Même situation qu'au moment de la première guerre mondiale: les représentants conservent leur poste mais tout pouvoir réel leur est enlevé.

La tutelle se termine en 1943 et paraît marquer le début d'une troisième période. Les représentants de la population ont reconquis leurs prérogatives. Leur nombre variera beaucoup au cours des vingt-cinq dernières années, tombant de 99 à 48, de même que celui des quartiers électoraux qui passera de 45 à 15 en 1962. Après 1943, une certaine orientation de type parlementaire sera donnée à la vie politique montréalaise, ce que souligne notamment l'apparition des partis politiques municipaux.

L'étude des relations ethniques dans le système politique montréalais doit s'appuyer très largement sur l'évolution historique. Précisons encore la rapide description que nous venons de faire de l'histoire politique de Montréal. Pendant la première période, de 1840 à 1900, la vie politique montréalaise est donc en voie de formation. Quatre facteurs se détachent. D'abord l'état général du système politique canadien lui-même, marqué par les événements de 1840 d'abord, et de 1867 surtout. Ensuite, la mutation au niveau global qui va de pair avec l'évolution même de la ville dont la population dépasse 100 000 habitants vers 1865. Les problèmes montréalais sont alors strictement d'ordre local et on se contente de mettre sur pied les mécanismes pour assurer l'essentiel des besoins communautaires. Signalons, en troisième lieu, et ce trait n'est pas négligeable, l'absence d'une véritable tradition démocratique. Ignorante des mécanismes de la vie démocratique, la population, canadienne-française

surtout, se désintéresse des affaires municipales. Ajoutons à cela que le mode de scrutin est particulièrement restrictif puisqu'il ne concerne que la population masculine, qu'il est censitaire et qu'il doit être public. C'est de 1860 que date la division des électeurs montréalais en trois groupes: propriétaires, locataires, associations.

À partir de 1900, période marquée par des difficultés financières et des mises en tutelle, prend forme malgré tout une structure administrative politique de plus en plus nette. Sur le plan ethnique, l'élément francophone est devenu majoritaire dans la ville et a acquis également la majorité au Conseil municipal. Une convention avait jusque-là prévalu vouant qu'un maire francophone alterne avec un maire anglophone, mais elle sera brisée en 1914. Pendant cette période se dessine à Montréal l'apparition d'une classe moyenne francophone qui prétend exercer une influence politique. Les mécanismes le lui permettent davantage puisque le scrutin est devenu secret et plus ouvert depuis la fin du 19e siècle. L'élargissement de la vie politique montréalaise se voit encore, et nous l'analyserons plus en détail au chapitre suivant, dans ce que plusieurs leaders municipaux montréalais connaîtront une carrière politique extramunicipale.

L'année 1944 marque un nouveau départ alors que l'organisation politique, créée lentement au cours des années précédentes, s'affermit. Deux chiffres peuvent suffire ici à montrer cette progression: le budget de la ville de Montréal, qui était en 1941 de cinquante millions de dollars, passe en 1964-1965 à deux cent quarante millions. Ces vingt dernières années sont marquées par une coupure importante autour de 1954: c'est alors en effet que s'achève le règne du maire Houde et qu'apparaissent les partis municipaux.

Voilà pour l'évolution des institutions démocratiques élues, mais celle de la structure administrative de Montréal apporte à son tour des

éléments utiles. Rappelons que les services municipaux furent d'abord soit gérés par des comités d'échevins soit confiés à des organismes privés. Vers 1900, il existe une douzaine de comités d'échevins.

Au début de la troisième période, qui commence en 1944, on compte dix services municipaux et huit mille fonctionnaires. En 1964, les services seront passés à seize et les fonctionnaires à plus de quinze mille. Les organigrammes qui figurent dans les pages suivantes aideront à mieux voir ces différents changements.

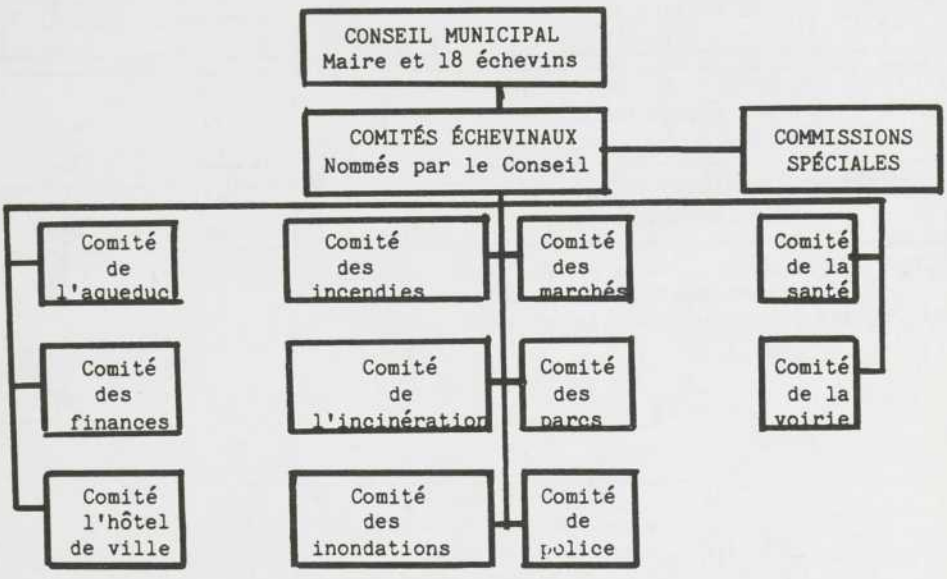
La mise sur pied d'un appareil bureaucratique est l'une des parties les plus importantes de l'histoire politique de Montréal. Les services municipaux ont été créés en cinq vagues, 1918, 1928, 1941, 1955 et 1961, et sous quatre maires.

Ces dates font ressortir un trait particulièrement révélateur. Il semble que le processus de bureaucratisation ait coincidé avec des périodes de faiblesses du Conseil municipal, ce qui n'est guère surprenant, la création de chaque service retirant au comité d'échevins et aux conseillers municipaux en général une partie des pouvoirs qui jusque là leur revenaient. C'est donc, la plupart du temps, pendant les périodes de tutelle que sont mis sur pied les divers services administratifs. L'instabilité et la non-spécialisation des comités d'échevins ne pouvaient suffire à une organisation municipale de plus en plus vaste, pressée par des besoins et des demandes sans cesse plus impératifs. On devine ici l'influence de quelques leaders municipaux montréalais de premier plan, tels les maires Houde, Martin et Drapeau.

La prédominance de l'élément canadien-français sera acquise plus lentement au niveau des services administratifs, pour parvenir, comme le montre le chapitre suivant, à un degré supérieur.

RAPPEL HISTORIQUE DE LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE MONTRÉAL

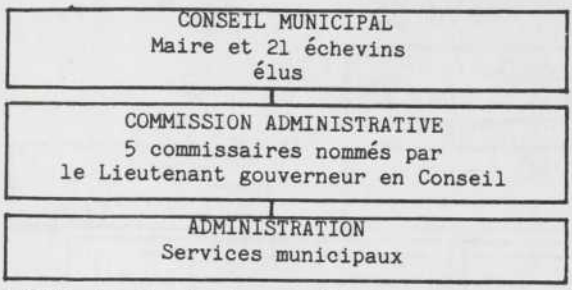
1840-1909
COMITÉS ÉCHEVINAUX



1909-1918
BUREAU DES COMMISSAIRES

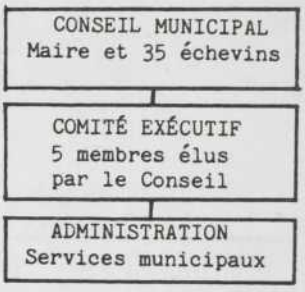


1918-1921
COMMISSION ADMINISTRATIVE

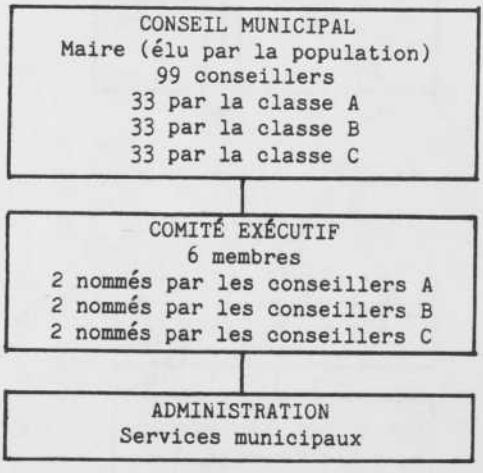


NOTE: La Commission possède tous les pouvoirs que détenaient le Conseil et le Bureau des commissaires de la période 1909-1918.

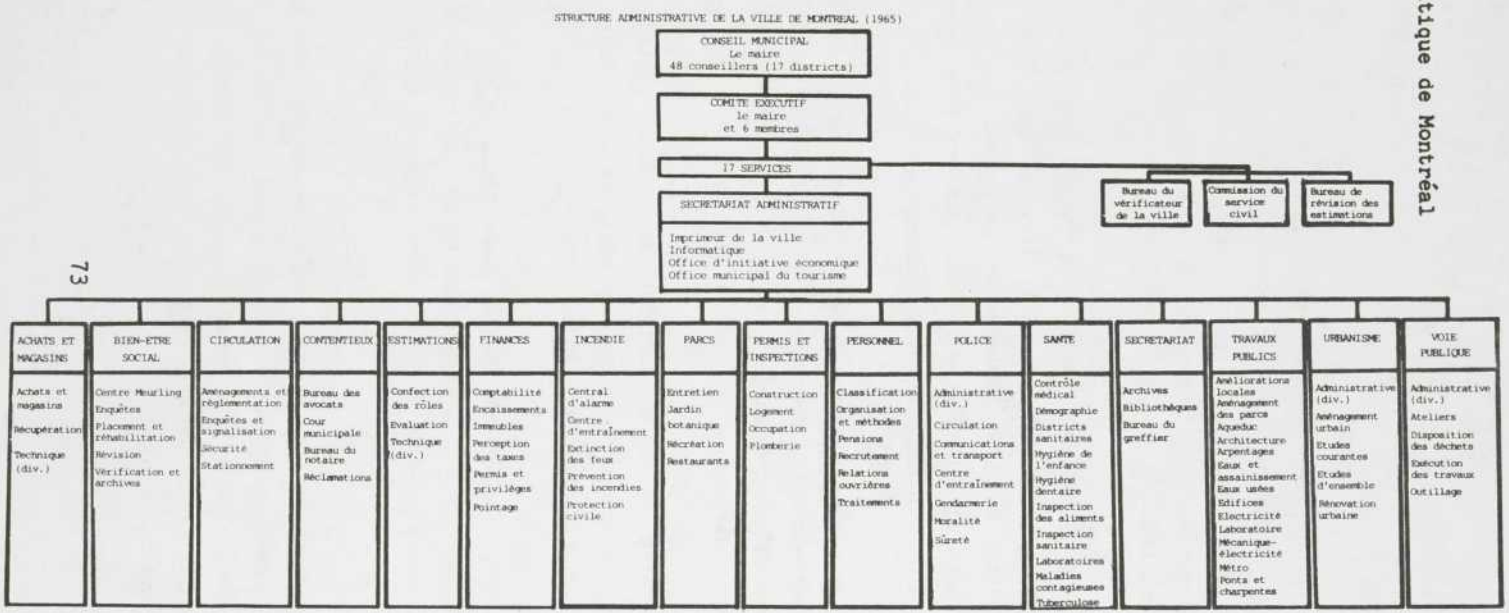
1921-1940



1940-1960



NOTE: En 1949, le maire devient ex-officio membre du Comité exécutif. En 1960, abolition de la classe C; le Conseil passe à 66 membres.


STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA VILLE DE MONTREAL (1965)
CONSEIL MUNICIPAL
Le maire
48 conseillers (17 districts)
COMITE EXECUTIF
le maire
et 6 membres
17 SERVICES
SECRETARIAT ADMINISTRATIF
Imprimeur de la ville
Informatique
Office d'initiative économique
Office municipal du tourisme
Bureau du vérificateur de la ville
Commission du service civil
Bureau de révision des estimations
ACHATS ET MAGASINS
Achats et magasins
Récupération
Technique (div.)
BIEN-ETRE SOCIAL
Centre Meurling
Enquêtes
Placement et réhabilitation
Révision
Vérification et archives
CIRCULATION
Aménagements et réglementation
Enquêtes et signalisation
Sécurité
Stationnement
CONTENTIEUX
Bureau des avocats
Cour municipale
Bureau du notaire
Réclamations
ESTIMATIONS
Confection des rôles
Evaluation
Technique (div.)
FINANCES
Comptabilité
Encaissements
Immeubles
Perception des taxes
Permis et privilèges
Pointage
INCENDIE
Central d'alarme
Centre d'entraînement
Extinction des feux
Prévention des incendies
Protection civile
PARCS
Entretien
Jardin botanique
Récréation
Restaurants
PERMIS ET INSPECTIONS
Construction
Logement
Occupation
Plomberie
PERSONNEL
Classification
Organisation et méthodes
Pensions
Recrutement
Relations ouvrières
Traitements
POLICE
Administrative (div.)
Circulation
Communications et transport
Centre d'entraînement
Gendarmerie
Moralité
Sûreté
SANTE
Contrôle médical
Démographie
Districts sanitaires
Hygiène de l'enfance
Hygiène dentaire
Inspection des aliments
Inspection sanitaire
Laboratoires
Maladies contagieuses
Tuberculose
SECRETARIAT
Archives
Bibliothèques
Bureau du greffier
TRAVAUX PUBLICS
Améliorations locales
Aménagement des parcs
Aqueduc
Architecture
Arpentages
Eaux et assainissement
Eaux usées
Edifices
Electricité
Laboratoire
Mécanique-électricité
Métro
Ponts et charpentes
URBANISME
Administrative (div.)
Aménagement urbain
Etudes courantes
Etudes d'ensemble
Rénovation urbaine
VOIE PUBLIQUE
Administrative (div.)
Ateliers
Disposition des déchets
Exécution des travaux
Outillage

Certaines directions ont été pendant longtemps assurées par des anglophones. Ce fut le cas aux Finances jusqu'en 1929. Mais depuis la Seconde Guerre Mondiale, tous les nouveaux services ont été confiés à des francophones et, en 1965, tous les directeurs de services étaient d'expression française.

Le moment est venu de présenter et de décrire l'organisation politique actuelle de la ville de Montréal. Celle-ci date, dans ses traits les plus récents, de 1962. Pour suivre les lignes adoptées dans le rappel historique, nous allons décrire les institutions politiques montréalaises du côté des élus d'abord, du fonctionnarisme ensuite.

Le principal personnage de l'administration montréalaise est le Maire, élu, depuis 1962, pour quatre ans: c'est le plus long mandat accordé aux maires montréalais, puisque de 1944 à 1960 ceux-ci ne furent élus que pour trois ans, et de 1960 à 1962 pour deux ans.

Le Maire est élu aujourd'hui par ceux qui paient l'une des taxes suivantes: taxe foncière (propriétaires), taxe d'affaire (commerçants), taxe d'eau (propriétaires et locataires).

Le propriétaire qui paie la taxe d'eau de son ou ses locataires doit donner leurs noms à l'estimateur de la ville, afin qu'ils figurent sur la liste des électeurs et aient en conséquence droit de vote. Il n'y a qu'un vote par famille.

Les fonctions et pouvoirs du maire de Montréal ont été souvent débattus. Encore, en 1960, le rapport de la Commission Champagne reprenait cette discussion en attribuant au Maire des tâches surtout honorifiques. Selon les textes légaux, c'est-à-dire la Charte et ses divers amendements, le maire de Montréal a aujourd'hui pour fonction première de

présider le Conseil municipal; il est aussi membre d'office du Comité exécutif, avec vote prépondérant en cas d'égalité des voix, et il lui appartient de soumettre la liste des membres éventuels dudit comité après chaque élection; il est de plus membre d'office de tous les comités et de toutes les commissions créés par le Conseil municipal, et possède droit de surveillance, d'enquête et de contrôle sur tous les fonctionnaires. Il lui incombe en outre de signer les règlements et résolutions votés par le Conseil municipal. S'il s'y refusait, une procédure assez lourde devrait être mise en marche pour donner droit de force au Conseil.

Le Maire, enfin, peut convoquer des assemblées spéciales du Conseil municipal lorsqu'il le juge nécessaire et soumettre au Conseil tout projet qu'il juge utile. Son rôle n'est donc pas seulement honorifique et il demeure sans aucun doute l'un des mécanismes essentiels des institutions politiques montréalaises.

On a souvent dit que Montréal était un gouvernement à deux têtes. Il est vrai qu'un autre leader occupe à côté du Maire une place capitale: il s'agit du président du Comité exécutif. On a vu plus haut que ce Comité était inspiré du Bureau des commissaires élu par la population en 1921. Présentement, le Comité exécutif est formé de six membres choisis parmi les conseillers municipaux élus. La liste de ces six membres est, répétons-le, proposée par le maire élu. Notons l'entente qui veut que le président du Comité exécutif soit francophone et le vice-président anglophone. Avant 1960, c'est l'ensemble du Conseil municipal qui choisissait en son sein les membres du Comité exécutif, à raison de deux par classe.

Le Comité exécutif se situe au coeur de l'administration politique de Montréal. Il est en quelque sorte un conseil des ministres: il lui incombe aussi bien de surveiller l'utilisation des fonds publics que de préparer et soumettre un budget au Conseil municipal. C'est à lui

aussi que revient la préparation des règlements. Par ailleurs, toute matière relevant du Conseil municipal doit lui être soumise afin qu'il puisse préparer le rapport qui, présenté audit Conseil, permettra à celui-ci de se prononcer. C'est lui, en outre, qui prépare l'ordre du jour des réunions du Conseil municipal et fixe le traitement des fonctionnaires.

Le Comité exécutif, enfin, assure les relations entre le Conseil municipal et les services administratifs, toutes les communications entre ces deux unités devant passer par lui. Il a pour le seconder dans cette tâche le Secrétaire administratif, appelé encore parfois Directeur des services, ce changement ne datant que de juillet 1965, dont la fonction propre est d'assurer ces communications de part et d'autre.

Ce Comité se réunit à peu près chaque semaine et il ne fait aucun doute que cette équipe, tout comme celui qui la dirige, occupent une place centrale dans les institutions politiques montréalaises.

Quant au Conseil municipal, il joue le rôle du parlement dans des systèmes politiques plus vastes. De 1940 à 1960, il était formé de 99 conseillers, et la façon dont s'établissait leur choix était particulièrement complexe[2]. La ville était divisée en onze districts électoraux qui

---

2. L'électorat de Montréal se trouvait donc réparti en trois classes: A, B et C. Une telle division conservait l'inégalité de suffrage et retardait de vingt ans la mise en place d'un système plus proche du suffrage universel. On peut croire, ainsi que le montre l'analyse du personnel de la Classe C, qu'une telle formule pour le choix des conseillers municipaux favorisait nettement le monde des affaires et plus précisément les anglophones. La coupure sera d'ailleurs nette avec la seconde élection, en 1960, du maire Drapeau.
La ville était divisée en onze districts électoraux, chacun élisant six conseillers dont trois étaient choisis par les propriétaires seulements, un propriétaire pouvant voter dans chaque district où il possédait un bien immobilier (conseillers A), et les trois autres

devaient élire chacun six conseillers: trois choisis par les propriétaires, trois choisis conjointement par les propriétaires et les locataires. Les trente-trois autres membres du Conseil municipal, qui composaient la classe C, étaient choisis et nommés par divers groupements urbains: les universités, l'Association des manufacturiers, la Chambre de commerce, le Board of Trade, les centrales syndicales, etc. Depuis 1960, cette classe a été abolie. De fait, tout le système électoral se trouva la même année profondément modifié. Aujourd'hui, siègent au Conseil municipal quarante-huit conseillers qui représentent 17 districts électoraux, dont quinze élisent trois représentants, et les deux autres respectivement deux et un. Depuis 1962, les conseillers sont élus pour quatre ans par scrutin uninominal à un tour.

Pour être élu, il suffit d'être électeur depuis au moins trois ans et de résider à Montréal depuis deux ans. Nous apportons plus loin quelques précisions concernant la division en trois classes qui eut cours de 1940 à 1960.

Le Conseil municipal de Montréal, avons-nous dit, est en quelque sorte une Assemblée législative. Selon les termes mêmes de la loi, il a

---

2. (suite)
conjointement par les propriétaires et les locataires (conseillers B). Ces soixante-six personnes constituaient les deux tiers du Conseil municipal.
Pour être élu représentant dans ces diverses classes, il fallait répondre à l'une des qualifications suivantes: classe A, être propriétaire de biens immobiliers évalués à au moins $1 000; classe B, être locataire; classe C, être membre de l'un des organismes déterminés par la loi. Les trente-trois conseillers de la classe C, le dernier tiers, étaient donc nommés par divers groupements tels qu'universités, chambres de commerce, syndicats, etc. Quant au pouvoir de chacune de ces classes, il était le même, et nous avons décrit le rôle du Conseil municipal dans l'organisation politique de Montréal. Aucune classe ne possédait de prérogative particulière.

pour tâche "d'assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, le bien-être des citoyens et la bonne administration des affaires de la cité". C'est lui qui vote le budget de la ville, adopte ou amende les règlements et propose les modifications à la charte de la ville de Montréal. Soulignons toutefois que, de façon générale, il n'a pas un droit d'initiative; il ne se prononce que sur les projets soumis par le Comité exécutif et, sauf dans certains cas, peut les modifier ou les rejeter.

La loi prévoit qu'il doit se réunir quatre fois par an - cependant le greffier de la ville peut le convoquer chaque fois que le Comité exécutif en décide - et que ses procès-verbaux doivent être bilingues. Les votes se prennent à la majorité des deux tiers.

Tout règlement voté doit être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil qui, en théorie, peut le désavouer dans un délai de deux mois.

Ajoutons que le Conseil municipal peut créer toutes les commissions d'étude qu'il juge nécessaires, de même qu'il peut créer, abolir ou fusionner les services administratifs. C'est lui qui nomme les directeurs des services, les révoque ou les suspend.

Le fonctionnarisme montréalais compte aujourd'hui environ quinze mille personnes. Il est divisé en seize services et trois commissions, et les responsabilités et pouvoirs de chaque service sont fixés par les règlements adoptés par le Conseil municipal et la législature provinciale. Il n'apparaît pas nécessaire d'examiner ici cette répartition des tâches, mais, il semble utile d'apporter quelques précisions concernant ces divers services.

Soulignons d'abord que les services administratifs diffèrent assez largement en nombre. Inégalité aussi dans les budgets des divers

services. Nous reviendrons dans le troisième chapitre sur la description de certains services municipaux. Pour l'instant, nous nous arrêtons sur trois points de l'administration montréalaise.

D'abord, le Secrétariat administratif. Rappelons que le Secrétaire administratif est nommé par le Conseil municipal et qu'il sert d'agent coordinateur entre les divers services municipaux d'une part, le Comité exécutif et le Conseil municipal d'autre part. Ce poste présente une particulière importance dans cette recherche, parce qu'il touche à l'un des principaux mécanismes de communication de l'administration montréalaise. Le Secrétaire administratif assiste, sans avoir droit de vote, aux séances du Comité exécutif. C'est lui qui présente audit Comité les requêtes des différents services administratifs auxquels il transmet ensuite les décisions arrêtées.

Ensuite, les seize services municipaux, chacun administré par un directeur nommé par le Conseil municipal et directement responsable de son administration devant le Comité exécutif. Point important à souligner, c'est le directeur de service qui engage ses employés, sous réserve de l'approbation du Comité exécutif. Les fonctions et les devoirs du personnel de chaque service sont déterminés par la Charte. Dans les institutions politiques montréalaises, les seize directeurs de services se présentent comme les agents principaux de l'administration; ils sont en quelque sorte des sous-ministres, et le Comité exécutif un cabinet.

Enfin, indépendamment des services, nous trouvons trois divisions administratives: la Commission du service civil, le Bureau de vérification, le Bureau de révision des estimations.

Voilà à peu près complétée la description actuelle des institutions politiques de Montréal. Cependant, avant de conclure ce chapitre,

nous croyons utile de cerner, même brièvement, quelques-uns des problèmes de la vie politique montréalaise, à savoir les principales questions faisant l'objet des débats politiques.

Ces problèmes semblent, à notre avis, se cristalliser depuis peu autour de la notion globale de changement. Sans nier l'importance que peuvent revêtir certains aspects de cette évolution, il faut accorder une place de choix au fait que la cité s'est transformée de façon extrêmement rapide, surtout depuis 1945. Les requêtes présentées au système montréalais se font de plus en plus nombreuses et apparaissent, dans certains cas, très différentes de celles reçues jusqu'ici: elles sont d'ordre social, culturel, etc...

Le cadre établi il y a maintenant plus de cent ans ne saurait satisfaire. Ici de nouveau, et plus fortement peut-être encore, se font ressentir les conséquences de l'industrialisation; les mécanismes, pour ne pas éclater, doivent se renouveler en profondeur. Nous émettrions volontiers cette hypothèse que le système politique montréalais est depuis quelques années en passe de se transformer dans ce qu'il a d'essentiel, en donnant pour preuve la coincidence des préoccupations récentes dans divers secteurs de la vie politique montréalaise, qui ont toutes en commun ce souci d'une nécessaire adaptation et d'un renouveau profond. Un examen des écrits et études consacrés à Montréal depuis une vingtaine d'années le démontre avec netteté. Les titres relevés concernent quelques domaines surtout. Le renouveau et la réflexion portent sur la structure politique elle-même, tant sur le plan administratif que démocratique: le domaine financier, les problèmes métropolitains et, enfin, la place de Montréal dans un système politique plus vaste. Analysons rapidement chacun de ces aspects.

Ce sont les problèmes administratifs qui ont suscité le plus d'écrits depuis quelques années, partageant d'ailleurs cet intérêt avec la question du gouvernement métropolitain. On énumérerait facilement ici plusieurs titres. Prenons-en deux d'importance.

En 1960, une étude longue de sept cents pages, effectuée par la maison Woods-Gordon, faisait ressortir avec force le besoin de renouveau dans l'organisation et la bureaucratie de la municipalité montréalaise.

L'administration de Montréal est devenue une entreprise d'envergure, pose dans ses premières pages le rapport, et les problèmes et difficultés qu'il décrit ensuite montrent bien la persistance d'un système assez largement dépassé où, par exemple, ne sont pas assez clairement différenciées les fonctions d'exécution et celles de formulation des politiques, où aussi est dénoncé un manque de coordination: plusieurs services municipaux sont de petits empires plus ou moins fermés sur eux-mêmes. Cette situation provient aussi de ce que l'administration montréalaise n'a pas de plan à long terme, tant pour ce qui concerne l'administration générale de la cité et la formulation d'une politique d'ensemble que la bonne marche des services administratifs eux-mêmes.

Partie d'un horizon portant assez différent, la Commission Champagne, qui a oeuvré pendant cette même année 1960, aboutit à des conclusions assez semblables.

Ayant constaté l'inefficacité et les embarras du système politique montréalais, cette Commission avait pour tâche de proposer toute solution qu'elle jugerait valable, aussi bien sur le plan strictement politique qu'administratif, d'où deux rapports: l'un concernant les problèmes électoraux et politiques, l'autre les problèmes administratifs.

Ce dernier rapport se réfère largement à l'étude de la Maison Woods-Gordon et dénonce à son tour les conflits d'autorité et l'absence de coordination qui empêchent l'administration municipale de jouer pleinement son rôle. C'est en fait toute la relation entre le législatif et l'administratif que le Rapport Champagne a voulu soulever de nouveau.

Au niveau proprement politique, les écrits sur la vie montréalaise récente abondent. Une ligne de force se dégage, et citons encore le Rapport Champagne lorsqu'il traite du problème électoral à Montréal. La carte électorale et le mode de scrutin sont à la fois discutés. Plus largement encore la valeur du système parlementaire est débattue en fonction des problèmes montréalais. Ce Rapport n'a pas été entièrement transposé dans les faits mais il témoigne à sa manière d'une préoccupation.

Bien que la chose soit moins facile à démontrer, le changement s'est également manifesté au sein même des moeurs politiques montréalaises. Depuis quelques années, un nouveau style politique, qui n'appartient d'ailleurs pas seulement à la vie montréalaise, semble avoir pris forme, dans lequel comptent moins les qualités de tribun propres à quelques grands maires passés que l'efficacité; un style plus conforme à un contexte urbain très vaste et à une activité politique de plus en plus diversifiée. Que l'on compare seulement les élection à la mairie d'octobre 1962 à d'autres pas tellement éloignées, comme celles menées par le maire Houde: on voit bien que le climat politique général n'est plus tout à fait le même. Il faudrait étudier cette hypothèse beaucoup plus profondément. Elle nous sert ici surtout à compléter le tableau du changement politique à Montréal.

La rapide croissance matérielle de la ville devait accentuer la nécessité du renouveau dans le domaine financier. Là aussi, depuis le début de la troisième période, c'est-à-dire depuis la fin de la Seconde

guerre mondiale, les problèmes ont pris une envergure nouvelle. Citons le mémoire soumis par la ville de Montréal à la Commission Tremblay en 1955, où la place majeure est donnée au problème financier, et plus précisément de la taxation. La municipalité a exigé récemment une autonomie financière de plus en plus grande en même temps qu'elle voulait augmenter ses revenus de façon à pouvoir satisfaire les nouveaux besoins et les nouvelles demandes. Nous avons déjà indiqué la très rapide progression du budget de Montréal, et le même phénomène joue dans plusieurs secteurs particuliers de l'activité de l'Hôtel de ville. De la manière dont sera réglée la question financière dépend en grande partie l'avenir du système dans son ensemble. Une autre question, celle du gouvernement métropolitain, qui a eu beaucoup d'importance dans la vie politique montréalaise récente et pose à sa manière un problème financier très grave, le montre à sa façon.

Certains considéreront que le problème suivant est de tous le plus urgent à résoudre: l'expansion des services municipaux qui s'avère indispensable en même temps que la rapide croissance urbaine posent de façon aigue la question d'un système de gouvernement adapté à cette nouvelle zone: le grand Montréal. Les écrits sur ce thème ont été très nombreux depuis quelques années.

Bien sûr, Montréal a mis sur pied diverses structures pour tenter de faire face à cette nécessité mais, et pour des raisons diverses, aussi bien la Commission métropolitaine que la Corporation du Montréal métropolitain ont échoué. D'où l'obligation de repenser l'ensemble du problème, ce dont témoignent les travaux des deux Commissions d'enquête.

En 1955, la Commission Paquette proposait la création d'un organisme d'arbitrage pour apporter une solution aux problèmes financiers et fiscaux de la région montréalaise en même temps que pour assurer une meilleure répartition des services municipaux.

Peu de résultats concrets sont sortis de cette enquête et l'on peut lire un mémoire du Comité exécutif qui, en 1962, soulignant les avantages que retirent les municipalités de banlieue des services municipaux de la ville de Montréal, insistait sur la mise en place d'un nouveau système métropolitain. Les dirigeants actuels de la politique montréalaise ont, concernant ce problème, des vues bien définies qui seront analysées de façon plus précise au quatrième chapitre.

La question du gouvernement métropolitain est loin d'être résolue puisque, l'an dernier, siégeait la Commission Blier qui, suivant une approche assez semblable à celle des études antérieures (analyse des services municipaux et de leurs coûts), a proposé la constitution d'un organisme métropolitain de gouvernement: le Conseil général de Montréal.

Il importe surtout de souligner ici, malgré le sort fait aux travaux des diverses commissions, la persistance avec laquelle cette préoccupation s'est manifestée depuis quelques années, et les leaders montréalais comme ceux des banlieues environnantes admettent aujourd'hui la nécessité de revoir et de réaménager les relations municipales. Les divergences sont profondes quant à la façon de le faire mais le problème n'en est point nié pour autant.

Discuter de la refonte du mode de gouvernement dans la région montréalaise amène à élargir le débat pour examiner comment ce gouvernement pourra s'insérer dans une structure politique plus vaste, aussi bien

provinciale que fédérale. En termes courants, c'est la formule "un État dans l'État" qui résume toute cette question. Il ne fait pas de doute que l'évolution de Montréal promet l'émergence d'une force politique puissante qui parviendra peut-être un jour à déséquilibrer le système au sein duquel elle fonctionne. On ne saurait cependant se contenter d'ignorer ce problème et, à plus ou moins long terme, il faudra bien que les dirigeants politiques, tant municipaux que provinciaux, l'examinent de façon attentive. Peut-on vraiment parler de gouvernement local lorsque ce gouvernement gère une entité qui, de multiples façons, en vient à couvrir près de la moitié du système québécois?

Deux remarques pour conclure. Montréal est l'une des principales unités politiques du pays, tant par le nombre que par l'envergure des problèmes posés. La mise en place d'une structure adéquate n'est pas encore achevée, mais elle s'impose. Nous voulons dire par là que Montréal se présente comme une synthèse de la situation canadienne. Ici, bien sûr, le groupe français est majoritaire, mais ce qui nous intéresse surtout c'est la distribution générale des forces réparties en un groupe majoritaire à 60%, une minorité solide et importante, et diverses minorités plus petites mais en pleine expansion et que l'on ne saurait négliger, comme les Italiens et les Juifs qui constituent respectivement aujourd'hui environ 7 et 4% de la population montréalaise, les Allemands, les Hongrois, etc. La plupart de ces nouvelles minorités sont d'expression anglaise et c'est là un point capital pour ce qui suit.

Nous aborderons maintenant l'étude des relations ethniques au sein de cette structure politique. Tout en privilégiant cet aspect, nous examinerons quelques-unes des lignes de force qui caractérisent le système politique montréalais et certaines des grandes questions qui se situent au coeur même de son évolution actuelle.

Ainsi, on ne saurait étudier le personnel politique de Montréal, tant conseillers municipaux que fonctionnaires, sans tenir compte soit des modifications apportées dans le partage des responsabilités entre le Conseil municipal et le Comité exécutif, soit de l'évolution générale de la structure administrative, surtout au cours des vingt dernières années. C'est grâce à cet arrière-plan que l'on peut analyser la place des groupes ethniques dans l'administration montréalaise, puis ensuite étudier les attitudes et opinions, quant au problème ethnique, de ceux auxquels revient la tâche de gouverner la cité. La même remarque vaut pour l'analyse de la communication, c'est-à-dire l'utilisation des langues dans l'administration montréalaise.

Nous aurons à montrer, dans notre dernier chapitre, pourquoi nous avons privilégié l'analyse du problème du gouvernement métropolitain à Montréal, mais les paragraphes qui précèdent indiquent déjà l'intérêt particulier qu'il présente parmi d'autres questions du même ordre.

Le système politique de Montréal

C.U.M. Étude de l'impact des tendances démographiques actuelles, Mémoire de la Communauté urbaine de Montréal présenté à la Commission de la culture du Gouvernement du Québec, mai 1985.

Évolution démographique de la région de Montréal

La population

Selon les statistiques officielles (voir tableau 2.1), la population totale du Canada s'accroît en nombre absolu. En effet, elle est passée de 14 009 429 qu'elle était en 1951 à 24 343 180 en 1981. La population du Québec s'est accrue également en nombre absolu de 4 055 681 en 1951 à 6 438 405 en 1981.

La population de l'ensemble de la Communauté urbaine de Montréal est passée de 1 320 232 à 1 760 120 pour la même période. La population de l'ouest et du centre-ouest ainsi que l'est de la Communauté a fait des gains importants au cours de cette période.

C'est au Centre ville qu'on enregistre des pertes de population alors qu'elle est passée de 52 424 à 9 370 de 1951 à 1981. Le territoire de Montréal-Centre a vu sa population baisser de 1 094 648 à 1 005 695.

L'ensemble de la Couronne suburbaine est passée de 219 076 à 1 075 635 et la région métropolitaine de 1 539 308 à 2 835 755 résidants au cours de la période 1951 à 1981.

Le taux de croissance annuel

Les taux de croissance annuels de la population sont encore plus significatifs que les chiffres absolus de population afin de caractériser

Tableau 2.1

Population de la RMR (concept 1971) et de ses zones principales: années de recensement 1951-1981

Unité spatiale	1951	1956	1961	1966	1971	1976	1981
A - Montréal-Centre	1 094 648	1 196 127	1 309 405	1 341 833	1 259 405	1 117 055	1 005 695
- Centre ville	52 424	44 357	29 828	21 616	15 845	11 060	9 370
- Montréal-Centre (reste)	1 042 223	1 151 770	1 279 577	1 320 217	1 243 560	1 105 995	996 325
Communauté Urbaine (reste)	225 584	311 526	438 291	581 345	699 735	752 585	754 425
- Ouest	27 826	51 741	86 524	128 249	152 005	168 290	175 025
- Sud-Ouest	121 874	137 060	154 646	175 375	198 855	192 265	180 410
- Centre-Ouest	42 734	70 879	96 420	114 349	122 290	124 180	125 790
- Est	33 150	51 846	100 701	163 372	226 585	267 850	273 200
Communauté Urbaine (ensemble)	1 320 232	1 507 653	1 747 696	1 923 178	1 959 140	1 869 640	1 760 120
B - Couronne Nord	80 338	129 493	209 490	307 349	371 555	430 780	498 910
- Laval	37 843	69 410	124 741	196 088	228 010	246 245	268 335
- Couronne Nord (reste)	42 495	60 083	84 749	111 261	143 545	184 535	230 575
Couronne Sud	138 738	193 086	258 441	340 455	412 510	513 645	576 725
- Longueuil	37 767	52 783	64 938	78 120	97 590	122 430	124 320
- Couronne Sud (reste)	100 971	140 303	193 503	262 335	314 920	391 215	452 405
Couronne suburbaine (ensemble)	219 076	322 579	467 931	647 804	784 065	944 425	1 075 635
C - Région métropolitaine (concept 1971)	1 539 308	1 830 232	2 15 627	2 570 982	2 743 200	2 814 070	2 835 755
Québec moins région métro. (concept 1971)	2 516 373	2 798 146	3 043 584	3 209 863	3 284 565	3 420 375	3 602 650
Québec	5 055 681	4 628 378	5 259 211	5 780 845	6 027 765	6 234 445	6 438 405
Canada	14 009 429	16 080 791	18 238 427	20 014 880	21 568 310	22 992 605	24 343 180

Source: Statistique Canada (recensement quinquennal).

les tendances démographiques. Ainsi tel que le démontre le tableau 2.2, le taux de croissance annuel du Canada est en baisse constante depuis 1951; il était de 2,76% pour la période 1951-1956 et il n'est plus que de 1,14% pour celle de 1976-1981. Pour ces mêmes périodes, les taux du Québec étaient respectivement de 2,64% et de 0,64%. Alors que le taux de croissance du Québec était équivalent à celui du Canada pour 1951-1956, il n'est plus qu'à moitié de celui-ci en 1976-1981.

Les taux de croissance annuels sont à la baisse partout sur le territoire de la Communauté; pour l'ensemble de la Communauté, ce taux est passé de 2,65% à -1,21% pour ces périodes. Ce taux négatif s'explique en bonne part par la chute du taux de Montréal-Centre (de 1,77% à -2,10%), de l'ouest de la Communauté (de 12,41% à 0,78%) et du centre-ouest (de 10,12% à 0,26%).

La chute du taux de croissance est beaucoup moins dramatique dans les couronnes nord et sud où il est passé respectivement de 7,74% à 2,60%.

D'autre part, l'espérance de vie au Québec est en hausse constante; alors qu'elle était de 64,42 années en 1950-52, elle sera de 72,97 en 2001 pour les hommes et de 68,58 ans à 82,25 ans pour les femmes.

De 1971 à 1981, l'indice de fécondité contenu au tableau 2,4 pour l'ensemble du Québec est à la baisse, soit de 1,88 à 1,61 et la Communauté s'inscrit dans cette tendance générale (1,64 à 1,38 pour l'Ile de Montréal). Ce phénomène est donc généralisé et affecte toutes les unités spatiales du Québec.

En plus du taux de croissance de la population, de l'espérance de vie et de l'indice de fécondité, il faut analyser les soldes migratoires

Tableau 2.2

Taux annuels de croissance (en pourcentage) de la population de la RMR (concept 1971) et de ses zones principales: périodes censitaires, 1951-1981

Unité spatiale	1951-1956	1956-1961	1961-1966	1966-1971	1971-1976	1976-1981
A - Montréal-Centre	1,77	1,81	0,49	-1,27	-2,40	-2,10
- Centre ville	-3,34	-7,94	-,644	-6,21	-7,20	-3,28
- Montréal-Centre (reste)	2,00	2,10	0,63	-1,26	-2,35	-2,09
Communauté Urbaine (reste)	6,46	6,83	5,65	3,71	1,46	0,05
- Ouest	12,41	10,28	7,87	3,40	2,04	0,78
- Sud-Ouest	2,35	2,41	2,94	2,51	-0,67	-1,27
- Centre-Ouest	10,12	6,15	3,41	1,34	0,31	0,26
- Est	8,94	13,28	9,68	6,54	3,35	0,40
Communauté Urbaine (ensemble)	2,65	2,95	1,92	0,37	-0,94	-1,21
B - Couronne Nord	9,55	9,62	7,67	3,79	2,96	2,94
- Laval	12,13	11,72	9,05	3,02	1,54	1,72
- Couronne Nord (reste)	6,93	6,88	5,44	5,10	5,02	4,45
Couronne Sud	6,61	5,83	5,51	3,84	4,39	2,32
- Longueuil	6,70	4,14	3,70	4,45	4,54	0,31
- Couronne Sud (reste)	6,58	6,43	6,09	3,65	4,34	2,91
Couronne suburbaine (ensemble)	7,74	7,44	6,51	3,82	3,72	2,60
C - Région métropolitaine (concept 1971)	3,46	3,82	2,98	1,30	0,51	0,15
Québec moins région métro. (concept 1971)	2,12	1,68	1,06	0,46	0,81	1,03
Québec	2,64	2,55	1,89	0,84	0,67	0,64
Canada	2,76	2,52	1,86	1,50	1,28	1,14

Source: Statistique Canada.

pour compléter le tableau de la situation. La Communauté urbaine de Montréal a accueilli 63% des immigrants sur son territoire au cours de la période 1976-1981. Montréal-Centre a accueilli à elle seule 40% des immigrants venus au Québec. En contrepartie, l'indice d'émigration internationale est plus élevé que celui du reste du Québec pour toutes les zones spatiales de la Communauté. Ce phénomène vient diminuer sensiblement les gains de population dus à l'immigration.

Répartition spatiale de la population

L'analyse de la répartition de la population sur le territoire (tableau 3.1) montre clairement que la zone de Montréal-Centre se dépeuple; en effet, elle représentait 82,91% de la population de la Communauté en 1951 et 57,14% en 1981.

Ce dépeuplement s'est fait en partie au profit du reste de la Communauté dans les villes de banlieue alors que le pourcentage est passé de 17,09% à 42,86% au cours de cette même période. L'ouest et l'est du territoire ont fait des gains à cet égard avec des pourcentages respectivement de 2,11% à 9,94% et de 2,51% à 15,52% au cours de 1951-1981.

Structure par âge de la population

Entre 1971 et 1981, le pourcentage des personnes âgées de 15 ans et moins est en nette régression partout au pays (voir tableau 4.1). Au Canada, ce pourcentage était de 29,6% en 1971 et de 22,5% en 1981 alors qu'au Québec, il était de 29,6% et de 21,7% respectivement. D'autre part, la proportion des personnes de 65 ans et plus est à la hausse au Canada (de 8,1% à 9,7%) et au Québec (de 6,9% à 8,9%).

Tableau 3.1

Répartition spatiale (en pourcentage) de la population de la CUM: années de recensement, 1951-1981

Unité spatiale	1951	1956	1961	1966	1971	1976	1981
Montréal-Centre	82,91	79,34	74,92	69,77	64,28	59,75	57,14
- Centre-ville	3,97	2,94	1,71	1,12	1,00	0,74	0,65
- Montréal-Centre (reste)	78,94	76,39	73,22	68,65	63,28	59,00	56,49
Communauté Urbaine (reste)	17,09	20,66	25,08	30,23	35,72	40,25	42,86
- Ouest	2,11	3,43	4,95	6,67	7,76	9,00	9,94
- Sud-Ouest	9,23	9,09	8,85	9,12	10,15	10,28	10,25
- Centre-Ouest	3,24	4,70	5,52	5,95	6,24	6,64	7,15
- Est	2,51	3,44	5,76	8,49	11,57	14,33	15,52
Communauté urbaine (ensemble)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Source: Statistique Canada.

Tableau 4.1

Structure par âge de la population de la RMR (concept 1971) et de ses zones principales: années de recensement, 1971-1981

Unité spatiale	Pourcentage 15 ans -			Pourcentage 65 ans +			Ration de de dépendance		
	1971	1976	1981	1971	1976	1981	1971	1976	1981
A - Montréal-Centre	22,4	18,2	14,8	9,3	11,3	13,5	0,46	0,42	0,39
- Centre ville	12,0	9,0	6,9	19,4	20,9	23,8	0,46	0,43	0,44
- Montréal-Centre (reste)	22,6	18,3	14,9	9,2	11,2	13,4	0,46	0,42	0,39
Communauté Urbaine (reste)	28,9	23,7	19,8	5,7	7,0	9,0	0,53	0,44	0,40
- Ouest	33,4	28,0	23,7	4,5	4,9	6,4	0,61	0,49	0,43
- Sud-Ouest	26,4	21,2	17,3	7,2	9,0	10,8	0,51	0,43	0,39
- Centre-Ouest	22,9	18,8	16,5	8,1	11,0	14,2	0,45	0,42	0,44
- Est	31,3	25,2	20,4	4,0	5,1	7,0	0,54	0,43	0,38
Communauté Urbaine (ensemble)	24,7	20,4	17,0	8,0	9,6	11,5	0,49	0,43	0,40
B - Couronne Nord	34,5	28,4	24,3	4,2	4,8	5,3	0,63	0,50	0,42
- Laval	34,4	27,1	21,7	3,9	4,8	5,7	0,62	0,47	0,38
- Couronne Nord (reste)	34,7	30,2	27,3	4,7	4,7	4,9	0,65	0,54	0,47
Couronne Sud	33,5	28,6	24,8	4,6	4,7	5,5	0,61	0,50	0,44
- Longueuil	31,1	25,6	21,2	4,1	4,5	5,9	0,54	0,43	0,37
- Couronne Sud (reste)	34,3	29,5	25,8	4,7	4,7	5,4	0,64	0,52	0,45
Couronne suburbaine (ensemble)	34,0	28,5	24,6	4,4	4,7	5,4	0,62	0,50	0,43
C - Région métropolitaine (concept 1971)	27,4	23,1	19,8	7,0	7,9	9,2	0,52	0,45	0,41
Québec moins région métro. (concept 1971)	31,5	26,3	23,1	6,7	7,6	8,6	0,62	0,61	0,46
Québec	29,6	24,9	21,7	6,9	7,7	8,9	0,57	0,48	0,44
Canada	29,6	25,6	22,5	8,1	8,7	9,7	0,60	0,52	0,48

Source: Statistique Canada.

Cette tendance du vieillissement de la population est encore plus accentuée sur le territoire de la Communauté qui se détache nettement du profil canadien et québécois. Ainsi le pourcentage des moins de 15 ans est passé de 24,7% à 17,0% au cours de cette période et celui des 65 ans et plus a progressé de 8,0% à 11,5%. Cette tendance se maintient dans toutes les zones spatiales de la Communauté.

Population active, personnes occupées, ventes au détail

La population

Le tableau 7.1 synthétise les données disponibles quant à l'emploi et aux ventes au détail.

Au cours de la période 1971-1976, le taux de croissance cumulatif de 3,4% de la population québécoise n'était que de 50% du taux canadien qui s'établissait alors à 6,6% tandis que le taux de croissance en Ontario était de 111% du taux national et atteignait 7,3%.

Pendant la période 1976 à 1981, les mouvements migratoires vers l'Ouest canadien ont fait en sorte que le taux de croissance ontarien était de 75% de la moyenne nationale, comparé à 56% de la moyenne nationale pour le Québec. Ces taux étaient respectivement de 4,4% pour l'Ontario et 3,3% pour le Québec.

Au cours de la période 1971-1976, le taux de croissance de la région métropolitaine de Montréal était de 2,2% comparé à 6,7% pour la région de Toronto.

Tableau 7.1

Évolution de la population totale, population active, personnes occupées et ventes au détail pour Montréal, le Québec, Toronto, l'Ontario et le Canada, 1971-1981

	C.U.M.	%	Montréal[1]	%	Québec	%	Toronto[1]	%	Ontario	%	Canada	%
1. Population (000)												
1971			2 743		6 028		2 628		7 703		21 568	
1976	1 870		2 803	2,2	6 234	3,4	2 803	6,7	8 264	7,3	22 993	6,6
1981	1 760	(5)	2 828	,9	6 438	3,3	2 999	7,0	8 625	4,4	24 343	5,9
2. Population Active (000)												
1971			1 111		2 243		1 028		3 411		8 813	
1976	886		1 282	15,4	2 682	19,6	1 393	35,5	3 855	13,1	10 262	16,4
1981	906	2,3	1 429	11,5	3 051	13,8	1 679	20,5	4 464	15,8	12 054	17,5
3. Personnes Occupées (000)												
1971			1 007		2 017		1 178		3 177		8 117	
1976	829		1 203	19,5	2 478	22,9	1 311	11,3	3 617	13,8	9 562	17,8
1981	824	(1)	1 305	8,5	2 720	9,6	1 613	23,0	4 215	16,5	11 168	16,8
4. Ventes au détail $ (000 000)												
1971	ND		ND		7 681		ND		11 677		30 647	
1976	ND		6 796		14 448	88,1	7 456		21 057	80,3	57 128	86,4
1981	ND		10 802	58,6	22 789	57,7	12 692	70,2	33 809	60,6	94 537	65,5

Source: Statistique Canada: Recensements
Commerce de détail - cat. 63-005.

1. Régions métropolitaines

De 1976 à 1981, le taux de croissance de la région montréalaise dont on dit qu'elle est le moteur de l'économie du Québec n'était que de 0,9%. La région métropolitaine de Toronto a profité des mouvements migratoires de la métropole québécoise pour afficher une augmentation de 7%.

La population active

Au cours de la période 1971-1976, le taux de croissance de la population active à Montréal et au Québec dépassait le taux de croissance de la région de l'Ontario. Ces taux étaient de 15,4% pour Montréal et 19,6% pour le Québec. Ce phénomène s'explique par le rattrappage qui se faisait au Québec dans le taux de participation des femmes sur le marché du travail.

De 1976 à 1981, le taux de croissance a été plus élevé en Ontario et particulièrement fort dans la région de Toronto où la population active s'est accrue à un rythme presque du double de celui de la région montréalaise (20,5% pour Toronto contre 11,5% pour Montréal).

Les personnes occupées

C'est sous l'aspect de l'emploi que la comparaison est la plus défavorable pour le Québec et la région montréalaise. Entre 1971-1976, Québec et la région montréalaise ont affiché une très bonne performance vis-à-vis l'Ontario et la région de Toronto. L'accroissement du nombre de personnes occupées dans la région montréalaise était de beaucoup supérieur à celui de Toronto (19,5% à Montréal et 11,3% à Toronto).

Pourtant, pendant la période 1976-1981, le taux de croissance de l'emploi au Québec n'était que de 57% de la moyenne nationale tandis que la performance de la région montréalaise était particulièrement faible, soit un accroissement de 8,5% contre 23% pour la région torontoise.

Les ventes au détail

Les données relatives aux ventes au détail sont disponibles pour la région métropolitaine seulement pour la période 1976-1981. La performance du Québec et de la région montréalaise a été inférieure à la moyenne nationale. Cependant le taux de croissance des ventes au détail au Québec se comparait plus avantageusement à la performance de l'Ontario que les autres indices que nous avons analysés.

Le taux de croissance du Québec était de 57,7% et celui de l'Ontario de 60,6% alors qu'à Montréal, on enregistrait une croissance de 58,6% des ventes, comparé à 70,2% à Toronto.

La progression des ventes au détail dans la région torontoise est particulièrement forte; le taux de croissance dans la région montréalaise n'a été que de 83% de celui de la Ville-Reine.

Bibliographie complémentaire

CAHIERS DE GÉOGRAPHIE DU QUÉBEC, "Numéro spécial - Montréal - en hommage à Pierre Dagenais", dans: Cahiers de Géographie du Québec, vol. 27, no. 7, septembre 1983.

CHUNG, J., "La nature du déclin économique de la région de Montréal", Collection l'Actualité économique, 1975, pp. 26-41.

CHOKO, M.H., Crise du logement et capital immobilier: Montréal. Le redéveloppement du centre-ville de 1957 à nos jours et ses conséquences. Thèse de doctorat de 3ième cycle, Université de Paris VII, mai 1981, 425 p.

CLARK, G., Montréal, ses citoyens, son establishment, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1982, 259 p.

DANSEREAU, F., FOGGIN, P., Quelques aspects du développement spatial de l'agglomération montréalaise, Montréal, INRS-Urbanisation, Études et Documents no. 3, 1976, 51 p.

GUIDE D'EXCURSIONS, Montréal, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972, 197 p.

LÉVEILLÉE, J., Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975, Montréal, Société Québécoise de Science Politique, Collection Études en Science Politique, 1978, 600 p.

RUMILLY, R., Histoire de Montréal, tome 5, Montréal, Fides, 1975, 296 p.

Chapitre II

LES STRUCTURES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES DE MONTRÉAL

L'analyse des structures actuelles du système politique montréalais, aussi bien au plan administratif que politique, n'a guère été approfondie.

On retrouvera en bibliographie quelques sources variées et importantes mais qui ont surtout le mérite d'ajouter une dimension historique à notre présentation. Nous avons nettement préféré ici mettre en relief certaines contributions récentes, inédites et particulièrement significatives.

Ainsi, le texte de Richard BOYER présente pour la première fois une vue d'ensemble et détaillée des rouages administratifs et politiques qui structurent le régime politique montréalais d'aujourd'hui.

Voilà un effort précieux eu égard aux difficultés nombreuses que soulève la mise au point d'un tableau précis et fidèle.

Pour sa part, Jean ROY s'intéresse de plus près à une des pièces majeures du système: le Comité exécutif. Fort notamment de sa propre expérience au Conseil municipal, Jean ROY fait bien voir comment cet organisme a progressivement élargi sa zone d'influence depuis une trentaine d'années, plus précisément depuis l'arrivée de Jean Drapeau au pouvoir, et il s'interroge sur la signification d'une telle mutation pour l'ensemble des institutions politiques montréalaises.

Enfin, un observateur attentif et chevronné de la scène montréalaise, Marcel ADAM, prolonge la réflexion amorcée par ROY et dégage de stimulantes observations et questions sur l'état de la démocratie montréalaise.

Le système politique de Montréal

Richard BOYER, Description des structures politiques et administratives de la Ville de Montréal (1984)

Présentation générale

Incorporation

Fondée en 1642 par le Sieur de Maisonneuve, Montréal aura obtenu sa première charte officielle en 1831. Déjà en 1836 celle-ci n'est pas renouvelée par le gouvernement provincial et la Ville doit revenir au système des juges de paix pour quatre ans. En 1840 Montréal recevra une nouvelle charte qui prendra la forme d'une véritable constitution en 1874.

Très élaborée, la Charte montréalaise est régulièrement revue par les autorités municipales qui présentent chaque année des amendements devant la Commission parlementaire des Affaires municipales. Parmi ceux-ci, les plus significatifs survenus ces dernières années sont: l'extension du droit de vote à tous les citoyens canadiens âgés de 18 ans et plus domiciliés à Montréal depuis au moins douze mois avant le premier septembre de l'année de l'élection; la modification de l'exercice financier de la Ville afin de faire concorder l'année fiscale avec l'année civile; enfin, la création des corporations para-municipales.

Population

Au premier juin 1981 la population de la Ville de Montréal était de 1,020,720 habitants, soit 15% de la population québécoise et 4% de la population canadienne.

L'examen comparatif des statistiques nous permet de constater une baisse nette de la population par rapport aux chiffres d'il y a trente ans.

Cette baisse de la population apparaît particulier à Montréal dans la mesure où le tableau comparatif ci-dessous nous montre un accroissement général des données démographiques dans les autres territoires considérés.

TABLEAU COMPARATIF: POPULATION

	1951	1961	1971	1981
Ville de Montréal	1 021 520	1 191 062	1 214 352	1 020 720
Île de Montréal	1 320 232	1 747 696	1 959 143	1 805 200
Laval	37 843	124 741	228 010	268 335
Province de Québec	4 055 681	5 259 211	6 027 765	6 438 405
Canada	14 009 429	18 238 427	21 568 310	24 343 120

A - Structures politiques

La ville de Montréal est gouvernée par un Maire élu au suffrage universel, un Comité exécutif et un Conseil composé de 57 conseillers représentant chacun un district électoral.

a) Éligibilité des citoyens

À titre d'électeur

a) Le droit de vote est conféré à toute personne qui:
   - est âgée de 18 ans révolus
   - est citoyenne canadienne le jour du scrutin

- est domiciliée dans la ville depuis au moins douze mois avant le premier septembre de l'année de l'élection
  ou
- est inscrite au rôle d'évaluation depuis au moins douze mois avant le premier septembre de l'année de l'élection (cf.: co-héritiers, co-propriétaires, sociétés commerciales... etc. articles 200.1, 201 de la charte).

b) Les personnes non éligibles sont:

- le président d'élection, sauf en cas d'égalité des voix
- le président adjoint et les vice-présidents d'élection
- les immigrants n'ayant pas reçu leur citoyenneté canadienne
- les personnes sous le coup d'un jugement ou d'une condamnation entraînant l'incapacité de voter
- les personnes reconnues coupables d'un acte criminel et punies pour deux ans ou plus
- les aliénés en cure fermée dans un hôpital psychiatrique et les interdits.

À titre de candidat

Les postes électifs sont ceux du Maire et des conseillers. Le territoire de la ville est divisé en 57 districts électoraux chacun représenté par un conseiller.

Le Conseil municipal est donc composé de 58 personnes, soit le Maire et 57 conseillers.

À Montréal, les élections du Maire et des conseillers ont lieu à date fixe, soit le deuxième dimanche de novembre pour un mandat de quatre ans (art. 231 de la charte).

a) Une personne est éligible au poste de conseiller si:
   - elle a 18 ans révolus
   - elle est citoyenne canadienne
   - elle est domiciliée dans la ville depuis au moins vingt-quatre mois avant la date de mise en candidature ou de sa nomination ou est domiciliée dans l'une des municipalités du territoire de la CUM depuis au moins deux ans avant la date de mise en candidature ou de sa nomination à condition qu'elle ou son conjoint soit inscrit au rôle d'évaluation de la ville comme propriétaire d'un immeuble d'une valeur d'au moins deux mille dollars, déduction faite de toute charge le grevant.

b) Une personne est éligible au poste de Maire si:
   - elle a qualité d'électeur
   - il s'agit d'une personne physique domiciliée dans la ville depuis au moins vingt-quatre mois avant la date de mise en candidature ou de sa nomination.

c) Une personne est inéligible à ces fonctions si:
   - elle pose sa candidature à plus d'une charge à la même élection
   - elle n'a pas obtenu sa libération après avoir fait cession de ces biens pour le bénéfice de ses créanciers
   - elle a été reconnue coupable d'une offense criminelle
   - elle est juge d'une cour
   - elle est membre d'un autre palier gouvernemental ou d'une commission permanente fédérale ou provinciale
   - elle est directement ou indirectement partie à un contrat ou intéressée dans un contrat avec la ville
   - elle agit comme avocat ou si la société légale dont elle fait partie ou quelqu'un de ces membres agit comme avocat dans une cause contre la ville

- elle est au service de la ville ou chargée en quelque manière de rendre compte des revenus de la ville
- elle doit à la ville des taxes autres que des contributions spéciales pour améliorations locales et des taxes de vente
- elle est membre d'un conseil d'administration ou de l'exécutif d'une corporation exerçant une franchise dans la ville.

b) Le Conseil de ville de Montréal en 1984

Présentement, sur les 57 conseillers, 39 appartiennent à l'équipe du Maire Drapeau soit le Parti civique, et 15 font partie du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal. Quant au Groupe d'action municipale il a fait élire 3 candidats.

TABLEAU

RÉSULTATS DES ÉLECTIONS MUNICIPALES NOVEMBRE 82

Districts	Nombre d'électeur ayant exercé leur droit de vote	Pourcentage total du vote exprimé	Pourcentage en faveur du candidat élu
Louis Riel	8,618	57%	49% PCM
Marie Victorin	7,673	61%	34% PCM
Longue Pointe	6,912	56%	50% PCM
Tétreauville	7,367	57%	64% PCM
Honoré Beaugrand	6,609	59%	58% PCM
Langelier	7,417	52%	53% PCM
Préfontaine	6,664	48%	53% PCM
Maisonneuve	6,454	50%	59% PCM
Hochelaga	5,980	47%	58% PCM
Bourbonnière	6,725	54%	41% PCM
Rosemont	7,569	55%	51% PCM
Étienne Desmarteau	7,125	52%	49% PCM
Louis Hébert	7,360	58%	51% PCM
François Perreault	6,733	47%	52% PCM

Gabriel Sagard	7,167	53%	48% PCM
Jean Rivard	4,564	41%	48% PCM
Saint-Michel	6,226	50%	49% PCM
Sault-au-Récollet	8,232	60%	44% PCM
Rivière des Prairies	7,097	48%	54% PCM
Fleury	8,697	61%	37% PCM
Ahuntsic	8,227	60%	44% PCM
Acadie	7,385	53%	44% PCM
Cartierville	6,790	48%	47% PCM
Saint-Sulpice	7,539	62%	44% PCM
Parc extension	6,921	54%	50% GAM
Jean-Talon	6,269	48%	50% PCM
Octave Crémazie	8,313	63%	49% PCM
Villeray	6,520	55%	48% PCM
Jarry	6,341	54%	50% RCM
St-Edouard	5,263	48%	51% PCM
Père Marquette	6,866	49%	55% RCM
Mile End	5,524	48%	43% PCM
Laurier	5,487	51%	45% RCM
Jeanne Mance	5,475	45%	47% RCM
Plateau Mont-Royal	5,873	54%	47% RCM
Lorimier	6,931	50%	48% PCM
Sainte-Marie	6,661	53%	69% PCM
Saint-Jacques	5,790	46%	54% PCM
Saint-Jean-Baptiste	5,953	55%	56% RCM
Ville-Marie	5,241	42%	41% RCM
Peter McGill	5,132	37%	63% GAM
Pointe-Saint-Charles	6,245	53%	49% PCM
Saint-Henri	6,135	48%	71% PCM
St-Paul	7,747	59%	68% PCM
Émard	6,939	58%	65% PCM
Loyola	5,800	54%	40% RCM
La Confédération	6,032	54%	65% RCM
Notre-Dame-de-Grâce	6,619	55%	56% RCM
Snowdon	6,430	49%	57% RCM
Côte-des-Neiges	5,865	45%	42% RCM
Darlington	5,279	47%	42% RCM
Mont-Royal	5,806	47%	40% RCM
Victoria	4,977	46%	47% GAM
Pointe-aux-Trembles	5,583	61%	48% PCM
La Rousselière	5,870	50%	43% PCM
Bout-de-l'Île	3,430	57%	43% PCM

PCM: Parti civique de Montréal
RCM: Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal
GAM: Groupe d'action municipale

c) Le Conseil

Le Conseil se compose du Maire et de 57 conseillers, élus pour un mandat de quatre ans. Ces derniers sont pendant leur terme juges de paix pour la ville et le district de Montréal.

À la suite de chaque élection générale, une assemblée spéciale du Conseil doit être convoquée dans les trente jours qui suivent afin de procéder à la nomination et à l'élection du Maire suppléant et des membres du Comité exécutif.

Les fonctions du Maire suppléant ne durent que trois mois; il doit être remplacé ou réélu à l'expiration de chaque trimestre.

À la première séance qui suit la nomination du Comité exécutif, le Conseil choisit parmi ses membres à l'exclusion de ceux du Comité, un syndic qui demeure en fonction pour la durée du terme d'office du Conseil.

Ce syndic est chargé de voir généralement à toutes les questions concernant les privilèges et l'honneur des membres du Conseil; il exerce à ces fins tous les pouvoirs et devoirs qui lui sont attribués par les règlements de la ville ou par les règles du Conseil.

Les assemblées régulières du Conseil ont lieu dix foix par année. La date de chacune de ces assemblées est fixée par le Comité exécutif. Ce dernier et le Maire ont le pouvoir de convoquer des assemblées spéciales.

Les assemblées du Conseil sont publiques. L'ordre du jour de chaque assemblée régulière est dressé par le Comité exécutif. Pour les autres, il est du ressort de celui ou ceux qui la convoquent.

Le maire n'occupe plus, depuis 1982, le poste de Président du Conseil. Cette importante fonction est désormais confiée à un conseiller siégeant au Conseil municipal.

Sauf prescription contraire de la charte, un tiers de tous les membres du Conseil constitue un quorum pour l'expédition des affaires et la majorité des voix décide des questions et des matières qui y sont traitées. Par ailleurs, lorsqu'à une assemblée spéciale ou régulière les sujets soumis n'ont pu être entièrement réglés la première journée, le Conseil doit s'ajourner au jour juridique suivant et ainsi de jour en jour jusqu'à ce qu'aient été décidées les questions inscrites à l'ordre du jour.

Enfin, tout conseiller qui est en défaut d'assister à trois assemblées régulières consécutives du Conseil, sauf en cas de maladie attestée par certificat de médecin, est déchue de sa charge (art 198 de la charte).

Les pouvoirs du Conseil

Le Conseil exerce tous les pouvoirs de la ville de Montréal sauf dans les cas où il est autrement statué dans la charte.

Dans ce cadre il:

- adopte et applique les règles pour sa régie interne et pour le maintien de l'ordre durant ses séances
- adopte des règlements pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, le bien-être des citoyens et la bonne administration des affaires de la ville.

- statue sur toute matière intéressant et affectant la population pourvu que ces règlements n'aillent pas à l'encontre des lois du Québec ou du Canada ou quelque disposition de la présente charte.
- le Conseil a des pouvoirs spécifiques de règlementation dans les domaines de la protection de la personne et de la propriété, du commerce, de l'industrie, des rues et places publiques, les franchises et privilèges, la construction, les établissements insalubres, le traitement des eaux, de même que divers services spéciaux comme les maisons de la culture, les musées, les piscines, etc.
- il a également des pouvoirs dans les domaines:
  a) des finances en adoptant les budgets et en votant toute somme excédant 25,000 dollars. Il ne peut les rejeter mais il peut les amender
  b) de l'impôt foncier, des taxes spéciales
  c) acquisition d'immeubles pour fins municipales
- au plan du fonctionnement politique:
  - le Conseil peut soumettre, en tout temps, aux électeurs, toute affaire touchant les intérêts de la ville et sur laquelle il juge à propos de connaître l'opinion des électeurs
  - il élit les membres qui doivent former le Comité exécutif
  - il approuve, rejette ou amende tout rapport du Comité exécutif
  - il adopte les règlements municipaux
  - il peut, par règlement, décréter la fusion ou l'abolition des services et en créer de nouveaux
  - il peut nommer, suspendre ou destituer tous les directeurs de services

Le Conseil exerce les pouvoirs législatifs de la ville et ceux des pouvoirs exécutif qui ne sont pas assignés au Comité exécutif par la charte.

Les Comités et Commissions du Conseil

Le Conseil peut en tout temps, de sa propre initiative, nommer des commissions et les charger de l'étude ou de l'investigation de tous faits, matières ou questions qu'il juge à propos de leur soumettre.

Cependant, les attributions de ces commissions ne doivent pas venir en conflit avec les pouvoirs conférés au Comité exécutif, au Secrétaire administratif de la ville, et aux autres commissions créées en vertu de la charte municipale.

Ces commissions peuvent, pour fins d'enquête, interroger des témoins sous serment et les contraindre à comparaître devant elle.

Présentement les comités et commissions suivants ont été mis sur pied:

- Commission d'arbitrage - Code du logement
- Commission d'arbitrage - Protection du patrimoine résidentiel
- Commission athlétique de Montréal
- Commission des incendies
- Commission Jacques Viger - Préservation du Vieux Montréal
- Sous-comité de toponymie

d) Le Comité exécutif

Le Comité exécutif exerce les fonctions exécutives du gouvernement de la ville de Montréal. Il se compose du Maire et de six conseillers. Parmi ces conseillers, un président et un vice président sont élus par le Conseil.

Les membres du Comité exécutif conservent leur siège au Conseil et ont droit de vote sur toute question, proposition ou rapport soumis devant cette instance.

En ce qui concerne la charge de secrétaire du Comité, elle revient d'office au Greffier de la ville.

La charte municipale (art. 82) prévoit que le Comité exécutif a le devoir de faire des règles pour sa gouverne et sa régie interne, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celles du Conseil. Ainsi, c'est le Comité qui fixe l'heure, l'endroit et le jour de ses séances.

De façon générale, les rencontres ont lieu une fois par semaine. Le quorum du Comité exécutif est fixé à quatre et chaque membre a un vote. En cas d'égalité, le vote du président du Comité est prépondérant.

Les pouvoirs du Comité exécutif

Tel que prescrit par la Charte, le Comité exécutif:

- dresse l'ordre du jour des assemblées régulières du Conseil municipal
- convoque les assemblées spéciales du Conseil

- prépare et soumet au Conseil
  a) le budget annuel qui doit être produit au bureau du greffier au plus tard le 1er décembre
  b) toute demande pour l'affectation du produit des emprunts et pour tout autre crédit requis
  c) tous les règlements
  d) toute demande pour virement de fonds ou de crédits déjà votés
  e) tout rapport sur les taxes, permis ou licences qui doivent être imposés
  f) tout rapport recommandant l'octroi de franchises ou de privilèges
  g) tout rapport quant à l'échange ou à la location par bail emphytéotique d'un immeuble appartenant à la ville et en outre à la location de ses biens meubles ou immeubles, lorsque la durée du bail excède un an
  h) tout rapport dont l'objet n'est pas déclaré être de la juridiction exclusive du Comité exécutif.

Toute matière qui est de la juridiction du Conseil doit, sauf prescription contraire, être soumise au Comité exécutif pour qu'il lui fasse rapport sur ce sujet et ce, dans les soixante jours de la date de l'assemblée à laquelle une résolution lui soumettant une matière a été adoptée.

Par ailleurs, le Comité exécutif peut de nouveau soumettre au Conseil, avec ou sans amendement, un rapport déjà rejeté par ce dernier.

En ce qui concerne les finances municipales:

- sauf prescription contraire, les crédits votés par le Conseil restent à la disposition du Comité exécutif
- tout contrat, acte ou document est signé pour la ville, à moins de disposition contraire, par le Maire et le Greffier ou, lorsqu'il l'est par suite d'une décision du Comité exécutif, par le Président du Comité et le Greffier.
- le Comité exécutif doit soumettre au conseil tous les projets de contrat autorisant une dépense excédant vingt-cinq mille dollars, il octroie sans l'approbation du Conseil des contrats entraînant une dépense inférieure à ce montant
- il peut, après demande de soumission et sans l'autorisation du Conseil, consentir tout contrat dont le prix n'excède pas le montant mis à sa disposition pour cette fin.
- il autorise le paiement de toutes les sommes dues par la ville en observant les formalités, restrictions et conditions prescrites par la charte.
- Il est responsable de l'administration des affaires de la ville et a la tâche de veiller à ce que les règlements et les contrats soient observés et exécutés. Pour ce faire, il peut de sa propre initiative, prendre toutes les mesures qu'il juge utiles et transmettre aux directeurs de services les instructions appropriées. De plus, par son Président, il peut requérir directement de tout fonctionnaire ou employé municipal tous les renseignements dont il a besoin.
- Le Comité exécutif veille également à la préparation des plans et devis et à la demande de soumissions.
- Toute communication entre le Conseil et les différents services se fait par l'entremise du Comité exécutif; dans ses rapports avec celui-ci, le Conseil doit toujours agir par résolution

- Quant à ses propres communications avec les différents services, elles se font par l'entremise du Secrétaire administratif de la ville

Le Comité exécutif peut, sur rapport du directeur du service concerné:

a) accepter pour fins municipales toute cession de biens meubles ou immeubles faite gratuitement
b) faire inscrire les rues, ruelles, voies ou places publiques dans le régistre prévu à cette fin
c) approuver les plans de bornage des propriétés de la ville et celles des contribuables
d) faire effectuer toute correction aux plans et livres de renvoi officiels
e) donner des noms aux rues, ruelles, voies et places publiques de la ville
f) acquérir des immeubles vendus pour taxes ou par autorité de justice, afin d'assurer la perception des taxes
g) consentir toutes main-levées
h) approuver tout plan de subdivision ou de resubdivision d'un immeuble, désigner et autoriser par résolution la personne qui peut signer avec le greffier la division ou subdivision des terrains de la ville.
j) approuver tout acte de correction de la description d'un immeuble de la ville
k) faire des conventions avec les intéressés pour l'usage par la ville d'immeubles leur appartenant
l) annuler tout solde de crédits quand les fins pour lesquelles ces crédits ont été votés sont réalisés

m) adopter des résolutions concernant toute matière relevant de la Commission des transports du Canada et donner aux avocats de la ville les instructions nécessaires concernant ces résolutions

n) accorder des certificats de police d'assurance acquittée aux pompiers qui ont droit de les exiger en vertu de la résolution adoptée par le Conseil à ce sujet le 18 janvier 1975

o) Suspendre l'émission des permis de construction, de répartition, d'agrandissement ou d'occupation de bâtiments et de permis d'occupation de terrains, situés dans un secteur qui fait l'objet d'un projet de règlement de zonage.

p) Louer aux intéressés, pourvu que la durée du bail n'excède pas un an, tous les biens meubles ou immeubles que la ville a le droit de louer, sauf dans le cas particulier où l'exercice de ce pouvoir est expressément réservé au Conseil.

q) Vendre tous les biens meubles appartenant à la ville et dont la valeur n'excède pas 10,000 dollars, autoriser le directeur du service compétent à vendre à l'enchère publique ou par appel d'offres publiques tout bien meuble quelle qu'en soit la valeur.

r) Décréter l'imposition de réserves pour fins publiques; après l'adoption de ce décret, le Comité exécutif doit le soumettre au Conseil pour approbation.

s) Autoriser le directeur du service intéressé à interrompre la circulation dans les rues pendant que des travaux y sont exécutés ou pour toute autre fin que le Comité exécutif juge utile.

e) Le Maire

- Le Maire est le premier magistrat de la ville et il la représente en toute fonction honorifique
- Il remplit les autres devoirs et exerce les autres pouvoirs qui lui sont conférés par la loi.
- Il soumet, quand il le juge nécessaire, des observations et des suggestions au Conseil et au Comité exécutif

Nonobstant toutes disposition contraire d'une loi, d'un règlement ou d'une résolution, le Maire:

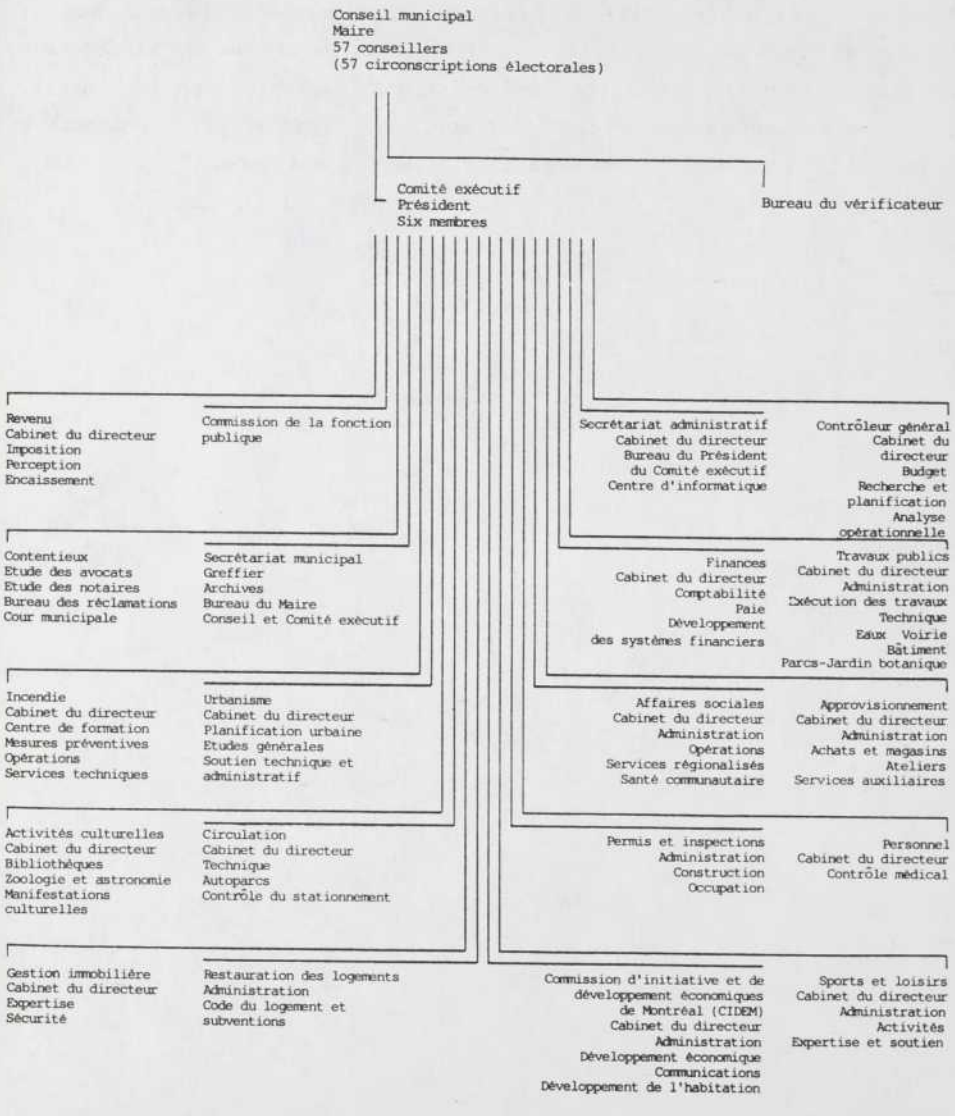
a) est, d'office, membre du Comité exécutif de la ville et possède tous les pouvoirs, attributions et prérogatives attachés à cette fonction;
b) est, d'office, membre de tous les comités ou commissions nommés par le Conseil et formés de conseillers, avec tous les pouvoirs, attributions et prérogatives attachés à ces fonctions;
c) a le pouvoir de convoquer des assemblées spéciales du Conseil dont il détermine lui-même l'ordre du jour, et les officiers et employés de la ville sont tenus de lui fournir tous les renseignements, documents et rapports qu'il juge nécessaires à cette fin.

En outre, il exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les officiers de la ville et veille spécialement à ce que les revenus de celle-ci soient perçus et dépensés suivant la loi et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du Conseil soient fidèlement exécutés.

De plus, il peut en tout temps suspendre un officier ou un employé au service de la Ville.

En ce qui concerne les règlements, résolutions ou contrats il possède un droit de véto limité. En effet, s'il refuse de les signer dans les quatre jours juridiques qui suivent leur approbation par le Conseil, il les remet, avec ses objections par écrit, au Greffier qui les soumet à nouveau à la considération du Conseil à la séance suivante.

La structure administrative
de la Ville de Montréal en 1983



B - Structures administratives

Depuis une dizaine d'années, de nombreux changements sont venus et continuent encore à modifier la structure de l'appareil public montréalais.

Outre les modifications administratives de toutes sortes, il faut signaler une rationalisation des effectifs et des services municipaux qui aura amené un accroissement sensible de la fonction administrative.

De plus, suite à cette rationalisation, la fonction coordination est apparue sous un nouvel aspect avec l'ajout de la Commission d'initiative et de développement économique de Montréal (C.I.D.E.M.) dont le mandat est non seulement de coordonner les efforts de la ville en la matière mais également, de faire le lien entre les services municipaux et les intervenants économiques montréalais.

Un autre changement majeur et sans contredit novateur survenu au sein de l'appareil administratif est la création des organismes para-municipaux ayant comme mandat général de favoriser la reprise du développement économique dans certains secteurs.

Dans les pages qui suivent, le lecteur trouvera une présentation du mandat général et des responsabilités de chaque service. Nous compléterons la présentation en y ajoutant les structures intermédiaires soit, les différentes commissions de même que les organismes para-municipaux.

1. Service d'Approvisionnement

Ce service a été créé le 18 février 1974 en vertu du règlement 4736. Il est responsable de l'application des directives de la Ville en matière d'approvisionnement en biens et services. Il est responsable de la gestion des magasins/dépôts, des imprimés, du matériel roulant, des carburants et des biens mobiliers.

Les effectifs 1981: 1109
1982: 1122
1983: 1130 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres[1]	Total
1981 :	$ 22,132,200	$ 9,963,000	$ 32,095,200
1982 :	$ 27,725,500	$ 11,423,700	$ 39,149,200
1983 :	$ 31,156,900	$ 13,241,600	$ 44,398,500 (prévisions)

2. Commission d'initiative et de développement économique de Montréal: (CIDEM)

La CIDEM a été créée en vertu du règlement 5357 voté à une séance du Conseil le 18 juin 1979. Le 4 septembre de la même année, le règlement

1. La rubrique "Autres" renvoie le lecteur à des dépenses du type communications, bien non durables etc. et n'implique pas par conséquent les immobilisations.

5380 est venu modifier le premier en apportant certaines précisions supplémentaires quant aux secteurs d'intervention (art. 5.2) et aux objectifs (art. 6.5, 6.7) en plus d'ajouter le domaine de l'habitation aux responsabilités de la Commission.

En outre, ce nouveau règlement est venu accroître les pouvoirs du Commissaire Général en lui permettant "de recommander l'imposition de réserves, l'acquisition, la location ou l'aliénation des immeubles requis pour fins d'habitation" (art. 8)

Le mandat de la CIDEM est:

- de concevoir et de proposer des politiques favorisant le développement économique de la Ville dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'habitation, du tourisme et des transports.
- d'élaborer, de planifier, de coordonner et d'exécuter les programmes et les projets de la ville en matière d'habitation, de promotion et de développement économique.
- de coordonner les activités de la ville en matière de relations publiques et de publicité.

La CIDEM est structurée en commissions oeuvrant dans les différents secteurs d'intervention prévus au règlement 5380. De plus, pour chacune des commissions on retrouve un comité consultatif composé de représentants de la Ville et de personnes oeuvrant dans les différents secteurs de l'activité économique. Ces comités, dont les membres sont désignés par le Comité exécutif, ont la responsabilité de conseiller la CIDEM quant à ses orientations et de suggérer des programmes, des activités et des projets de développement économique pour la ville.

Les effectifs 1981: 128
1982: 136
1983: 123 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 3,198,000	$ 1,920,000	$ 5,118,900
1982 :	$ 4,127,000	$ 2,245,000	$ 6,372,000
1983 :	$ 4,175,000	$ 3,222,900	$ 7,398,400

3. Corporation d'organisation et de développement économique du quartier Pointe-aux-Trembles

CODEPAT a été mis sur pied à l'initiative du Conseil municipal de l'ex-ville de Pointe-aux-Trembles dans le courant de l'année 1980. Il s'agit d'un organisme à but non lucratif constitué en vertu de la troisième partie de la loi des compagnies.

Les objectifs de la Corporation sont de promouvoir le développement économique sur le territoire du quartier Pointe-aux-Trembles.

CODEPAT est gérée par un Conseil d'administration composé de 11 membres dont 6 sont nommés par le Comité exécutif et 5 élus par l'assemblée annuelle des membres.

Parmi les membres du Conseil d'administration de la CODEPAT, 2 sont conseillers municipaux, 3 appartiennent aux effectifs de la ville alors que les 6 autres proviennent du secteur privé.

Les effectifs 1983 Directeur général
Une secrétaire administrative
Un recherchiste

Bilan 1983:	Subvention ville de Montréal	110,000
	Subvention ministère Industrie Commerce, Tourisme du Québec	75,000
	Surplus 1982	18,000
	Cotisation des membres	7,000
	TOTAL	180,000

4. Service du Secrétariat administratif

Ce service a été créé le 1er octobre 1965 en vertu du règlement 3176 et est venu prendre la succession du Directeur des services, poste créé en 1921.

Le Secrétariat administratif a pour mandat d'assurer la liaison et la coordination entre les divers organismes, les services de la Ville, les contribuables et le Comité exécutif.

Les effectifs 1981: 242
1982: 302
1983: 297 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 10,415,200	$ 6,363,700	$ 16,778,900
1982 :	$ 8,165,300	$ 7,086,500	$ 15,251,800
1983 :	$ 8,967,100	$ 6,812,300	$ 15,779,400 (prévisions)

5. Service du Secrétariat municipal

La création du service s'est faite le 4 juin 1918 en vertu du règlement 654. Le directeur du Secrétariat municipal agit comme greffier de la Ville et ses attributions sont déterminées par les diverses lois qui s'appliquent aux municipalités en général et par la charte de Montréal en particulier.

Dans l'exercice de ses fonctions, il a la responsabilité de préparer les assemblées du Conseil, de donner avis de leur convocation, de distribuer l'ordre du jour et de préparer les notes explicatives et les rapports du Comité exécutif et du Conseil. C'est lui également qui dresse les procès-verbaux de ces assemblées, rédige, voit à la publication et à la distribution des règlements et résolutions en plus de signer, conjointement avec les autorités, les contrats adoptés par le Conseil.

Les effectifs 1981: 89
1982: 91
1983: 90 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 2,984,300	$ 1,977,900	$ 4,962,200
1982 :	$ 3,513,300	$ 2,960,100	$ 4,473,400
1983 :	$ 3,831,900	$ 2,792,100	$ 6,624,000 (prévisions)

6. Bureau du Vérificateur

Le Bureau du vérificateur a été créé le 8 mai 1973. Il a la responsabilité d'effectuer la vérification comptable des différents services et organismes municipaux de la ville de Montréal, de même que celle des caisses de retraite des différents types de fonctionnaires.

Dans le cadre de son mandat, le vérificateur examine les mécanismes de gestion mis en place par les services, il les analyse et effectue des recommandations quant aux failles qu'il y a remarquées.

Les effectifs 1981: 37
1982: 40
1983: 38 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 1,171,400	$ 66,000	$ 1,237,400
1982 :	$ 1,424,300	$ 67,400	$ 1,491,600
1983 :	$ 1,504,500	$ 43,700	$ 1,548,200 (prévisions)

7. Service du Contentieux

Le service du contentieux a été créé le 19 mars 1981 en vertu du règlement 988 incorporé au règlement 351.

Ses principales responsabilités sont de conseiller l'administration et les services en matière juridique et de protéger les intérêts de la Ville dans tout litige l'opposant à des tiers.

Les effectifs 1981: 93
1982: 86 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1982 :	$ 2,995,100	$ 154,800	$ 3,149,900
1983 :	$ 3,082,800	$ 137,700	$ 3,220,500 (prévisions)

8. Service des Finances

Le service des Finances a été créé le 4 juin 1918 en vertu du règlement 455. Il a pour mandat d'une part la gestion de la trésorerie et d'autre part la comptabilité.

Les effectifs 1981: 502
1982: 184[1]
1983: 181 (prévisions)

Les dépenses		Rémunérations	Autres	Total
1981	:	$ 10,064,700	$ 835,000	$ 10,899,700
1982	:	$ 4,717,400	$ 197,000	$ 4,914,900
1983	:	$ 5,203,400	$ 209,600	$ 5,493,000 (prévisions)

9. Service de la Gestion immobilière

Ce service créé le 15 juin 1981 en vertu du règlement 5698 est venu prendre la relève du service des Immeubles créé le 17 juin 1969 (règlement 3852). Cette réorganisation administrative a quelque peu modifié le mandat de ce service en lui enlevant la responsabilité de l'exploitation des différents commerces dans les lieux publics municipaux et en lui ajoutant celle de la sécurité dans les édifices de la Ville.

Les effectifs 1982: 240
1983: 197 (prévisions)[2]

Les dépenses		Rémunérations	Autres	Total
1982	:	$ 5,943,800	$ 4,066,100	$ 10,009,900
1983	:	$ 5,378,700	$ 6,726,700	$ 12,105,400 (prévisions)

1. La baisse des effectifs s'explique par le transfert de la section revenu qui, en 1982, est devenue un nouveau service municipal.

2. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il ne s'agit pas d'une baisse des effectifs mais plutôt d'un changement dans la manière de les calculer. En effet, selon le directeur du service: "En 1983, 247 personnes oeuvrent au sein du service représentant 197 hommes/années".

10. Service du Personnel

Ce service a été créé le 26 mars 1961 en vertu du règlement 2613. Dans chacun des champs d'activités qu'il occupe, il doit répondre aux besoins d'expertise pour l'ensemble des autres entités municipales.

Les effectifs 1981: 128
1982: 135
1983: 138 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 8,516,300	$ 719,600	$ 9,235,900
1982 :	$ 10,378,600	$ 1,012,700	$ 11,391,300
1983 :	$ 10,934,900	$ 1,161,500	$ 12,096,400

11. Service du Revenu

Il s'agit là d'un nouveau service créé le 19 juillet 1982. Dans les faits, le secteur du revenu fut détaché du service des Finances au mois de février 1982 avant de devenir le service du Revenu lors de l'adoption du règlement 5960.

Les effectifs 1983: 369 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1983 :	$ 8,457,900	$ 926,000	$ 9,383,900 (prévisions)

12. Service des Activités culturelles

Créé le 30 octobre 1979 (règlement 5401) il est venu prendre la relève du service des Sports et loisirs qui a vu son mandat modifié par

le règlement 5400. Le mandat général attribué au service des Activités culturelles est d'élaborer, de planifier, de coordonner et d'exécuter les politiques de la Ville dans ce domaine.

Les effectifs 1981:
1982: 743
1983: 711 (prévisions)

Les dépenses*	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 19,181,700	$ 4,273,900	$ 23,455,600
1982 :	$ 19,548,000	$ 3,929,300	$ 23,477,300
1983 :	$ 20,310,000	$ 899,100	$ 21,209,100 (prévisions)

13. Service de la Circulation

Créé le 3 juin 1955 en vertu du règlement 2249, ce service a pour tâche d'effectuer des enquêtes et études relatives aux besoins, projets et problèmes concernant la circulation, le stationnement et le transport en général.

Les effectifs 1981: 419
1982: 462
1983: 447 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 9,558,700	$ 907,100	$ 9,466,000
1982 :	$ 10,965,400	$ 1,075,700	$ 12,041,100
1983 :	$ 11,578,300	$ 1,126,100	$ 12,704,400 (prévisions)

* À ce chapitre, environ 80% des dépenses sont remboursées à la Ville par le Ministère des Affaires Sociales du Québec.

14. Service des Incendies

Le service des incendies a été créé le 23 décembre 1907 en vertu du règlement 373. Il a comme mandat d'assurer la sécurité des citoyens contre le feu et les autres sinistres pouvant menacer leur vie et leurs biens. À cette fin, il veille à la suppression des incendies, au sauvetage des personnes en danger, à la conception des plans d'urgence en cas de sinistres etc.

Les effectifs 1981: 2,292
1982: 2,238
1983: 2,087 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 63,185,500	$ 802,500	$ 63,988,000
1982 :	$ 70,181,600	$ 812,800	$ 70,994,400
1983 :	$ 73,455,500	$ 1,108,200	$ 74,563,700

15. Service des Permis et inspecteurs

Ce service a vu le jour le 16 janvier 1961 après que le Conseil eut adopté le règlement 2592. De par son mandat, le service des Permis et inspections a la responsabilité de l'application des lois et règlements relatifs à la construction et à l'occupation des bâtiments.

Les effectifs 1981: 254
1982: 290
1983: 278 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 5,821,600	$ 271,100	$ 6,092,700
1982 :	$ 7,686,700	$ 291,500	$ 7,978,200
1983 :	$ 7,947,300	$ 730,300	$ 8,677,600 (prévisions)

16. Service de la Restauration des logements

Ce service a été créé le 15 juin 1981 en vertu du règlement 5687. Il vient remplacer le service de la Restauration et de la conservation du patrimoine résidentiel créé en 1979 (5196) au moment de l'abolition du service de l'Habitation.

Les effectifs 1982: 98
1983: 100 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 2,594,000	$ 160,600	$ 2,754,600
1982 :	$ 2,791,000	$ 192,300	$ 2,983,300
1983 :	$ 2,791,000	$ 192,300	$ 2,983,300

17. Service des Sports et loisirs

Ce service a été créé le 17 mai 1971. Ses responsabilités furent modifiées le 30 octobre 1979 en vertu du règlement 5400. Cette modification a eu pour effet de faire passer l'administration des bibliothèques, du Planétarium, de l'Aquarium et du Jardin zoologique au service des Activités culturelles.

Les effectifs 1981: 877
1982: 983
1983: 1028 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 15,032,200	$ 1,791,400	$ 16,823,000
1982 :	$ 19,543,100	$ 3,611,400	$ 23,154,500
1983 :	$ 22,288,500	$ 3,493,500	$ 25,782,000 (prévisions)

18. Service des Travaux publics

Dans sa structure actuelle, ce service a vu le jour le 26 novembre 1979 en vertu du règlement 5407. Il est né de la fusion du précédent service des Travaux publics créé en 1918, de celui de la Voie publique créé en 1953 et de celui des Parcs créé en mars 1953.

Les effectifs 1981: 5,233
1982: 4,787
1983: 4,550 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 109,205,300	$ 79,402,700	$ 188,608,000
1982 :	$ 122,456,000	$ 88,211,900	$ 210,667,900
1983 :	$ 128,352,000	$ 99,839,900	$ 228,191,900 (prévisions)

19. Service de l'Urbanisme

Le service de l'Urbanisme est l'un de ceux qui auront connu de nombreux changements au cours de leur histoire. Créé le 12 mai 1941, il sera ensuite fusionné au service de l'Habitation le 25 janvier 1972 pour ensuite redevenir une entité distincte le 13 mars 1978.

D'une façon générale, le mandat du service est de concevoir, planifier, coordonner et exécuter les politiques et les projets de la Ville en matière d'aménagement du territoire. En outre, le directeur prépare, avec l'autorisation du Comité exécutif des projets de règlements de zonage. Il avise ce même Comité relativement à la dénomination des voies et places publiques, des parcs, des immeubles de la ville de même qu'en matière de conservation du patrimoine.

Les effectifs 1981: 112
1982: 104
1983: 100 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 2,841,600	$ 2,660,100	$ 5,501,700
1982 :	$ 3,089,700	$ 2,383,200	$ 5,472,900
1983 :	$ 3,386,100	$ 3,128,300	$ 6,514,400 (prévisions)

20. La Commission athlétique de Montréal

Les commissions athlétiques municipales ont été créées en vertu d'une loi provinciale sanctionnée le 21 mars 1922. Cette loi stipule que toute municipalité constituée en corporation en vertu d'une loi générale ou spéciale peut, par résolution, créer une commission athlétique composée de cinq membres nommés par résolution du Conseil de la municipalité.

La Commission est composée de 5 membres tous bénévoles. Parmi eux, trois appartiennent au Conseil municipal alors que les deux autres proviennent du secteur privé.

21. Commission d'arbitrage du code du logement

Cette commission a été créée en 1965 en vertu du règlement établissant les normes relatives à l'occupation et à l'entretien des immeubles résidentiels.

Elle se compose d'un architecte, d'un ingénieur, d'un entrepreneur en bâtiment et d'un travailleur social ou d'un sociologue ayant chacun dans sa sphère respective une expérience pratique d'au moins dix ans. La durée du mandat initial de chacun des membres est de deux ans renouvelable. Ceux-ci sont nommés par le Conseil sur recommandation du Comité

exécutif après consultation avec le directeur du service chargé de l'application de ce règlement. De plus, le règlement prévoit qu'aucun des membres de la commission ne peut occuper un poste permanent à la Ville ou encore avoir un intérêt quelconque dans les travaux ordonnés par la Commission d'arbitrage ou le directeur du service de la Restauration des logements chargé de l'application de ce règlement.

22. Commission d'arbitrage de la protection du patrimoine résidentiel

Elle a été créée dans le cadre du règlement relatif à la protection du patrimone résidentiel (5241).

Elle se compose de cinq membres dont la fonction est d'arbitrer, sur appel, tout litige résultant d'une décision du Comité exécutif refusant ou autorisant la démolition d'un bâtiment résidentiel.

Les membres de la commission sont un architecte, un ingénieur, un entrepreneur en construction, un avocat et une personne dont la compétence est reconnue dans le domaine de l'habitation. Ils sont nommés pour un mandat renouvelable de deux ans et aucun d'eux ne doit occuper un poste permanent à la Ville.

23. Commission de la fonction publique

Créée le 22 décembre 1977 elle vient remplacer la Commission du service civil mise sur pied le 15 novembre 1944 en vertu du règlement 1756 amendé et remplacé le 28 mars 1961 par le règlement 2612.

Le mandat de la commission est de préparer et d'administrer les examens de sélection du personnel de la ville de Montréal, de la Communauté urbaine de Montréal, de l'Office municipal d'habitation de Montréal

et à l'occasion, de certaines villes de la C.U.M. C'est à elle également qu'incombe la responsabilité d'établir les listes d'éligibilité à partir desquelles seront puisées les ressources humaines nécessaires aux différents services municipaux.

Les effectifs 1981: 26
1982: 25
1983: 24 (prévisions)

Les dépenses	Rémunérations	Autres	Total
1981 :	$ 627,200	$ 90,900	$ 718,100
1982 :	$ 708,800	$ 101,000	$ 809,800
1983 :	$ 765,800	$ 164,900	$ 930,700 (prévisions)

24. Commission Jacques Viger

Cette commission a été créée le 16 août 1962 en vue de la préservation du Vieux-Montréal. Trois ans après, un nouveau règlement est venu modifier le premier en apportant certains changements au territoire à préserver.

Il s'agit du territoire borné par la rue Berri à l'est, les rues des Commissaires et de la Commune au sud, la rue McGill à l'ouest et la rue Notre-Dame au nord.

Le mandat de la commission est d'étudier toute question ayant trait à la physionomie historique du quartier pour lequel elle a été créée.

25. Commission des incendies

Dans le cadre du règlement 373 concernant l'organisation du Département des incendies il est stipulé que ce département sera sous la direction de la Commission des incendies et du Conseil.

Le règlement prévoit que la commission pourra préparer les règles et règlements qu'elle jugera nécessaires à la bonne administration et au bon fonctionnement du département. Elle nommera les officiers et les pompiers à l'exception du chef et du chef-adjoint nommés par le Conseil.

26. Commission des services électriques

Cette commission a été créée le 27 juin 1910 en vertu du règlement 407. Elle a comme objectif d'assurer la coordination entre la ville de Montréal et les services d'utilités publiques ayant droit d'ériger des poteaux et des fils sur le territoire de Montréal.

Son mandat est de concevoir et de surveiller les travaux de génie civil reliés à la construction et aux modifications du réseau municipal de canalisations électriques souterraines. En plus, elle doit susciter l'élimination progressive des poteaux et fils électriques dans les rues et places publiques soit par l'enfouissement ou par le déplacement de ceux-ci hors rues.

C'est également elle qui définit et coordonne, par le truchement du comité tripartite, les programmes annuels et triennaux d'intervention en tenant compte des priorités de la ville. Ce comité se compose d'un représentant de la ville de Montréal, un autre qui représente l'Hydro-Québec et le troisième la Commission.

27. Corporation Jeanne-Mance

La Corporation a reçu son mandat de la province en 1959. À ses débuts, elle a construit un ensemble d'habitations (796 logements) à loyer modique situé entre les rues Saint-Dominique, Sanguinet, Ontario et Boisbriand.

Aujourd'hui, elle gère ces habitations où habitent 2,300 personnes à faible ou moyen revenu.

28. Association montréalaise d'action récréative et culturelle (AMARC)

L'AMARC, créée en 1977, est une corporation constituée en vertu des dispositions de la loi des clubs de récréation. Elle a pour mandat de gérer et de mettre en valeur les installations et le site de l'Expo 1967.

Dans le but de faire de "Terre des Hommes" une attraction ne nécessitant plus aucune subvention de la Ville, l'AMARC souhaite pouvoir se transformer en société municipale autonome. Jusqu'à présent, aucune résolution n'a encore été votée par le Conseil à ce sujet.

En ce qui concerne le financement de l'AMARC, la contribution du Gouvernement du Québec est passée de 5,5 millions en 1969 à 1,4 millions en 1977 pour enfin être éliminée. Quant à la Ville, elle aura injecté autour de 8 millions depuis 1977.

29. Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM)

Les lettres patentes créant l'Office ont été déposées le 6 février 1969 et révisées le 23 juin 1980.

Le mandat général de l'OMHM est d'acquérir, construire, administrer des immeubles d'habitation à loyer modique pour personnes ou familles à faible revenu. Son financement provient à 90% des gouvernements du Québec et du Canada et à 10% de la ville de Montréal.

30. Société d'initiative et de développement d'artères commerciales (SIDAC)

Le règlement 5641 concernant les SIDAC a été voté le 30 mars 1981. Ces sociétés sont créées en vertu de l'article 543b de la charte municipale qui précise la procédure préalable à la constitution d'une SIDAC et qui en stipule l'ensemble des pouvoirs règlementaires.

La constitution d'une SIDAC a pour objet de promouvoir le développement économique du district commercial relevant de sa compétence. Elle s'effectue à partir d'une requête, signée par tous les requérants d'un district commercial et présentée au Comité exécutif.

D'après le règlement 5641 le terme "district commercial signifie une partie d'une zone commerciale, qui comporte plus de 50% des places d'affaires de la zone et pas moins de 50 places d'affaires, et dont le territoire est déterminé par la résolution constituant une SIDAC, sous réserve d'un règlement qui en modifie les limites".

La Société est dirigée par un Conseil d'administration composé de sept administrateurs élus par l'assemblée générale des membres et de deux nommés par le Comité exécutif. Les officiers de la SIDAC sont ensuite élus pour un an par le C.A. Après ce premier mandat, la réélection des administrateurs se fait pour un mandat de deux ans.

En vertu de l'article 543b de la Charte de la ville de Montréal, le financement se fait par imposition d'une taxe d'affaires spéciale basée sur la valeur de chaque place d'affaires inscrite au rôle de la valeur locative.

31. Société immobilière du patrimoine architectural de Montréal (SIMPA)

La formation de la SIMPA découle de l'entente intervenue en 1979 entre la ville de Montréal et le ministère des Affaires culturelles concernant la mise en valeur du Vieux-Montréal en particulier et du patrimoine montréalais en général.

Comme les autres sociétés para-municipales, la SIMPA est administrée par un conseil composé de sept membres dont un agit également à titre de directeur général de la société. Quant aux autres officiers, deux exercent des fonctions au sein de l'administration publique québécoise, deux ont été puisés parmi les effectifs municipaux, un siège sur une commission municipale et le dernier provient du milieu journalistique.

Ces officiers, contrairement à ceux des autres sociétés, sont nommés par le Comité exécutif pour 5 d'entre eux et par le Gouvernement du Québec pour les 2 autres. Par ailleurs, les affaires courantes sont la responsabilité du directeur général, seul employé permanent de la Société.

32. Société de développement de Montréal (SODEM)

La SODEM a été constituée par lettres patentes enregistrées le 5 février 1982 en vertu de l'article 964c de la Charte de la ville de Montréal.

La Société de Développement de Montréal est une corporation sans but lucratif qui a pour objectif de réaliser des projets principalement orientés vers la promotion des quartiers généralement délaissées par l'entreprise privée.

Afin de mener à bien son mandat et conformément aux lettres patentes, la SODEM peut obtenir de la Ville, à titre de fonds de roulement, un montant n'excédant pas cinq millions de dollars. Elle peut également faire des emprunts, solliciter les subventions prévues par la loi, émettre des obligations.

La Société est gérée par un Conseil d'administration composé de sept membres nommés par le Comité exécutif de la ville de Montréal et dont le mandat renouvelable est de deux ans. Parmi les membres de ce conseil, nous retrouvons un représentant du bureau du président du Comité exécutif, trois fonctionnaires appartenant aux services du Contrôleur général, de la CIDEM, de la Gestion immobilière et enfin trois membres provenant du secteur privé.

33. Société de développement industriel de Montréal (SODIM)

Les lettres patentes de la SODIM ont été enregistrées le 7 juillet 1981 en vertu de l'article de la Charte de la ville de Montréal.

La Société est une corporation sans but lucratif destinée à promouvoir le développement industriel de Montréal par l'acquisition, la rénovation, la restauration, la construction, la vente et la location d'immeubles industriels.

Pour son financement, la Société peut obtenir de la Ville un fonds de roulement n'excédant pas cinq millions de dollars. A ce jour, le

montant avancé par la Ville est d'un million de dollars. Conformément aux engagements du Sommet économique du grand Montréal, le gouvernement du Québec par l'entremise de l'Office de planification et de développement du Québec contribue au fonds de renouvellement pour une somme de un million de dollars à être versés en 1983, 84 et 85.

La Société est également autorisée à emprunter jusqu'à concurrence de cinquante millions de dollars et à détenir des actifs pour un montant n'excédant pas cinq cents millions de dollars.

34. Société municipale d'habitation de Montréal

La SOMHAM a été la première société sans but lucratif d'affiliation municipale créée le 18 août 1978 en vertu de l'article 964g) de la Charte de la ville de Montréal.

De façon générale la Société intervient dans les secteurs délaissés par l'entreprise privée. De plus, la clientèle visée est celle dont les revenus sont trop élevés pour avoir accès au logement public mais insuffisants pour s'offrir les logements neufs construits par l'entreprise privée.

En ce qui concerne le financement de la SOMHAM, mis à part le fond de démarrage de $1,000,000 fourni par la Ville, toutes les opérations de la Société sont financées au moyen d'emprunts hypothécaires garantis par ses immeubles.

Le système politique de Montréal

Jean ROY, L'évolution des pouvoirs du Comité exécutif de la ville de Montréal (1954-1983)

Introduction

Parti d'une perception, subjective et peut-être partisane, que le Parti civique au pouvoir depuis maintenant vingt-six ans avait dû profiter des nombreux projets de loi qu'il avait acheminés à Québec pour affermir le pouvoir du Comité exécutif au détriment du Conseil, il m'a fallu la modifier car elle s'avérait sans fondement vérifiable. L'étude des divers projets de loi refondant ou amendant la Charte de Montréal ne m'a pas permis de déceler comme je m'y attendais une progression dans l'augmentation des pouvoirs du Comité exécutif, accompagnée d'une érosion inverse des prérogatives du Conseil.

Une fois vérifiée l'existence d'une telle progression, pour ne pas dire d'un tel plan, il aurait été facile d'en faire une narration détaillée en plaçant l'emphase sur les charnières et les points les plus significatifs. Or comme les faits consignés dans le texte des projets de loi ne sont pas bavards et ne prêtent à aucune interprétation sensationnelle, il ne restait que la perspective d'une laborieuse exégèse.

C'est à partir de la modification apportée à l'article 79 de la Charte en 1962 que s'explique la transformation majeure qu'a connu le fonctionnement de l'administration de Montréal et particulièrement la cohérence nouvelle qui caractérise désormais le travail du Comité exécutif.

Ce tournant unique mais néanmoins fondamental n'est rien d'autre que l'avènement du parlementarisme britannique au Conseil municipal montréalais. Avant l'abolition des "conseillers de classe C" le Conseil se composait de 99 personnes répondant à trois corps électoraux n'ayant pas

véritablement d'intérêt commun et se trouvant dans des camps opposés sur certains points. Le Comité exécutif était formé de deux membres désignés parmi les conseillers de chacune des classes, ce qui lui donnait une composition à tout le moins hétéroclite et un fonctionnement souvent voué à l'échec ou à l'obstruction.

La cohérence qui devait découler de l'adoption d'un mode de fonctionnement basé sur le parlementarisme britannique semble expliquer à elle seule la mutation qu'a connue la vie interne de l'administration municipale montréalaise. Cette cohérence serait aussi à la source de l'influence fort enviable que le Maire et l'Exécutif de Montréal exercent dans la vie politique québécoise. La confusion qui régnait avant 1962 conférait un côté fragile à l'entité administrative montréalaise dont les pouvoirs prenaient à cause d'une structure par trop inefficace une allure imprécise et diffuse. Alors qu'à l'opposé une structure précise et cohérente a semblé conférer à la même administration une stature et une puissance jusque là insoupçonnées.

Il importe de souligner que si le phénomène d'un accroissement des pouvoirs ou plus exactement de la capacité de gestion du Comité exécutif est bien réel, il n'est redevable à aucun plan prémédité ni à une sournoise érosion des pouvoirs du Conseil mais plutôt à un redressement de structure dont a découlé tout le reste, méfaits comme bienfaits.

I. Une administration par pouvoirs délégués

Le partage des pouvoirs entre l'instance fédérale et le gouvernement des provinces consacré en 1867 par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique place le domaine de l'administration municipale sous la responsabilité des dernières. De ce fait, la ville de Montréal tient ses pouvoirs

par délégation du gouvernement du Québec qui peut, de temps à autres, de sa propre initiative ou à la demande des administrateurs montréalais, en modifier la nature.

À vrai dire l'article 92 (8) et (16) de l'AANB ne faisait que consacrer un fait accompli dans le cas de Montréal, car déjà la métropole de même que la ville de Québec jouissaient d'une délégation de pouvoirs en vertu d'une Charte octroyée en 1831. Il s'agissait certes d'une clarification importante des relations fédérales-provinciales naissantes mais dans le cas de ces deux centres urbains la réalité démographique avait devancé la loi générale. En effet, de par cette première Charte qui fut valide de 1831 à 1836, puis renouvelée en 1840, Montréal et Québec étaient administrées par un Conseil de ville élu pouvant adopter des règlements concernant entre autres domaines, les égouts, l'aqueduc, l'éclairage des rues et les marchés publics.

Il y a donc une continuité historique au plan de la procédure administrative qui s'est appliquée à Montréal. Toutefois, les choses ont complètement changé et tout comme on ne peut pas sérieusement comparer le grand village de 27 297 habitants qu'était Montréal en 1831 à la métropole de plus d'un million de résidents qu'elle est devenue, on ne saurait comparer l'énoncé relativement simple que devait être le texte de la Charte originelle avec l'énorme "brique" de près de 1200 articles que constitue, après plusieurs modifications, l'actuelle Charte de la ville de Montréal.

1. La Charte de la ville de Montréal

C'est par une suite ininterrompue jusqu'à ce jour de refontes et d'amendements que ce qui fut jusqu'en 1963 la Charte de la cité de Montréal atteint la taille qu'on lui connaît. Au cours de la seule époque récente, c'est-à-dire de 1954 à aujourd'hui, le document a subi une refonte

majeure précisément en 1955 et, selon les documents disponibles aux archives de l'Hôtel de Ville, vingt-quatre séries d'amendements sous la forme de projets de loi.

La préparation de cette refonte a quelque chose d'amusant qui mérite mention car si un bill privé a été soumis à Québec en 1954 et adopté l'année suivante, le travail de refonte de la Charte avait été commandé par une résolution du Comité exécutif datée du 4 juin 1947. La première pièce au dossier, soit l'offre de service de l'Honorable Edouard Asselin, c.r. et de son associé Me C.-A. Sylvestre, c.r., remonte au 25 octobre 1946 et spécifie que le travail sera fait sur une période de douze mois soit de novembre 1946 à novembre 1947. L'ampleur de la tâche, alliée à divers aléas dans la carrière des mandataires, dont la nomination de Me Sylvestre à la Commission des transports de Montréal, devait retarder le dépôt du rapport au 22 septembre 1954, soit un mois avant la première élection de Me Jean Drapeau au poste de Maire de Montréal.

2. La procédure d'amendement de la Charte

Comme l'indique le titre de la "loi revisant et refondant la Charte de la Cité de Montréal" adoptée en 1955, la procédure à suivre consiste à présenter un projet qui est ensuite introduit au feuilleton de l'Assemblée nationale sous la forme d'un bill privé. Toutes les villes qui ont une charte doivent se soumettre à ce processus et, dans le milieu municipal on en parle familièrement comme du pélerinage à Québec. Pélerinage sporadique dans le cas des villes de Laval, Longueuil et Québec, mais pratiquement annuel pour Montréal si l'on fait une moyenne des 24 projets d'amendements soumis en 29 ans.

En fait, c'est presque d'un rituel dont il s'agit tant il se trouve d'aspects qui permettent à des individus de se valoriser par un

rôle ou un autre. Il y a tout d'abord la tâche prestigieuse de parrainer le projet qui permet de mettre un député en valeur; ce qui reste populaire même aujourd'hui et semble être considéré comme un honneur. Depuis toujours on s'est prêté à cet exercice avec le plus grand sérieux et, d'après les documents consultés aux archives, la désignation des membres de la délégation de même que l'approbation des comptes de dépenses semblent avoir occupé plus d'une réunion du Comité exécutif.

Du côté des députés, membres de la Commission parlementaire des Affaires municipales et des autres, on semble goûter comme un intermède savoureux ces rares occasions où par la voix de son ministre attitré, le gouvernement doit se mesurer au joueur redoutable qu'est le porte-parole de l'administration montréalaise. Ceci d'autant plus qu'à chaque fois il se trouve parmi les amendements proposés d'âpres sujets de débats politiques qui relèguent au folklore des amendements tels que celui prohibant l'utilisation de feux de signalisation de couleur rouge à l'avant des véhicules circulant dans les limites de la cité (1954); ou cet autre demandant l'autorisation d'imposer une taxe annuelle d'au moins $10.00 à toute personne résidant sur son territoire et possédant un véhicule automobile.

3. La répartition des pouvoirs entre le Conseil, le Maire et le Comité exécutif

Malgré toutes les nuances apportées depuis 1954, il est assez surprenant que les chapitres de la Charte concernant le Conseil, le Maire, les conseillers et le Comité exécutif contiennent encore aujourd'hui le même nombre d'articles. Le premier chapitre du Titre II qui concerne le Conseil débute toujours à l'article 54, tandis que le chapitre quatre qui contient les prescriptions relatives au Comité exécutif se termine avec l'article 110. Plus encore, un seul des quatre blocs d'articles a été

modifié et, dans sa dernière, version les pouvoirs du Conseil sont décrits dans les mêmes douze articles (54-65); les pouvoirs du Maire par les mêmes huit articles (66-73); les pouvoirs des conseillers par le nombre infime de quatre (74-77) et finalement les pouvoirs du Comité exécutif par une suite de trente-deux articles (78-110), une diminution d'un article par rapport à 1954.

Pour aller à l'essentiel, les pouvoirs respectifs du Conseil, du Maire et du Comité exécutif sont les suivants:

> Conseil: Art. 60 (formule inchangée depuis 1921)
> Le conseil exerce tous les pouvoirs de la ville, sauf dans les cas où il est autrement statué.
> Maire: Article 66 (identique en 1954 et 1982)
> Le maire est le premier magistrat de la ville.
> Il la représente en toutes fonctions honorifiques.
> Il remplit les autres devoirs et exerce les autres pouvoirs qui lui sont conférés par la loi.
> Il soumet, quand il le juge à propos, des observations et des suggestions au Conseil et au Comité exécutif.
> Comité exécutif: Article 78
> Les fonctions exécutives du gouvernement de la ville sont exercées par un comité appelé Comité exécutif, composé du Maire et de six conseillers nommés par le Conseil conformément aux articles 79 et 80.
> Cet organisme a les pouvoirs et devoirs qui lui sont attribués par la présente Charte.

II. Le Comité exécutif à l'arrivée au pouvoir de Me Jean Drapeau

À son arrivée au pouvoir en octobre 1954 à la tête de la Ligue d'action civique, qui n'est pas encore à proprement parler un parti politique, le jeune avocat Jean Drapeau n'hérite pas d'une tâche facile. Il a certes le pouvoir, mais la situation qu'entraîne l'existence d'un conseil de 99 personnes élues par trois électorats différents tient presque de la confusion. Situation que vient encore aggraver la composition du Comité exécutif dont les six membres représentent les trois classes de conseillers, chaque classe désignant deux de ses conseillers pour siéger à l'exécutif.

Pour permettre la compréhension du système alors en vigueur il peut être utile de rappeler que les "conseillers A" étaient élus par les électeurs-propriétaires, les "conseillers B" par les électeurs de chaque district électoral et que les "conseillers C" étaient nommés par treize corps intermédiaires représentant les secteurs du commerce et de l'industrie, les universités et le monde syndical. Et tout ce beau monde devait cohabiter, qui plus est, administrer, sans la cohésion qu'apportent les partis politiques.

On conçoit facilement qu'un Comité doté d'énormes pouvoirs mais sur lequel siègent des adversaires politiques se retrouve plus souvent qu'autrement paralysé par des escarmouches partisanes quand il ne s'agit pas plus simplement d'inimitiés personnelles. C'est certainement dès le début de son premier mandat de trois ans que le nouveau maire, alors animé de la fougue de la jeunesse et ne manifestant pas encore la prudence toute machiavélique qui depuis longtemps le caractérise, dut concevoir le projet d'introduire le système des partis politiques sur la scène politique municipale québécoise. Il lui fallut toutefois attendre plusieurs années

avant de mener à terme ce modeste mais significatif projet, car comme on le sait il perdait l'élection de 1957 et ne revenait à son poste qu'à celle de 1960.

1. Le Comité exécutif formule 1962

Finalement un projet de loi amendant la Charte fut proposé à Québec et, lors de sa sanction le 20 juin 1962, contenait la clé d'un meilleur fonctionnement de l'ensemble des travaux reliés au Conseil de ville de la métropole. Pour en arriver là il avait fallu abolir les conseillers de "classe C", ce qui avait été acquis par un référendum tenu en même temps que l'élection qui redonnait le pouvoir Jean Drapeau à la tête d'une nouvelle formation politique qui allait se faire connaître sous le nom de Parti civique de Montréal. Le référendum ayant été favorable à l'abolition des 33 conseillers nommés par les corps intermédiaires, le Conseil se compose alors de 66 conseillers et une proclamation du Lieutenant gouverneur en Conseil du 2 novembre de la même année vint sanctionner et rendre définitive cette nouvelle situation.

La procédure contenue à l'article 79 amendé a toujours cours: à la première assemblée du Conseil qui suit une élection municipale, le Maire peut soumettre à l'approbation une première motion relative à la nomination des six membres du Comité exécutif. Cette procédure est calquée sur la nomination du Conseil des ministres par le Premier ministre à la suite d'une élection provinciale en ce qu'elle accorde au Maire le privilège d'une première proposition. Dans le contexte d'un groupe majoritaire, sinon fortement majoritaire, elle équivaut à une nomination pure et simple qui est plutôt constatée qu'adoptée par le Conseil et ce nouveau pouvoir du maire allait transformer du tout au tout les rapports entre les élus du Conseil en y introduisant le parlementarisme de type britannique.

La cohésion nouvelle de l'administration montréalaise allait lui être d'une grande utilité dans ses relations avec les autres niveaux de gouvernement. Il est même probable que sans cette main-mise du Maire sur l'appareil administratif l'histoire récente de Montréal s'en serait trouvée considérablement modifiée.

2. Le Comité exécutif tel que nous le connaissons aujourd'hui

Nous venons de voir comment l'adoption d'une procédure de type parlementaire pour la nomination du Comité exécutif allait changer le contexte politique montréalais. Nous avons également vu dans la définition du rôle du Maire que celui-ci assume plus qu'une fonction honorifique en tant que premier magistrat et représentant de la Ville. Or les pouvoirs du Comité exécutif sont considérables puisqu'il est, rappelons-le, dans ses attributions "d'exercer les fonctions exécutives du gouvernement de la ville".

Bien que le Maire soit membre du Comité exécutif il s'y trouve davantage comme un collaborateur "privilégié" du président du Comité que comme chef des destinées administratives de la ville. Car à moins que le maire n'accapare des charges ou des prérogatives non spécifiées dans le texte de la Charte, le véritable pouvoir d'administrer appartient au président du Comité exécutif. Ce partage "forcé" du pouvoir de diriger l'administration montréalaise a donné lieu à des équipes qui symbolisaient l'administration aux yeux des média et du public. Ainsi, à une époque maintenant lointaine, on ne parlait jamais de l'administration de Montréal autrement que par la mention du tandem Drapeau-Saulnier. Tout comme au temps des Jeux Olympiques on a tenté, sans y croire vraiment, de parler du tandem Drapeau-Niding et que présentement s'impose progressivement le concept de l'équipe Drapeau-Lamarre. Il faut toutefois nuancer le phénomène et dire que l'on reste loin de l'ampleur que prenait le tandem Drapeau-Saulnier.

Dans sa substance le Comité exécutif que décrit le texte actuel de la charte reste presque identique à ce qu'il est devenu par l'introduction de l'amendement de juin 1962. Plusieurs nuances viennent s'ajouter avec chaque projet de loi mais il s'agit le plus souvent de points mineurs ou de simples concordances qui ne changent rien à l'essentiel du fonctionnement du Comité ou à l'envergure de ses pouvoirs.

III. Les principaux amendements apportés à la Charte (1954-1982)

De tous les amendements soumis à l'occasion de ces quelques vingt-quatre "pélerinages" à Québec, il en ressort un certain nombre qui touchent d'assez près au mandat général du Comité exécutif.

Un premier examen permet de retenir les points suivants:

a) 1964-65 article 20 du projet de loi, article 519a (nouvel article).
   519a - Le Conseil peut, par règlement, autoriser le Comité exécutif à édicter des ordonnances en rapport avec tout règlement; cette autorisation doit spécifier l'objet de chacune d'elles.
   Ces ordonnances forment partie des règlements auxquels elles se rapportent et deviennent obligatoires dès la publication, dans un journal de langue française et un de langue anglaise publiés ou circulant dans la ville, d'un avis en spécifiant l'objet et indiquant la date à laquelle elles ont été édictées.
b) Modification en prévision de l'Exposition Universelle de 1967. 1966-67, article 2c du projet article 108 de la Charte.

Le Conseil peut autoriser le Comité exécutif à faire exécuter à la journée des travaux municipaux de toute nature, et le Comité exécutif peut faire exécuter des travaux en régie sans le consentement du Conseil lorsque le coût de l'ouvrage n'excède pas vingt mille dollars.

c) article 66 du même projet

Le Comité exécutif est autorisé à faire verser par la Ville, pour l'année 1967, à chacun des juges de la Cour municipale de Montréal, y compris le juge en chef, en sus de leur traitement une somme d'argent qu'il détermine à titre de compensation pour l'accroissement temporaire des tâches occasionnées par l'Exposition Universelle.

d) 1980, article 14 du projet, article 533a de la Charte.

Le Comité exécutif peut, sur rapport du directeur du service intéressé attestant qu'il y a danger pour la sécurité publique, ordonner au propriétaire d'un bâtiment vacant de maintenir une surveillance de ce bâtiment selon les modalités que le Comité exécutif détermine.

e) article 15 du même projet, article 543a de la Charte.

Le Comité exécutif peut, sur recommandation du directeur du service intéressé, accorder pour un temps limité et aux conditions qu'il fixe dans chaque cas, l'autorisation d'occuper un terrain public ou privé ou de construire ou d'occuper un bâtiment en dérogation de tout règlement municipal dans le but de permettre le tournage de films.

f) Signalons enfin un pouvoir discrétionnaire à utiliser les années d'élection: 1982 article 68 du projet, article 1038a de la Charte.

Le Comité exécutif peut adopter des programmes d'embellissement et effectuer, avec le consentement du propriétaire, des

améliorations sur la propriété privée. Le coût de ces améliorations peut être assumé en entier par la Ville ou il peut être mis à la charge de ce propriétaire selon les modalités que fixe le Comité exécutif.

Conclusion
ou
Quand la recherche d'une volonté politique débouche sur l'effet cohésif d'un changement de structure

En rétrospective les deux éléments marquants qui expliquent le bond impressionnant qu'a franchi l'administration municipale de Montréal au plan de la cohésion administrative tiennent de l'adoption du parlementarisme de type britannique en vigueur chez les gouvernements supérieurs.

Ces deux éléments ou événements sont les suivants:

a) L'arrivée des partis politiques sur la scène municipale montréalaise.
b) La nomination des membres du Comité exécutif par une première proposition du Maire qui équivaut pour Montréal à la formation du Conseil des ministres à Québec ou à Ottawa.

Comme on l'a vu, en 1954 au moment de la première élection du Maire Jean Drapeau on en était encore à l'époque des 99 conseillers. Les 2/3 de ces sièges étaient comblés par deux électorats: propriétaires et propriétaires-locataires, alors que les 33 derniers étaient réservés aux nominations d'un groupe de 13 corps intermédiaires. Le territoire de la Ville était divisé en 11 districts que représentaient indistinctement 6 conseillers, 3 de classe A et 3 de classe B. Faute de regroupements permanents, le

Conseil n'avait aucune cohésion stable et se trouvait souvent dans l'impossibilité de rassembler suffisamment de votes pour atteindre la majorité et parfois les deux tiers qui étaient nécessaires à une décision.

La même incapacité d'agir existait au Comité exécutif qui regroupait fatalement des membres de tendances opposées, les trois classes de conseillers désignant chacune leurs deux représentants sans être obligées de consulter les deux autres. Le Conseil devant se réunir de jour en jour jusqu'à épuisement des points à l'ordre du jour (art. 116), on avait l'habitude des assemblées marathons et peu productives. Toutefois, cette situation représentait un moindre mal puisque jusqu'en 1977 le Conseil n'avait l'obligation de se réunir que quatre fois par année.

Par contre, il n'est pas exagéré de dire que les conditions de travail du Maire et des membres du Comité exécutif n'avaient rien d'enviable. Sans y avoir assisté, on ne risque pas beaucoup de se tromper en disant que les débats qui avaient cours à cette période tenaient souvent davantage de l'obstruction systématique que de l'administration.

En nous basant sur une définition de la démocratie qui place l'accent sur le débat public et la représentation libre de toutes les tendances, on ne peut pas conclure que l'introduction du parlementarisme à Montréal ait été une phase de démocratisation véritable. Il nous faut toutefois reconnaître que la nouvelle cohérence du Comité exécutif et l'existence des partis politiques constituent deux atouts importants pour y parvenir. Bien sûr un changement de structures, si intéressant soit-il, n'est pas un changement de réalité. Pourtant il constitue une condition favorable qui ne peut que faciliter l'avènement d'une réalité politique nouvelle.

ANNEXES

Texte de l'article 106 de la Charte établissant les pouvoirs du Comité exécutif:

1954

106. Le Comité exécutif peut, sur rapport du directeur du service intéressé,

a) accepter pour fins municipales toute cession d'immeuble faite gratuitement et sans conditions;

b) faire inscrire les rues, ruelles, voies ou places publiques dans le registre tenu à cette fin en vertu de l'article 36;

c) approuver les plans de bornage des propriétés de la cité et de celles des contribuables;

d) faire faire toute correction aux plans et livre de renvoi officiels;

e) donner des noms aux rues, ruelles, voies et places publiques de la cité;

f) acquérir des immeubles vendus pour taxes ou par autorité de justice, afin d'assurer la perception des taxes;

g) consentir toutes main-levées;

h) conclure des ententes avec les intéressés pour l'approvisionnement d'eau de leurs propriétés;

i) approuver tout plan de subdivision ou de resubdivision d'un immeuble;

j) approuver tout acte de correction de la description d'un immeuble vendu par la cité;

k) faire des conventions avec les intéressés pour l'usage, par la cité, d'immeubles leur appartenant;

l) annuler tout solde de crédits quand les fins pour lesquelles ces crédits ont été votés sont réalisées;

m) adopter des résolutions concernant toute matière relevant de la Commission des transports du Canada et donner aux avocats de la Cité les instructions appropriées concernant ces résolutions:

n) accorder des certificats de police d'assurance acquittée aux pompiers qui ont droit de les exiger en vertu de la résolution adoptée par le Conseil à ce sujet le 18 janvier 1875. (21-1;5 Geo. VI, c. 73, a. 3; 6 Geo. VI, c. 72, a. 2; 2-3 Eliz. II, c. 66, a. 1) "21-1"

1981

106. Le Comité exécutif peut, sur rapport du directeur du service intéressé,

a) accepter pour fins municipales toute cession de biens meubles ou immeubles faite gratuitement; (1958-59, c. 52, a. 2)

b) faire inscrire les rues, ruelles, voies ou places publiques dans le registre tenu à cette fin en vertu de l'article 36;

c) approuver les plans de bornage des propriétés de la ville et de celles des contribuables;

d) faire faire toute correction aux plans et livres de renvoi officiels;

e) donner des noms aux rues, ruelles, voies et places publiques de la ville;

f) acquérir des immeubles vendus pour taxes ou par autorité de justice, afin d'assurer la perception des taxes.

g) consentir toutes main-levées;

h) conclure des ententes avec les intéressés pour l'approvisionnement d'eau de leurs propriétés;

i) approuver tout plan de subdivision ou de resubdivision d'un immeuble; désigner et autoriser, par résolution, la personne qui peut certifier et signer avec le Greffier de la Ville, pour et au nom de celle-ci, les plans et autres documents des subdivisions ou resubdivisions des terrains de la ville, aux fins du cadastre ou à toute autre fin; (1971, c.96, a.10)

j) approuver tout acte de correction de la description d'un immeuble dont la propriété ou la possession est acquise ou aliénée par la ville; (1977, c.77, a.14)

k) faire des conventions avec les intéressés pour l'usage, par la ville, d'immeubles leur appartenant;

l) annuler tout solde de crédits quand les fins pour lesquelles ces crédits ont été votés sont réalisées;

m) adopter des résolutions concernant toute matière relevant de la Commission des transports du Canada et donner aux avocats de la ville les instructions appropriées concernant ces résolutions; (1942, c. 72, a.2)

n) accorder des certificats de police d'assurance acquittée aux pompiers qui ont droit de les exiger en vertu de la résolution adoptée par le conseil à ce sujet le 18 janvier 1875; (1942, c. 72, a.)

Mars 1981

o) suspendre l'émission des permis de construction, de réparation, d'agrandissement ou d'occupation de bâtiments et de permis d'occupation de terrains, situés dans un secteur qui fait l'objet d'un projet de règlement de zonage; toutefois, s'il s'agit d'un projet d'amendement à un règlement de zonage ou de construction, la suspension ci-dessus décrite peut se limiter aux permis dont l'émission est prohibée par l'effet de l'amendement. La suspension persiste jusqu'à l'adoption, le rejet ou le retrait du projet de règlement, pourvu que le projet ait été soumis au

Conseil dans les quatre-vingt-dix jours de la résolution du Comité exécutif décrétant la suspension et que la durée totale de la suspension n'excède pas cent quatre-vingts jours.

Cependant si un permis de construire a été accordé en vue d'une occupation déterminée, l'émission du permis pour cette occupation ne peut pas être suspendue par une résolution du Comité exécutif adoptée en vertu de l'alinéa précédent; (1955-56, c.69, a.1; 1977, c.77, a.14)

p) louer aux intéressés, pourvu que la durée du bail ou du contrat n'excède pas un an, tous biens meubles ou immeubles que la Ville a le droit de louer, sauf dans les cas particuliers où l'exercice de ce pouvoir est expressément réservé au Conseil.

Toutefois, les baux consentis par le Comité exécutif, antérieurement à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, ne peuvent être annulés pour la seule raison que leur durée excède un an;

q) vendre, sur rapport du directeur du service intéressé, quant à leur valeur, tous biens meubles corporels appartenant à la ville et dont la valeur n'excède pas dix mille dollars; autoriser le directeur du service intéressé à vendre aux enchères publiques tout bien meuble corporel, quelle qu'en soit la valeur; (1977, c.77, a. 14; 1980, c.41, a.2)

r) décréter l'imposition de réserves pour fins publiques; après l'adoption de ce décret, le Comité exécutif doit le soumettre au Conseil pour approbation à la première assemblée qui suit le soixantième jour de son adoption. (21-1; 1941, c.73, a.3; 1953-54, c.66, a.1; 1977, c.77, a.14)

s) autoriser le directeur du service intéressé à interrompre la circulation dans les rues pendant que des travaux y sont exécutés ou pour toute autre fin que le Comité exécutif juge utile. (1980, c.41, a.2)

Le système politique de Montréal

Marcel ADAM, Les carences démocratiques des institutions politiques de Montréal

À la suite de l'enquête de la Commission Champagne sur les structures politiques de Montréal, le gouvernement Lesage réformait substantiellement le système au début des années 60. Une réforme dont les principaux effets furent de simplifier le système électif et représentatif, d'allonger à quatre ans le mandat des élus, surtout de rendre homogène le Comité exécutif, permettant ainsi la solidarité qui caractérise le Conseil des ministres des gouvernements supérieurs. Il résulta de cette réforme un fonctionnement plus démocratique, plus de stabilité politique et une plus grande efficacité administrative.

Le gouvernement du Québec donnait au système municipal de Montréal une allure parlementaire dont l'arrivée au pouvoir de la Ligue d'action civique, en 1954, avait pavé la voie en introduisant à l'Hôtel de ville un véritable parti politique. La présence de partis politiques et d'un Comité exécutif apparenté à un cabinet de ministres en ce qu'il est homogène, solidaire et issu du caucus du parti majoritaire, donnent au système montréalais sa forme parlementaire. Mais il s'agit d'un parlementarisme rudimentaire et bancal parce que ne s'y trouvent pas d'autres caractéristiques essentielles à un vrai parlement.

Pour qu'un système soit vraiment parlementaire quelques conditions fondamentales doivent être remplies telles la responsabilité politique de l'exécutif, la question de confiance, le droit de dissolution. Jugé à cette aune, le système politique de Montréal n'est pas vraiment parlementaire même s'il en a certains attributs.

Il est similaire au système présidentiel américain du fait que le Maire est élu par l'ensemble de la population mais sans les contrepoids

qui limitent considérablement les pouvoirs présidentiels. Il ressemble au système de la France, qui est un compromis entre le système présidentiel américain et le système parlementaire britannique encore que l'Assemblée nationale française comporte les attributs d'un vrai parlement qui font défaut au système de Montréal. Il s'agit donc en fait d'un système hybride. Il a permis que s'implante un pouvoir politique permettant certes l'efficacité administrative mais au prix d'un appauvrissement de la vie démocratique. Et le régime qui profite des carences du système a donné à celui qui l'incarne un tel poids politique qu'il est en quelque sorte le chef d'un État dans l'État québécois. En effet, outre d'hypertrophier le rôle de l'exécutif au détriment du "législatif" (le Conseil municipal), le système a fait du Maire de Montréal une sorte de monarque constitutionnel qui gouverne pratiquement à sa guise, en vertu des pouvoirs que lui accordent la Charte de Montréal et l'irrésistible puissance qui découle de son élection au suffrage universel.

Dans ce système, l'opposition, quand elle parvient à entrer au Conseil municipal, compte pour bien peu de choses car elle n'a droit qu'à une infime partie des facilités dont bénéficient les partis d'opposition des gouvernements supérieurs.

L'expérience démontre que dans un véritable système parlementaire l'efficacité du contrôle de l'action gouvernementale tient beaucoup plus à l'efficacité des moyens d'information dont disposent les élus qu'à leur pouvoir de renverser le gouvernement. A Montréal il existe à cet égard une carence particulièrement grave. Depuis 1960 l'information y est pratiquement sous scellés. Non seulement pour le public et la presse mais également pour l'opposition qui n'a pas accès, comme dans les gouvernements supérieurs, au minimum d'information permettant de contrôler convenablement l'administration et du même coup d'informer la population des faits et gestes qui devraient faire normalement l'objet de débats publics.

La Commission Champagne avait timidement proposé de rendre l'information plus accessible aux élus. Mais les commissaires n'ayant pas proposé de correctif concret le gouvernement n'a pas cru nécessaire d'imposer quoi que ce soit à cet égard. Il est vrai qu'à l'époque personne n'y voyait un problème sérieux ni ne prévoyait que le retour aux affaires de ce maire qui avait une bonne réputation à ce chapitre allait faire du tarissement de l'information et du gouvernement à huis clos les éléments majeurs d'une stratégie politique qui allait rendre quasiment inexpugnable son régime.

Par l'ampleur de son budget, Montréal, comparée aux autres gouvernements canadiens de tous niveaux, se classe au septième ou huitième rang. Pourtant les élus sont à peine mieux équipés pour en contrôler la gestion que ceux des municipalités de province. En principe les documents sont publics, mais les dirigeants interdisent l'accès aux dossiers les plus significatifs. Quant aux autres informations, leur accessibilité n'est généralement pas facile et rarement sont-elles présentées de manière à en faciliter la compréhension. Même le budget annuel est rédigé selon des méthodes comptables déroutantes qui empêchent d'en comprendre la signification exacte et la portée. Le comparer avec les budgets des exercices antérieurs éclaire peu puisque souvent les postes de revenus et de dépenses ne couvrent pas les mêmes choses d'une année à l'autre. Les autorités en place déploient de grands efforts pour brouiller les pistes et empêcher les conseillers municipaux, la presse et les citoyens de vérifier comment elles s'acquittent de leurs responsabilités.

L'entrée en vigueur de la loi 65 sur l'accès à l'information, qui touche les municipalités tout autant que le gouvernement et ses agences, modifiera-t-elle sensiblement la situation à Montréal? Le fait qu'entre l'adoption de la loi, il y a deux ans et son entrée en vigueur Montréal n'ait pas donné suite à l'invitation du ministre des Communications de

fonctionner entretemps selon l'esprit de la loi, n'est pas particulièrement encourageant. D'autant moins que la loi contient plusieurs échappatoires dont ne se priveront pas les administrations cachottières comme celle de Montréal.

Il fallut attendre vingt ans avant que le Législateur introduise d'autorité la pratique de la période de questions au niveau municipal, une pratique qui constitue pourtant depuis longtemps un des éléments majeurs du parlementarisme et qui oblige les administrateurs à rendre des comptes aux élus et à leur fournir les informations sollicitées.

Par la loi 44 adoptée en 1978, le gouvernement provincial a apporté quelques réformes au système politique de Montréal. La carte électorale de Montréal a été subdivisée en 54 circonscriptions - auxquelles il faut en ajouter trois suite à l'annexion de Pointe-aux-Trembles - chacune étant représentée par un seul conseiller. Cette réforme eut pour effet de simplifier la représentation électorale et d'accentuer la responsabilité démocratique des conseillers.

En vertu de cette loi, un candidat à la mairie peut maintenant se présenter, conjointement avec un colistier, à la charge de conseiller dans un district et être déclaré élu soit à l'une soit à l'autre charge selon des règles déterminées. Cette disposition avait pour but de donner une chance aux chefs de partis défaits à la mairie de siéger au Conseil et d'y diriger l'action des membres de leur équipe élus avec lui. Le Législateur visait ainsi à combler une lacune du système qui forçait le ou les chefs de partis défaits à la mairie à disparaître à toutes fins utiles de la scène politique. Les risques de ce jeu du tout ou rien rendait très difficiles le recrutement de personnalités de calibre puisqu'en cas d'échec ils tombaient dans le néant politique.

Le système politique de Montréal

La loi 105, qui date de 1980, comporte une disposition importante: la reconnaissance officielle des partis politiques au niveau municipal de même que l'instauration de règles relatives aux contributions, déboursés et dépenses électorales des partis politiques et des candidats indépendants à l'instar de ce qui se fait depuis longtemps aux niveaux supérieurs de gouvernement. Voilà une réforme qui tend à assainir la démocratie municipale.

Le gouvernement du Parti québécois est le seul qui, depuis 1960, a osé apporter des modifications affectant le système politique de Montréal que ne souhaitait pas le maire Drapeau. Mais il n'a pas poussé les réformes aussi loin que dans ses programmes politiques du temps qu'il était dans l'opposition. Pourquoi? Parce qu'il s'est rapidement rendu compte de l'immense prestige politique du maire Drapeau, attribuable bien sûr à la force de sa personnalité et à son habileté politique mais aussi au fait qu'il soit élu par l'ensemble de la population montréalaise et servi par un système qui avantage démesurément le régime en place. On comprend que tous les gouvernements du Québec qui se sont succédés depuis 1960 n'aient jamais osé le défier ouvertement en changeant dans le système ce qui contribue directement à en faire un monstre sacré.

Le gouvernement péquiste a fait preuve d'un certain courage en apportant quelques réformes non négligeables. Mais il ne s'est pas attaqué au problème de fond: modifier ce système hybride et mal équilibré, ne serait-ce qu'en donnant à l'opposition le statut qu'elle a dans un parlement normal, avec les moyens de faire convenablement son travail de même que les privilèges attachés à la fonction de celui qui la dirige. Le gouvernement vient de faire un pas dans la bonne direction en faisant adopter une loi amendant la Charte de Montréal (et celles de Laval et de Québec)

pour l'obliger à financer les activités de recherche et de secrétariat des élus municipaux, à l'instar de ce qui se fait aux autres niveaux de gouvernement et dans quelques grandes villes canadiennes.

En vertu de la loi 105 reconnaissant officiellement les partis politiques, le Législateur ne pouvait probablement pas, à cause des droits acquis, obliger ce parti de caucus qu'est le Parti civique de Montréal - une sorte de club privé formé des seuls élus et dont le seul objectif est de maintenir le maire Drapeau au pouvoir - à devenir une formation ouverte aux partisans, dotée d'instances démocratiques dont l'une d'elles, le congrès, élit le chef. Mais l'article 43c de cette législation, en stipulant que le chef d'un nouveau parti est élu par le congrès (non par le caucus formé en parti fermé), crée pour l'avenir des conditions plus favorables à la démocratie. En effet, les partis ouverts aux citoyens et fonctionnant selon des règles démocratiques, exercent un contrôle sur la conduite du chef et des élus qu'ils ont portés au pouvoir. Partant, ils entretiennent et parfois stimulent la vie démocratique au niveau des institutions gouvernementales, cette vigilance à l'endroit du parti gouvernemental pouvant même suppléer dans une certaine mesure à la passivité, passagère ou durable, de la population. Par exemple, si le Rassemblement des citoyens de Montréal parvenait un jour au pouvoir, le nouveau régime serait forcé, par les instances du parti, à gouverner plus démocratement que le régime du Parti civique, dont les membres sont les créatures du chef plutôt que l'inverse.

Mais les partis les plus démocratiques ne peuvent à eux seuls compenser les lacunes du système politique et la passivité populaire ni, en conséquence, se prémunir totalement contre l'autoritarisme et l'arbitraire qu'encourage le contexte politique.

La piètre qualité de la démocratie montréalaise est attribuable au tempérament et à la philosophie politique du maire Drapeau. Mais puisque M. Drapeau a toujours respecté à la lettre les règles démocratiques du système montréalais l'on peut peut-être dégager un enseignement: les dirigeants politiques se montrent rarement plus démocrates que ne les obligent à l'être les institutions et l'opinion publique.

Animé d'une conception très restrictive de la démocratie, M. Drapeau n'allait pas se priver d'exploiter à fond les carences du système pour gouverner à sa convenance et assurer son maintien au pouvoir. Un homme professant des principes politiques plus ouverts à la démocratie de participation et aux règles parlementaires traditionnelles se serait-il comporté d'une manière beaucoup plus démocratique? Peut-être, mais j'en doute sérieusement. Les aléas de la vie politique et administrative l'auraient vite induit à exploiter, pour son avantage électoral et sa tranquilité, les faiblesses du système et de la passivité des citoyens.

Aussi suis-je convaincu qu'il ne suffira pas d'un changement de régime pour revitaliser la vie démocratique à Montréal si rien ne change au niveau des institutions et de la mentalité populaire.

S'il est vrai que les bonnes lois ont une valeur éducative, on peut dire aussi que, parallèlement, les bonnes institutions politiques peuvent tout autant stimuler la vie démocratique qu'elles peuvent l'affaiblir ou l'éteindre. Aussi est-il urgent d'améliorer les institutions montréalaises.

Il est étrange que les partis d'opposition ne se penchent pas sérieusement sur ce problème. On propose de rendre plus parlementaire le système par des améliorations accessoires (des bureaux, des téléphones et autres ressources aux élus, etc.), mais on ne va pas au fond des choses.

Après avoir exercé le pouvoir de 1954 à 1957 avec Jean Drapeau comme Maire, la Ligue d'action civique avait proposé plusieurs réformes importantes à la Commission Champagne. Ça ne me rassure pas pour l'avenir que le RCM et le GAM se plaignent surtout du régime en place et très peu de vices fondamentaux du système. Je redoute qu'une fois au pouvoir, l'un ou l'autre se trouve lui aussi bien aise d'un système qui assure une telle stabilité et une telle marge de manoeuvre au pouvoir.

Il faut d'abord s'interroger sérieusement sur le mode d'élection du Maire. La Ligue d'action civique avait proposé à la Commission Champagne que le Maire de Montréal n'ait pas de pouvoirs administratifs, donc qu'il soit exclu du Comité exécutif, parce que l'autorité ne devait pas être partagée entre un homme, le président du Comité exécutif, et un Maire qui devrait être au-dessus des factions ou des partis du fait qu'il est élu par l'ensemble de la population.

Cet argument avait été retenu par la Commission Champagne mais non par le gouvernement qui a craint, sans doute avec raison, de trancher radicalement avec la tradition en réduisant jusqu'à l'insignifiance la fonction du Maire. La population n'aurait pas accepté et n'accepterait probablement pas aujourd'hui qu'un homme élu par l'ensemble des citoyens n'ait aucun pouvoir administratif.

Or, il m'apparaît que c'est justement le mode d'élection du Maire qui fait surtout problème à Montréal parce qu'il fausse à sa base la forme parlementaire du système comme je l'expliquais précédemment.

Jadis le Maire était élu seulement par ceux qui tenaient feu et lieu. Sa base politique était certes considérable par rapport aux autres élus du Conseil municipal. Mais depuis que le Maire est élu au suffrage universel et que le système est fondé sur un exécutif homogène formé par

le parti majoritaire dont le Maire est le chef le premier magistrat est devenu un chef de gouvernement tout-puissant que redoutent même les gouvernements supérieurs.

Cette situation, anormale au plan parlementaire et malsaine au point de vue démocratique, pourrait être corrigée sans réduire le Maire à l'impuissance. En 1982 je proposais à la discussion publique une réforme qui me paraît encore valable. À l'exemple de ce qui existe à Québec et Ottawa, le chef de parti serait au départ un candidat au poste de conseiller d'un district. Une fois élu avec une équipe composant la majorité du Conseil, il deviendrait maire et du même coup chef du gouvernement municipal. Cela n'enlèverait rien aux pouvoirs et au prestige du premier citoyen de la Ville. Mais ce changement aurait des conséquences certaines du fait qu'on éliminerait l'aspect monarchique de la mairie et qu'on permettrait à Montréal sinon d'éviter du moins de tuer dans l'oeuf une éventuelle révolte de palais comme celle qu'a connue en juin 1984 l'administration de la ville de Laval.

Cette réforme pourrait éviter ou résoudre d'autres difficultés contre lesquelles le système actuel est mal armé à cause du mode d'élection du maire et de ses lacunes au plan du parlementarisme. Un régime moins stable que celui du maire Drapeau pourrait éventuellement faire face à l'un ou l'autre des problèmes suivants et il ne trouverait pas dans le système actuel le moyen de les résoudre convenablement.

Par exemple, le chef du parti pourrait être élu Maire et son parti se retrouver minoritaire au conseil. On pourrait alors avoir un régime bicéphale, avec un maire d'une couleur politique et un Comité exécutif d'une autre couleur, l'un et l'autre investis de larges pouvoirs administratifs et chacun tirant de son côté. Le gouvernement, divisé contre lui-même, serait paralysé.

Avec la réforme que je propose, c'est le chef du parti majoritaire qui serait le maire-chef de gouvernement exactement comme cela se passe aux gouvernements supérieurs.

Dans l'éventualité où un parti récolterait une pluralité de sièges, mais sans une majorité permettant de gouverner dans la stabilité à cause de la présence d'un tiers parti, un gouvernement de coalition pourrait être formé en vertu du système actuel. Mais un tel gouvernement n'a de chances de donner des fruits que dans un système où il peut être renversé lorsqu'un tiers parti décide de ne plus le soutenir. Comme le pouvoir de dissolution n'existe pas à Montréal, les partis formant la coalition seraient forcés de cohabiter pendant quatre ans au sein d'un Exécutif multicolore et avec un Maire dont le parti pourrait bien être le plus minoritaire du Conseil. On imagine la stérilité d'un tel gouvernement divisé en factions qui ne chercheraient qu'à se mettre des bâtons dans les roues. Et il n'est pas assuré qu'à la prochaine élection la situation rentrerait dans l'ordre si, comme cela s'est vu ailleurs, le Maire sortant conservait une popularité que son équipe ne parvenait pas à inspirer à la population.

Ces situations de crise hypothétiques, théoriquement possibles à Montréal, seraient ou évitées ou résolues comme dans les autres gouvernements, si les chefs de parti étaient élus comme simples conseillers, l'un d'eux devenant Maire et chef du gouvernement dans l'éventualité d'une victoire relative ou décisive de son parti. Mais les garanties seraient encore plus solides si le système permettait de soulever la question de confiance et accordait le droit de dissolution.

L'idée n'est pas nouvelle. La Ligue d'action civique, forte de son expérience de trois années au pouvoir, avait proposé à la Commission

Champagne l'introduction de la question de confiance. Pour éviter les abus, possibles, à une époque où les factions faisaient la pluie et le beau temps au Conseil municipal, la LAC avait assorti cette suggestion d'un certain nombre de précautions.

Avant que soit débattue et votée une question de confiance, une motion d'introduction doit d'abord être soumise à l'approbation des deux tiers de tout le Conseil - et non des seuls membres présents. Advenant l'adoption de cette motion d'introduction, de deux choses l'une: ou bien le Comité exécutif fait marche arrière et retire la motion susceptible de lui aliéner la confiance du Conseil; ou bien il persiste dans son dessein et doit faire face à une motion de défiance. Si celle-ci est adoptée, le président du Conseil doit décider ou bien de dissoudre le Conseil et d'en appeler au peuple, ou bien d'inviter le Conseil à lui soumettre une liste de conseillers devant former le nouvel Exécutif.

La Commission Champagne n'a pas retenu cette proposition. Peut-être ne voyait-elle pas le Maire-chef-du-parti-gouvernemental, qui agissait à l'époque et jusqu'à tout récemment comme président du Conseil, arbitrer objectivement une crise dont il aurait été sans doute la cause? Même si la présidence du Conseil jouissait de la même indépendance et des mêmes pouvoirs que ceux dont jouit celle des parlements supérieurs, la proposition de la LAC mériterait d'être reconsidérée sérieusement.

Les éléments de réforme proposés ici ont pour but de provoquer la discussion sur les structures politiques de Montréal. Je les crois valables mais sans y voir une panacée aux insuffisances démocratiques et parlementaires des institutions politiques de Montréal. Car la cause fondamentale du problème réside dans la passivité des Montréalais à l'endroit de la politique municipale. Convaincu de cela depuis longtemps, j'ai été

confirmé dans mon sentiment par les résultats d'une recherche sur la culture politique des Montréalais menée l'an dernier sous les auspices d'un groupe d'enquêteurs dirigé par le professeur Guy Bourassa du Département de science politique de l'Université de Montréal.

La nature de cette recherche interdit les conclusions définitives mais permet de mettre en relief quelques lignes de force. En général, les Montréalais sont mal informés de la conduite des affaires de leur ville et connaissent approximativement le système politique qui les gouverne et très peu les élus sauf le maire Drapeau qui à leurs yeux occupe à peu près seul la scène politique. Ils se disent très satisfaits de M. Drapeau qu'ils admirent et des politiques de grandeur de son administration.

Simples spectateurs, il n'est pas question pour eux de participer de quelque manière au niveau municipal qui n'est d'ailleurs pas perçu comme un lieu politique. La vraie politique est à Québec et à Ottawa. À Montréal on veut de la bonne administration. C'est dire que pour eux il ne s'agit pas d'un vrai gouvernement: en conséquence, le problème d'une éventuelle modification des structures institutionnelles ne les préoccupe guère.

Le caractère présidentiel de la mairie fait que celle-ci occupe toute la place et jette dans l'ombre les autres institutions telles le Comité exécutif et surtout le Conseil municipal qui ne comptent pas à leurs yeux.

La recherche révèle certains traits révélateurs de la mentalité des Montréalais qui n'étonneront que ceux qui s'illusionnent sur le sens démocratique de notre peuple. Une majorité des personnes interrogées a un faible pour les régimes autoritaires et se dit peu attachée à la démocratie à cause des lenteurs qu'elle occasionne et de la confusion qui résulte

des débats et des luttes partisanes auxquels ce système donne lieu. Enfin la démocratie est perçue de façon imprécise et passive et comme une réalité lointaine.

Les tendances esquissées dans les résultats de cette recherche, concluent les auteurs, "accentuent l'urgence d'une analyse et d'une réflexion sur l'apprentissage de la démocratie dans une société".

Cette recherche confirme la thèse que je soutiens depuis une quinzaine d'années à savoir que le problème des institutions politiques de Montréal prend sa source dans l'atrophie des moeurs démocratiques des Montréalais. Il faut donc s'attaquer à ce problème en priorité car les réformes institutionnelles pourraient ne jamais se réaliser ou ne pas donner tous leurs fruits si la population ne les exige pas après en avoir compris la nécessité.

Sans espérer pouvoir à court terme modifier radicalement les moeurs démocratiques des Montréalais on pourrait peut-être tenter de susciter chez eux certains réflexes qui paveraient la voie à une évolution plus profonde et plus durable vers une démocratie de participation. Comment? Par l'information.

La thèse qui fondait l'argumentation de l'ouvrage que je publiais il y a douze ans, "La démocratie à Montréal", tentait de démontrer que la presse est largement responsable de la passivité des Montréalais en matière municipale. Cette passivité est largement tributaire de la relative indifférence des organes d'information à l'égard des affaires urbaines. Aussi longtemps que les média accorderont aussi peu d'importance à la politique montréalaise et à la vie urbaine ils feront le jeu de l'administration Drapeau qui, par son laconisme et son gouvernement à huis clos, a endormi la conscience civique des citoyens. Comment les simples citoyens

pourraient-ils percevoir Montréal comme un véritable lieu politique et voir dans son administration un vrai gouvernement doté d'une structure de type parlementaire si la presse elle-même professe par son attitude qu'il n'y a de politique sérieuse et de gouvernements dignes d'intérêt que dans les capitales?

L'éducation démocratique commence au niveau municipal comme l'a écrit Alexis de Tocqueville il y a cent cinquante ans. De plus, le pain de vie de la démocratie est l'information. Voilà deux raisons majeures qui devraient induire les organes de presse à mieux s'acquitter de leur devoir d'informer leurs clientèles sur la conduite de leurs dirigeants municipaux, des problèmes de la vie urbaine et l'inadéquation des institutions politiques de Montréal.

Si la presse ne fait pas ce travail de sensibilisation aux réalités sociales et politiques, si elle ne contribue pas à former une opinion publique éclairée en matière municipale, il est vain d'espérer que les choses changeront substantiellement et de façon durable à la faveur de simples changements de régimes et de réformes venus d'en haut.

Le grand remède aux carences démocratiques de Montréal c'est une information abondante et de qualité. Qui peut mieux que les organes de presse prodiguer à notre démocratie végétative ce puissant viatique?

Le système politique de Montréal

Bibliographie complémentaire

ADAM, Marcel, La démocratie à Montréal ou Le Vaisseau dort. Montréal, Éditions du Jour, 1972.

BERNARD, André, LÉVEILLÉE, Jacques, LORD, Guy, Profil: Montréal, Ottawa, Ministère d'État aux Affaires Urbaines, 1974.

GAGNON-LACASSE, Francine, Évolution des institutions politiques de la ville de Montréal (1921-1965), Département de Science politique, Université de Montréal, Mémoire de maîtrise, 1967.

ROY, Jean, Montréal, ville d'avenir, Montréal, Éditions Quinze, 1978.

WOODS-GORDON, Étude de l'administration municipale. Montréal, Cité de Montréal, 1960.

VILLE DE MONTRÉAL, Montréal et son gouvernement, Service des relations publiques, 1977.

BOURASSA, Guy, "Bilan de la connaissance politique de Montréal" dans Recherches Sociographiques, 1965, mai-juin, pp. 163-179.

Le système politique de Montréal

Chapitre III

LES STRUCTURES POLITIQUES DE LA CUM

La gestion politique et administrative des régions métropolitaines constitue un problème théorique et pratique important depuis le début du vingtième siècle dans la majorité des pays industrialisés. Sans être parvenu, à ce jour, à des solutions acceptées sans restriction par tous les intervenants politiques, administratifs et socio-politiques, la logique du compromis, plutôt que celle de l'autorité gouvernementale intransigeante ou de la force politique brute, semble guider la démarche politique des groupes en présence. Ainsi, l'article de Léveillée présente la loi de 1970 qui institue la Communauté Urbaine de Montréal sous l'angle du compromis politique pour bien montrer ses particularités par rapport aux formules métropolitaines qui avaient été tentées sur l'Ile de Montréal entre 1921 et 1959 et entre 1959 et 1969.

Par la force des choses, tout compromis, et celui de 1970 n'y fait pas défaut, est appelé à évoluer en fonction des rapports de pouvoir qui se développent entre les partenaires suite aux transformations qui travaillent les données démographiques, économiques, politiques et culturelles qui sous-tendent le compromis. Ainsi en a-t-il été sur l'Ile de Montréal au cours des années soixante-dix et au tournant de la décennie quatre-vingt: le déclin relatif de la ville de Montréal et la montée constante des villes de banlieues sur l'Ile ont imposé une cadence à la réflexion et aux velléités de remise en question de la solution métropolitaine de 1970. Pas au point de culminer en une attaque systématique contre l'organisme communautaire de gestion administrative et de coexistence politique. En effet, en dépit de leur position stratégique plus avantageuse, les villes de banlieues semblent avoir pris conscience qu'elles ont

besoin d'une structure métropolitaine, et peut-être même d'un noyau central dynamique et fort, pour préserver les acquis et entretenir l'espoir que l'agglomération montréalaise dans son ensemble parvienne à se situer dans les premiers rangs des grands centres urbains de l'économie mondiale.

La réforme de 1982, dont les textes de Robert Cournoyer et de Claude Emard offrent un résumé et une description, reflète bien la nature et l'importance des pressions qui se sont manifestées auprès de l'arbitre provincial pour modifier les processus politiques de prise de décision au sein de la CUM. Quant au débat que nous cherchons à faire revivre à l'aide de quelques articles de journaux, il rend compte de ces dimensions politiques mais les dépasse puisque la symbolique du centre économique fort dont il témoigne éloquemment, couplée aux appréhensions généralisées qu'il permet de pressentir quant à l'avenir économique de l'agglomération laissent à entendre que la démarche politique des années quatre-vingt ne peut plus être enfermée dans un discours purement politicien. Bref, la participation au nouveau compromis politique ne semble pas devoir faire oublier aux favorisés (en particulier les villes de banlieues) et aux récalcitrants (le front commun montréalais) que tous les membres de la communauté urbaine montréalaise sont solidaires dans une même aventure économique qui transcende de beaucoup la défense frileuse d'un fief politique et administratif local.

Il ne faut certes pas croire que ces développements sonnent le glas de la politique sur le territoire métropolitain montréalais. Toutefois, peut-être l'urgence économique, généralement ressentie, a-t-elle permis de mettre une sourdine, du moins pour un temps, à la politicaillerie.

Jacques LÉVEILLÉE, Les institutions politiques et administratives des Communautés urbaines du Québec: une illustration, la Communauté urbaine de Montréal, Septembre 1980.

APERÇUS HISTORIQUES SUR LE GOUVERNEMENT MÉTROPOLITAIN À MONTRÉAL

À l'encontre d'une opinion encore largement répandue selon laquelle les institutions politiques ne seraient que des épiphénomènes de la dynamique socio-économique, force est de reconnaître que, du moins au niveau métropolitain, il existe très peu de génération institutionnelle spontanée: les institutions qui apparaissent aujourd'hui étendent leurs racines dans l'histoire plus ou moins lointaine et doivent assumer les aspects positifs et négatifs des tentatives institutionnelles partiellement réussies, partiellement manquées, ou franchement avortées. Ainsi, l'expérience institutionnelle lancée à Montréal le premier janvier 1970 alors que l'Assemblée nationale québécoise adopte les trois lois constituant les Communautés urbaines de Montréal et de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais, doit être vue comme la plus récente étape d'un processus visant à réaliser une adéquation plus efficace entre les exigences économiques, politiques, sociales et spatiales du milieu métropolitain montréalais et les instances de gestion politique et administrative de ce milieu.

a) La Commission métropolitaine de l'Île de Montréal (1921) La Commission métropolitaine de Montréal (1922): 1921-1959

Une loi provinciale crée la Commission métropolitaine de l'Île de Montréal en 1921. Ce n'est toutefois qu'en 1922 que la Commission adoptera le nom qu'elle conservera jusqu'à son abolition en 1959, soit celui de la Commission métropolitaine de Montréal. Ce dernier nom est beaucoup plus conforme que le premier puisque la Commission n'a jamais exercé

sa juridiction sur toutes les corporations municipales de l'Île mais bien sur les seules quinze (15) corporations municipales constituant le coeur de l'agglomération montréalaise.

Issue d'un compromis dont nous dirons quelques mots dans un moment avant d'en retracer des éclats substantiels dans les développements communautaires les plus actuels, la formule adoptée prévoyait une représentation majoritaire de Montréal (8 membres) au sein d'un conseil communautaire de quinze (15) membres où le gouvernement provincial ne s'était réservé qu'un représentant n'ayant d'ailleurs pas le droit de vote. La solution retenue s'efforçait également de n'impliquer la ville de Montréal que comme garantie financière pour l'ensemble des municipalités plutôt que comme entité soumise de plein droit à la surveillance financière exercée par la Commission (*). En somme, la législation québécoise utilisait la ville de Montréal comme caution auprès des institutions prêteuses en ces périodes de forte croissance des investissements publics à la périphérie immédiate du territoire montréalais[1]. En dépit de quelques tentatives timides en vue d'élargir son mandat, la Commission ne sera jamais autre chose qu'un organisme de surveillance, de contrôle, voire de tutelle financière. Pourquoi a-t-on opté pour cette solution?

Entre 1881 et 1921, il y a création, puis annexion d'un grand nombre de corporations municipales dans l'agglomération montréalaise.

---

* Toutes les corporations municipales membres, sauf Montréal, doivent recevoir l'approbation de la Commission avant de vendre des obligations ou de contracter des emprunts.

1. LINTEAU, P.A., Histoire de la ville de Maisonneuve, 1833-1918, Thèse de doctorat en Histoire, Université de Montréal, 1975.

Celles qui s'annexent le font ou bien parce que la population, pressentant la faillite, le demande à la ville de Montréal, ou bien parce que le gouvernement provincial oblige la ville de Montréal à le faire. Les résultats les plus nets sont que la ville de Montréal aggrandit son territoire et sa population mais gonfle également sa dette de façon inquiétante. Ce problème de rationalisation dans le processus d'annexion et de répartition des charges exige une solution lorsque, en 1920, quatre (4) corporations municipales sur le point de déclarer faillite demandent leur annexion à Montréal[2].

Deux démarches s'offraient alors au législateur québécois: la ville de Montréal demandait une compensation des annexions "déficitaires" par des annexions "payantes"; le gouvernement provincial favorisait plutôt une solution fédérative susceptible de faire contribuer les corporations municipales riches sans les fondre à l'entité montréalaise. En dépit d'une opposition majoritaire des villes de banlieue à l'égard de la Commission, le gouvernement provincial adopta cette formule qui ne satisfaisait ni l'un ni l'autre bloc montréalais, tout en les obligeant désormais à traiter d'un certain nombre de leurs différents dans un cadre communautaire sous l'oeil parfois vigilant et parfois négligent du gouvernement provincial.

---

2. LÉVEILLÉE, J., Développement urbain et politiques gouvernementales dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975, Collection Études en science politique, Société québécoise de Science politique, pp. 168-175.

b) La Corporation du Montréal métropolitain: 1959-1969[3]

Les problèmes résultant du développement urbain et suburbain n'ont cessé de s'amplifier depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale. Il en est de même des incitations à réouvrir le dossier du gouvernement métropolitain à Montréal.

En 1952, le gouvernement provincial autorise la ville de Montréal à former une commission d'étude de la question métropolitaine montréalaise. Formée du maire de Montréal, de 14 conseillers de Montréal, de 6 représentants des autres villes de la Commission métropolitaine de Montréal, et d'un président, la Commission Paquette recommande, en 1955, la formation d'un Conseil au sein duquel la ville de Montréal aurait un même nombre de représentants que les 14 autres corporations municipales membres de la Commission métropolitaine alors que le président du Conseil serait nommé par le gouvernement provincial.

L'opposition à cette solution est unanime et se recrute aussi bien au sein de l'administration montréalaise que des administrations des corporations municipales de la banlieue.

En 1958, un nouveau comité d'étude s'attelle à la tâche de concevoir une formule plus acceptable de gouvernement métropolitain à Montréal. Ce comité de douze (12) membres est entièrement formé de personnes nommées par la ville de Montréal.

---

3. SANCTON, A., Governing Montreal: The impact of french-english differences in metropolitan politics, Thèse de doctorat en science politique, The Queen's College, Oxford, 1978, ch. 3, pp. 122-167.

Au plan des structures, il opte pour une solution identique à celle de la Commission Paquette et recommande la création d'un organisme métropolitain où se retrouvent six (6) représentants de la ville de Montréal et six (6) représentants des banlieues sous la présidence d'une personne nommée par le gouvernement provincial. Au plan du territoire et des compétences métropolitaines, le comité se révèle beaucoup plus ambitieux: il recommande que l'organisme métropolitain à créer ait juridiction sur toute l'Île de Montréal, dans des domaines aussi divers que l'eau et les égouts, le contrôle de la circulation, les services d'incendie, la planification, le transport public, l'évaluation, les permis de taxi, les services de police.

Personne ne sera étonné de lire que l'opposition provenant des banlieues fut unanime. Aussi, devant le cul-de-sac inévitable, et avant que la ville de Montréal n'ait eu le temps de dévoiler son appui à la proposition du Comité Croteau, le gouvernement unioniste du premier ministre Duplessis exprime publiquement son désaccord quant à l'aire d'influence et quant à l'ampleur des fonctions que le comité prévoyait confier à l'organisme métropolitain. Le gouvernement provincial favorise plutôt une solution qui perpétue la situation antérieure.

C'est ainsi que naît la Corporation du Montréal métropolitain dont le conseil est formé de 29 membres, 14 en provenance de la Ville de Montréal et 14 en provenance des villes de banlieues, soit un représentant pour chacune des municipalités membres, sous la présidence d'une personne nommée par le gouvernement provincial. Tout comme ce fut le cas pour la Commission métropolitaine qui l'a précédée, les fonctions qui sont confiées à la nouvelle Corporation sont essentiellement des fonctions financières, même s'il est prévu que la Corporation pourra coordonner divers services intermunicipaux dans la mesure où les villes-membres accepteront cette coordination. De fait, la seule autre responsabilité de nature plus

opérationnelle qui lui ait été confiée au moment de sa création en 1959, soit le parachèvement du boulevard métropolitain, lui est retirée en 1961 lorsque le gouvernement provincial attribue à ce boulevard, le statut d'autoroute provinciale.

La Corporation du Montréal métropolitain végétera tout au long des années soixante sans parvenir à participer de façon active aux combats qui se déroulent dans l'agglomération, jusqu'à ce qu'une conjoncture plus favorable permette d'ériger une structure politique et administrative capable de contenir ces combats. Passons donc à un bref compte-rendu de ces années qui ont précédé la naissance de la Communauté Urbaine de Montréal.

c) La décennie qui précède la création de la CUM

Le parti politique qui prend le pouvoir à l'hôtel de ville de Montréal en 1960 a exprimé à plusieurs reprises son opposition à toute forme de gouvernement métropolitain à Montréal, à plus forte raison si la loi régissant ce gouvernement ne reconnaît pas aux représentants de la ville une position majoritaire au sein des instances de direction de ce gouvernement. Aussi, plutôt que de chercher à manipuler, de l'intérieur, la structure métropolitaine mise en place en 1959, l'administration montréalaise développera une stratégie autonome en trois volets[4]:

- d'une part, elle contestera la représentation égalitaire banlieue-ville de Montréal au sein du Conseil communautaire dans le but de bien faire comprendre qu'aucun organisme métropolitain ne pourra être efficace si le législateur québécois persiste dans l'application de ce principe;

4. Idem, pp. 146-159.

- d'autre part, elle demandera et obtiendra le contrôle de deux fonctions métropolitaines très importantes, soit le transport public (1961 et 1964) et la planification régionale (entre 1963 et 1967);
- enfin, elle diffusera et cherchera à réaliser, avec des succès partiels, son projet d'une île, une ville, soit la constitution d'une seule ville par suite de l'annexion de tous les territoires de l'Île de Montréal à la ville de Montréal

Plus que les deux premiers volets de la stratégie montréalaise, ce volet annexionniste eut l'heur de stimuler, chez les représentants des villes de banlieue, une volonté de résistance qui croîtra en détermination et en organisation à mesure que s'écouleront les années soixante. En fait, ce deuxième trait marquant de la décennie soixante pèsera lourdement sur la troisième caractéristique qui marque les dix années précédant la mise sur pied de la C.U.M., nous voulons parler de l'indécision ou de l'incapacité à agir du gouvernement provincial.

Devant les craintes de mieux en mieux articulées des banlieues suite aux annexions de deux villes de banlieue par la ville de Montréal, et devant la nécessité de mieux cerner cette réalité montréalaise qu'il importerait d'incorporer dans la Révolution Tranquille, le ministère des Affaires municipales nomme une Commission d'étude (Blier) en février 1964.

Au moment de la réception du rapport de cette commission une année plus tard, la ville de Montréal exprime l'avis qu'il faut ou adopter l'ensemble des recommandations ou ne rien accepter du tout. Pour leur part, les banlieues considèrent que le rapport adopte une position à la fois subterfuge et malhonnête. Il n'en faut pas plus pour que le ministre

forme un comité ministériel spécial chargé de procéder à l'étude du rapport, tout en promettant de faire comparaître tous les intéressés avant d'initier quelque action.

Avant que le Gouvernement du Parti Libéral n'ait eu le temps, ou la volonté, de poursuivre, à Montréal, l'action qui l'avait conduit à adopter une loi-cadre de la fusion volontaire et une loi spéciale en vue de former la ville de Laval (à partir des 14 corporations municipales de l'Île Jésus), le Parti Libéral de Monsieur Lesage doit abandonner la gouverne de l'État au parti de l'Union Nationale.

L'administration unioniste laissera couver les projets de restructuration métropolitaine jusqu'à la nomination de Monsieur Lussier au poste de ministre des Affaires municipales. C'est ce dernier qui déposera, en juin 1969, un projet de loi sur la Communauté urbaine de Montréal devant l'Assemblée Nationale. Il déposera, le même jour, un projet de loi sur la Communauté urbaine de Québec et sur la Communauté régionale de l'Outaouais.

Dès sa diffusion, le projet est soumis aux foudres de l'opposition conjuguées de la ville de Montréal et des banlieues. Fondamentalement, la ville de Montréal anticipe et craint une incapacité formelle à renverser, le cas échéant, une alliance banlieue-province et, à ce titre, soutient que le rapport Blier de 1965, dont le nouveau projet n'est qu'un pâle reflet, était un minimum. Pour leur part, les banlieues estiment que le projet soumis est miné par les mêmes vices centralisateurs que ne l'était le projet Blier. Dans un tel contexte, il nous paraît raisonnable de suivre la majorité des observateurs et analystes de la politique montréalaise lorsqu'ils affirment que, n'eut été de la grève des policiers montréalais en octobre 1969, il est probable que le projet du ministre Lussier

aurait subi le sort du projet qui l'avait précédé[5], puisque, déjà en septembre, le ministre Lussier avait promis qu'il laisserait s'écouler un an avant de mettre sur pied les institutions prévues dans le projet soumis à la discussion publique.

La nature et l'ampleur des enjeux relatifs au financement des services communautaires essentiels et à la sécurité des immobilisations que soulevaient cette grève révélaient de façon brutale les interdépendances inévitables entre les trois partenaires gouvernementaux actifs à Montréal. D'une part, le gouvernement provincial devait admettre qu'il dépendait en très grande partie de l'administration montréalaise pour maintenir la loi à Montréal. D'autre part, les banlieues ne pouvaient disposer d'aucune voix au chapitre, aussi longtemps qu'elles n'étaient pas insérées dans le réseau décisionnel affectant la gestion de certains services montréalais à vocation communautaire. De plus, ses allégeances partisanes ne lui permettaient de bénéficier d'aucune source d'influence auprès du gouvernement provincial québécois. Enfin, la situation financière de la ville de Montréal se révélait très contraignante au terme d'une décennie de croissance continue des investissements publics, en particulier ceux qu'avait nécessités la tenue de l'Exposition Internationale de 1967. Pour la ville de Montréal, les demandes monétaires des policiers en grève apparaissaient comme exhorbitantes par rapport à ses contraintes.

L'opposition initiale qui s'était exprimée, tant à Montréal que dans les banlieues, à l'encontre du premier projet soumis par le ministre des Affaires Municipales en juin 1969 ne parvient plus à prendre le devant de la scène lorsque les policiers montréalais décident d'occuper tout le

---

5. BENJAMIN, J., La Communauté Urbaine de Montréal, une réforme ratée, Montréal, l'Aurore, 1975, p. 28.

plateau. Le dénouement était proche. Il fallait donc s'empresser de ramasser le plus de crédits avant que le rideau législatif ne tombe pour trois, cinq, dix, ou vingt ans.

Selon tous les observateurs de la scène politique métropolitaine, la ville de Montréal, et en particulier le président du Comité exécutif de la Ville, Monsieur Saulnier, ont tiré le meilleur parti du compromis qui s'est exprimé dans la loi de la Communauté urbaine de Montréal et qui a rythmé la vie politique montréalaise depuis dix ans.

Le compromis de 1970

a) Une tribune politique pour voir passer les décisions administratives

Une brève revue des étapes franchies par le Gouvernement métropolitain à Montréal depuis 1920 permet d'identifier deux importantes continuités:

- l'importance relative de la ville de Montréal par rapport aux villes de la banlieue a constamment posé des problèmes de représentation et de contrôle au sein des organismes communautaires montréalais; il en est de même du compromis de 1970;
- la répartition des compétences gouvernementales et les préoccupations d'ordre politique ont rendu pratiquement inévitable la présence active du gouvernement provincial à toutes les étapes de processus de construction d'un gouvernement métropolitain à Montréal; ainsi en est-il au compromis de 1970.

La décision prise par le gouvernement provincial québécois en décembre 1969 a comme conséquence immédiate de délimiter le nombre d'interlocuteurs et l'étendue du terrain de la confrontation entre la ville de

Montréal et les villes de banlieues: par rapport à la situation antérieure, la ville de Montréal aura désormais 28 interlocuteurs au lieu de 14; par rapport à certaines recommandations qui incitaient à élargir la zone d'influence de l'organisme communautaire selon des critères fonctionnels de nature économique, le territoire de compétence communautaire obéira à un découpage de nature strictement géographique, soit l'Île de Montréal.

Sur cette scène politique arbitrairement plantée, les intervenants ne disposent pas, lorsque pris individuellement, des mêmes atouts objectifs ni des mêmes capacités d'influence. Au plan des atouts objectifs ou des ressources réelles, la ville de Montréal bénéficie d'un avantage démographique et foncier très net par rapport à n'importe laquelle des autres villes de l'Île. Par contre, les tendances économiques, foncières, et démographiques, laissent pressentir des transformations fondamentales à plus ou moins court terme dans la mesure où l'importance relative et même absolue de la ville de Montréal décroit au profit de la banlieue prise comme bloc[6]. Aussi, en dépit du fait que les banlieues ne soient pas en position de force pour faire valoir leur opposition à la solution communautaire en 1969, la législation québécoise prévoiera des mécanismes de représentation et des modalités décisionnelles susceptibles de rendre compte de ces atouts potentiels.

Il en résultera un système complexe de poids et de contrepoids au sein duquel le Conseil communautaire sera cantonné dans son rôle de représentation et de discussion de type "politique" sans incidence vraiment déterminante sur l'évolution des dossiers administratifs, alors que

---

6. DIVAY, G., COLLIN, J.-P., La Communauté Urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'Île centrale. INRS-Urbanisation, Rapports de recherche, no. 4, 1977, pp. 10 à 34.

le Comité exécutif et, de façon encore plus marquante, les institutions semi-autonomes mises sur pied lors de l'adoption de la loi pour gérer les services de transport en commun et de police seront au coeur de l'élaboration et de la décision de type "adminstratif"[7]. À l'aide des concepts utilisés dans le traditionnel[8] débat sur le degré de séparation-fusion des fonctions administratives et politiques qui caractérise les institutions municipales décentralisées, nous formulons l'hypothèse que les concepteurs de la loi de la CUM ont procédé à une séparation nette entre les fonctions tout en confiant au Comité exécutif un rôle de relais entre les deux fonctions et entre les deux structures avec un préjugé favorable pour les dimensions administratives.

b) Consolidation administrative sous surveillance politique provinciale

Par comparaison avec d'autres expériences métropolitaines canadiennes[9], le législateur québécois n'avait pas jugé bon d'arrêter, dès 1970, un moment ou un mécanisme de révision de la répartition des compétences entre les gouvernements locaux, le gouvernement métropolitain et le gouvernement provincial. Il avait, par contre, fixé un délai de cinq ans à la Communauté pour soumettre au ministère des Affaires municipales un projet de réaménagement des limites territoriales des villes de la CUM.

---

7. TRÉPANIER, M.O., "Réflexions sur les aspects politico-administratifs des communautés urbaines au Québec" in Collectif Les Communautés Urbaines de Montréal et de Québec, premier bilan, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1975, p. 78.

8. PLUNKETT, T.J., Urban Canada and its government: a study of municipal organisation, Toronto, MacMillan of Canada, 1968 pp. 6-14.

9. HIGGINS, D.J.H., Urban Canada, its government and politics, MacMillan of Canada, 1977, pp. 124-155.

Cette obligation ne fut jamais satisfaite. Elle fut néanmoins, tout comme la première préoccupation, au centre d'une réflexion parfois intense à deux moments précis au cours des années soixante-dix. Le premier moment est constitué par le Comité d'étude de la CUM qui produira son rapport en mai 1973. Le deuxième moment s'inscrit dans une démarche d'ensemble entreprise par le Groupe de travail sur l'urbanisation du Québec et se concrétise dans un chapitre que ce groupe consacre aux Communautés urbaines dans son rapport adressé au ministre des Affaires municipales en février 1976.

Le Comité d'études de la CUM est mis sur pied à un moment où la CUM fait l'objet de remises en question sérieuses de la part des villes de banlieue de l'agglomération montréalaise et de la part de certaines instances au sein du gouvernement provincial.

Soumises aux pressions de la ville de Montréal à l'intérieur des divers paliers décisionnels du gouvernement métropolitain, les villes de banlieue estiment que les instruments de résistance dont elles disposent au sein du Conseil ont une valeur très relative, surtout lorsqu'elles prennent conscience que le gouvernement provincial s'allie objectivement, comme lors de la réforme du Conseil de Sécurité Publique, à la ville de Montréal, pour rendre impraticable l'exercice d'un contrôle ou d'une résistance à travers le Conseil communautaire. De là à prôner l'abolition de la CUM, il n'y a qu'un pas que certains représentants de la banlieue franchissent allégrement entre 1971 et 1973. Ceux qui ne s'engagent pas sur cette voie radicale maintiennent que la CUM n'a aucun avenir si le législateur québécois ne concède pas, à court terme, une influence politique plus réelle aux villes de banlieue.

Cette voie avait, selon certains analystes[10], effectivement constituée une option plausible du point de vue provincial lors de la rédaction des premières versions de la loi devant instituer la CUM: ces propositions mettaient de l'avant les principes du "local self-government" et concevaient un système de direction de nature politique des activités administratives métropolitaines. Or, l'évolution des événements à Montréal, tout comme la consolidation de certaines idées et, par hypothèse, de certaines influences, au sein du gouvernement provincial et du ministère des Affaires municipales, semblaient donner raison à ceux qui, à l'instar des dirigeants de la ville de Montréal, avaient toujours voulu faire de la CUM une simple structure de gestion de certains services métropolitains bien identifiés. Ainsi donc, entre l'abolition pure et simple de la CUM et la valorisation du contrôle politique par les élus locaux de l'ensemble des villes de la CUM, le gouvernement optait plus ou moins ouvertement en faveur d'une structure de gestion, quitte à laisser subsister une tribune politique pour voir passer les décisions administratives.

Il paraissait invraisemblable que le Comité d'étude de la CUM parvienne à l'une ou l'autre des options que nous venons d'identifier. Il paraissait également improbable qu'il décide de rejeter complètement l'une ou l'autre des options. C'est ainsi que les recommandations consignées dans le premier tome du rapport procèdent à une nouvelle distribution des responsabilités(*) alors même qu'elles ne proposent aucun changement au

---

10. DIVAY, G., COLLIN, J.-P., op. cit., p. 49; BENJAMIN, J., op. cit., p. 63.

* En transférant à la province deux compétences effectivement exercées au niveau métropolitain, soit l'assainissement de l'air et l'inspection des aliments; en consolidant au niveau métropolitain deux compétences plus ou moins exercées au niveau local, soit la planification et les parcs régionaux; en raffermissant les mandats de la CUM quant

niveau du Comité exécutif et du Conseil communautaire si ce n'est la création de commissions permanentes du Conseil pour chacun des grands secteurs de l'activité de la CUM et la réduction du nombre de villes de la CUM de 29 à 19.

À terme, le Comité d'étude de la CUM propose un compromis qu'aucun intervenant ne veut rejeter avec force, ni promouvoir avec conviction. Il ne propose pas de changements radicaux dans la pratique politique métropolitaine. Il constitue, par contre, un excellent plaidoyer en faveur de l'affermissement d'une structure de représentation ayant droit de regard sur toutes les activités administratives métropolitaines.

Par comparaison avec ces conclusions, et en ne retenant que les prises de position du rapport du Groupe de Travail sur l'urbanisation du Québec qui concernent les structures métropolitaines, nous dirons que les recommandations du Comité d'étude de la CUM plaident d'abord en faveur d'une structure politique métropolitaine alors que le Groupe de Travail se satisfait volontiers d'une structure métropolitaine à vocation essentiellement administrative. Voyons, à l'aide d'extraits, l'origine et l'aboutissement de cette option:

- il s'avère nécessaire de réviser les structures territoriales des municipalités comprises dans les agglomérations urbaines dans le sens d'une meilleure intégration de l'agglomération

---

* (suite)

au réseau routier, à l'aménagement des installations maîtresses d'aqueduc et d'égoût, à l'élimination des ordures, à la promotion économique, et, enfin, à la protection policière et au transport en commun par l'abolition du Conseil de Sécurité Publique et de la Commission des Transports de la CUM.

sur tous les plans... nous croyons par conséquent qu'il faut opter pour un regroupement des municipalités qui font partie des agglomérations urbaines... nous désirons également nous prononcer en faveur de l'élargissement du territoire des Communautés urbaines de Montréal et de Québec de façon que la totalité de ces agglomérations y soit englobée;

- il s'agit également ici de viser à neutraliser une dynamique évidente de provincialisation croissante des fonctions urbaines;
- dans l'optique d'un renforcement du pouvoir local, nous sommes d'avis qu'il faut, pour ce faire, agir d'abord au niveau des municipalités de base plutôt qu'à celui des structures régionales... il faut par conséquent à notre avis opter non pas pour la multiplication des structures régionales ou communautés urbaines et l'élargissement de leurs compétences, mais plutôt pour l'établissement d'unités politiques et administratives efficaces au niveau local, capables d'exercer la plupart des fonctions urbaines;
- ceci ne signifie en aucune façon que la notion de communauté urbaine soit à rejeter... nous désirons toutefois nous prononcer en faveur d'un rajustement des fonctions qu'exercent les communautés urbaines. A notre avis, ces fonctions devraient être définies de façon plus précise et restreintes aux responsabilités qui sont davantage métropolitaines.

Les propositions "métropolitaines" du Groupe de Travail sur l'urbanisation n'avaient pas encore été discutées aux niveaux supérieurs de l'administration qui avait commandé l'étude qu'une nouvelle administration d'inspiration théoriquement plus "politique", plus "participationniste", et plus "interventionniste" soulevait beaucoup d'attentes au sujet de toute la question de la réforme municipale et métropolitaine.

Bien qu'il ne soit pas dans notre intention de procéder ici à un bilan des réalisations du gouvernement du Parti québécois dans le domaine urbain et métropolitain, nous aimerions conclure cet historique en lançant quelques idées susceptibles de contribuer à une réflexion sur l'origine et l'aboutissement prévisible de l'invitation récemment faite aux intervenants métropolitains montréalais d'arrêter leurs propositions de réforme du gouvernement métropolitain dans l'espoir de parvenir, à court terme, à la formulation d'un nouveau compromis métropolitain pour les années quatre-vingt.

Dans la lettre qu'il adresse au Président du Comité exécutif de la CUM, le ministre des Affaires municipales demande à celui-ci de recueillir toutes les prises de position qui s'exprimeront au sujet de la réforme de la CUM tant au niveau de ses compétences que de ses modalités de représentation et de prise de décision. Dans la même lettre, le Ministre reconnaît que le recours à cette formule de consultation lui est dicté, entre autre motifs, par l'incapacité de réaliser un consensus entre les deux blocs immédiatement concernés par le fonctionnement du gouvernement métropolitain montréalais. Il semblerait que les objets actuels d'affrontement ne sont pas différents de ceux qui ont traditionnellement mis aux prises la ville de Montréal et les villes de banlieue, soit la représentation au sein du Conseil communautaire et du Comité exécutif et le statut de la Commission des Transports de la CUM et du Conseil de Sécurité Publique.

Sans reprendre les arguments des uns et des autres, nous savons que la ville de Montréal a toujours défendu l'idée que les institutions métropolitaines montréalaises demeureront essentiellement des structures de gestion administrative, comme cela doit être, si les représentants de la ville de Montréal conservent le contrôle des structures politiques et

si la Commission des Transport, le Conseil de Sécurité Publique et le service de Police ne deviennent pas des services administratifs de la CUM au même titre que les autres. Nous savons également que les villes de banlieue plaident généralement en faveur d'une reconnaissance politique véritable de leur importance démographique et économique sur l'Île de Montréal, ce qui signifie une transformation substantielle des règles du jeu au niveau des instances politiques ainsi qu'une extension des responsabilités politiques sur l'ensemble des activités administratives métropolitaines, dont le transport en commun et la protection policière. Bref, les positions des antagonistes métropolitains sont connues. Qu'en est-il du gouvernement provincial qui se présente volontiers comme l'arbitre qui fera la synthèse des propositions de réforme émanant du milieu métropolitain montréalais et formulera un nouveau compromis politique et administratif à Montréal?

Nous avons vu précédemment que le gouvernement provincial a toujours pris une part active dans l'évolution du milieu métropolitain montréalais. Le gouvernement du Parti Québécois n'a pas fait défaut de respecter cette règle de prudence politique. Nous pourrions même soutenir que le gouvernement actuel est probablement le gouvernement qui est intervenu avec le plus de fréquence et le plus d'incidence dans l'agglomération montréalaise en si peu de temps: moratoire sur le prolongement des lignes de métro, option officielle en faveur d'une stratégie de développement métropolitain centrée sur l'Île de Montréal, plan de transport intégré pour la région de Montréal, et enfin, réforme de la fiscalité municipale et métropolitaine et formule d'aide au financement du transport en commun. En somme, il apparaît évident que la réforme des structures politiques et administratives de la CUM ne s'effectuera pas sans que des postes de surveillance politique soient aménagés à des endroits stratégiques à l'intention du gouvernement provincial.

Est-ce que ces postes provinciaux surveilleront une structure qui sera surtout politique ou surtout administrative? Immense question qui a été et demeure au coeur du débat métropolitain montréalais. Au risque d'y perdre quelques plumes, nous risquons l'hypothèse suivante:

- comme suite logique au raisonnement qui a conduit à la réforme du financement des Communautés urbaines et au retrait de tout pouvoir direct de taxation aux institutions métropolitaines, la CUM s'identifiera, pour la majorité de ses tâches, à la fois à un organisme supra-municipal de gestion et à un relais administratif du gouvernement provincial. Cette orientation recevrait l'assentissement des dirigeants de la ville de Montréal et d'un certain nombre de représentants des villes de banlieue qui se définissent d'abord comme des "gestionnaires" publics;
- toutefois, en conformité avec la loi sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la CUM continuera de jouer son rôle de tribune politique pour les débats qui accompagneront la confection et l'adoption éventuelle d'un schéma d'aménagement pour l'agglomération montréalaise.
- entre une CUM qui s'identifie et se comporte comme une Régie des services métropolitains à Montréal et une CUM qui se transforme en un forum politique pour discuter des grands objectifs de développement qui dépassent, mais concernent les instances politiques et administratives locales, il y aura tout l'espace voulu pour réaliser les divers projets de décentralisation qui rivalisent d'audace depuis quelques années.

Le système politique de Montréal

Robert COURNOYER, Renouveau à la CUM, dans Municipalité, Oct.-nov. 1982

Après de longs débats à l'Assemblée Nationale, la Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal a finalement été adoptée et elle est entrée en vigueur le 11 juillet dernier. Parmi les objectifs visés: la démocratisation du fonctionnement de la Communauté, le renforcement de sa responsabilité et l'amélioration de son efficacité. C'est pourquoi les modifications touchent surtout les mécanismes de décision et les structures de la Communauté, de même que certaines règles de fonctionnement, plutôt que les compétences de la Communauté. En effet, en ce qui concerne les services qu'elle rend et l'utilité des fonctions qu'elle exerce, la CUM, organisme intermunicipal et métropolitain, fait l'objet d'un consensus évident.

Histoire d'une réforme

L'amorce de cette réforme date du mois de juillet 1980, au moment où le Conseil des ministres décidait de procéder à une consultation publique. Le ministre des Affaires municipales demanda alors au président du Comité exécutif de la CUM de recueillir les mémoires des partenaires de la Communauté et des groupes ou organismes intéressés. Au cours de 1981, un Comité ministériel se réunit à plusieurs reprises afin d'examiner les mémoires et de mettre au point un projet précis. Simultanément, progressaient au ministère des Affaires municipales les travaux d'analyse, de formulation de recommandations et de rédaction législative. Un projet de loi est enfin déposé devant l'Assemblée nationale à la veille de Noel et est étudié en Commission parlementaire au début de mars 1982, ce qui fournit l'occasion à tous les partenaires de la Communauté et à de nombreux autres groupes intéressés, de faire connaître leurs réactions face au projet de loi.

Les lignes qui suivent révèlent les principaux changements apportés à la CUM. Mais auparavant, rappelons brièvement que la Communauté regroupe les 28 municipalités de l'Île de Montréal et celle de l'Île Bizard et qu'elle comptait 1,8 million d'habitants en 1981. Rappelons aussi quelques-uns des problèmes qui ont nécessité ces principaux changements: l'insatisfaction des groupes de citoyens, des partis politiques et des commentateurs devant les mécanismes de prise de décision et l'élaboration des politiques à la Communauté; également la représentation au sein des organes décisionnels de la Communauté, le Conseil et le Comité exécutif, ayant fait l'objet de critiques de plus en plus vives; enfin plusieurs des représentations faites au gouvernement soutenaient que des commissions permanentes du conseil permettraient à ses membres d'apporter une contribution plus active à l'évaluation des activités de la Communauté et à la révision des orientations selon les souhaits des citoyens, qui élisent les responsables politiques.

Création de cinq Commissions permanentes...

L'aménagement, l'environnement, l'évaluation et les finances, la sécurité publique et le transport en commun, tels sont les domaines dont sont chargées les cinq nouvelles commissions permanentes du Conseil. Composées d'au plus sept membres, ces Commissions doivent comprendre au moins deux représentants de la ville de Montréal et deux représentants des autres municipalités. Si le président de la commission représente la ville de Montréal, le vice-président doit représenter une autre municipalité, et vice-versa. Ces commissions ont un pouvoir d'étude et de recommandation; elles donnent des avis au Conseil ou au Comité exécutif, sur demande ou de leur propre initiative. Leurs séances sont publiques, sauf dans le cas de la Commission de la sécurité publique dont seulement deux séances par année doivent être publiques.

Des citoyens et des élus davantage impliqués

La formule des Commissions du Conseil présente de nombreux avantages pour le fonctionnement des institutions municipales. Elle est d'ailleurs de plus en plus répandue dans les municipalités urbaines et les communautés du Québec. Les Commissions du Conseil améliorent le processus d'élaboration des politiques et des budgets en permettant aux conseillers de porter une plus grande attention à des domaines spécifiques. Les conseillers se trouvent ainsi beaucoup mieux informés et ils sont plus en mesure de surveiller et de contrôler davantage la planification et l'administration des services publics. Les Commissions permettent également l'analyse et la formulation d'avis au Conseil sur des sujets particuliers. En outre, les Commissions permanentes siégeant en public sont un moyen de favoriser l'information et la participation des citoyens.

Vision communautaire et objectivité du président

La composition d'un Comité exécutif comprenant un nombre égal de représentants de la ville de Montréal et de la banlieue exigeait la création d'un poste de président avec voix décisive afin qu'il puisse agir comme arbitre en cas d'égalité des voix. Comme ce rôle exige la plus grande vision communautaire possible, il devenait difficile d'accepter que le président de l'exécutif continue d'agir aussi comme représentant d'une municipalité membre de la Communauté. C'est pourquoi, dorénavant, le président du Comité exécutif devra démissionner de son poste d'élu local.

Le choix du président se fera de la manière suivante: il sera élu par et parmi le Conseil selon la procédure de vote habituelle du Conseil, c'est-à-dire à la double majorité des voix pondérées. S'il y a impasse, l'élection se fera à la séance subséquente du Conseil et l'on exigera alors l'appui des deux tiers des voix pondérées. Si l'impasse

persiste, le président de l'Exécutif pourra être nommé par le Gouvernement. Dans ce cas, il ne sera pas nécessairement un élu, membre du Conseil.

Le président du Comité exécutif est membre du Conseil à part entière et il a une voix lors du vote. Son mandat est renouvelable et, s'il était un élu avant d'accéder à la présidence, il n'aura pas à se présenter à une élection locale.

Nouvelles règles décisionnelles pour le Conseil

En plus des modifications des structures, quelques changements notables ont été apportés au fonctionnement du Conseil et notamment aux règles de prise de décision. Les décisions au Conseil de la Communauté seront dorénavant prises à la double majorité, c'est-à-dire qu'elles devront obtenir la majorité des voix des représentants de la ville de Montréal et la majorité des voix des représentants des autres municipalités.

La règle de l'entrée en vigueur automatique du budget disparaît. Si le budget n'a pas été adopté avant le 1er janvier, le quart de chacun des crédits prévus au budget de l'exercice précédent est censé être adopté et entre en vigueur. Il en est de même le 1er avril, le 1er juillet et le 1er octobre si, à chacune de ces dates, le budget n'est toujours pas adopté. Cependant, le Conseil peut adopter partiellement le budget.

Par ailleurs, les questions mises à l'ordre du jour des assemblées du Conseil pourront dorénavant être soumises, non seulement par le Comité exécutif, mais également par son président, par une Commission ou par un groupe de 15 membres du Conseil. De plus, les questions soumises au Conseil ne devront plus nécessairement faire l'objet d'un rapport du Comité exécutif.

Équilibre, cohérence...

Le Comité exécutif passe de douze à treize membres. Il se compose désormais du président et du vice-président du Conseil de la Communauté, du président et du vice-président de chacune des cinq Commissions permanentes du Conseil, ainsi que du président du Comité exécutif. Comme les présidents du Conseil et des Commissions proviennent en nombre égale de la ville de Montréal et des autres municipalités, le Comité exécutif comprend donc six représentants de la ville de Montréal et six représentants des municipalités dites de banlieue, selon la définition couramment utilisée à la CUM. Cette parité dans la représentation à l'Exécutif vise à rétablir un équilibre entre les forces en présence à la CUM, compte tenu de l'importance stratégique du Comité exécutif.

La présence au Comité exécutif des responsables des Commissions permanentes devrait favoriser une plus grande cohérence entre l'élaboration des politiques et leur application. De plus, cette nouvelle composition de l'Exécutif tend à accorder plus d'importance aux fonctions exercées par des membres au sein de la Communauté qu'à la provenance de ces derniers.

Un plus grand consensus au sein du Comité exécutif

Les décisions du Comité exécutif seront prises à la majorité des voix. Toutefois, si les deux tiers des représentants de la ville de Montréal ou les deux tiers des représentants de la banlieue s'opposent à une décision, l'effet de cette décision sera suspendu jusqu'à la prochaine réunion du Comité exécutif où elle sera à nouveau sujet de discussion. Si le veto demeure, la question sera soumise au Conseil où un vote des deux tiers des voix pondérées des membres présents à l'assemblée du Conseil sera nécessaire pour maintenir le veto.

Cette nouvelle procédure évite de faire porter au président de l'Exécutif le poids de toutes les décisions prises lors d'une égalité des voix entre les membres de la ville de Montréal et ceux de la banlieue. Elle présente, de plus, l'avantage de faire discuter publiquement les questions les plus controversées de l'administration de la Communauté.

Des modes d'attribution différents

Dans un souci de conservation de l'autonomie locale, la nouvelle loi n'attribue pas de nouvelles fonctions à la Communauté, mais elle cherche à mieux définir le champ de ses compétences propres. Pour ce faire, la réforme détermine trois modes d'attribution des compétences, dont l'un s'applique aux compétences propres à la Communauté, le deuxième à la délégation de fonctions gouvernementales et le troisième à la gestion d'ententes intermunicipales sur l'Île de Montréal.

Les compétences propres de la Communauté s'exercent essentiellement dans les champs suivants: l'adoption d'un schéma d'aménagement; l'évaluation foncière et locative; l'assainissement de l'atmosphère; l'assainissement des eaux; la récupération et le recyclage des déchets; l'inspection des aliments; les loisirs et les parcs intermunicipaux; la police et le transport en commun. Il s'agit de fonctions ayant une importance métropolitaine dont l'exercice déborde les frontières locales. Cette clarification était rendue nécessaire afin d'éviter toute incertitude au sujet du partage des compétences entre la Communauté et les municipalités membres.

En outre, la Loi révisée permet à la Communauté d'exercer des fonctions gouvernementales déléguées. La CUM s'occupe déjà du contrôle de la qualité de l'air et de l'inspection des aliments, fonctions qui sont assumées ailleurs au Québec par le Gouvernement. Par ailleurs, tout comme

il peut le faire à l'égard des municipalités en vertu de la Loi sur les cités et villes et du Code municipal, le gouvernement pourra déléguer d'autres responsabilités à la CUM à la suite d'un protocole d'entente.

La Communauté urbaine a désormais le pouvoir de gérer des ententes intermunicipales sur l'Île de Montréal. Cette nouvelle disposition est instaurée afin de permettre aux municipalités qui le désirent d'appliquer des solutions administratives correspondant précisément à l'ampleur de leurs besoins et afin de tirer profit de l'appareil administratif déjà en place à la CUM.

Dans certains cas, pouvoirs étendus...

Les pouvoirs de la Communauté en matière d'assainissement de l'air et de l'eau et de récupération et de recyclage des déchets sont précisés et étendus. De plus, la loi stipule, en matière d'aménagement, que l'adoption du schéma de la Communauté doit se faire dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la présente loi, selon des règles établies d'après la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

...dans d'autres, contrôle accru

Comme nous l'avons souligné plus haut, deux services très importants de la CUM relevaient d'organismes relativement autonomes par rapport au Conseil de la Communauté; il s'agit de la police et du transport en commun.

En matière de police, le Conseil de sécurité publique est aboli et pour l'essentiel, ses fonctions administratives réglementaires sont dévolues au Comité exécutif tandis que ses fonctions d'étude et de recommandation sont attribuées à la Commission de la sécurité publique. Cette

commission, composée de trois représentants de la ville de Montréal, de trois représentants des autres municipalités et d'un septième membre nommé par le gouvernement, peut siéger à huis clos, mais doit tenir au moins deux assemblées publiques par an.

Pour ce qui est de la Commission de transport, sa structure demeure inchangée. Par contre, le Conseil de la Communauté acquiert un plus grand contrôle sur ses activités. D'une part, chaque règlement de la Commission doit être approuvé par le Conseil. D'autre part, la majorité des tarifs fixés par la Commission doivent également recevoir une telle approbation.

On voit donc que, grâce à ces amendements à la Loi, les membres du Conseil de la CUM seront désormais directement responsables des orientations budgétaires et devront déterminer les services à assurer à la population qu'ils représentent. De plus, la loi confie maintenant au Conseil la responsabilité de fixer le barème de rémunération de ses membres et des commissaires de la CTCUM, alors que le gouvernement le faisait auparavant par décret.

Par ailleurs, au point de vue de l'organisation administrative de la Communauté, un poste spécifique de Directeur général est créé, comme l'exigent les lois des autres communautés. Tous les fonctionnaires et employés de la Communauté sont placés sous l'autorité du Directeur général, sauf le secrétaire et le directeur du service de Police.

L'importance du citoyen

Finalement, soulignons quelques dispositions qui favorisent l'information et la participation des citoyens aux grandes décisions de la Communauté.

Ainsi, pour informer le citoyen de la tenue de chaque séance publique des Commissions, le secrétaire de la Communauté doit faire publier un avis dans un journal diffusé sur le territoire de la CUM.

De plus, pour le bénéfice des personnes présentes, une période de questions est prévue lors de chaque assemblée du Conseil et de chaque séance publique des Commissions permanentes.

Enfin, la Loi précise que le président du Comité exécutif, comme les maires des municipalités, doit présenter chaque année un rapport sur la situation de la Communauté urbaine de Montréal ainsi que les orientations générales du prochain budget.

Réactions de journalistes à la réforme de 1982

Jean-Claude LECLERC, Le pouvoir à Montréal, dans Le Devoir, 11/11/81

Dans un discours inaugural, le premier ministre a confirmé l'intention du gouvernement d'entreprendre bientôt la réforme de la Communauté urbaine de Montréal. Le message de M. René Lévesque, abondant sur les autres sujets, ne comportait sur celui-là que fort peu d'indications, du moins quant à la portée des changements qui seront faits à la loi de la CUM. Il faudra donc attendre le projet législatif qui devrait bientôt être soumis à l'Assemblée pour voir quel gouvernement métropolitain les autorités québécoises envisagent de donner aux quelque deux millions de citoyens de l'île de Montréal.

En référant explicitement aux mémoires qui ont déjà été soumis à ce sujet et dont l'étude a été complétée par un comité ministériel, le chef du gouvernement aura toutefois semblé confirmer que la réforme n'aura rien de fondamental, et qu'elle permettra simplement aux institutions politiques déjà en place, non pas encore d'être démocratisées en profondeur, mais de surmonter leurs difficultés de fonctionnement. Si tel devait être le cas, il serait un peu abusif de parler de "grandes réformes", surtout quand on compare les problèmes qui ont défrayé les manchettes au sujet de la CUM avec, par exemple, "le projet de livre blanc sur la décentralisation", que les autorités québécoises avaient préparé au cours du premier mandat et qu'elles ont semblé avoir oublié depuis.

Ce sera donc toute une surprise si un bouleversement d'importance est apporté à la CUM, d'autant que les militants du Parti québécois ont singulièrement négligé ce dossier et que l'opposition libérale, notamment dans son livre rouge, n'en était encore à cet égard qu'à un comité d'étude sur Montréal.

Ailleurs en province, en effet, le gouvernement a déjà réussi à jeter les bases d'une organisation municipale nouvelle qui pourra, éventuellement, recevoir aussi la gestion des affaires sociales et des affaires culturelles, si jamais cette décentralisation audacieuse est entreprise. Mais à Montréal, les penseurs de la décentralisation se sont heurtés à des difficultés presque insurmontables, ne sachant trop où faire reposer la base politique essentielle du nouveau "gouvernement local" envisagé. Ils considéraient alors trois options: la CUM, les villes membres de la communauté, ou un palier intermédiaire appelé "arrondissement". Rien de tout cela n'a été débattu depuis. On en est encore à chercher les moyens de faire fonctionner le pouvoir municipal métropolitain tel qu'il a été improvisé à la fin de 1969.

Les autorités québécoises ont certes entrepris de stimuler la démocratie municipale en modifiant la loi et en donnant aux citoyens un cadre et des moyens propres à faciliter leur mobilisation partisane. Mais ces changements n'ont pas encore transformé les vieilles moeurs politiques locales. Aussi longtemps peut-être que le scrutin à la proportionnelle, jugé équitable pour les prochaines élections provinciales, n'aura pas été étendu aux élections municipales, il faudra là encore parler davantage de réformettes que de véritable démocratisation. Cette absence grave de nombreuses classes d'électeurs dans la machine du gouvernement municipal et métropolitain de l'île de Montréal va forcément limiter la valeur et la portée de la "réforme" de la CUM annoncée par le gouvernement.

Sans vouloir prêter de mauvaises intentions au gouvernement actuel - dont l'essentiel du programme législatif avait sûrement été préparé avant l'échec constitutionnel d'Ottawa et la crise qui s'est du coup ouverte avec les anglophones du Québec - il y a lieu de relever dans le discours inaugural un des principes de la réforme annoncée pour la CUM. La

nouvelle Communauté urbaine devra tenter de refléter, a précisé M. Lévesque, "la dimension culturelle de la région" ainsi que la place de Montréal "comme métropole francophone".

Si Québec veut reconnaître à la ville de Montréal, au sein de la CUM, la majorité politique que lui donne son poids démographique, en saine représentation démocratique, la façon de le dire n'est pas heureuse. Malgré les tiraillements linguistiques qui persistent avec la communauté anglophone de la métropole, espérons qu'à Québec un nationalisme étroit ne trouvera pas dans la réforme de la CUM le prétexte d'une revanche aux dépens du West-Island.

Les contacts politiques entre Montréalais de toutes les cultures doivent être multipliés et préservés dans l'île de Montréal. Cette nécessité sociale est d'autant plus impérieuse que, du côté scolaire, où "certaines réfections qui tardent" vont tarder encore, un néfaste isolement sépare les groupes linguistiques et confessionnels. Si la réforme de la CUM, au lieu d'être un nouveau terrain de conflit avec la communauté anglophone, pouvait être, enfin, le lieu d'un premier et vrai consensus communautaire à Montréal, - là où suivant le mot juste du politicologue Léon Dion, les Montréalais peuvent trouver entre eux les voies de solutions du problème linguistique, - un progrès considérable pourrait être enregistré.

Le gouvernement québécois a d'autant moins intérêt à peser sur la plaie linguistique à Montréal qu'il va probablement susciter bien des débats en réformant les structures de décision de la CUM en matière de police et de transport en commun, deux services qui composent présentement l'essentiel des compétences du gouvernement métropolitain, et où les "élus" municipaux se plaignent, en partie avec raison, d'être exclus des décisions. Les intérêts sont si nombreux et enchevêtrés dans ces deux

domaines que le gouvernement n'aura pas trop de toute son ingéniosité pour trouver des solutions et, suivant l'expression consacrée, "dégager un consensus".

Une ambiguité devra rapidement être dissipée en matière de transport en commun. M. Lévesque a parlé dans son discours non seulement de "l'établissement de la tarification interzonale" entre Laval, Montréal et la Rive-Sud, ce qui est déjà attendu et accepté, mais aussi de "l'intégration du transport en commun métropolitain", changement qui serait une petite révolution, si vraiment les trois commissions de transports de la région devaient être fusionnées.

En tout état de cause, même si de nombreux mémoires ont déjà été soumis à l'attention du gouvernement, il faut s'attendre à voir reprendre les discussions à ce sujet non pas seulement entre députés, mais avec les groupes intéressés de la région métropolitine. Quand le projet de loi sera connu, une commission parlementaire devra donc vraisemblablement en reprendre l'étude. Entre-temps, on peut toujours rêver d'une grande et vraie réforme municipale, qui donnerait à la région métropolitaine des pouvoirs plus réels et une administration plus authentiquement démocratique.

Le système politique de Montréal

Jean-Claude LECLERC, Un nouveau pouvoir à Montréal, dans Le Devoir, 05/01/82

Le ministre des Affaires municipales, M. Jacques Léonard, a déposé à l'Assemblée nationale, le 19 décembre, peu avant le congé des Fêtes, un projet de loi modifiant substantiellement la loi de la Communauté urbaine de Montréal. Le ministre, tout en souhaitant qu'un débat s'engage dès l'étude du projet en commission parlementaire, prétend perfectionner le gouvernement métropolitain de Montréal, établi depuis maintenant plus de dix ans, non le réformer. Mais en examinant les multiples dispositions du projet de loi, force est de conclure que les changements sont nombreux, parfois très substantiels, et peut-être plus lourds de conséquences qu'il est d'abord apparu à Québec.

Le changement en apparence le plus spectaculaire vise à enlever à la ville de Montréal, et donc à l'administration Drapeau-Lamarre qui y règne, le contrôle majoritaire du Comité exécutif de la CUM. Le président de l'Exécutif montréalais, M. Yvon Lamarre, n'a pas tardé à dénoncer cette mesure qui donnerait enfin aux villes de banlieue "l'égalité" qu'elles recherchent depuis si longtemps avec la métropole. L'Exécutif de la CUM ne contrôlant plus, en vertu du projet Léonard, l'ordre du jour et les dossiers du Conseil de la Communauté, il est clair, sinon que la réforme est "antidémocratique" comme le prétendra Montréal, du moins qu'elle peut mettre un terme à toute façon autoritaire de concevoir l'administration municipale.

Au strict plan des principes démocratiques, il est surprenant de voir le ministre déclarer que le gouvernement ne fait qu'appliquer sa philosophie politique au niveau local. Le ministère de M. Léonard, en effet, a publié avec le projet de loi un livret explicatif où les experts prévoient, en faveur de la métropole, une majorité démographique au cours des

prochaines années (même si leurs chiffres semblent contredire ceux des statisticiens provinciaux) ainsi qu'un poids plus grand de son assiette foncière. Au lieu de s'en tenir à un minimum de représentation stricte - à défaut d'avoir une proportionnelle plus équitable dans les villes mêmes - Québec propose une égalité numérique fondée sur la notion passablement floue d'"équilibre" et de "rapport de forces" entre la métropole et la banlieue.

Il est vrai que la démocratie n'a vu le jour à la CUM que sous une forme particulière rappelant le gouvernement uni des deux Canada. Québec, là encore, s'éloigne de la démocratie parlementaire plus authentique qu'il prêche pourtant officiellement aux municipalités en maintenant, au Conseil de la CUM, le double veto de la métropole et de la banlieue. Ce régime est peut-être sage, mais il n'est pas de nature à sortir les municipalités de l'un et l'autre camps de leur mentalité de tranchée et à inciter chacune à agir en fonction de la Communauté d'abord.

Pour ce faire, M. Léonard met plutôt sa confiance dans un nouveau président de la CUM, qui viendrait de la base sans être élu au suffrage universel, mais qui démissionnerait de son poste d'édile sitôt élu à la tête de la Communauté. C'est là créer un bien faible contrepoids au pouvoir politique considérable que détient, avec son élection à la mairie de Montréal, un homme public comme M. Jean Drapeau. Visiblement, la démocratie ne fera pas de grand progrès au sommet de la CUM si, dans les villes qui la composent, un renouveau démocratique tarde à se manifester, tant en métropole qu'en banlieue.

Toutefois, dans les matières importantes pour les citoyens de l'Île de Montréal, comme la police et le transport en commun, qui relèvent de la Communauté, non pas des simples municipalités, et pour d'autres

compétences vraiment intermunicipales, le ministre a plus de chances d'atteindre ses objectifs. Les élus pourront, si son projet devient loi, susciter des débats, en commissions permanentes et au Conseil lui-même, débats d'autant plus vifs que la CUM, suivant cette logique, pourrait désormais sabrer dans les dépenses de la police et augmenter plus vivement encore les tarifs du métro et de l'autobus!

S'il est normal de ramener ces services sous l'autorité du Conseil de la CUM, s'il est de même fort intéressant d'obliger les élus à étudier publiquement leurs dossiers avant de prendre des décisions, par contre, au coeur de la réforme proposée, un vice majeur risque de bloquer le fonctionnement "démocratique" de la nouvelle CUM. Plus importante en effet que l'"inégalité" proposée entre Montréal et la banlieue, la forme "ministérielle" inédite du gouvernement proposé crée une autre sorte de dictature. Ce sont en effet les mêmes personnes qui vont présider les commissions du Conseil - commissions consultatives et politiques - et faire partie du Comité exécutif de la CUM - organe décisionnel et administratif.

Il est intéressant d'établir des "ministères" au sein de l'Exécutif de la CUM. Mais il l'est drôlement moins de voir ces "ministres" contrôler en même temps les commissions par lesquelles on prétend redonner plus de transparence aux dossiers et plus d'importance aux simples membres du Conseil de la CUM. Cette logique est d'autant plus loufoque qu'on ne l'applique pas là où, par exception, ce serait peut-être utile: dans le transport en commun, où la CTCUM reste à part.

Il faudra sûrement revoir ces dispositions du projet Léonard si la CUM doit pouvoir, enfin, fonctionner avec un Comité exécutif vraiment efficace, et si le Conseil doit garder l'initiative propre que Québec prétend lui donner. Ces ajustements délicats seront même plus importants si

la CUM s'engage, comme le lui propose M. Léonard, dans les domaines du recyclage des déchets, du contrôle de la pollution industrielle, et de l'aménagement obligatoire du territoire.

Notons à cet égard que le projet de loi est muet, sauf erreur, sur des questions aussi importantes que celles des incendies et des plans de sauvetage en cas de désastre. Signalons aussi qu'il comporte certaines inéquités, comme celle qui consiste à ouvrir les parcs de la métropole aux banlieusards, gratuitement, et à faire payer par tous de nouveaux parcs de banlieue. Dénonçons enfin les pouvoirs de perquisition arbitraire que les fonctionnaires se voient octroyer par M. Léonard au nom de la préservation de l'environnement!

Bref, dans plusieurs domaines, anciens et nouveaux, de la Communauté urbaine de Montréal, le projet de loi modifiant la loi de la CUM est susceptible d'apporter à la vie politique montréalaise et surtout à la gestion des services intermunicipaux, des modifications plus considérables qu'il a pu d'abord sembler. Citoyens et élus seraient bien avisés d'y regarder de plus près et de suggérer, là où c'est nécessaire, des modifications plus judicieuses.

Le système politique de Montréal

Jean-Claude LECLERC, Jean Drapeau a raison, dans Le Devoir, 25/02/82

Le ministre des Affaires municipales, M. Jacques Léonard, aura sans doute eu bien du mal à garder son sérieux en lisant le vibrant credo démocratique de l'administration Drapeau-Lamarre qui traverse de bord en bord le mémoire présenté par la Ville de Montréal à la Commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi sur la Communauté urbaine de Montréal. S'il est un régime, en effet, qui a étouffé les représentations politiques tant de ses adversaires que de ses propres partisans, c'est bien celui qui règne encore, presque sans conteste, rue Notre-Dame. S'il est aussi une équipe qui n'a en rien aidé à élargir le débat sur les affaires publiques au sein de la Communauté urbaine, c'est bien le Comité exécutif montréalais qui domine aussi l'Exécutif de la CUM.

Et pourtant, sur l'essentiel de l'argumentation présentée au nom de la ville de Montréal et des Montréalais, force est de donner raison à l'administration Drapeau-Lamarre. Ces administrateurs, largement élus et réélus par les contribuables de la métropole, trouvent "carrément inacceptable" une réforme qui, sous prétexte de maintenir un "équilibre" entre Montréal et la banlieue, enlève à la majorité de la population la majorité de la représentation. Quel que soit le jugement que l'on porte sur le Parti civique et son chef, il y a là un principe démocratique fondamental que Québec se prépare, sans motif grave, à écarter. Montréal ne demande pas à dominer l'Exécutif de la CUM comme un parti ministériel domine le gouvernement. La Ville veut conserver la majorité des sièges à l'Exécutif de la CUM.

Aussi longtemps que la métropole conservera la majorité démographique dans l'île de Montréal, on ne voit pas pourquoi la banlieue détiendrait dans le gouvernement métropolitain la moitié des sièges et Québec, le privilège de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. Il est

vrai que le projet de loi prévoit la désignation d'un président qui pourrait, provenant de Montréal, conserver à la métropole sa majorité. À Québec, on ne cache pas que tel pourrait être le résultat de la réforme proposée à ce niveau. Il serait plus franc de donner carrément à Montréal la majorité qui lui appartient et d'y trouver le président qu'il faut pour la CUM.

En tout cas, pour aller à l'encontre de la représentation démocratique et de l'opposition nette tant des élus locaux que de leurs adversaires politiques à Montréal, à cet aspect de la réforme proposée, le gouvernement de Québec devra d'abord s'assurer du sentiment et de l'appui de l'électorat de la métropole. Si le ministère des Affaires municipales tenait un référendum là-dessus et le gagnait, il faudrait conclure qu'à ce chapitre l'administration Drapeau-Lamarre ne représente pas les vues de ses électeurs. Mais à défaut d'une telle consultation directe et d'un pareil résultat, il faut présumer que les élus défendent bien les vues des citoyens de Montréal.

Au lieu de proposer une telle régression de la représentation démocratique, M. Léonard, allant au fond des choses, serait sûrement mieux inspiré en prévoyant d'instaurer bientôt à Montréal, grosse agglomération qui souffre visiblement d'anémie politique, une forme de représentation proportionnelle. A Montréal, en effet, l'opposition a été réduite à une portion symbolique; en banlieue, l'opposition n'a droit à aucune représentation au niveau de la CUM. Québec a beau vouloir instaurer des "commissions du conseil", celles-ci ne seront jamais plus dynamiques et représentatives que les administrateurs en place. Là peut-être réside l'avenir de la CUM. Sûrement pas en tout cas dans les procédures compliquées et les vetos paralysants.

Il est toutefois un article du credo démocratique de Montréal qu'il importe de prendre avec réserve, c'est celui où l'administration Drapeau-Lamarre veut à tout prix garder le contrôle du service de la Police. On comprend, certes, la crainte des administrateurs montréalais de voir les maires de la banlieue jouer avec la distribution des patrouilles, sans égard aux divers taux de criminalité des districts, à seule fin de rassurer des électeurs. Mais il serait tout aussi délicat de laisser la rue Notre-Dame décider s'il faut lutter, par exemple, contre le crime organisé ou simplement prétendre, comme le maire le faisait il n'y a pas tellement d'années, qu'il n'y a plus de pègre à Montréal!

La police est un service névralgique, surtout dans une métropole comme Montréal. Le ministre de la Justice serait bien imprudent comme premier gardien de la sécurité publique, de laisser à des édiles, fussent-ils élus démocratiquement, toute autorité pour gérer la police, ses effectifs et ses priorités d'action. Il en serait autrement, si la police de la CUM ne s'occupait que des règlements municipaux et du code de la route. Mais les responsabilités qui lui sont laissées en matière d'ordre public et de lutte contre la criminalité grave sont les mêmes que celles qui, ailleurs au Québec, sont confiées à la Sûreté, sous l'autorité immédiate du Procureur général.

Aucune autorité exclusive ne devrait donc être reconnue à l'administration municipale de Montréal sur la police de la CUM. Il a fallu presque dix ans pour sortir de la pagaille qui régnait dans ce service; au reste, l'ordre est encore loin d'y avoir été partout rétabli. Avant de revenir à l'ancien système, Québec devra y réfléchir mûrement.

Bref, qu'il s'agisse de la police ou, plus généralement, du fonctionnement démocratique des organes essentiels de la Communauté urbaine de Montréal, la réforme présentée par M. Léonard doit être minutieusement

révisée par les membres de la Commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi 46, en particulier par les députés de la métropole, plus familiers que le ministre peut-être avec l'histoire, les tendances et les problèmes de la CUM et des villes qui en font partie.

Cet examen et les amendements qui en sortiront s'imposent d'autant plus que la conjoncture économique et fiscale ne laisse pas une grande marge de manoeuvre au pouvoir municipal dans l'île de Montréal. Il est donc plus pressé de rétablir la confiance que de susciter, même par une réforme conçue de bonne foi, de nouvelles querelles.

Le système politique de Montréal

Jean-Claude LECLERC, Un affrontement périlleux, dans Le Devoir, 02/03/82

À entendre les premiers coups de canons tirés autour de la réforme du gouvernement métropolitain de Montréal, un affrontement d'envergure serait en train d'opposer l'administration Drapeau et le ministre des Affaires municipales, M. Jacques Léonard. S'il fallait s'en tenir aux leçons de l'histoire contemporaine en pareils conflits - ils se sont tous soldés par le recul ou la défaite des ministres québécois, libéraux ou unionistes - on devrait prédire la déconfiture prochaine du député péquiste de Laurentides-Labelle, et une autre victoire du maire de Montréal.

Malheureusement, et même si cette fois le gouvernement du Parti québécois faisait mentir l'histoire, le compromis politique qui pourrait être improvisé à Québec risque de se faire au détriment de la ville de Montréal ou de la région métropolitaine.

En effet, si le gouvernement s'entête à mettre la métropole sur le même pied que la banlieue au coeur du gouvernement des affaires de la communauté municipale de l'Île de Montréal, ce n'est pas seulement la majorité de la population montréalaise qui sera en quelque sorte dépossédée de sa juste représentation, mais ce sont aussi les intérêts très différents d'une ville comme la métropole qui seront mis à la merci d'administrateurs peu informés des besoins d'une grande ville ou insensibles à ses exigences propres.

L'administration Drapeau n'a pas toujours été à la hauteur de cette vocation spéciale de Montréal; mais la nature même de la principale ville de la CUM n'est pas changée pour autant. En ligotant Montréal, Québec préparerait, pour lui même et pour nous tous, des lendemains dangereux, tant au plan fiscal qu'économique.

Si au contraire, pris de peur comme ses prédécesseurs devant la vive opposition de la ville de Montréal, le gouvernement québécois actuel allait abandonner la réforme qui a été entreprise ou, ce qui revient au même, la remettait "sine die", des vices majeurs continueraient de ralentir la marche des institutions politiques communautaires de l'île, notamment le manque de pouvoirs et de dynamisme des conseillers élus et du Conseil de la CUM. C'est ainsi que le gouvernement des affaires publiques dans la plus grande agglomération urbaine du Québec, au lieu d'être un facteur positif de son développement, resterait, sinon un frein, du moins un bien faible élément de progrès.

Le devoir des autorités provinciales et de l'Assemblée nationale reste clair à cet égard. Québec ne doit ni retarder la réforme de la CUM, ni imposer des changements qui se feraient aux dépens et au détriment de la métropole. C'est donc dire que les travaux qui commencent aujourd'hui en Commission parlementaire doivent préparer la voie à un compromis politique plus subtil, plus ingénieux, et plus prometteur pour l'avenir que celui de la fausse égalité introduite par M. Léonard entre la métropole et la banlieue. Même la banlieue, du reste, trouverait son compte dans un autre aménagement du pouvoir. Ainsi, comment le maire d'une municipalité importante pourrait-il en même temps administrer sa ville comme la loi lui en fait déjà l'obligation, faire partie du Comité exécutif de la CUM et présider l'une des éventuelles Commissions permanentes du Conseil?

Pour l'aider à résoudre les difficultés politiques et techniques que pose la réforme de la CUM, le gouvernement devrait normalement écouter attentivement les suggestions de l'opposition, qui compte de nombreux représentants élus dans l'île de Montréal. Les libéraux, toutefois, ont déjà souscrit ou presque dans leur programme à la thèse de "l'équilibre" entre la métropole et la banlieue, et ils ont fondé leur option sur une

prochaine "parité" démographique entre les deux blocs. Ils pourraient toujours s'en tenir à la lettre de cette promesse et dire que la banlieue détiendra la moitié des sièges quand elle atteindra la moitié de la population. Mais cette habileté ne résoudrait en rien l'antagonisme qui paralyse la CUM.

Comment en sortir? La démocratie n'est pas faite d'un seul moule; l'administration municipale dans les grandes agglomérations souffre aussi diverses formules politiques. Dans le cas des villes de l'Île de Montréal, les autorités québécoises, tout en reconnaissant dans le passé la prépondérance de la métropole, ont assorti le pouvoir de la majorité de deux contre-poids importants: la règle du double veto au Conseil, qui protège surtout la banlieue, et la participation au Comité exécutif de membres n'appartenant pas au "parti de la majorité". C'est peut-être en cherchant d'autre règles propres à protéger la banlieue encore numériquement minoritaire qu'on trouvera un plus juste "équilibre", tout en respectant le pouvoir de la majorité.

Dans le projet de loi no 46, M. Léonard a introduit un système de veto par lequel quatre des six représentants de la banlieue (ou un même nombre de représentants de Montréal) pourraient au nouveau Comité exécutif suspendre une décision de la majorité et même faire inscrire la question à une prochaine assemblée du Conseil. Ne suffirait-il pas que trois membres de l'Exécutif ou le président, en désaccord avec une décision, puissent recourir ainsi au débat public et à une révision politique du dossier?

Car en somme l'équation à trouver tient dans la réconciliation pratique de trois principes: la majorité doit gouverner; la minorité doit pouvoir se faire entendre; et les affaires publiques doivent être publiquement débattues et tranchées. La ville de Montréal peut garder d'autant

plus la majorité à l'Exécutif que la banlieue détient un veto au Conseil et que, désormais, la minorité pourra faire échec aux menées trop souvent secrètes de la rue Notre-Dame. Il devrait y avoir encore moyen d'empêcher que la banlieue soit, au niveau de la CUM, victime des pratiques dictatoriales que les Montréalais ont à ce jour tolérées dans leur hôtel de ville.

Le système politique de Montréal

Guy Pinard, Feue la vraie réforme de la CUM..., dans La Presse, 06/03/82

À moins que le ministre Jacques Léonard, des Affaires municipales, ne concrétise la réforme de la Communauté urbaine de Montréal envisagée par le projet de loi 46, il faudra envisager le démantèlement de cet organisme que l'administration montréalaise ne considère dans les faits que comme un prolongement à l'image et à la ressemblance de son Comité exécutif.

En effet, les maires des villes de banlieue auront tout le loisir de se demander, tout comme leurs contribuables d'ailleurs, pourquoi on devrait garder un organisme a) dont profite surtout la Ville de Montréal; b) sur lequel ils ne peuvent exercer aucun moyen d'action efficace, la Communauté demeurant sous la coupe de la ville de Montréal, c) qui ne contrôle effectivement que le service d'épuration des eaux, des parcs et de l'évaluation (par ailleurs fort contestée... surtout en banlieue) et, d) où leur influence sera toujours minimisée, sinon ridiculisée par l'administration Drapeau-Lamarre.

Cessons de faire inutilement de la sémantique: prédominance, domination de la ville de Montréal, c'est du pareil au même! Seul le nombre peut avoir raison d'une administration qui n'a jamais toléré la moindre critique; les chances de faire l'unanimité au sein du Parti civique sont d'ailleurs plus grandes que les chances d'unanimité entre les représentants des villes de banlieue dont les intérêts risquent beaucoup plus d'être divergents (exemple, le cas de l'extrémité est de la ligne de métro 5 que les maires de Montréal-Nord et d'Anjou désirent tous deux sur leur territoire).

Savoir parler plus fort que les autres

Et les maires de banlieue pourraient ajouter qu'il est inutile d'entretenir le moindre espoir d'éventuellement voir la situation évoluer pour le mieux quand on sait que depuis 1960, tous les conseils de ministres qui se sont succédés à Québec ont toujours plié l'échine dès que le maire Drapeau a élevé la voix. D'ailleurs, c'est en agissant de la sorte que ce dernier a administré les affaires municipales depuis 20 ans.

Car s'il est un atout que le maire Drapeau utilise avec beaucoup de succès, c'est son talent de vendeur. Examinons chacun des grands projets des administrations Drapeau-Saulnier, Drapeau-Niding et Drapeau-Lamarre. Dans chaque cas, le maire a réussi à lancer le projet, puis à faire partager la note par quelqu'un d'autre, au préalable ou une fois le projet en marche, en prétextant que le projet desservait tout aussi bien les banlieusards que les Montréalais, et qu'il n'était que juste de partager l'assiette fiscale.

Exemples de l'efficacité du stratagème

Voyons quelques exemples. Participation du fédéral et du provincial à l'Expo 67. Participation (arrachée sous la menace mélodramatique de démission en 1969) du provincial à Terre des hommes pendant de longues années (et maintenue par les seuls contribuables Montréalais depuis quelques années, soit jusqu'à ce que M. Roger Landry ait pu confirmer au Maire que TdH était devenue minable). Participation du provincial à la Place des arts. Participation du provincial au projet "10,000 logements". Participation des villes de banlieue (bien avant la création de la CUM dans le cas de certaines) au déficit de la Commission de transport de Montréal.

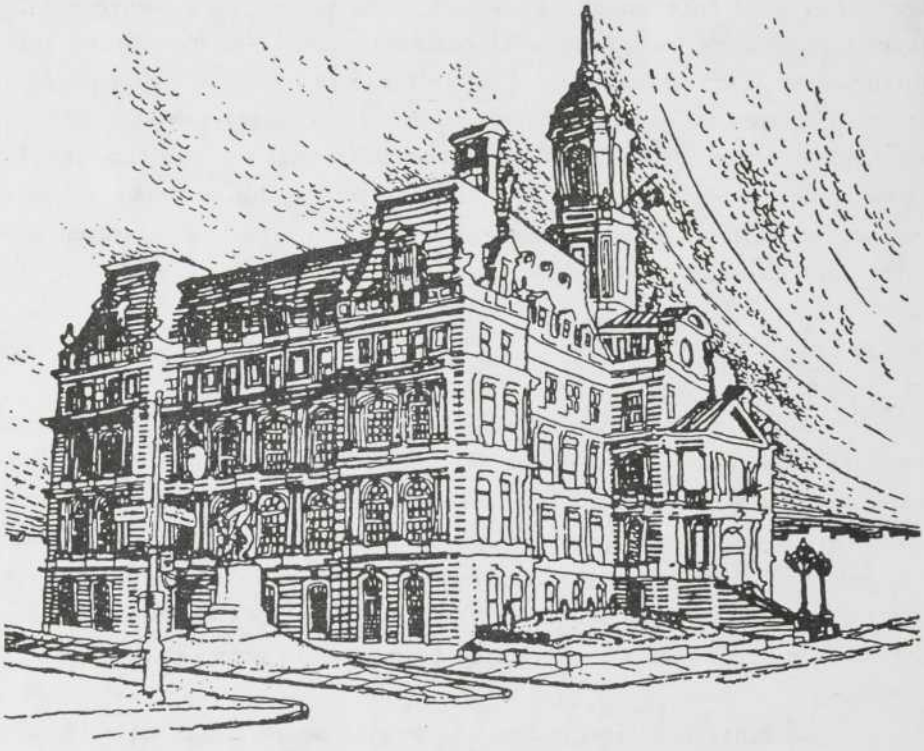
Participation des villes de banlieue au coût de l'intégration d'un service de Police, intégration qui favorisait Montréal et se faisait au détriment des villes de banlieue. Participation du provincial aux Floralies.

Les équipements du Parc olympique? N'ayez crainte si l'administration Drapeau en assumait la gestion, vous pouvez être assuré qu'elle saurait convaincre un ministre condescendant de l'opportunité de faire partager les frais d'exploitation annuels par la banlieue. Par ailleurs, c'est à l'occasion de la candidature des Jeaux olympiques de 1972 (et éventuellement de 1976) que pour la première fois un gouvernement (en l'occurrence le fédéral) se tenait debout devant une exigence du maire Drapeau et refusait (heureusement pour les contribuables canadiens) de participer financièrement au projet.

Feu le projet de loi 46

Sans être parfait, le projet de loi 46 était intéressant au niveau des principes parce que dans la première version rendue publique, il accordait aux villes de banlieue une majorité potentielle (parce que pas nécessairement toujours acquise) au Comité exécutif. Mais le ministre Léonard, dès qu'il a entendu les premiers grincements de dents provenant de l'Hôtel de ville, n'a pas tardé à atténuer le projet en découvrant soudainement qu'il souhaitait un président montréalais pour la CUM.

Et tout en rédigeant les amendements susceptibles de satisfaire le maire de Montréal, le ministre Léonard pourra se consoler en écoutant le disque de l'Orchestre symphonique de Montréal, gracieuseté du maire Drapeau. En janvier 1975, les membres d'une autre Commission parlementaire avaient dû se contenter d'une promesse, celle de recevoir un jour un échantillon de la toile du toit du "modeste" Stade olympique. Les Québécois devaient payer très cher leur belle naiveté...



Le système politique de Montréal

Lysiane Gagnon, Pour sauver Montréal, dans La Presse, 03/04/82

Qu'est-ce qu'une "métropole" d'un million d'habitants? Selon tous les standards internationaux, c'est une ville de dimension fort modeste, qu'il faudrait consolider et raffermir plutôt qu'atomiser et affaiblir.

Cela semble évident... Pourtant, toute l'histoire du projet de loi 46 sur la réforme de la Communauté urbaine de Montréal montre que pour certains groupes d'intérêt, l'objectif serait plutôt de diminuer encore l'importance de cette ville qui est, tout étant relatif, la seule grande ville du Québec et le seul bouillon véritable de culture urbaine dont nous disposions.

On sait qu'avec le bill 46, qui en est à l'étape de la deuxième lecture devant le Parlement, le gouvernement québécois compte placer Montréal et les banlieues de l'Île sur un pied d'égalité à tous les échelons où s'exercera le pouvoir au sein de la future CUM, soit à la tête des Commissions permanentes et au Comité exécutif.

***

Avec un angélisme qui ne surprendra personne, venant d'un gouvernement qui croit, en faisant appel à d'intangibles "consensus", effacer les rapports de force, les conflits d'intérêts et les luttes de classe et de pouvoir qui existent dans toute société, le ministre Léonard en appelle à l'harmonie et aux "consensus" entre les édiles de Montréal et des banlieues. Un peu comme ses collègues du Conseil des ministres qui voudraient que le patronat et les syndicats fassent cause commune, ou que les enseignants et les parents, dans les écoles, fassent disparaître par enchantement les conflits d'intérêts qui les opposent parfois.

Le fait est pourtant qu'il y aura toujours - pas nécessairement en permanence mais au moins épisodiquement - des affrontements entre les intérêts des Montréalais et ceux des banlieusards. Ce n'est pas en se voilant la face qu'on les atténuera.

D'autant plus que la formule du ministre Léonard aura pour effet, en cas fort probable de mésentente entre les deux parties dans les nominations aux postes-clés et dans l'adoption du budget, de remettre le pouvoir entre les mains de Québec, qui s'institue en arbitre... Élégante façon d'imposer sa tutelle sur une ville que la capitale provinciale a toujours craint comme on craint une rivale trop entreprenante. Ce comportement est d'ailleurs un phénomène courant partout où il y a plusieurs paliers gouvernementaux. Le palier "intermédiaire" - Québec en l'occurence -, déjà aux prises avec le palier "supérieur" - le fédéral - a tendance à se méfier du contre-poids et de cet autre pouvoir rival que constitue le palier "inférieur" - la métropole - et à vouloir exercer une hégémonie absolue sur l'ensemble du territoire. Québec échappe d'autant moins à la règle que pour toutes sortes de raisons, dont le découpage électoral, les relations entre Montréal et le gouvernement provincial ont toujours été tendues, et que Montréal a souffert plus souvent qu'autrement de l'indifférence d'une bureaucratie provinciale insensible à sa culture propre et à ses besoins réels.

Dans cette affaire donc, le gouvernement Lévesque a pris carrément le parti de la banlieue, qui sort gagnante de l'actuelle version du projet de loi, et cela au mépris absolu des règles les plus fondamentales de l'équité: les Montréalais représentent près de 57 p.cent de la population totale de l'île, et le potentiel fiscal de la ville reste supérieur. (Sans compter sa dimension unique et essentielle de grand moteur du développement économique et de centre commercial et culturel de l'île. J'aimerais bien savoir ce que disent les promoteurs qui veulent attirer des

investissements, des cadres et des spécialistes étrangers à Pointe-Claire ou à Anjou: tairaient-ils par hasard le premier atout de leurs parcs industriels, qui est la proximité de Montréal?)

Pendant tout le temps qu'a duré l'élaboration de ce projet de loi, Montréal s'est trouvée isolée comme rarement dans son histoire. Plusieurs semblaient aveuglés par la haine ou le ressentiment qu'ils portent au maire Drapeau, au point qu'ils réagissaient comme si ce dernier avait totalement réussi à s'identifier à la ville au point qu'on était prêt à nuire à la ville pour nuire à son maire! Un projet de loi qui allait porter ombrage à l'actuelle administration municipale de Montréal était bon en soi, semblait-on se dire dans bien des milieux. Démarche insensée, analogue à celle qui ferait souhaiter la diminution des pouvoirs du Québec face à Ottawa pour la simple raison qu'on n'aime pas le premier ministre qui s'y trouve!

Dans cette affaire, Montréal ne pouvait pas compter non plus sur l'opposition officielle, la clientèle des Libéraux étant surtout concentrée dans les banlieues ouest, exception faite de petits noyaux durs dans Notre-Dame-de-Grâce ou Côte-des-Neiges.

Les deux partis d'opposition municipale ont joint leurs voix à celles de MM. Drapeau et Lamarre, mais cet appui circonstanciel ne suffisait pas en raison de la faiblesse de l'opposition.

Cette semaine enfin, alors que les dés semblaient jetés et que le ministre Léonard n'avait laissé entrevoir aucun changement réel - se contentant de promettre, d'une manière fort paternaliste, et sans garantie écrite, qu'il nommerait un citoyen de Montréal à la présidence du Comité exécutif s'il devait avoir à trancher - l'amorce d'un front commun a pris forme. Aux côtés des édiles montréalais, du RCM et du GAM, se rangent

maintenant les députés péquistes de Montréal et les associations de comtés de Montréal-centre, ainsi que le Parti libéral dont le chef a fini par accoucher d'une position pas très ferme mais tout de même un peu plus équitable envers les Montréalais.

Les députés péquistes ont même décidé de voter contre le projet de loi de leur propre gouvernement si des modifications substantielles n'y sont pas apportées et si Montréal n'y retrouve pas la priorité qui découle légitimement de sa supériorité démographique laquelle, d'ailleurs, se trouvera renforcée si, comme il faut l'espérer, Pointe-aux-Trembles choisit de s'unir à la métropole plutôt qu'à d'autres banlieues. Si le gouvernement transforme son projet pour leur rendre justice, les Montréalais devront beaucoup à leurs députés péquistes, qui ont courageusement défendu les intérêts de leurs commettants à partir du début des travaux de la Commission parlementaire de mars dernier.

Une autre retombée fructueuse de l'affaire pourra aussi être celle-ci: divers groupes - dont les péquistes montréalais, et les deux petits partis d'opposition municipaux - sont en train de découvrir et peut-être de mettre en pratique ce qui a fait la grande force de Jean Drapeau: l'amour exlusif qu'il a toujours porté à cette ville, lui qui jamais ne s'en est servi comme d'un tremplin vers d'autres paliers de pouvoirs.

Le système politique de Montréal

Jean-Louis Roy, Montréal, l'avenir du Québec, dans Le Devoir, 24/04/82

Les grands spectacles des années récentes que nous nous sommes donnés n'intéressent plus guère que certains scénaristes essoufflés et en panne d'imagination. À force de souder notre avenir à des prospectives certes honorables, mais lointaines et unilatérales, nous prenions une chance avec le réel et ses implacables exigences.

La crise de l'économie nous oblige à plus de réalisme. La fin des illusions constitutionnelles, les pertes politiques enregistrées récemment ont certes créé une morosité profonde. Elles sont susceptibles cependant de nous ramener à plus de rigueur et de constance dans la gestion et le développement de ce que nous contrôlons vraiment. Dans le passé, ce redressement de la responsabilité et ce plein usage des pouvoirs du Québec ont toujours débouché sur la consolidation et l'élargissement de son affirmation. S'agissant de l'avenir de Montréal et de la grande région métropolitaine, l'imagination tout autant que la rigueur, disposent d'un vaste domaine encore peu exploré.

Dans les jours et les semaines qui viennent, cet avenir fera l'objet de débats et de décisions majeures. En effet, le dépôt jeudi d'un schéma préliminaire d'aménagement de la Communauté urbaine de Montréal et la reprise des travaux parlementaires sur la réforme de la Communauté pourraient davantage que certaines des grandes évasions conceptuelles dites nationales, fixer l'avenir du Québec.

Le schéma d'aménagement, sur la trame du vécu des communautés et des comportements des citoyens, cherche non pas tant à prévoir l'avenir qu'à le préserver. Ses concepteurs ont évité le piège du carcan rigide.

Ils ont bâti une stratégie d'aménagement d'un milieu urbain vivant, mouvant, par certains aspects imprévisible mais toujours susceptible d'asphyxie en raison d'intérêts contradictoires. Bref, nos pourvoyeurs de prospective nous parlent d'une communauté urbaine habitée, susceptible de devenir encore davantage une société habitable. Constatant une perte appréciable de citoyens au profit des villes périphériques, une formidable concentration des emplois de services au centre-ville de Montréal et le faible attrait de l'Île pour les nouveaux emplois reliés à l'industrie moderne, les auteurs du schéma d'aménagement proposent d'importantes modifications pour corriger ces déséquilibres.

On retient parmi d'autres, le souci de déconcentration par la mise sur pied de sous-centres aux extrémités de l'île. Cette démarche vise à libérer le centre-ville d'activités secondaires et d'assurer ainsi des fonctions dites motrices, bases du statut international de Montréal. On reste sceptique devant une telle spécialisation du centre-ville dont l'attrait tient justement à l'abondance et à la diversité actuelle de ses fonctions. Cette proposition mérite cependant un examen attentif. Les concepteurs de la CUM plaident aussi en faveur du maintien de l'effort maximum pour l'aménagement des moyens de transport en commun. Ils soulignent l'urgence de maintenir et d'accroître la diversité des activités économiques, en particulier d'attirer sur l'île les industries dites modernes.

Ils proposent, de plus, diverses mesures susceptibles d'améliorer le cadre de vie des Montréalais: mise en valeur des ressources naturelles, conservation des boisés et accès élargi aux berges du fleuve et des cours d'eau. Ce plan de préservation de l'avenir est d'abord un outil de consultation, un prospectus mis à la disposition de tous ceux qui se préoccupent du développement de l'île de Montréal et de l'amélioration de la qualité de vie de ses habitants.

Le système politique de Montréal

Il pourrait rester longtemps sur les tables des experts si le débat autour de la réforme de la Communauté urbaine ne débouchait sur un blocage général.

Peu enraciné dans la culture politique d'ici, technique au premier abord, limité quant au rayonnement des idées qu'il place en orbite, ce débat difficile ne doit pas être remis au troisième millénaire. Près des deux tiers des Québécois vivent de la grande région montréalaise et 70% de la production industrielle du Québec y est concentrée. L'économie de cette région produit une valeur annuelle d'environ $40 milliards et elle fournit du travail à 1,3 million de personnes. Sur son territoire sont concentrés les grands services d'une ville qui peut encore prétendre au titre de centre international. Tout doit être fait pour maintenir et élargir ce premier et quasi unique pôle de développement du Québec. Tout doit être fait pour accroître la vitalité de cette région limitée mais riche en activités économiques de toutes sortes où sont concentrés les principaux lieux d'innovation et de recherche de cette société. Il y va bien sûr de l'avenir de la grande région métropolitaine mais aussi des autres régions québécoises. Ces dernières subissent les importants effets d'entraînement suscités par la croissance ou la stagnation des activités de la métropole.

Tels sont les motifs pour lesquels le gouvernement du Québec doit absolument modifier son projet de loi sur la réforme de la CUM. Cette réforme doit consacrer l'autonomie de la Communauté face au gouvernement québécois. Le président du Conseil de la CUM devra être un élu et non un fonctionnaire de l'État. De plus, le statut de la ville de Montréal ne doit pas être réduit au nom d'une parité artificielle avec sa banlieue. La loi doit lui consacrer son statut de première ville de la Communauté urbaine: première ville par la valeur de ses équipements et de sa production culturelle; première ville par la supériorité numérique de ses

habitants; première ville par sa situation centrale sans laquelle la banlieue glisserait dans la stagnation. Les villes de banlieue, leur réputation, leur rayonnement, leur force d'attraction sont en effet largement conditionnés par les qualités équivalentes de Montréal. Il faut absolument consacrer l'existence même d'une métropole mondiale et multi-culturelle au coeur du Québec, pour citer l'un de nos collaborateurs.

Tous les autres ajustements aux articles de la loi 46, sauf pour ceux qui consacrent un plus grand fonctionnement démocratique de la communauté, sont négociables. Sur le statut de Montréal, aucun compromis substantiel n'est acceptable puisqu'il s'agit de l'avenir du Québec.

Le système politique de Montréal

Lysiane GAGNON, Un abus de pouvoir contre Montréal, dans La Presse, 06/05/82

Avec un entêtement surprenant, le gouvernement québécois persiste à vouloir placer la ville de Montréal sur un pied d'égalité avec la banlieue dans la réforme de la Communauté urbaine de Montréal projetée dans le bill 46 - lequel en est actuellement à l'étape de la deuxième lecture, sans que le ministre des Affaires municipales ait consenti à y apporter les changements requis par équité la plus élémentaire envers les citoyens de Montréal.

Par quelle aberration peut-on prétendre qu'une ville centrale qui constitue le grand moteur économique de toute la région, et qui représente non seulement un potentiel fiscal supérieur (52 p.cent du total des revenus fiscaux de la CUM) mais aussi, et surtout, la très nette majorité des citoyens de l'île (soit 57 p.cent), que cette ville donc devrait se contenter, au niveau décisionnel supérieur que constitue le Comité exécutif de la CUM, de la parité avec la banlieue?

Telle est pourtant l'intention gouvernementale, qui équivaut dans les faits, comme le disent très justement MM. Drapeau et Lamarre, à faire des habitants de la ville de Montréal des citoyens dont le vote et le poids politique seraient moins lourd que ceux des citoyens de Dollard-des-Ormeaux, Westmount ou Anjou! ...Au sein de la future CUM telle que rêvée par le ministre Léonard et ses technocrates de la capitale, les élus devront faire face non seulement à la lourdeur possiblement paralysante de la règle de la double majorité au sein du Conseil de la CUM, mais au niveau du Comité exécutif, il y aura parité entre ces deux blocs, pourtant inégaux à tous points de vue, que forment les villes de la banlieue d'une part et Montréal d'autre part. Aux Montréalais qui réclamaient à bon droit qu'au moins le président du Conseil vienne de Montréal, le ministre

Léonard se contente de promettre, verbalement, sans garantie juridique, que si Québec devait trancher il nommerait quelqu'un de Montréal! ...Il faudrait lui rappeler primo que les paroles s'envolent et secondo que lui, M. Léonard, ne sera pas toujours là!

Des évidences

Le ministre s'obstine à refuser d'envisager ce qui relève de l'évidence, soit que: a) il y a d'inévitables conflits entre les intérêts légitimes de la banlieue et les intérêts légitimes de Montréal; b) pour des raisons historiques, de mentalité et d'intérêts, les villes de la banlieue ont souvent tendance à faire front commun contre Montréal; c) la parité des voix entraîne, dans ce contexte, la paralysie du processus de décision sur des questions névralgiques comme l'adoption du budget ou l'élection du président du Comité exécutif.

Dans des situations comme celle-là, où il y a en jeu des intérêts nécessairement conflictuels au moins occasionnellement, il faut choisir, et en démocratie, normalement c'est la majorité qui doit être en position majoritaire. Mais pour Montréal, et pour Montréal seulement, le gouvernement québécois vient de décider que la règle de la majorité ce n'est pas toujours bon!

Le consensus magique

Pour contourner le problème, le ministre a échafaudé une nouvelle théorie que l'on pourrait baptiser la théorie du consensus magique: on ne sait par quel miracle, un nouvel esprit naîtrait sur l'île qui pousserait tous les édiles municipaux à se donner la main sur toutes les questions.

D'ailleurs, dit le ministre, sur l'île tout le monde est Montréalais puisque c'est à Montréal que tout le monde s'identifie, donc pourquoi parler de représentation...? On aura rarement vu sophisme plus grossier: d'une part le ministre fait semblant d'ignorer que les frontières municipales existent et qu'il y a des rivalités et des concurrences normales entre les villes (un simple exemple: faut-il renforcer le centre-ville montréalais ou attirer des ressources et des investissements dans des centre-ville secondaires? C'est là, inévitablement, un point d'affrontement, qui touche plusieurs domaines, qu'il s'agisse du commerce, du transport, etc.). Mais d'autre part, ce sophisme se retourne contre le ministre: en voulant ainsi gommer des différences et des conflits qui existent dans la réalité et donner une personnalité "montréalaise" à l'ensemble de l'île, le ministre se trouve à donner raison à ceux qui disent que Montréal étant en effet le coeur et le moteur de l'île, elle doit avoir priorité; on pourrait aussi lui demander si en vertu du même principe, on ne devrait pas revenir au vieux rêve d'"une île, une ville" et effacer de la carte des municipalités qui dans plusieurs cas n'existent que pour procurer des postes de prestige à une poignée de notables.

Mais dans ce dossier, le gouvernement n'en est pas à une contradiction près: le voici maintenant qui nous donne l'exemple de la communauté urbaine de Toronto où la ville centrale n'a pas la prépondérance, c'est vrai... mais avec un demi-million d'habitants Toronto est démographiquement minoritaire!

Et l'opposition?

Le seul espoir qui reste à ceux qui tiennent à conserver à Montréal la place qui lui revient - et qui lui revient d'autant plus que tout doit être fait pour renforcer la métropole qui en 15 ans a tant perdu sur tous les plans au profit de Toronto et de Calgary, et qui souffre plus que

toute autre ville de la récession économique: voir les commerces qui ferment dans les rues naguère les plus achalandées du centre-ville..., le seul espoir donc réside dans les six députés péquistes de Montréal qui ont courageusement décidé de voter contre le gouvernement, et qui sont, à Québec, les seuls à défendre les intérêts de la métropole, puisque les trois ministres qui représentent des comtés montréalais sont muets comme des carpes et que l'opposition, dont on attendrait qu'elle sache défendre les citoyens contre les abus de pouvoir, s'est rangée du côté du gouvernement.

M. Ryan vient en effet de donner sa bénédiction à la version remaniée du bill 46. Serait-ce parce que la clientèle la plus stable du PLQ loge en banlieue ouest? A cause de l'influence du maire Yves Ryan de Montréal-nord sur son frère? Ou à cause de la haine tenance que voue Claude Ryan au maire Drapeau?... Cette dernière hypothèse aurait de quoi nous faire réfléchir sur le degré de maturité politique de notre société, car tout se passe en effet comme si, pour réduire le pouvoir de l'administration Drapeau-Lamarre, tous les moyens étaient bons y compris ceux qui nuisent à la ville elle-même et à ses citoyens.

L'hégémonie du maire Drapeau sur la ville et sur la CUM est un problème que seuls les électeurs montréalais peuvent régler. Les structures de la CUM et le poids relatif de la ville de Montréal constituent un autre problème. Il ne faut pas confondre un gouvernement et le parti qui y occupe temporairement le pouvoir. Les maires passent et les villes demeurent. Du temps de Bourassa, ceux qui en avaient contre le Parti libéral ne prônaient pas, à ce qu'on sache, la diminution des pouvoirs de l'État du Québec parce qu'ils n'aimaient pas l'équipe au pouvoir!

Le système politique de Montréal

Jean-Claude LECLERC, Une drôle de réforme, dans Le Devoir, 18/01/83

Poussés au pied du mur par le gouvernement de Québec, les politiciens municipaux de l'île de Montréal ont tout fait pour empêcher que la balance du pouvoir, faute d'un accord entre eux, ne passe entre les mains des autorités provinciales. Cette victoire de l'autonomie de la Communauté urbaine n'aura pas été acquise, cependant, sans un maquignonnage qui se sera traduit par un affaiblissement de la démocratie et de la force de Montréal au sein de la CUM. Tout en souhaitant bonne chance aux nouveaux élus - le mot "nommés" serait plus indiqué - on ne peut s'empêcher de signaler les faiblesses qui marquent, dès son départ, la "nouvelle" Communauté urbaine de Montréal.

Avant même que les conseillers de la CUM n'aient procédé à l'élection des membres de l'Exécutif et des Commissions du Conseil, les fonctionnaires distribuaient aux journalistes la liste des gens qui allaient en faire partie. C'était souligner non seulement qu'une entente avait été négociée avant même que l'instance prévue par la loi ne soit réunie, mais qu'on allait afficher le "nouvel esprit" à la face même d'un pouvoir supposément réformé et plus démocratique.

Certes les coulisses et leurs tractations font aussi partie de notre vie politique. Mais quand les résultats sont aussi décevants que ceux qui sont sortis vendredi soir dernier rue Notre-Dame, nul ne saurait s'en féliciter, si ce n'est ceux à qui le compromis profite dans l'immédiat. Pour l'avenir, il n'y a pas de quoi pavoiser.

Montréal d'abord sort perdante des conciliabules qui ont été tenus ces dernières semaines entre l'administration Drapeau-Lamarre et les représentants des villes de banlieue. Non seulement la Ville de Montréal a-t-elle, par la faute de ses administrateurs, perdu la majorité qui lui

avait été promise au sein du gouvernement métropolitain, mais l'administration Drapeau-Lamarre a été incapable de préserver une position d'égalité au sein du Comité exécutif, où elle sera réduite à un rôle d'opposition minoritaire.

Il ne faudrait pas parler de recul si au moins l'équipe alignée par l'administration Drapeau-Lamarre était de toute première qualité. Tel n'est pas le cas. A des vétérans politiquement hypothéqués comme MM. Drapeau, Lamarre et Lorange, vont s'ajouter des conseillers inexpérimentés ou folkloriques, alors que des élus comme Mme Nicole Gagnon-Larocque, qui a battu le chef du RCM, Me Jean Doré, n'ont pas été jugés dignes d'accéder à la direction de la CUM. En fait, la crise de régime qui affecte le Parti civique de Montréal et son chef se sera reportée sur la CUM, au profit de la banlieue.

En revanche, la banlieue aligne ses meilleurs hommes (il est encore prématuré de parler de femmes à la CUM), les DesMarais, Corbeil, Elkos et Descary. Dans cet arrangement où la ligue du vieux poêle reste au pouvoir, outre les femmes et les groupes d'opposition, une autre composante sociale sort perdante: les groupes "ethniques", qui tenaient trois des onzes sièges dans l'ancien Comité et qui, sous le nouveau, n'en auront plus que deux sur treize.

Il n'y aurait pas lieu de se plaindre de ces déséquilibres, en partie inévitables dans la formation de tout gouvernement, si au moins les Commissions du Conseil y apportaient un contre-poids sérieux. Tel n'est malheureusement pas le cas. Les observateurs superficiels auront peut-être été frappés par le fait que Montréal s'est vu reconnaître la présidence des cinq Commissions du Conseil. En réalité, aucune d'entre elles ne garantit que des débats fructueux vont enfin avoir lieu à la CUM. En

matière d'aménagement ou de finances, le pacte peu démocratique conclu entre la banlieue et le régime Drapeau supprime des sièges qu'il aurait été profitable de combler, y compris avec des conseillers de l'opposition.

Deux autres commissions auraient aussi eu besoin d'un leadership sans faille, celles de la Sécurité publique et du Transport en commun. Alors que la police de la CUM est toujours sans directeur permanent, pour ne pas dire sans direction tout court, un groupe de néophytes se voit confier la tâche délicate de critiquer le budget de la police et de conseiller le gouvernement dans le choix d'un successeur à M. Henri-Paul Vignola. Dans le domaine du transport en commun, la fausse préséance reconnue à Montréal fait accéder à la présidence un conseiller sans perspective d'avenir, alors que la vice-présidence échoit non pas à un mordu du transport, mais à un vieux routier des affaires... policières!

Devant un pareil résultat, d'aucuns se demanderont à quoi finalement aura mené la "réforme" imposée par Québec. Certes, le régime Drapeau-Lamarre faiblissant et la banlieue ayant acquis une meilleure position d'influence sinon de pouvoir, il n'est pas impossible que certains dossiers progressent. Mais l'élargissement véritable du pouvoir ne s'est pas produit. Ni l'ouverture du Conseil de la CUM à des débats plus sérieux. Dans une outre neuve, on a mis encore un vin terriblement vieilli. Aussi faut-il prévoir dès maintenant une autre réforme qui aille plus en profondeur dans la solution des problèmes politiques de l'Île de Montréal.

Deux failles, plus béantes que jamais, ont été laissées ouvertes par M. Jacques Léonard, le ministre responsable de la "réforme". D'abord, la CUM continue de mettre sur le même pied grandes villes et petites enclaves urbaines plus ou moins artificielles. Il en résulte des aberrations qui ne pourront être tolérées encore longtemps. Tôt ou tard, on

devra en venir à des regroupements municipaux, dans l'est et dans l'ouest de l'île, voire au centre, qui permettent un équilibre plus démocratique pour les citoyens des grandes agglomérations.

Deuxièmement, une place devra être faite à l'avenir aux forces d'opposition, non seulement à Montréal, mais aussi en banlieue. Le régime de représentation actuelle permet, par exemple, au Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal, d'être au moins représenté au Conseil de la CUM. Mais les villes de banlieue n'ayant droit qu'à un seul représentant, les courants politiques d'opposition en sont exclus à priori. Il y a là une discrimination politique inscrite dans la structure même du parlement métropolitain à laquelle une correction devra être apportée.

Bref, la vraie réforme de la CUM n'a pas encore eu lieu.

Le système politique de Montréal

Florian BERNARD, La Loi 46 et la "nouvelle" CUM: équilibre ou impasse permanente?, dans La Presse, 22/01/83

Le maire de Montréal, Jean Drapeau, n'est généralement pas un homme à faire des marchés de dupes. En concédant la présidence de la CUM à un représentant de la banlieue, Pierre DesMarais II, M. Drapeau a-t-il amoindri la force du bloc qu'il représente au sein de ce gouvernement métropolitain ou bien, au contraire, a-t-il réussi une opération rentable au plan politique? Pour répondre à une telle question, il faut faire un retour en arrière et suivre le cheminement de Jean Drapeau tout au long du débat qui a précédé l'adoption de la loi 46.

Le maire de Montréal n'a jamais cherché à cacher son opposition à cette loi. Il en a dit beaucoup de mal. Il en a redit vendredi dernier, lors du vote à la présidence. "La loi 46 est une mauvaise loi. Nous allons nous y soumettre, mais nous allons chercher à amoindrir ses effets".

Le principal but de la loi 46 parrainée par le ministre Jacques Léonard, mais décriée par la députation péquiste de Montréal, est d'établir la parité de représentation entre Montréal et la banlieue au sein de la CUM. En échangeant la présidence du Comité exécutif contre la présidence des cinq Commissions permanentes du Conseil, M. Drapeau a voulu s'assurer que les représentants de Montréal resteraient maîtres du débat et que le point de vue montréalais serait omniprésent.

Toutefois - et M. Drapeau le sait bien - les Commissions permanentes n'ont qu'un rôle consultatif. Elles doivent soumettre leurs décisions au Comité exécutif qui les adopte ou les rejette. Or, ce Comité exécutif est composé d'un nombre égal de représentants de Montréal et de la banlieue (6 contre 6), parmi lesquels on désigne un président qui peut exercer un vote prépondérant. Ce vote est donc de nature à faire pencher

une décision en faveur de l'un ou l'autre des blocs en présence. Le président DesMarais détient donc un pouvoir absolu sur les décisions du Comité exécutif. Son vote prépondérant équivaut à un véritable droit de véto. En cas d'égalité des voix, il peut en effet trancher en faveur de Montréal ou de la banlieue.

Un président neutre

Il est probable que le président DesMarais n'utilisera jamais - ou très rarement - ce vote prépondérant. C'est ce qu'il a lui-même laissé entendre, vendredi dernier, au moment de son élection. Voulant rassurer à la fois ses collègues de la banlieue et ceux de Montréal, il a dit qu'il chercherait avant tout à concilier toutes les parties afin de créeer un véritable esprit de collaboration au sein de la CUM.

Contrairement aux propos tenus par le maire Drapeau, M. DesMarais a déclaré que la loi 46 est une bonne loi puisque pour la première fois, elle tend à rendre égaux tous les partenaires de la CUM. M. DesMarais a été l'un des plus ardents défenseurs de la loi 46. Dans son esprit, la survie de la Communauté était liée à l'adoption d'une telle loi. Lui-même avait laissé entendre qu'il démissionnerait de ses fonctions si le législateur persistait à accorder le contrôle de la CUM à un seul clan, soit celui de Montréal.

Dans le but de permettre à une personne relativement neutre d'assumer la présidence de la CUM, la loi 46 oblige le titulaire du poste à démissionner de ses fonctions de maire ou de conseiller, ce que M. DesMarais a fait dès lundi. Les présidents des Commissions, cependant, demeurent des élus dans chacune de leurs villes respectives. On retrouve donc

actuellement à la CUM cinq élus de Montréal à la présidence des commissions et un non-élu de la banlieue, Pierre DesMarais II, à la présidence du Comité exécutif.

Le RCM a vainement tenté de faire élire certains de ses représentants au sein des Commissions de la CUM et même au niveau du Comité exécutif. Mais tous les candidats proposés par le RCM ont été défaits par Montréal et la banlieue. Le conseiller du RCM, Jean Roy, a soutenu qu'en éliminant systématiquement les membres de l'opposition, on a faussé l'esprit de la loi 46. Telle n'a pas été l'opinion du maire Drapeau qui a invoqué la confusion que créerait l'idée d'incorporer des membres de l'opposition au sein d'un organisme supra-municipal. Selon le maire Drapeau, si on avait permis au RCM d'accéder aux postes prévus par la loi 46, il aurait fallu accorder le même privilège à l'opposition des 27 autres villes de la CUM.

Dans l'esprit du maire de Montréal, l'opposition doit s'exercer au niveau local et non pas au niveau de la CUM. C'est également le point de vue exprimé par les représentants de la banlieue. La loi 46 n'a d'ailleurs rien prévu qui puisse faire accéder des membres de l'opposition d'une ville en particulier aux postes de direction de la CUM. En ce qui concerne les villes de banlieue, ce sont les maires qui représentent leur municipalité au Conseil de la CUM.

Impasse permanente ou esprit de collaboration

On saura bientôt si la loi 46 aura réussi à briser l'impasse qui paralysait depuis des années la cohabitation des représentants de Montréal et de la banlieue au sein de la CUM. Les prochaines assemblées du Conseil seront révélatrices.

Par ailleurs, la loi 46 aura sûrement contribué à démocratiser davantage le fonctionnement de la CUM, et ceci par diverses mesures, notamment la possibilité pour les citoyens de poser des questions lors des séances du Conseil et d'assister aux réunions des Commissions permanentes, sauf celle de la Sécurité publique.

La loi 46 a également rapatrié vers les élus des pouvoirs qui étaient jusqu'à maintenant exercés uniquement par des non-élus. C'est le cas de l'adoption des budgets. Avant le 1er janvier dernier, les budgets de la police et du transport en commun étaient préparés par des fonctionnaires. Les conseillers de la CUM n'avaient aucun pouvoir pour les modifier ou les rejeter. Si ces budgets n'étaient pas adoptés avant le 31 décembre à minuit, ils entraient automatiquement en vigueur. Désormais - et c'est actuellement le cas avec le débat en cours sur le budget - ce sont les élus de la CUM, et eux seuls, qui détiennent le pouvoir d'accepter, de modifier ou de rejeter les budgets.

Par ailleurs, les Commissions permanentes permettront désormais de discuter en public les divers dossiers de la CUM avant que ceux-ci n'arrivent au Comité exécutif et finalement au Conseil. Il y a une seule exception, celle de la Commission de Sécurité publique qui, pour des raisons évidentes, continuera de siéger à huis clos.

Le système politique de Montréal

Claude EMARD, Les structures politiques et administratives de la Communauté urbaine de Montréal

Statut juridique et compétence de la CUM

En vertu de l'article premier de la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.R.Q., c.C-37.2), la C.U.M. constitue une corporation et, au sens du Code civil, elle est investie des pouvoirs généraux d'une telle corporation et des pouvoirs particuliers que la loi sus-mentionnée lui confère (art. 3). De plus, et selon l'article 48 de la Loi modifiant la loi sur la C.U.M. (L.Q. 1982, c.18), la Communauté peut accepter une délégation de pouvoir non discrétionnaire provenant du gouvernement ou d'un de ses ministres ou organismes et gérer des ententes intéressant des municipalités de son territoire.

Outre ces dispositions, et pour fin d'interprétation juridique, l'article 136 de la loi précitée stipule que la C.U.M. est une municipalité au sens de la Loi sur le ministère des Affaires municipales (L.R.Q., c.C-35) et de la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (L.R.Q., c.I-15). Cette dernière loi stipule, entre autres, qu'aucune municipalité ne peut venir en aide directement ou indirectement à un établissement commercial ou industriel situé sur son territoire. Finalement, la Communauté est une corporation municipale au sens de la Loi sur la protection de la santé publique (L.R.Q., c.P-35), du Code du travail (L.R.Q., c.C-27), et, de la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre (L.R.Q., c.P-38.1).

Compétences

Depuis la sanction de Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal survenue le 11 juin 1982, des modifications à la fois

sensibles et majeures ont été apportées aux compétences que la C.U.M. devait ou pouvait exercer lors de sa création (i.e. Loi de la Communauté urbaine de Montréal - L.Q. 1969, c.84).

Pour faciliter la compréhension de ces changements, nous suggérons au lecteur de consulter le Tableau 1. Ainsi, dans la première partie de celui-ci, sont présentées les compétences facultatives et obligatoires que la C.U.M. possédait à l'origine. Pour chacune de ces compétences, nous avons inscrit entre parenthèses un chiffre, lequel se rapporte au numéro correspondant de chacune des nouvelles compétences exposées en deuxième partie du tableau. À ces dernières, nous avons ajouté les lois auxquelles elles se réfèrent.

Tableau I

Les compétences de la C.U.M.

Anciennes dispositions

Compétences obligatoires:

- Évaluation foncière (9)
- Schéma d'aménagement (8)
- Inspection des aliments (4)
- Service de santé (4)
- Sécurité publique (6)

Compétences facultatives:

- Traitement électronique de l'information (abrogé. L.Q. 1982, art. 50)
- Lutte contre la pollution de l'air (1)
- Règlementation de la construction (abrogé, op.cit., art. 60)
- Sécurité publique - Incendie (idem)

- Adduction d'eau (2)
- Organisation des loisirs et création des parcs (5)
- Construction d'habitation subventionnée (abrogé, op.cit., art. 65)
- Création de bibliothèques publiques (idem)
- Promotion économique (sans équivalence, mais demeure comme compétence)

Autres compétences:

- Restructuration municipale (abrogé, op.cit.)
- Transport en commun (7)

Nouvelles dispositions

1 - Assainissement de l'air	
2 - Assainissement des eaux	
3 - Récupération et recyclage des déchets	Loi modifiant la loi de la
4 - Santé publique	C.U.M. (L.O. 1982, c.18)
5 - Loisirs et parcs	
6 - Police	
7 - Transport en commun	
8 - Schéma d'aménagement	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.O., c.A-19)
9 - Évaluation foncière	Loi sur la fiscalité municipale (L.R.O., c.F-2.1)

A) LES STRUCTURES POLITIQUES DE LA C.U.M.

Introduction

Au cours de l'année 1982, l'échiquier politique de la C.U.M. fut marqué par deux événements. Le premier a été l'entrée en vigueur, au

cours du mois de juillet, de la Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.Q. 1982, c.18); le second fut la fusion de Pointe-aux-Trembles avec la ville de Montréal au mois de septembre.

Pour la ville de Montréal, la fusion ou l'annexion de Pointe-aux-Trembles représentait de nombreux avantages:

a) sur le plan local, cette fusion constituait une consolidation de son emprise sur la partie nord-est de l'Île, consolidation qui laissait espérer un développement domiciliaire et industriel accéléré de ce secteur, de nouvelles sources de revenus, et enfin une meilleure répartition des dépenses en infrastructures dans le quartier Rivière-des-Prairies.
   Deuxièmement, cette annexion replaçait Montréal parmi les villes les plus populeuses du continent (le seuil psychologique du million d'habitants étant à nouveau franchi), ce qui améliorerait, prétendait-on, sa cote sur les marchés d'emprunts internationaux.
b) Sur la scène régionale, la fusion accroissait le nombre de représentants de la ville de Montréal au sein du Conseil de la C.U.M. et diminuait d'un membre la représentation des maires de municipalités de banlieue au sein de ce même Conseil. Ainsi, suite à cette annexion, les municipalités de banlieue qui comptent pour 43% de la population de la C.U.M., ne contrôleraient plus que 38% des voix au Conseil de la Communauté (voir Figure I et Tableau 2). Mais...

Alors que le mouvement de fusion Pointe-aux-Trembles - Montréal était bien amorcé au printemps de 1982, le Gouvernement du Québec, après

consultation avec toutes les municipalités membres de la C.U.M., adopta au mois de juin la Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal. Sur le plan politique, cette loi:

a) transforma les règles de fonctionnement au Conseil de la C.U.M.;
b) créa des Commissions permanentes du Conseil;
c) changea la composition du Comité exécutif

Description générale

Le "gouvernement" de la Communauté urbaine de Montréal est assuré par deux organismes[1]:

a) le Conseil est composé de 86 membres comprenant d'office;
   - le maire et les 57 conseillers de la ville de Montréal (58).
   - le maire ou un délégué de chacune des autres municipalités de la Communauté (27) et,
   - le président du Comité exécutif (1).
b) Le Comité exécutif est formé de 13 membres, soit:
   - un président (qui une fois élu par les membres du Conseil doit démissionner de son poste d'élu local),
   - douze membres provenant à part égale, et de la banlieue, et de la ville de Montréal

1. Pour une meilleure identification de la structure politico-administrative de la C.U.M., consulter la Figure II.

Le Conseil de la Communauté

Composition

En vertu de l'article 15 de la Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.Q. 1982, c.18), le Conseil de la C.U.M. est composé du président du Comité exécutif*, de tous les élus de la ville de Montréal et d'un délégué (le maire) de chacune des municipalités membres. Selon l'article 318 de la loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.R.Q., c.C-37.2), la ville de l'Île Dorval est soumise à la compétence de la Communauté mais, pour les fins de représentation au Conseil, elle est censée faire partie du territoire de la cité de Dorval.

Tous les membres du Conseil étant des élus locaux, leur mandat au sein de cette assemblée cesse donc en même temps que celui de représentant au sein d'un conseil municipal. Dans le cas d'une réélection sur la scène locale, ils reprennent leur poste au sein du Conseil de la C.U.M. et ils conservent tous les privilèges qu'ils y avaient acquis. Soulignons que la rémunération des membres est maintenant fixée par le Conseil et non par le gouvernement.

Le Conseil élit un président et un vice-président pour une durée de quatre ans. Si le président du Conseil est choisi parmi les délégués de la ville de Montréal, le vice-président doit être choisi parmi les délégués des autres municipalités, et vice-versa. Le mandat du vice-président expire en même temps que celui du président.

---

* Pour faciliter le repérage des modifications apportées par les nouvelles dispositions législatives de 1982, nous soulignerons tous les éléments nouveaux.

FIGURE 1

Territoire de la Communauté urbaine de Montréal

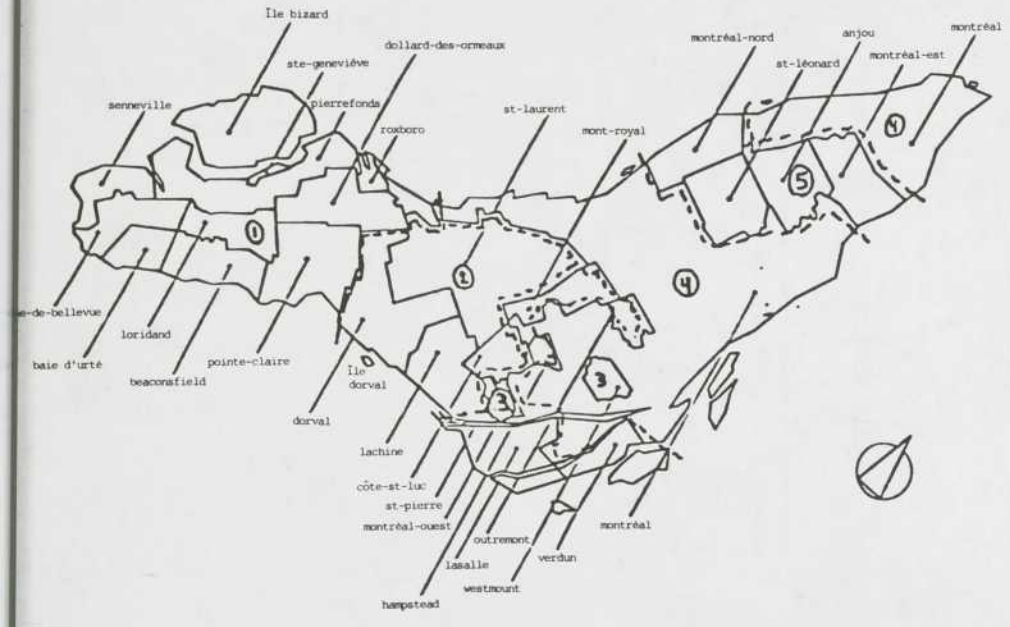


Tableau II

Évolution de la Population de l'Ile de Montréal
1971-1981

Municipalités	Recensement 1971	Recensement 1976	Recensement 1981	Variation 1971-1981 Nombre	Variation 1971-1981 %	Superficie Km2	Densité Km2
Anjou	33 886	36 696	37 346	3 460	10	13,65	2 736,0
Baie d'Urfée	3 881	3 955	3 674	(207)	(5)	6,03	609,3
Beaconsfield	19 389	20 417	19 613	224	1	10,64	1 843,3
Côte St-Luc	24 375	25 721	27 531	3 156	13	7,42	3 710,4
Dollard des Ormeaux	25 217	36 837	39 940	14 723	58	15,05	2 653,8
Dorval	20 469	19 131	17 722	(2 747)	(13)	20,64	858,6
Hampstead	7 033	7 562	7 598	565	8	1,77	4 292,7
Ile Dorval	7	7	7	15	114	0,18	83,3
Kirkland	2 917	7 476	10 476	7 559	259	10,28	1 019,1
Lachine	44 423	41 503	37 521	(6 902)	(16)	17,38	2 158,9
La Salle	72 912	76 113	76 299	3 387	5	16,42	4 646,7
Montréal	1 218 120	1 083 372	980 354	(237 766)	(20)	158,31	6 192,6
Montréal-Est	5 076	4 372	3 778	(1 298)	(26)	12,38	305,2
Montréal-Nord	89 139	97 250	94 914	5 775	7	11,03	8 605,1
Montréal-Ouest	6 368	5 980	5 514	(854)	(13)	1,63	3 382,8
Mont-Royal	21 561	20 514	19 247	(2 314)	(11)	7,43	2 590,4
Outremont	28 552	27 089	24 338	(4 214)	(15)	3,68	6 613,6

Tableau II (suite)

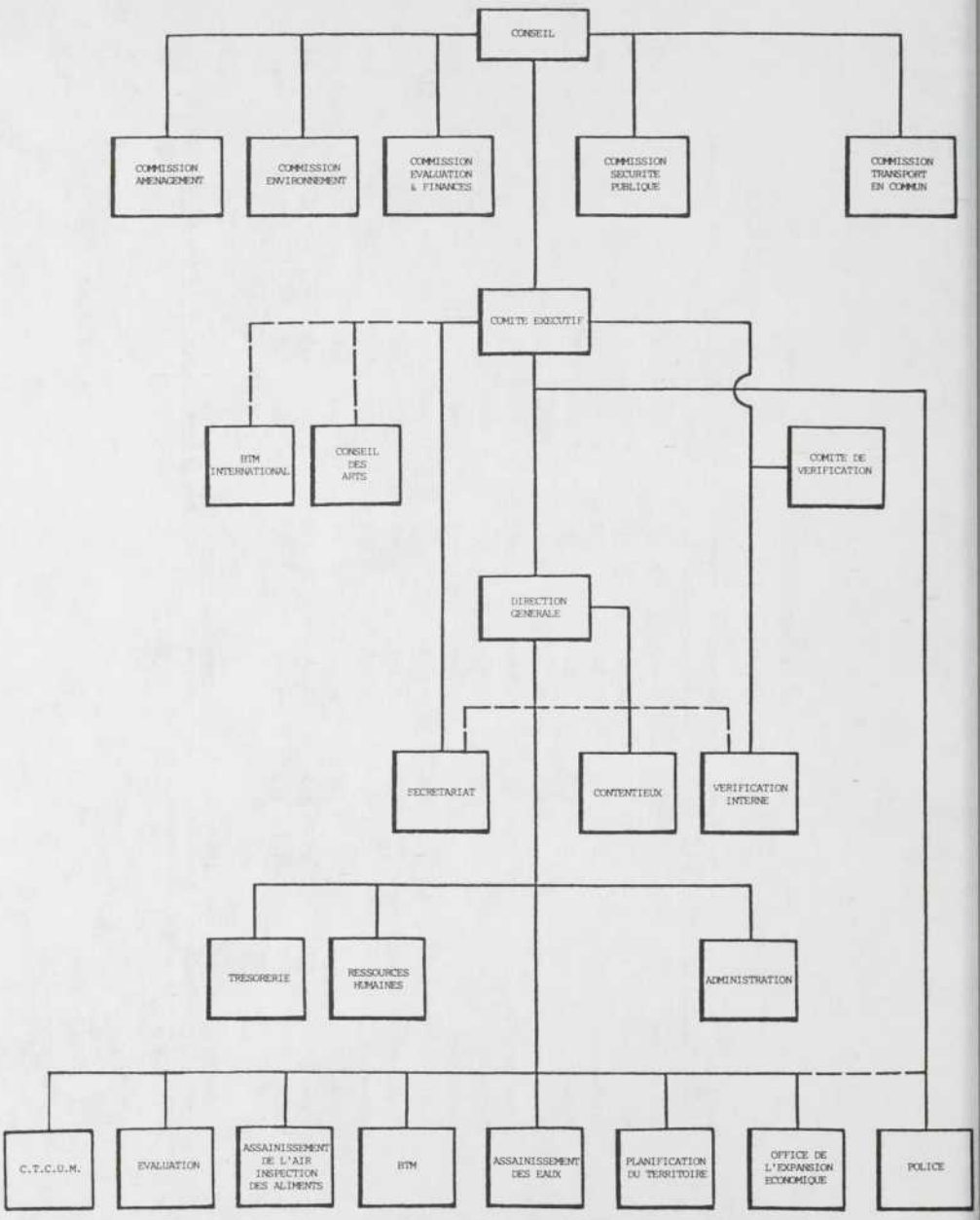
Évolution de la Population de l'Ile de Montréal
1971-1981*

Municipalités	Recensement 1971	Recensement 1976	Recensement 1981	Variation 1971-1981 Nombre	%	Superficie Km2	Densité Km2
Pierrefonds	33 010	35 402	38 390	5 380	16	24,48	1 568,2
Pointe-aux-Trembles	35 567	35 618	36 270	703	2	16,99	2 134,8
Pointe-Claire	27 303	25 917	24 571	(2 732)	(10)	19,17	1 281,7
Roxborro	7 633	7 106	6 292	(1 341)	(18)	2,23	2 821,5
Ste-Anne-de-Bellevue	4 976	3 738	3 981	(995)	(20)	10,23	389,1
Ste-Geneviève	2 847	2 869	2 573	(274)	(10)	1,24	2 075,0
St-Laurent	62 955	64 404	65 900	2 945	5	46,28	1 423,9
St-Léonard	52 040	78 452	79 429	27 389	53	12,92	6 147,8
St-Pierre	6 801	6 039	5 305	(1 496)	(22)	2,15	2 467,4
St-Raphael de l'Île Bizard	2 950	4 101	6 558	3 608	122	22,69	289,0
Senneville	1 412	1 333	1 209	(203)	(14)	7,41	164,8
Verdun	74 718	68 013	61 287	(13 431)	(18)	8,50	7 210,2
Westmount	23 606	22 153	20 480	(3 126)	(13)	3,96	5 171,7
C.U.M.	1 959 143	1 869 641	1 760 122	(199 021)	(10)	493,57	3 566,1

* Source: - Statistique Canada, E-563, Recensement du Canada 1981.
- Conférence des maires de la banlieue de Montréal, Mémoire sur le Projet de loi No 46, 1982, p. 11.
- La compilation est de l'auteur.

Figure II

ORGANIGRAMME DE LA CUM



Fonctions

Le Conseil exerce les pouvoirs de la Communauté sauf ceux qui sont déclarés par la loi être du ressort du Comité exécutif (L.Q. 1982, c.18, a.5 et, L.R.Q., c.C.-37.2, a.28). Règle générale, toute matière de la juridiction du Conseil doit être soumise au Comité exécutif pour rapport au Conseil qui peut l'approuver, le rejeter, l'amender ou le lui retourner pour plus ample étude. En outre, nul rapport d'une commission permanente n'a d'effet s'il n'est ratifié ou adopté par le Conseil ou par le Comité exécutif si l'original du rapport lui est transmis et si la décision recommandée est de sa compétence.

Le budget de la Communauté et celui de la Commission de Transport (C.T.C.U.M.) sont soumis au Conseil, au plus tard le 15 novembre; celui-ci, adopte les budgets, de préférence avant le 1er janvier de l'exercice financier pour lequel ils sont faits. Le Conseil peut, de son propre chef, modifier les budgets et il n'est pas tenu d'adopter simultanément tous les crédits du budget.

La règle de l'entrée en vigueur automatique des budgets étant abolie (L.Q. 1982, c.18, a.83), le Conseil peut, avant le 1er janvier, adopter provisoirement, pour une période de trois mois, un quart de crédit prévu au budget. Il en est de même avant chacune des périodes commençant les 1er avril, 1er juillet et 1er octobre.

Si, le 1er janvier, le budget de la Communauté ou de la C.T.C.U.M. n'a pas été adopté, le quart de chacun des crédits prévus au budget de l'exercice précédent est dit être adopté et entre en vigueur. Il en est de même le 1er avril, le 1er juillet et le 1er octobre, si à chacune de ces dates le budget n'a pas été adopté.

Enfin, le Conseil peut, en cours d'exercice, adopter un budget supplémentaire. Ce budget est préparé, déposé et transmis selon les règles applicables au budget annuel.

Fonctionnement

Les assemblées régulières du Conseil ont lieu au moins à tous les deux mois. La date de chacune de ces assemblées est fixée par le Conseil et le secrétaire doit faire publier un avis préalable de la tenue de chaque assemblée dans un journal diffusé sur le territoire de la Communauté. Toutefois, des assemblées spéciales du Conseil peuvent être convoquées par le Secrétaire à la demande du président du Conseil, du président du Comité exécutif, du Comité exécutif lui-même, d'une commission, ou à la demande écrite d'au moins quinze membres du Conseil. L'avis de convocation mentionne les sujets qui doivent faire l'objet de discussion et il tient lieu d'ordre du jour. Dans tous les cas, les assemblées du Conseil sont publiques et elles doivent comprendre une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du Conseil. La procédure à suivre pour poser une question est inscrite dans les articles 61 à 76 du Règlement 2 concernant les règles du Conseil de la C.U.M. relative à sa gouverne et à sa régie interne.

Le quorum des séances du Conseil est formé par la majorité des membres, dont au moins le tiers des représentants de la ville de Montréal et le tiers de ceux des autres municipalités. Chaque membre représentant la ville de Montréal a droit, sur toute question soumise au Conseil, à un nombre de voix égal à la population de Montréal divisé par mille fois le nombre des membres du Conseil représentant Montréal. Chaque membre désigné par les municipalités autres que Montréal a droit à une voix par mille

habitants de la municipalité qu'il représente, chaque fraction égale ou supérieure à la demie conférant une voix additionnelle. Le président du Comité exécutif a également droit à une voix.

Exemple de calcul pour le partage des voix

Montréal: $\frac{1\ 016\ 624}{1\ 000 \times 58} = \frac{1\ 016\ 624}{58\ 000} = 18{,}9 = 19$ voix par délégué

Montréal-Nord: $\frac{94\ 914}{1\ 000} = - = 94{,}9 = 93$ " " "

Anjou: $\frac{37\ 346}{1\ 000} = - = 37{,}3 = 37$ " " "

Tout membre du Conseil présent à une assemblée est obligé de voter et les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix. Celle-ci doit comporter à la fois la majorité des voix exprimées par les représentants de la ville de Montréal et celle des voix exprimées par les représentants des autres municipalités.

Les Commissions permanentes du Conseil

Composition

Instituées en vertu des articles 28 et suivants de la loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.Q. 1982, c.18), les Commissions permanentes du Conseil sont au nombre de cinq et, règle générale, elles sont composées à part égale de représentants provenant de la ville de Montréal et des municipalités de banlieue membres de la C.U.M.

Le nombre maximum de délégués acceptés par commission est de sept (7). Le Tableau 3 donne le nom de ces commissions ainsi que le nom des délégués nommés par le Conseil (ou le gouvernement) qui en font partie.

Fonctions

Une commission a pour fonction d'étudier toute question touchant le domaine de sa compétence et de faire au Conseil les recommandations qu'elle juge appropriées. Elle exerce cette fonction, soit à la demande du Conseil ou du Comité exécutif, soit de sa propre initiative. Signalons que pour tout sujet de compétence autre que l'aménagement, l'environnement, l'évaluation et les finances, la sécurité publique ou le transport en commun, le Conseil peut constituer une nouvelle commission permanente ou spéciale, en fixer la composition et le nombre de membres requis, et lui conférer les mêmes fonctions que celles précédemment énumérées pour les commissions permanentes.

Fonctionnement

Chaque Commission est tenue d'avoir quatre séances publiques dans une année civile, à l'exception de la Commission de la Sécurité publique qui, elle, doit tenir au moins deux séances publiques (les autres séances pouvant l'être à huis clos). Le président du Comité exécutif peut assister à toute séance. La procédure de convocation des membres et de participation du public à ses séances est la même que lors des assemblées du Conseil.

Le président d'une Commission (ou le vice-président en cas d'absence de ce dernier) dirige les activités de sa Commission et en préside les séances. Chaque membre d'une Commission a une voix. Les décisions de la Commission sont prises à la majorité des voix et, en cas d'égalité,

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT

Président: M. Pierre Lorange
Vice-président du Comité exécutif
de la ville de Montréal

Vice-président: M. Jean Corbeil
Maire de la ville d'Anjou

Membres: M. Georges Dancosst
Conseiller de la ville de Montréal

M. Michel Leduc
Maire de la ville de Lasalle

Mme Patricia Rustad
Maire de la ville de Beaconsfield

M. Jean Trottier
Conseiller de la ville de Montréal

COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT

Président:

M. Maurice Vanier
Conseiller de la ville de Montréal

Vice-président:

M. Sam Elkas
Maire de la ville de Kirkland

Membres:

M. William Boll
Maire de la ville de Roxboro

M. Yvon Labrosse
Maire de la ville de Montréal-Est

M. Réal Laramée
Conseiller de la ville de Montréal

M. Michel Morin
Membre du Comité exécutif de la ville de Montréal

M. Raymond Rail
Conseiller de la ville de Montréal

COMMISSION DE L'ÉVALUATION ET DES FINANCES ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Président: M. Yvon Lamarre
Président du Comité exécutif de la ville de Montréal

Vice-président: M. Bernard Lang
Maire de la cité de Côte Saint-Luc

Membres: M. Sammy Forcillo
Conseiller de la ville de Montréal

M. Marcel Laurin
Maire de la ville de Saint-Laurent

M. Yves Magnan
Conseiller de la ville de Montréal

M. Bernard Patry
Maire de la ville de Saint-Raphael-de-l'Ile-Bizard

COMMISSION DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Président: M. Guy Descary
Maire de la ville de Lachine

Vice-président: Me Marc Beaudoin
Conseiller de la ville de Montréal

Membres: Me Irving Adessky
Maire de la ville de Hampstead

Me André-J. Bélanger
Représentant du Gouvernement du Québec

M. Normand Lussier
Conseiller de la ville de Montréal

M. Cyril McDonald
Maire de la ville de Pierrefonds

M. Claude Varin
Conseiller de la ville de Montréal

COMMISSION DU TRANSPORT EN COMMUN

Président: M. Roger Sigouin
Conseiller de la ville de Montréal

Vice-président: M. Peter Yeomans
Maire de la cité de Dorval

Membres: Me Jérôme Choquette
Maire de la ville d'Outremont

M. Claude Frenière
Conseiller de la ville de Montréal

Me Jocelyne Ménard
Conseiller de la ville de Montréal

M. Claude Provost
Conseiller de la ville de Montréal

M. Raymond Renaud
Maire de la ville de Saint-Léonard

la décision est censée être rendue dans la négative. La Commission rend compte de ses travaux et de ses décisions au moyen d'un rapport signé par son président ou par la majorité de ses membres. Le rapport est transmis au Conseil (pour ratification ou adoption), et une copie est envoyée au Comité exécutif. Toutefois, le rapport contenant les recommandations confidentielles de la Commission de la Sécurité publique ainsi que les avis et analyses de cette Commission concernant la détermination des objectifs du service de Police, du nombre d'employés de ce service, des normes d'embauche du personnel et des conditions de travail, est transmis au Comité exécutif.

Soulignons que pour assurer son bon fonctionnement, toute Commission peut procéder à l'audition de témoins ou au dépôt de documents. Toute personne qui refuse de comparaître ou de produire des documents requis peut être poursuivie par le tribunal ayant juridiction pour le recouvrement des pénalités édictées par les règlements de la Communauté, et elle est passible d'une amende, avec ou sans frais, ou d'un emprisonnement.

La Commission de l'aménagement[3]

Composée de six membres dont un président et un vice-président (cette règle étant applicable pour toutes les Commissions), la Commission de l'Aménagement a pour mandat d'étudier l'établissement du concept préliminaire du schéma d'aménagement pour le territoire de la C.U.M. et ce, selon les dispositions contenues dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c.A-19.1).

---

3. L'essentiel de l'information qui suit pour les différentes commissions, provient de: Commissions permanentes du Conseil, C.U.M., février 1983, pp. 9-13.

La Commission de l'environnement

Dans le cadre de leurs fonctions (étude et recommandations), les sept membres de la Commission de l'Environnement ont compétence en matière de:

a) Mise en service de la station d'épuration des eaux usées: en ce domaine, les membres doivent s'assurer que le projet est conforme aux politiques de la Communauté et au respect de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c.Q-2) et de la Loi sur le régime des eaux (L.R.Q., c.R-13)
b) Contrôle des rejets industriels et redevances d'assainissement;
c) Programme d'assainissement des eaux: c'est-à-dire, réviser la planification à long terme de ce programme;
d) Politique pour la disposition des déchets, soit de déterminer l'implication de la Communauté dans ce domaine;
e) Projet d'entente de l'intercepteur sud;
f) Carrières: à savoir, déterminer les problèmes, présents et futurs, des carrières situées sur le territoire de la C.U.M., et envisager des mesures correctives et préventives;
g) Pollution de l'air;
h) Inspection des aliments;
i) Cas de pollution accidentelle et intensive.

La Commission de l'évaluation et des finances

Composée de six membres, cette Commission a pour charge de développer une position quant aux formules d'allègement des transferts fiscaux; d'étudier le plafonnement du taux de la taxe d'affaires afin de l'éliminer dans le cadre d'une plus grande autonomie des municipalités;

d'établir une planification de la croissance budgétaire à long terme; d'étudier le mécanisme en cours concernant la période de l'évaluation et le calcul de la médiane pour la confection des rôles d'évaluation foncière (ces deux dernières fonctions sont du ressort du service d'Évaluation).

La Commission de la sécurité publique

Avec ses sept membres, la Commission de la Sécurité publique présente quelques particularités qui la distinguent des autres commissions permanentes. Ainsi, au niveau de la composition de ses membres, l'un de ceux-ci est désigné par le gouvernement plutôt que par le Conseil mais reçoit néanmoins son traitement de la Communauté. Quant aux autres particularités de cette Commission, elles ont trait aux séances publiques et au compte-rendu de ses travaux (voir plus haut).

Pour ce qui est de la sécurité publique à la C.U.M., plusieurs points sont à retenir quant aux modifications apportées dans ce domaine par la Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (L.Q. 1982, c.18). Soulignons d'abord l'abolition de la compétence facultative en matière de protection des incendies (art. 48); puis, la disparition du Conseil de la sécurité publique (art. 67). Ce qu'il faut noter de cette dernière disparition, c'est que les fonctions d'étude et de recommandations que ce Conseil exerçait sont maintenant du ressort de la Commission de la Sécurité publique, et que les fonctions administratives et règlementaires sont la responsabilité du Comité exécutif. Pour ce qui est du service de Police comme tel, le directeur doit se rapporter au Comité exécutif, et ce, malgré que sa nomination et sa destitution soient faites par le gouvernement provincial.

La Commission du transport en commun

Composée de sept membres, la présente commission a pour mandat la revision des orientations retenues quant au développement des réseaux de transport en commun sur le territoire de la Communauté; la poursuite de l'étude des normes du service de la S.T.C.U.M.; la prise en considération du développement du projet de création d'un organisme régional de transport et des propositions de modification de la politique de financement du transport en commun; le développement d'une position commune concernant l'industrie du taxi; l'analyse des propositions d'intégration tarifaire avec les villes de Laval et de la Rivesud; l'évaluation de la question du retrait de la S.T.C.U.M. de la ville de Longueuil et, la détermination des conditions de ce retrait.

Le Comité exécutif

Composition

Avant l'entrée en vigueur de la Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal, le Comité exécutif était composé de douze membres soit, les sept membres du Comité exécutif de la ville de Montréal, les cinq autres membres étant désignés par les maires ou délégués des autres municipalités. Le président et le vice-président étaient choisis par le Conseil parmi les membres du Comité, et ils représentaient et la ville de Montréal et une municipalité de banlieue.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi portant le numéro L.Q. 1982, c.18, le Comité exécutif est composé de 13 membres dont un président et deux vice-présidents. Le président est nommé par le Conseil parmi ses membres. Le Conseil peut décréter que le vote pour cette nomination est

fait au scrutin secret et en prévoir les modalités. Si, lors de la première assemblée du Conseil où un vote est pris pour la nomination du président, aucun candidat ne recueille la majorité des voix, la nomination est faite à la majorité des deux tiers des voix lors de l'assemblée suivante. Si aucun candidat ne recueille la majorité des deux tiers des voix lors de cette assemblée, le président peut être nommé par le gouvernement. Celui-ci peut même nommer une personne qui n'est pas membre du Conseil. Après sa nomination et avant son entrée en fonction, le président doit démisionner de son poste de membre du conseil d'une municipalité. Toutefois, il demeure membre d'office du Conseil de la Communauté. Le mandat du président est de quatre ans et il peut être renouvelé sans que celui-ci doive être élu ou nommé membre du Conseil d'une municipalité.

Les douze autres membres du Comité exécutif sont le président et le vice-président du Conseil, et le président et le vice-président de chacune des Commissions permanentes du Conseil. Les vice-présidents du Comité exécutif sont nommés par le Conseil parmi les membres de ce Comité et l'un doit être choisi parmi les représentants de la ville de Montréal et l'autre parmi ceux des autres municipalités. Le nom des membres du Comité exécutif apparaît aux pages 272 et 273.

Fonctions

Le Comité exécutif est responsable de l'administration des affaires de la Communauté, et veille à ce que la loi, les règlements, les résolutions et les décisions du Conseil ainsi que les contrats soient observés et exécutés.

Sauf exception, le Comité exécutif nomme tous les fonctionnaires de la Communauté et fixe leurs traitements.

Il peut, en outre, suspendre pour cause un fonctionnaire ou employé de la Communauté et il doit alors faire rapport au Conseil pour exposer ses motifs par écrit.

Le Comité exécutif veille à la préparation des plans et devis, et aux demandes de soumissions. Il autorise le paiement de toutes les sommes dues par la Communauté. S'il y est autorisé par le Conseil, le Comité exécutif peut octroyer, sans demande de soumissions, des contrats dont la somme n'excède pas 25 000$. Toutefois, pour tout contrat concernant l'exécution de travaux, la fourniture de matériel ou de matériaux, ou la fourniture de services autres que des services professionnels, et comportant une dépense excédant 5 000$ mais inférieure à 25 000$, le Comité exécutif doit procéder par voie de soumission; cette demande devant être faite par voie d'invitation auprès d'au moins deux entrepreneurs ou, selon le cas, deux fournisseurs.

Le Comité exécutif peut, avec l'approbation du Conseil, adopter un règlement relatif à sa gouverne et à sa régie interne. Avec la même approbation, il peut également adopter un règlement édictant des normes administratives établissant un plan d'organisation des services de la Communauté, ou prévoyant les effectifs requis pour la gestion de ces services.

Le Comité exécutif peut, de son propre chef, faire rapport au Conseil sur toute matière relevant de sa compétence ou de la compétence de ce dernier, mais il doit fournir au Conseil tout renseignement qui lui est demandé par écrit par un membre de celui-ci.

Le Comité exécutif dresse le budget de la C.U.M.. Il le dépose au bureau du Secrétaire de la Communauté, avec ses recommandations concernant ce budget et celui de la Commission de Transport et, avec l'analyse

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF

M. Michel Hamelin Président	2, Complexe Desjardins Suite 2117 Montréal H5B 1E6 872-6840
M. Yvon Lamarre Premier vice-président (Président de la Commission de l'évaluation et des finances)	Hôtel de Ville 275 est, rue Notre-Dame Porte 204 Montréal H2Y 1C6 872-2955
M. le maire Jean Corbeil Deuxième vice-président (Vice-président de la Commission de l'aménagement)	Hôtel de Ville 7701, boul. Louis-H. Lafontaine Anjou H1K 4B8 352-4440 poste 240
M. le maire Jean Drapeau (Président du Conseil)	Hôtel de Ville 275 est, rue Notre-Dame Porte 104 Montréal H2Y 1C6 872-3100
M. le maire Yves Ryan (Vice-président du Conseil)	4242, Place Hôtel de Ville Montréal-Nord H1H 1S5
M. Pierre Lorange (Président de la Commission de l'aménagement)	Hôtel de Ville 275 est, rue Notre-Dame Porte 210 Montréal H2Y 1C6 872-3108
M. Maurice Vanier (Président de la Commission de l'environnement)	12 125, Notre-Dame est Quartier P.A.T. Montréal H1B 2Y9 Rés.

Le système politique de Montréal

M. le maire Sam Elkas (Vice-président de la Commission de l'environnement)	40, rue Rockland Mont-Royal H3P 2V9 Aff. 870-2862
M. le maire Bernard Lang (Vice-président de la Commission de l'évaluation et des finances)	Conférence des maires de banlieue 2, Complexe Desjardins 18ième étage Montréal H5B 1B5 288-1951
M. le maire Guy Descary (Président de la Commission de la sécurité publique)	Hôtel de Ville 1600, boulevard Saint-Joseph Lachine H8S 2N4
M. Marc Beaudoin (Vice-président de la Commission de la sécurité publique)	6692, boulevard Pie IX Montréal H1X 2C6
M. Roger Sigouin (Président de la Commission du transport en commun)	10 090, rue Saint-Denis Montréal H3L 2H7 Rés. 388-3106
M. le maire Peter B. Yeomans (Vice-président de la Commission du transport en commun)	Hôtel de Ville 60, avenue Martin Dorval H9S 3R4

du budget du service de Police effectuée par la Commission de la sécurité publique. Le budget de la Communauté et celui de la Commission de transport sont soumis au plus tard le 15 novembre.

Rappelons en terminant que le Comité exécutif exerce à l'égard du service de Police de la Communauté, de son directeur et de son personnel la même autorité qu'à l'égard des autres services, de leur directeur et de leur personnel.

Fonctionnement

Les séances du Comité exécutif ont lieu à l'endroit, aux jours et aux heures fixés par celui-ci. Ces assemblées sont dirigées par le président et, en cas d'absence, d'incapacité ou de refus d'agir de ce dernier, elles le sont par l'un des vice-présidents selon les règles de l'alternance en vigueur. Si l'un ou les deux vice-présidents ne peuvent diriger l'assemblée pour les motifs invoqués plus haut, alors, les membres présents désignent l'un d'entre eux pour remplacer temporairement le ou les vice-présidents.

Le quorum des assemblées du Comité exécutif est de sept membres, dont au moins deux représentants de la ville de Montréal et deux représentants des autres municipalités.

Chaque membre du Comité a un vote, y compris son président. En cas d'égalité des voix, le président ne jouit pas d'un second vote; dans ce cas, la décision est censée rendue dans la négative. Si au moins quatre représentants de la ville de Montréal ou quatre représentants des autres municipalités votent contre une décision affirmative du comité, cette décision n'a pas d'effet jusqu'à l'assemblée suivante du Comité. La question doit faire à nouveau l'objet d'un vote lors de cette assemblée. Si

la décision affirmative est confirmée par un second vote mais que les opposants maintiennent leur désaccord sur cette décision, celle-ci n'a pas d'effet jusqu'à l'assemblée suivante du Conseil. Alors, la question est décidée par le Conseil lors de cette assemblée. À moins que les deux tiers des voix soient négatives, la décision du Comité est confirmée et prend effet.

B) LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES DE LA CUM

Des pages précédentes, il ressort que le Conseil est l'organe de première instance de la Communauté puisque c'est lui qui exerce les pouvoirs de celle-ci et que c'est en son sein que les grandes décisions se prennent. Quant au Comité exécutif, il est le grand responsable de l'application de ces décisions, et, par voie de conséquence, de l'administration des affaires courantes de la C.U.M. Ce qu'il faut retenir des Commissions permanentes, c'est qu'elles ont des pouvoirs d'étude et de recommandation au Conseil et que ces pouvoirs ont trait aux compétences de la Communauté telles que prescrites par l'article 28 de la Loi modifiant la Loi sur la C.U.M. En fait, c'est de la mise en application de ces compétences que nous allons discuter dans les pages qui suivent puisque celle-ci est du ressort des différents services administratifs de la Communauté.

Introduction

Au moment de rédiger ces lignes, nous sommes confrontés d'une part à un organigramme "théorique" adopté par le Conseil au début de l'hiver 1983 et, d'autre part, à un organigramme "pratique" qui est, à peu de chose près, le même que celui existant avant la grande réforme politique et administrative de la C.U.M. à l'été 1982. Pour éviter toute confusion, nous allons donc présenter rapidement l'organigramme proposé à la Figure

II puisque c'est ce dernier qui devrait prévaloir pour l'exercice financier de 1984 ou de 1985. Suite à cette présentation, nous décrirons de façon plus détaillée les différents services qui composent actuellement (été 1983) la structure administrative de la Communauté. Cette description sera ponctuée de commentaires sur les modifications ou ajustements qui auront lieu dans les mois à venir.

La structure administrative: option 1984

Cette structure administrative propose deux types de services:

a) ceux qui sont sous l'autorité du Comité exécutif, soit le Secrétariat, la Vérification interne (et le Comité de Vérification), le service de Police, La Direction générale;
b) ceux qui sont sous l'autorité du Directeur général et qui forment les services dits d'administration, tels le Contentieux, la Trésorerie, les Ressources humaines et l'Administration; et les services dits d'exécution, tels l'Évaluation, l'Assainissement de l'air et l'Inspection des aliments, le BTM, l'Assainissement des eaux, la Planification du territoire, l'Office de l'expansion économique.

Outre ces deux catégories, soulignons la présence de services qui, par leurs fonctions et fonctionnement, sont dits autonomes ou semi-autonomes, mais qui font rapport annuellement au Comité exécutif. Il s'agit de la Commission des Transports de la Communauté urbaine de Montréal (CTCUM), du Bureau de Transport métropolitain (BTM) - section internationale - et, du Conseil des Arts.

Finalement, ajoutons la création possible de nouveaux services pour 1984, tel, un service des Immeubles, un service des Achats, et, un service de Promotion économique.

La structure administrative: la réalité de 1983

La Direction générale

Créé en 1982 (L.Q. 1982, c.18, a.33 et 37), la Direction générale remplace en quelque sorte l'ancien Secrétariat général, bien que certaines attributions de ce dernier soient maintenant du ressort du nouveau Secrétariat.

Les devoirs et attributions de ce service sont:

a) administrer les affaires de la Communauté sous l'autorité du Comité exécutif;
b) exercer, à titre de mandataire du Comité exécutif, l'autorité sur les directeurs de services, (à l'exception du Secrétaire et du directeur du service de Police);
c) assurer la liaison entre le Comité exécutif et les directeurs de services;
d) obtenir, examiner et présenter au Comité exécutif les projets préparés par les directeurs de services;
e) assurer la réalisation des plans et des programmes de la Communauté

De plus, toutes les communications entre le Comité exécutif et les fonctionnaires ou employés de la Communauté se font par l'entremise du Directeur général, ou du Directeur du service intéressé si ce dernier n'est pas sous l'autorité du Directeur général.

Pour l'exécution des tâches dites "d'administration", la Direction générale est appuyée par le Secrétariat, le Bureau du personnel (c'est-à-dire, les services Ressources humaines et Administration à la Figure II), les services juridiques (le Contentieux dans la même Figure), la Trésorerie et le service de Vérification interne.

Le Secrétariat

À l'origine, le Secrétariat existait comme division administrative au sein de l'ex-Secrétariat général et, ce, au même titre que le Bureau du personnel et les services juridiques. Avec les nouvelles dispositions législatives (L.Q. 1982, c.18), le Secrétariat est maintenant un service distinct qui, en principe, doit répondre directement au Comité exécutif mais qui, dans les faits, continue de fonctionner en collaboration avec la Direction générale.

Le Bureau du personnel

Le Bureau du personnel se compose actuellement de la section des relations de travail et de la section de la dotation et de l'organisation. Selon les voeux du Conseil, ces sections deviendront des services et ils auront pour noms: service des Ressources humaines et service de l'Administration (cf. Figure II). Présentement, le Bureau du personnel fonctionne sous la responsabilité de la Direction générale, de la même façon qu'il le faisait avec le défunt Secrétariat général.

Les services juridiques

Les services juridiques (éventuellement le service du Contentieux) se composent de l'Étude légale et du Bureau des réclamations.

Le service de la Trésorerie

Le rôle fondamental de la Trésorerie consiste à contrôler et à comptabiliser les diverses transactions à caractère financier de la C.U.M. Ce service est également responsable de la rémunération des employés de la Communauté, du contrôle de leurs fiches individuelles et de leurs avantages sociaux, le tout conformément aux diverses lois et conventions collectives de travail en vigueur.

Le service de Vérification interne (et le Comité de vérification)

Le service de Vérification interne relève fonctionnellement du Comité exécutif. Ce statut lui assure un degré d'indépendance et une portée d'action nécessaire à la bonne conduite de ses travaux.

Ce service a pour mandat de reviser et d'évaluer les contrôles administratifs, tant dans les secteurs financiers qu'opérationnels, et de faire les recommandations appropriées dans le but d'améliorer la qualité du système de contrôle dans son ensemble; d'informer l'administration de la manière dont les diverses responsabilités sont assumées; et d'assurer le suivi de l'application des recommandations.

Le service d'Évaluation

Contrairement à ses anciennes habitudes, le service d'Évaluation se rapporte directement à la Direction générale et non plus au Comité exécutif. De plus, une certaine partie de ses fonctions font maintenant partie des tâches de la Commissions permanente de l'Évaluation et des Finances.

Le service de l'Assainissement de l'air et de l'inspection des aliments

Ce service est chargé de l'application des lois, règlements et ordonnances relatifs à l'assainissement de l'air et à la qualité des aliments préparés, servis ou vendus sur le territoire de la Communauté.

Le service de l'Assainissement des eaux

Ce service a pour fonction d'aviser le Comité exécutif sur tout projet d'agrandissement ou de construction de réseau d'égoût dans le territoire de la Communauté. De plus, ce service exploite la station d'épuration des eaux usées et le réseau des intercepteurs, et, par ses relevés et inspections, il effectue le contrôle des déversements.

Le service de la Planification du territoire

Ce service exécute ou fait exécuter, surveille et coordonne tous les travaux, études et recherches relatifs à l'aménagement du territoire de la Communauté, à la détermination, à l'acquisition, à l'aménagement, à l'exploitation et à la gestion de parcs régionaux. Ce service est également chargé de faire rapport sur tout projet d'aménagement soumis à la Communauté par une municipalité ou un autre organisme.

L'Office de l'expansion économique

Ce service, en collaboration avec le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec, le service de la Planification de la Communauté et les municipalités de son territoire, fait valoir auprès des investisseurs étrangers et des industriels établis à l'intérieur de la Communauté, le potentiel économique de la région.

Le service de la Police

Le service de Police de la Communauté est chargé, sous l'autorité du directeur, de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique; de prévenir le crime et les infractions, d'en rechercher les auteurs et de les citer en justice; de veiller à l'application des lois en vigueur au Québec ainsi que les règlements, résolutions et ordonnances de la Communauté et des municipalités.

Depuis la disparition du Conseil de la sécurité publique (L.Q. 1982, c.18, a.67), c'est le Comité exécutif qui exerce l'autorité à l'égard du service de Police, de son directeur et de son personnel. Cependant, un certain nombre de pouvoirs ne peuvent être exercés sans l'autorisation de la Commission de la Sécurité publique (cf. 3.4.7). De plus, c'est cette Commission qui reçoit les commentaires ou les représentations des personnes ou de tout groupe de personnes à l'égard des objectifs et de l'administration du service de Police, et elle peut procéder aux consultations qu'elle juge appropriées.

La nomination et la destitution du Directeur de police sont faites par le gouvernement et, dans les deux cas, il doit y avoir consultation au préalable auprès du Comité exécutif et des membres de la Commission de la Sécurité publique.

Le Directeur est responsable de la direction du service de Police ainsi que de l'organisation et de la conduite de ses opérations policières. Il doit soumettre au Comité exécutif, à la période fixée par celui-ci, mais au moins à tous les deux mois, un rapport de ses activités que le président transmet à la Commission de la Sécurité publique. Le Directeur prépare le budget annuel du service et le transmet au Comité exécutif lors du dernier trimestre de l'année financière en vigueur.

Le Bureau de transport métropolitain

Le Bureau de transport métropolitain (BTM) est le service de la Communauté chargé de la construction des prolongements du réseau initial du métro. Il a également pour tâche d'aviser la Communauté (par le biais de la Commission permanente du Transport en commun et de la Société de transport de la CUM).

Le BTM - International

Créé en août 1980, le BTM - International possède un capital social de 250 000$ et son unique actionnaire est la C.U.M. Sa principale fonction est d'obtenir des contrats d'ingénierie pour la réalisation de réseaux de métro à l'étranger et, ainsi, d'entraîner des retombées économiques importantes pour l'ensemble des manufacturiers d'équipements de transport. À titre d'exemple, signalons la participation de BTM - International à titre d'expert-conseil et la présence de Bombardier à titre de fournisseur dans la récente réalisation du métro de Mexico.

BTM - International est sous la direction technique du Bureau de transport métropolitain et ce n'est qu'une question de temps (lire accroissement des contrats et "autonomie" financière) pour que ce service devienne autonome par rapport au B.T.M., et ce, en respect avec les voeux du Conseil et de l'organigramme présenté à la Figure II.

La Société de transport de la C.U.M.

Statut juridique - Mandat

Créé en juin 1985 par la Loi modifiant la Loi sur la C.U.M. et d'autres dispositions (L.Q. 1985 C.31), la S.T.C.U.M. est une corporation

publique ayant "pour objet d'exploiter une entreprise de transport en commun de passagers, utilisant quelque moyen de transport en commun en surface, en sous-sol ou au-dessus du sol, dans le territoire des municipalités mentionnées à l'Annexe B; ce territoire est celui de la Société" (article 236).

Fonctions et pouvoirs

La S.T.C.U.M. a compétence sur tout le territoire de la Communauté et une partie du territoire de la ville de Longueuil. Elle peut exploiter à l'extérieur de son territoire, tout réseau de transport en commun, toute franchise et tout permis que comprenait ou possédait une entreprise de transport en commun dont elle a acquis les actifs ou le capital-actions.

Parmi les pouvoirs de la Société, celle-ci peut donner à loyer, sur ses propriétés, des espaces pour tous commerces dont elle pourra déterminer et réglementer l'usage des montres et des vitrines de ces établissements ainsi que louer des espaces publicitaires sur ses propriétés et ses véhicules; elle peut adopter des règlements concernant le transport des passagers dans ses véhicules et la conduite des personnes sur ou dans ses propriétés, de façon à assurer au public le confort et la sécurité; elle peut fournir, à l'intérieur de son territoire, un système de transport spécial pour les personnes handicapées, incapables d'utiliser son réseau général de transport en commun.

Pour améliorer le service offert aux usagers, la Société peut conclure des ententes avec des municipalités ne faisant pas parties de son territoire, avec des conseils intermunicipaux et transport de la région montréalaise, avec des institutions d'enseignements. La Société peut

également signer des contracts en vue de l'organisation d'un transport collectif par taxi, en vue de l'accomplissement de voyages spéciaux ou à charte-partie, en vue de l'exploitation d'un service de visites touristiques et de transport saisonnier.

Composition

Le conseil d'administration de la Société est composé de neuf membres, dont un président et un vice-président:

trois membres sont désignés par le Conseil de la C.U.M. parmi ses membres représentant la ville de Montréal;
trois membres sont désignés par le Conseil de la C.U.M. parmi ses membres représentant les autres municipalités du territoire de la Société;
deux membres sont choisis par le Conseil de la C.U.M. parmi les citoyens résidant dans le territoire de la Société, un sur la proposition de la ville de Montréal, l'autre sur la proposition d'un membre du Conseil de la C.U.M. autre qu'un représentant de la ville de Montréal;
le président du Comité exécutif de la C.U.M.

La durée des mandats des membres du conseil d'administration qui sont membres du Conseil de la C.U.M. est de quatre ans. Ces mandats sont renouvelables. La durée des mandats des deux membres choisis parmi les résidants est de deux. Ces mandats ne sont renouvelables qu'une seule fois.

"Le Conseil [de la C.U.M.] fixe par règlement la rémunération et l'allocation de dépenses des membres du conseil d'administration et l'allocation de présence des membres du conseil d'administration qui sont

choisis parmi les citoyens. Il faut également fixer, par ce règlement, une rémunération et une allocation de dépenses additionnelles pour le président et le vice-président. Cette rémunération et ces allocations sont payées à même les revenus de la Société" (article 264).

Fonctionnement

Le conseil d'administration se réunit en assemblée ordinaire au moins une fois par mois. Les assemblées sont publiques. Une période de question ne devant pas excéder une heure doit être prévue à chaque assemblée: les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du conseil. Une demande écrite signée par au moins 250 résidants du territoire de la Société doit être inscrite à l'ordre du jour d'une assemblée ordinaire si elle a été reçue conformément aux délais prévus.

"Le quorum du Conseil d'administration est de cinq membres dont deux représentant la ville de Montréal et deux représentant les autres municipalités du territoire de la Société" (article 252). "Chaque membre du conseil d'administration dispose d'une voix" (article 253). Sauf pour les questions relatives à la destitution ou à la suspension de hauts-fonctionnaires de la Société, décisions qui exigent les deux tiers des voix exprimées (article 281), les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité des voix exprimées (article 254).

Les règlements adoptés par la Société doivent souvent recevoir l'approbation d'autres instances telles le Conseil de la C.U.M. (taris, article 291.14, expropriation d'immeubles, article 291.21, acquisition de bien ou capital-actions d'entreprises de transport, article 291, 22), le ministre des Affaires municipales (acquisition de biens ou capital-actions d'entreprises de transport, article 291.22), le ministre des Transports

(entente avec les organismes de transport hors du territoire de la Société, article 291.7, achat unifié de matériel, article 291.12, acquisition de biens ou capital-actions d'entreprises de transport, article 291.22), ou la Commission des transports du Québec (visites touristiques, article 291.6).

Dispositions financières

Le financement de la S.T.C.U.M. est assuré par trois sources principales: les revenus provenant des usagers des réseaux de transport qu'elle administre, les revenus provenant de la répartition entre les municipalités du territoire de la Société d'une partie du déficit d'exploitation des réseaux de transport, les revenus provenant des subventions gouvernementales du gouvernement québécois.

Le budget de la Société est adopté par le Conseil de la C.U.M. et transmis au ministre des Affaires municipales et au ministre des Transports. "Si, le ler janvier, le budget de la Société n'est pas adopté, le trésorier de la Communauté urbaine de Montréal détermine des quotes-parts provisoires au ler janvier, ler avril, ler juillet ou ler octobre, en se basant sur le quart du déficit prévu au budget de la Société pour l'exercice financier précédent, tant que le budget n'est pas adopté" (article 306.10).

Les règlements d'emprunts de la Société doivent être approuvés par le Conseil de la C.U.M. et par le ministre des Affaires municipales.

"La Société doit, chaque année, adopter par règlement un programme de ses immobilisation pour les trois exercices financiers subséquents et le faire approuver par le Conseil [de la C.U.M.]" (article

306.29). "Le gouvernement approuve, sur recommandation du ministre des Affaires municipales et du ministre des Transports, le programme. Cette approbation peut être totale ou partielle" (article 306.31).

"La Société doit informer le ministre des Affaires municipales du nom du vérificateur nommé (article 306.35). Le ministre des Affaires municipales peut, s'il l'estime nécessaire, nommer un autre vérificateur que celui nommé ... et exiger que celui-ci lui fasse rapport" (article 306.37). Le rapport financier et le rapport du vérificateur doivent être transmis au ministre des Affaires municipales, au Conseil de la C.U.M. et au ministre des Transports.

Président-directeur général

"Le Conseil nomme, sur recommandation du conseil d'administration, un président-directeur général pour un mandat qui ne peut excéder cinq ans. Ce mandat peut être renouvelé" (article 272).

"Le président-directeur général, sous l'autorité du conseil d'administration et dans le cadre des orientations que celui-ci établit, est responsable de l'administration et de la direction de la Société" (article 276). "Le président-directeur général assiste aux assemblées du conseil d'administration; il possède, lors de ces assemblées, le droit de parole sans toutefois avoir le droit de vote" (article 277).

Au titre des dispositions transitoires, la Loi modifiant la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal et d'autres dispositions législatives sanctionnés le 20 juin 1985 stipule que "Le président-directeur général de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal en fonction le 19 juin 1985 demeure en poste jusqu'au 20 mars 1987..." (article 38).

Le Conseil des Arts

Ayant pour ancêtre le Conseil des Arts de Montréal et le Conseil des Arts de la région métropolitaine de Montréal, organismes administrés par la ville de Montréal depuis 1956, le Conseil des Arts de la C.U.M. fut créé au mois de juin 1980.

Le Conseil des Arts est composé de 21 membres, tous nommés par le Conseil de la C.U.M. Parmi ceux-ci, sont désignés un président et un vice-président, l'un représentant la ville de Montréal, l'autre, une municipalité de banlieue; dans les deux cas, leur mandat est de quatre ans. Soulignons que ces deux membres du Conseil des Arts sont les seuls à recevoir une rémunération et une allocation fixées par le Conseil, et payées par le Comité exécutif de la C.U.M.

Documents de base utilisés

LOI DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (L.Q. 1969, c.84)

LOI SUR LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (L.R.Q., c. C.37.2)

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA C.U.M. (L.Q. 1982, c.18)

LOI SUR LA FISCALITÉ MUNICIPALE... (L.Q. 1979, c.72)

C.U.M.; Rapport annuel 1979, 142 pages

C.U.M.; Rapport annuel 1981, 92 pages

C.U.M.; Rapport 1982, 41 pages

C.U.M.; Budget 1983, 41 pages

C.T.C.U.M.; Rapport annuel 1982, 55 pages

Conseil des Arts; Rapport du secrétaire, 1982, 24 pages

Office de l'expansion économique; Référence-1981, 64 pages et annexes

Bureau de la Statistique du Québec; Analyse Budgétaire des municipalités du Québec - 1982, pp. 133-147

Statistique Canada; Recensement du Canada de 1981, publication de août 1982, pp. 201-210

Conférence des Maires de la Banlieue de Montréal; MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI No. 46, 1982, 57 pages.

Bibliographie complémentaire

ANNUAIRE DU QUÉBEC, La Communauté Urbaine: une forme d'organisation et de gestion des agglomérations, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Annuaire du Québec, 1971, pp. 3-34.

BENJAMIN, J., La Communauté Urbaine de Montréal, une réforme ratée, Montréal, L'Aurore, 1975.

CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC, Les Communautés Urbaines de Montréal et de Québec, premier bilan, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1975, 126 p.

COLLIN, J.P. et DIVAY, G., La Communauté Urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'île centrale, Montréal, INRS-Urbanisation, Déc. 1977, Rapports de recherche no. 4, 250 p.

COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, Rapport du Comité, 2 tomes, Éditeur Officiel du Québec, 1973, 97 p. 124 p.

DUBOIS, A., La Communauté Urbaine de Montréal: les forces en présence, Mémoire présenté en vue de l'obtention de la maîtrise ès-sciences (Politique), Université de Montréal, 1974, 355 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, "Avant-projet de la Communauté Urbaine de Montréal", Québec, Document sessionnel no. 199, juin 1969.

SANCTON, A., Governing Montreal: The impact of french-english differences on metropolitan politics, D. Phil. thesis in Politics, The Queens College Oxford, 1978, 416 p.

Le système politique de Montréal

Chapitre IV

LES FORCES POLITIQUES

On aborde maintenant le champ des acteurs dans le système politique, à la fois ceux qui sont élus et qui oeuvrent à l'intérieur des structures, mais aussi ces agents dont l'activité s'exerce surtout de l'extérieur des institutions elles-mêmes. Qui sont-ils? De quelle façon interviennent-ils? Quels sont les motifs de leurs actions et comment sont-ils perçus? Voilà quelques-unes des questions auxquelles nous voulons apporter des éléments de réponse. Il importe de souligner en effet que les données disponibles en ces matières varient largement d'un aspect à l'autre.

Nous les avons regroupées sous trois titres: l'idéologie politique des Montréalais, les groupes de pression et le phénomène électoral. C'est dire que nous laissons entièrement de côté le domaine des mobilisations populaires urbaines fort bien couvert par la publication de Pierre HAMEL, Jean-François LÉONARD et Robert MAYER cité en bibliographie à la fin de ce chapitre.

À propos de l'idéologie politique, la synthèse des résultats d'une enquête menée il y a quatre ans sur les Montréalais et la démocratie fournit des indications et ouvre des pistes stimulantes dans un secteur où les études restent rares.

En second lieu, la place et le rôle des groupes d'intérêt. Plutôt que de tenter de dresser un tableau général qui comporterait nécessairement bien des ombres, nous avons préféré faire mieux connaître un texte

qui analyse ces groupes en action autour d'enjeux précis: il s'agit d'un extrait de la thèse de doctorat de Marc CHOKO. Il va de soi que le lecteur aura grand intérêt à consulter l'ensemble de cette recherche.

Enfin, pour ce qui est du phénomène électoral trois thèmes prennent une importance particulière. D'abord, la situation et la nature des partis politiques sur la scène municipale (Louise QUESNEL-OUELLET); puis les aspects juridiques et légaux de la mécanique électorale dans une ville comme Montréal (Guy BOURASSA); finalement, l'analyse des résultats électoraux eux-mêmes présentée successivement à travers un texte inédit de Jean-Pierre COLLIN qui propose un aperçu sur les élections à Montréal depuis 1970, l'analyse de la situation à la suite des élections de 1978 (Ludger BEAUREGARD) et de celles de 1982 qui, à bien des égards, paraissent marquer un tournant dans l'histoire montréalaise (l'article de Francine GAGNON-LACASSE et Guy BOURASSA).

Le système politique de Montréal

Guy BOURASSA, Les Montréalais et la démocratie, dans POSSIBLES, automne 1982

Nos analyses politiques, trop souvent me semble-t-il, se désintéressent de "ce qui se passe dans la tête des citoyens". L'étude des opinions et perceptions, de leurs origines et de leur évolution est beaucoup moins poussée que celle des structures et mécanismes formels: institutions, partis et groupes, élections notamment. Un tel constat vaut encore davantage si on considère la vie politique montréalaise. Nous voulons tenter de cerner d'un peu plus près les conceptions et les façons de percevoir des Montréalais, en somme chercher à mieux comprendre pourquoi leurs comportements politiques prennent diverses configurations, entre autres pourquoi la démocratie montréalaise a-t-elle des carctéristiques bien particulières.

Pour y parvenir, il fallait "aller sur le terrain", recueillir auprès de divers interlocuteurs les réponses à des interrogations qui vont bien au-delà des questions classiques, et forcément brèves, posées à l'occasion des sondages. Les résultats d'une première tentative en ce sens sont présentés ici. Sans aucunement prétendre à une rigueur scientifique totale à cette étape-ci de nos travaux, un échantillon a été constitué pour mener à bien trente-deux entrevues approfondies. Ces entrevues portaient successivement sur la connaissance de l'activité politique municipale, sur la participation à celle-ci, sur les conceptions de la démocratie et du gouvernement de façon générale et, finalement, sur un certain nombre de jugements et évaluations touchant la vie politique montréalaise. L'analyse complète de ces données, fruit de la collaboration d'une équipe d'étudiants de maîtrise, est paru sous la forme d'une Note de recherche publiée par le Département de science politique. Les limites nécessaires de ce chapitre nous obligent à nous en tenir à quelques aspects particulièrement significatifs. Qui sont les hommes et les femmes que nous avons

rencontrés? Autant que possible, ce qu'on pourrait appeler le Montréalais moyen. Plutôt que des observateurs privilégiés nous intéressaient les citoyennes et citoyens qui composent la masse des électeurs. Notre groupe se caractérise donc par les traits suivants: il est surtout formé d'employés de bureau et dans les services, leur salaire varie entre 10 000$ et 20 000$, ils sont très majoritairement locataires et les deux tiers ont arrêté leurs études au niveau collégial. S'il est bien certain qu'il ne s'agit pas là d'un groupe pleinement représentatif de l'ensemble des citoyens, il n'en reste pas moins qu'on peut y voir plusieurs éléments qui permettent de nous rapprocher de ce tout. La prochaine étape sera de poursuivre beaucoup plus systématiquement la cueillette des données.

1. Que connaissent les citoyens des mécanismes politiques du système montréalais?

L'information étant une des conditions de la démocratie, que vaut celle des Montréalais? Trois thèmes ont été privilégiés: la connaissance des partis municipaux et de leur action, celle des mécanismes et acteurs principaux dans ce système, de façon plus générale, celle du contenu même des principales mesures et orientations façonnées par cette structure politique.

A propos des partis, on en connaît en général l'existence sur la scène municipale mais lorsqu'il faut les identifier les réponses deviennent beaucoup plus floues. Le Parti civique est bien connu, certains diront même le "parti de Drapeau", mais les deux partis d'opposition, RCM et GAM, ne sont identifiés que par la moitié de nos interlocuteurs. De fait, seulement 15% d'entre eux parviennent à mentionner correctement ces trois formations. Cela n'est guère étonnant vu la domination du Parti civique depuis plus de vingt ans. Plus significative, croyons-nous, est l'ignorance à peu près totale de mesures récentes, adoptées par le gouvernement

du Québec, pour stimuler, sur la scène municipale, l'implantation des partis et la participation des citoyens. Ainsi, trois personnes seulement savent que la loi 105 encadre et règlemente l'action des partis municipaux.

Ce qui vaut pour les partis se voit encore plus nettement quand il s'agit des leaders. Si la présence et le poids de Jean Drapeau sont évidents pour tous, les idées sont assurément moins claires en ce qui a trait à l'existence du Comité exécutif et de son président. Cette tendance s'accentue encore quand on se tourne vers la Communauté urbaine.

Le faible degré d'information est évident en d'autres matières qui constituent néanmoins des rouages majeurs de la vie politique municipale. On est à peu près incapable d'identifier les principaux services administratifs de Montréal (la confusion avec la C.U.M. est continuelle). Une petite minorité peut dire combien il y a de conseillers municipaux mais l'on est presque toujours incapable d'identifier celui qui représente son propre quartier. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'on connaît aussi très mal les actions ou décisions établies par ces instances. Un critère révélateur: l'ordre de grandeur du budget de Montréal. Moins du tiers des répndants le situe dans une zone à peu près acceptable (avec une marge d'erreur de 20%), certains le réduiront à des sommes infimes alors que plusieurs le voient au contraire beaucoup plus important que la réalité. Le tiers des répondants avoue n'avoir aucune idée à ce sujet.

Somme toute, le degré et la qualité de l'information restent bien pauvres. C'est surtout du côté de l'explication de cette situation qu'il faut se tourner. Nous y reviendrons plus loin.

2. Les citoyens participent-ils?

On sait bien que tel n'est pas le cas et il serait fastidieux de nous attarder ici. Retenons plutôt qu'outre un faible taux de participation électorale se dégage un désintéressement à peu près total pour les campagnes électorales et que le militantisme ne veut en réalité rien dire ici. L'action dans un parti est inconnue, la participation à une assemblée est aussi un phénomène très rare.

Pourquoi en est-il ainsi? Plusieurs (les 3/4) voient la cause dans le manque d'information. Cela paraît indéniable. Il nous semble pourtant qu'il faut chercher aussi l'explication d'un autre côté et à un niveau plus profond, celui-là même des conceptions que l'on de la démocratie et du gouvernement. Voilà ce qu'il faut examiner de plus près.

3. Qu'est-ce que la démocratie et que font les gouvernements?

Ces deux questions ont fait l'objet de bien des traités et de savantes analyses. Reste à voir ce qu'en pensent les citoyens et dans quelle mesure ils fondent leurs comportements sur ces notions. Examinons trois thèmes qui devraient permettre d'esquisser quelque peu le tableau des idées qui orientent les actions et les choix.

a) Invités à définir, en leurs termes propres, la démocratie et à en dégager les traits caractéristiques nos interlocuteurs mettent en relief trois aspects. Pour eux, la démocratie c'est d'abord et avant tout la liberté d'expression (ce que souligne le tiers des réponses), puis la possibilité de choisir ses représentants (l'opinion du quart) et en dernier lieu le respect de l'opinion des citoyens. Cela revient à rappeler

des vues très générales qui révèlent des perspectives plutôt passives et dont le contenu précis reste très mal défini comme cela apparaît dans ce qui suit.

b) Voyons auparavant ce qui est proposé pour définir la notion de gouvernement. Il est clair que celui-ci est perçu comme un mécanisme plutôt inaccessible et lointain ("ceux qui décident et dirigent") alors qu'on ne cite à peu près pas le rôle joué par les représentants élus. Signalons au passage que dans les exemples évoqués aucun interlocuteur ne se réfère à la vie municipale qui est définie selon d'autres critères comme on le verra à la section suivante.

c) Pour serrer d'un peu plus près la conception de la démocratie, nous avons ensuite cherché à savoir quel rôle était réservé à l'opposition. Tous s'accordent à la juger comme indispensable et il sera intéressant de voir quelle application l'on fait de ce principe sur la scène municipale. Cette remarque vaut aussi pour les partis politiques: ils sont nécessaires à la démocratie mais on perçoit mal leur place dans le système municipal. D'autres traits se dessinent quand on pousse l'interrogation sur la nature et la portée du vote. Pour le tiers des répondants, le fait de choisir ses représentants à intervalles à peu près réguliers constitue l'essentiel de la vie démocratique. C'est le rôle majeur que peut jouer le citoyen. Par ailleurs, ceux qui veulent élargir ce rôle restent bien embarassés quand il faut proposer des actions précises. D'autre part, l'accent sur la compétence dans le choix des représentants est très net. Pour la grande majorité de nos interlocuteurs, il vaut beaucoup mieux choisir des leaders compétents quitte à leur laisser ensuite le soin de bien diriger. Il y a là une nette préférence pour la "professionnalisation" de la carrière politique.

À part la vie politique proprement dite, il peut être révélateur de voir comment la démocratie est vécue à un niveau plus rapproché, celui du travail par exemple: le fonctionnement des associations et organismes dont chacun fait partie est-il démocratique selon vous? Les avis positifs et négatifs se répartissent à peu près également et les syndicats comme les partis sont tout autant perçus comme démocratiques ou non. Dans les précisions apportées à ces avis, c'est une faible minorité, cinq personnes, qui allie démocratie et participation à la décision. Autrement, on fait référence à des mécanismes plus formels et extérieurs comme la possibilité de voter pour le choix de ses dirigeants.

Au mieux, le plus souvent le citoyen est défini comme spectateur sauf à certains moments précis et espacés. Quand il insiste sur le rôle que le citoyen peut avoir à travers les partis et groupes, l'interlocuteur est presque toujours incapable d'indiquer ce que cela veut dire concrètement. Il faudra sans doute, dans une étape à venir, approfondir ces perceptions. Elles fournissent néanmoins pour l'instant une toile de fond utile pour revenir maintenant à la politique montréalaise considérée en elle-même. Dans quelle mesure ces vues générales peuvent-elles éclairer des phénomènes propres au cas montréalais?

4. Que pense-t-on du système politique montréalais, est-il efficace, est-il démocratique?

D'abord les problèmes ou les enjeux qui surgissent à ce niveau. Quels sont-ils et que peuvent y faire les citoyens et les groupes?

Deux domaines se détachent comme particulièrement névralgiques: les transports et la situation financière de Montréal puis, à un degré moindre, l'absence de démocratie dans la gestion.

Que peuvent faire les citoyens pour promouvoir des améliorations? C'est surtout cet aspect qui nous paraît significatif ici. En effet, ceux que nous avons interrogés ne voient guère ce que peut être de leur part une action efficace. Au mieux, font-ils référence à l'intervention par les groupes mais sans idée claire sur les modalités. Cette attitude est liée à une conception qui nous paraît fondamentale. Pour les citoyens, la solution aux divers problèmes à Montréal est avant tout administrative. Ils s'en remettent à l'administration de Montréal qui aura ainsi à déterminer les priorités. L'observateur est frappé de constater à quel point la dimension politique de ces problèmes, i.e. choix entre des valeurs et des intérêts divergents, et de leurs solutions est ignorée.

Dans cette perspective, il est particulièrement utile de voir comment l'on évalue les actions de l'administration en termes d'efficacité puis de contenu démocratique. Pour ce qui est de l'efficacité, la réponse est plutôt nette. Interrogés sur les politiques adoptées dans cinq domaines, autour de 70% jugent celles-ci de façon positive. Les domaines où l'action semble le plus appréciée sont les "grands projets" (construction du métro, tenue des Jeux Olympiques, etc.), les loisirs et les transports alors qu'à propos de la rénovation urbaine et de l'environnement la proportion des citoyens satisfaits baisse sous le seuil de 45%.

Le haut degré de satisfaction, clairement exprimé en matière d'efficacité, se retrouve-t-il à propos de la manière dont cela est fait? Qui décide vraiment et est-on satisfait?

Quatre remarques se détachent ici. La place déterminante de Jean Drapeau dans la direction des affaires montréalaises est largement reconnue, peut-être même exagérée. Les deux-tiers des répondants affirment

que c'est lui seul qui décide. Le président du Comité exécutif est somme toute négligé. Le Conseil municipal ou les conseillers eux-mêmes ne sont pas mentionnés parmi les agents de décision importants.

Approuve-t-on cette situation, est-ce valable de laisser autant de pouvoir à un seul homme? De nouveau, les deux-tiers répondent par l'affirmative et seulement un cinquième de l'ensemble rejette clairement cette manière de gouverner. Pour aller un peu plus loin, il importe de rappeler ici qu'à peu près la même majorité considère que "Montréal est bien gouvernée".

Ces opinions, étonnantes peut-être à certains égards et peu étudiées jusqu'à maintenant, peuvent sûrement expliquer plusieurs caractéristiques du système politique montréalais et de son fonctionnement. C'est peut-être justement pour les avoir trop négligées dans le passé que maintes analyses et stratégies se sont révélées fausses.

Enfin, malgré ces perceptions peu optimistes quant à la démocratie, à peu près tous diront que celle-ci est nécessaire à Montréal mais cela reste nettement du domaine des principes et très peu d'améliorations précises sont suggérées. La véritable explication de cette contradiction, et aussi de plusieurs remarques dans ce qui précède, réside peut-être dans la réponse donnée à l'une des dernières questions soumises, la plus importante peut-être. Le palier municipal est-il strictement un lieu d'administration ou bien celui d'un débat politique? Les deux tiers concluent qu'il s'agit avant tout d'un lieu d'administration, que "la politique c'est ailleurs".

* * *

Que retenir de tout cela, à quoi ces analyses de l'opinion des citoyens nous mènent-ils? Nous proposons deux lignes dominantes qui sont aussi des questions à approfondir. Les conceptions politiques restent dans l'ensemble bien générales et abstraites. Toute tentative pour clarifier ou préciser celles-ci tourne court.

Sur la gestion de Montréal, l'évaluation prend la forme d'un paradoxe qui mériterait sûrement d'être examiné de plus près: nette satisfaction au plan administratif, accompagnée d'une réelle revendication démocratique, celle-ci restant peu articulée.

Il est indispensable d'aller plus avant dans la connaissance de "ce que pensent les montréalais", faute de quoi nos analyses continueront souvent de porter à faux et laisseront de côté des données essentielles. Cette exigence vaut aussi bien au strict plan de l'étude politique qu'à celui de l'élaboration des stratégies d'action. Par exemple, avant d'élaborer une stratégie électorale ne faut-il pas commencer par connaître les idées et comportements de ceux que l'on veut convaincre?

Marc CHOKO, Crise du logement et capital immobilier: Montréal. Le développement du centre-ville et ses conséquences, Montréal, 1981.

De cette thèse de doctorat, nous extrayons trois passages à la fois plus aisément compréhensibles considérés isolément et qui ouvrent d'intéressantes perspectives sur le développement immobilier à Montréal, ses principaux agents et certaines conséquences qu'il entraîne.

1. Quelques considérations d'ensemble sur les interventions de l'État dans la production du cadre bâti au centre-ville de Montréal

Pour l'essentiel, nous pouvons dire que pour l'Ouest du centre-ville de Montréal (à compter de Bleury), l'État a fortement encouragé le développement immobilier essentiellement laissé à l'initiative privée, tandis que pour l'est, l'État a été l'initateur du redéveloppement et, pour l'instant, son principal réalisateur.

L'élargissement et le percement d'axes est-ouest d'importance, dont plus particulièrement l'autoroute Ville-Marie ainsi que la construction du métro ont constitué à notre avis des instruments privilégiés de l'intervention de l'État dont l'impact s'est fait sentir pour l'ensemble du centre-ville.

Commentant l'implantation du métro à Montréal, l'économiste P. Mathias en résumait ainsi les effets attendus:

> "Lorsque le premier train du métro de Montréal se mettra en branle, il se peut bien que le marché de l'immeuble en soit aussi secoué.
>
> Jusqu'à maintenant, l'avènement du métro semble avoir suscité assez peu de spéculation à Montréal. C'est qu'on ne sait pas encore quels seront ses effets. On

> s'attend à une hausse des prix des terrains, mais tous ne sont pas d'accord sur les sites ou les montants qu'ils coûteront.
>
> Il est certain, toutefois, que les terrains du bas de la Ville auront une valeur accrue.
>
> Les magasins du bas de la Ville vont en bénéficier grandement: le nombre des clients devrait se multiplier! Le métro les amène en ville de plus loin et plus confortablement, ce qui attirera les clients et conducteurs trop fatigués qui auraient refusé de s'y rendre à cause de la congestion des chemins.
>
> Les bureaux de même pourront recruter des employés de plus en plus loin. (...)
>
> Le centre-ville de Montréal ne peut pas s'étendre comme le centre d'autres villes. Il est limité au nord par la montagne et au sud par le fleuve Saint-Laurent.
>
> Le métro devrait avoir sur ceci deux effets: il devrait améliorer les activités commerciales et financières du centre-ville et par là aider à maintenir la concentration".[1]

Cette concentration, l'État allait fortement y contribuer également par de multiples autres interventions, comme le zonage et la taxation, le financement de la construction d'importants édifices privés et la construction de ses propres édifices, la location d'importantes superficies de plancher et surtout ses interventions directes au niveau du sol par la location et la vente de terrains (d'où il avait souvent auparavant évincé des intervenants de moindre importance par la pression des taxes ou l'expropriation pure et simple) de rues et de ruelles aux plus importants développeurs.

---

1. P. Mathias, "Le transport rapide se paie seul", in Revue des Affaires immobilières, Chambre de commerce de Montréal, 1965, p. 61.

Évolution du coût du terrain au pied carré, selon les quartiers entre 1960, 1970 et 1979/1980 (en dollars)

Quartier	Valeur en $/pi.ca.		
	Ensemble des terrains		Terrains vacants
	1960	1970	1979/1980
Crémazie	2,1	5,0	5,2
Lafontaine	1,2	3,1	5,3
Papineau	1,3	3,6	5,4
St-André	2,0	5,2	14,4*
Ste-Anne	1,0	1,3	3,3*
St-Georges	7,9	21,0	38,3
St-Jacques	2,1	5,2	7,0
St-Joseph	1,7	3,8	8,9*
St-Laurent	3,2	8,8	12,7
St-Louis	1,3	3,1	4,0
Ville-Marie	1,0	3,9	9,3

* Ces chiffres concernent les seuls terrains vacants des zones incluses dans le centre-ville, donc vraisemblablement ceux dont l'évaluation est la plus élevée.

Ainsi, en tenant compte des biais que peut provoquer la comparaison des données pour l'ensemble des terrains des quartiers en 1960 et 1970 avec les seuls terrains vacants des zones de ces quartiers incluses dans le centre-ville, nous constatons que les quartiers de l'ouest et du sud, en pleine expansion, voient la valeur de leurs terrains continuer à augmenter rapidement tout au cours des vingt années de cette période, tandis que ceux du centre-est, du nord-est et de l'est, où le développement stagne, connaissent un net ralentissement. Rappelons que si l'on ne considérait que la partie "centre des affaires" de Saint-Georges, la hausse de 1970 à 1979/1980 serait nettement supérieure à 100%.

2. Les conséquences du redéveloppement du centre-ville de Montréal sur le milieu physique et pour les résidents

Nous ferons ici la synthèse des conséquences du redéveloppement du centre-ville de Montréal sur le milieu physique et pour les résidents en précisant la situation actuelle par rapport à celle qui prévalait en 1957, illustrant ainsi les effets des changements intervenus entre les deux périodes.

Au niveau physique, plusieurs points sont à relever. Tout d'abord, le profil du centre-ville en 1980 n'a plus grand chose à voir avec celui de 1957. D'une part, il s'est étendu autant à l'ouest qu'à l'est, d'autre part, il alterne les nouvelles structures, en général très élevées, avec les terrains vacants ou stationnements et les vestiges des anciens immeubles le plus souvent laissés sans entretien. Ainsi, les terrains vacants occupent près de 15% de la superficie totale du centre-ville, les nouvelles tours commerciales un peu plus et les nouvelles tours résidentielles environ 7%, si l'on exclut les quatre quartiers de la périphérie est. Mais ce portrait général ne saurait rendre compte des multiples réalités des différents sous-secteurs(*). Car en effet, autre aspect fondamental, une ségrégation très importante des fonctions s'est installée, du moins partout où le redéveloppement a été en grande partie mené à bien. Ainsi, les secteurs résidentiels 2 et 3 sont exclusivement résidentiels, de même que le secteur 1, à l'exception d'une zone tampon avec le centre des affaires, entre Peel et Guy. Petit à petit, toutes les fonctions autres qu'industrielles ont été évacuées du secteur industriel. Pour le Vieux-Montréal, les entrepôts laissent peu à peu place aux bureaux, aux galeries, aux restaurants et aux magasins de luxe pour touristes, voire à l'aménagement de logements coûteux. Dans le centre des

(*) La carte des sous-secteurs est fournie à la fin du présent texte.

affaires, les logements, les industries et les entrepôts sont aujourd'hui presque totalement absents, à l'exclusion de quelques vestiges en attente de démolition dominés, comme les vastes terrains de stationnement, par d'immenses tours commerciales. Quant au secteur 4, il nous faut ici à nouveau distinguer entre le nord et le sud. Au nord, les nouveaux édifices d'importance sont rares et la pression spéculative a donc été bien moindre, entraînant moins de démolitions. Les terrains vacants y sont en nombre relativement réduit et la restauration des vieilles maisons y est de plus en plus fréquente, parfois pour une utilisation détournée de son origine, comme sur Prince-Arthur, Saint-Denis, Duluth, où les boutiques et les restaurants se multiplient. Au sud, on peut trouver de tout, de la tour HLM à l'ensemble intégré, en passant par Radio-Canada, l'UQAM, la multitude de terrains vacants petits et grands, les vieilles maisons délabrées et celles qui ont été restaurées, les boutiques, restaurants et galeries de Saint-Denis et Saint-Hubert.

Notons que le commerce de détail ne disparaît pas avec l'élimination des multiples petits magasins de quartier. Il réapparaît sous une autre forme, très différente, soit les boutiques le plus souvent liées à des chaînes, intégrées dans les grands ensembles, comme locataires.

De même, nombre de services publics ou communautaires se retrouvent intégrés dans ces grands ensembles, y compris des places "publiques". Une des conséquences importantes est le contrôle ainsi obtenu sur les mouvements individuels et collectifs, que ce soit l'interdiction des "flâneurs" permettant l'expulsion de quiconque, l'impossibilité de manifester ou d'organiser des lignes de piquetage syndicales touchant efficacement l'interlocuteur visé.

Au niveau du logement plus particulièrement, nous pouvons retenir trois réalités différentes. Les anciens logements, en général relativement grands, le plus souvent en mauvais état, mais les moins chers, représentent environ 53% du total actuel, situés dans des immeubles de 2 ou 3 étages contenant de 2 à 5 logements chacun. Les nouveaux logements, presque exclusivement des petits logements (2 chambres à coucher au plus, mais le plus souvent une seule, ou juste un studio), situés dans des tours de 10 à 15 étages, contenant plus de 100 logements, aux loyers nettement plus élevés, représentent 44% de tous les logements. Il faut leur ajouter des nouveaux logements d'un genre particulier, les HLM, peu nombreux (à peine 3%, dont plus de la moitié pour les seules Habitations Jeanne-Mance), alternant avec les petits et les grands logements situés dans des tours à l'image du privé et des petits immeubles intégrés. Enfin, un millier de logements restaurés sans subventions, voire sans permis, généralement spacieux, un par étage ou même sur deux étages, avec des loyers proportionnellement bien inférieurs aux logements neufs. Notons que dans nombre de cas, ces restaurations ramènent ainsi d'anciennes maisons bourgeoises divisées en maisons de chambres au cours des années '20 à leur mode d'utilisation premier. Notons enfin que le nombre total des logements en 1980 est un tiers plus élevé qu'en 1956.

Mais si les conséquences du redéveloppement sont d'importance au niveau physique, elles le sont plus encore au niveau social. D'une part, la population a chuté de près de moitié, passant de plus de 150 000 en 1956 à environ 80 000 en 1980, le centre des affaires, le secteur industriel et le Vieux-Montréal étant presque totalement vidés de tout résident. D'autre part, la population actuelle présente un profil très différent de ce qu'elle était antérieurement, ce que nous analyserons maintenant de plus près.

Pour cela, nous avons étudié les caractéristiques socio-professionnelle des résidents des nouveaux immeubles privés et publics et celles des locataires et des propriétaires résidents des immeubles restaurés pour les comparer à celles des résidents des sous-secteurs concernés au début de notre période d'étude.[2]

Nous avons procédé à partir des listes électorales d'août 1978, des quelques informations sur les professions des propriétaires figurant au rôle d'évaluation et du recensement de 1961. Pour les nouveaux immeubles résidentiels, les informations ont pu être complétées pour:

- 46 immeubles sur 49 dans le secteur 1, soit 93,9%
- 18 immeubles sur 22 dans le secteur 2, soit 81,8%
- 35 immeubles sur 46 dans le secteur 3, soit 76,1%
- 38 immeubles sur 43 dans le secteur 4, soit 88,4%

pour un nombre total de 7842 résidents.

Nous avons ajouté à cela 18 HLM sur 24, soit 75% des immeubles (mais plus de 90% des logements), pour un total de 567 résidents.

Malgré quelques difficultés de classification pour des professions marginales, nous avons établi 12 catégories socio-professionnelles.

Toutefois, tout porte à croire que la situation ne change pas, ou alors pour empirer, et que la proportion du revenu consacrée au logement est d'autant plus élevée que le revenu est bas.

---

2. Nous utilisons ici les seules données disponibles s'en rapprochant, soit celles du recensement de 1961.

3. Crise du logement, développement urbain et capital immobilier: Montréal

Le développement économique, la replanification de la production et le développement des activités connexes de gestion et de distribution ont nécessité une réallocation de l'espace urbain, notamment au centre-ville. Ce redéveloppement a été largement orienté, sinon réellement planifié, par l'État, en fonction des impératifs de la logique économique capitaliste avant toute chose (les résistances et les actions populaires contre ce processus étant forts limitées). La concentration et la ségrégation des fonctions, conjuguées au niveau du logement à la production d'un habitat spécifique, destiné aux petits ménages, et coûteux, sont à l'origine des différents aspects de la situation du logement décrits précédemment.

Ce redéveloppement urbain a permis la multiplication des activités d'une multitude d'intervenants, dont le capital immobilier, et plus particulièrement l'émergence des développeurs immobiliers. Nous avons identifié trois grands types d'activités relativement cloisonnées, soit le financement immobilier, la construction et ce que nous pourrions qualifier de "commerce immobilier", regroupant toutes les fonctions de promotion, de gestion, d'achat, de vente, de propriété, de spéculation, de courtage. Toutefois, si rares sont les financiers et les entrepreneurs impliqués à un autre niveau que le leur, ceux qui font commerce d'immobilier, le capital immobilier, agissent à l'occasion (et cela est fréquent pour le résidentiel) à titre d'entrepreneurs généraux.

Les financiers sont essentiellement actifs au niveau du financement à court et à long terme, bien que plusieurs d'entre eux possèdent un porte-feuille immobilier important à titre de placements, notamment les

compagnies d'assurance. Toutefois, au centre-ville de Montréal, nous croyons que leurs propriétés résultent avant tout du défaut de payer des créanciers plus que des stratégies d'investissement.

Les gros entrepreneurs sont peu actifs dans le résidentiel en raison de la taille trop réduite de ce type de construction à Montréal. La faible envergure et le morcellement des projets de HLM contribuent à cette absence, au contraire de l'Europe où un vaste mouvement de concentration des entreprises de construction a pu s'appuyer en grande partie sur de tels contrats. Tous ces gros entrepreneurs ont bénéficié par contre d'importants contrats d'État, soit pour la réalisation d'édifices publics d'envergure ou surtout de travaux de génie (métro et autoroutes notamment).

Si plusieurs des plus grosses entreprises sont aujourd'hui intégrées à l'intérieur de grands groupes, celles actives au niveau du bâtiment à Montréal, même les plus importantes, demeurent familiales et indépendantes.

La propriété, tant immobilière que foncière, semble peu concentrée. Au niveau de l'immobilier, les édifices résidentiels ont été l'objet d'une forte activité spéculative basée sur les capacités d'investisseurs étrangers, principalement européens, pour qui la faible valeur du dollar canadien mettait les tours d'appartements de Montréal au prix de quelques logements de leurs capitales respectives. En ce qui concerne le sol, il nous paraît difficile de trancher sur l'existence ou pas d'un problème "d'obstacle foncier". En effet, il se peut que la faible taille relative des projets soit due au manque de disponibilité de vastes terrains, comme il se peut qu'il n'y ait aucun problème, les terrains pouvant supporter le type de projets réalisés à Montréal étant disponibles en quantité. Plusieurs arguments peuvent être invoqués à l'appui de l'une ou

l'autre option. Pour la première, il peut être montré que tous les grands projets sont ceux qui ont bénéficié de vastes terrains publics ou institutionnels et que lorsque cela n'a pas été le cas, comme pour La Cité, le sol a constitué le principal obstacle.

Au contraire, il peut être dit que la propriété du sol est très peu concentrée, que son coût moyen dans la réalisation d'un grand projet se limite à 10-15% du total, que la plupart des développeurs bénéficient de réserves de terrains sous contrôle pour assurer leurs projets futurs et que chaque fois que des difficultés surviennent, l'État n'hésite pas à intervenir pour aider à les aplanir au moindre coût.

Nous aurions plutôt tendance à croire que le problème de la spéculation foncière au centre-ville de Montréal, comme obstacle aux activités des développeurs immobiliers, est plutôt réduit. Ceci ne lève toutefois pas totalement l'obstacle foncier comme tel, puisqu'il existe la difficulté du morcellement extrême de la propriété foncière qui peut à l'occasion poser problème, nombre de parcelles ne pouvant être acquises non en raison de leur coût prohibitif, mais plutôt du refus pur et simple des propriétaires de s'en départir, notamment lorsqu'ils y résident.

Au sujet des développeurs immobiliers, il importe de noter que quelle que soit leur origine, petites entreprises ayant rapidement grossi ou entreprises d'envergure dès leur origine due à d'importants capitaux étrangers (américains et surtout britanniques), tous les plus importants sont aujourd'hui contrôlés par des intérêts canadiens, à l'exception de Genstar, et dans la plupart des cas par un ou deux individus ou une famille, généralement représentants d'une bourgeoisie récente, ou même d'une nouvelle bourgeoisie devant son émergence aux activités immobilières.

Parmi les plus actifs au centre-ville de Montréal, la plupart des développeurs peuvent être qualifiés de PME, également contrôlées par quelques individus ou d'une famille. Plusieurs débutent dans le résidentiel, pour ensuite l'abandonner au bénéfice des autres secteurs d'activités lorsque leur taille croît, à l'exemple des plus importants développeurs.

Rappelons finalement qu'il existe peu ou pas de liens de contrôle entre les différents types de producteurs du cadre bâti. Il est donc difficile d'attribuer la responsabilité des problèmes de logement à un type d'intervenant en particulier. Nous pouvons par contre estimer la part relative de chacun.

Tout d'abord, précisons à nouveau que nous ne pensons pas qu'il y ait eu un quelconque "complot" planifié avec des rôles distribués, mais plutôt une logique du profit ayant tracé les grandes orientations, lesquelles ont été favorisées par l'État, même si la plupart des conséquences sociales en avaient été envisagées dès l'origine.

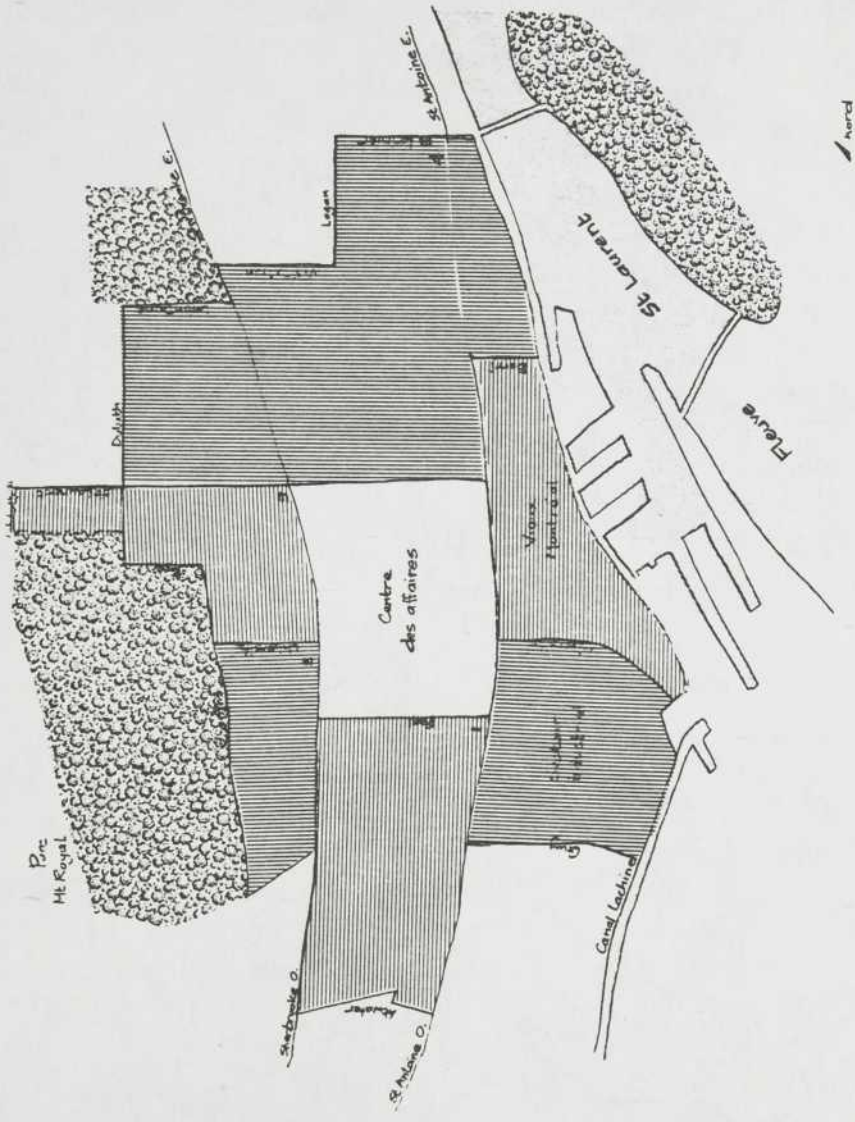
À l'intérieur de ce processus, les grands projets promus par les gros développeurs immobiliers et quelques développeurs locaux ont joué un rôle moteur. Mais les opérations les plus coûteuses socialement ont été celles réalisées à l'est, par des individus ou des entreprises locales, avec une forte aide de l'État, sans même que ces interventions mènent aux réalisations escomptées.

Autrement dit, le développement du centre des affaires par le grand capital étranger parfois, canadien surtout, dont des intérêts québécois non négligeables, a fait miroiter les possibilités d'une extension future qui a motivé une multitude d'interventions désordonnées de petits

capitaux exclusivement québécois et en majeure partie francophones, beaucoup plus coûteuses socialement et non suivies du redéveloppement escompté. Si donc, ceux qui subissent actuellement la crise du logement au centre-ville de Montréal le doivent au capital immobilier et à la nature de ses interventions dans le redéveloppement, c'est à toutes les couches constituantes de ce capital immobilier qui, malgré le penchant certain de l'État pour les fractions monopolistes, ou du moins représentatives des intérêts les plus développés, ont toutes, à divers titres, bénéficé de son aide.

Selon nous, par plus qu'il n'y a complot, il n'y a un "coupable" à désigner. C'est en fait tout un système, avec sa logique interne, qui est à l'origine des conditions de logement vécues par l'ensemble des travailleurs, système dans lequel le capital immobilier et l'État sont les éléments apparents à ce niveau, mais qui implique à divers titres tous les éléments du capital, monopoliste ou pas, voire certaines couches de travailleurs.

Limites des sous-secteurs



Le système politique de Montréal

Louise QUESNEL-OUELLET, Les partis politiques locaux au Québec, dans V. LEMIEUX (sous la direction de) Personnel et Partis Politiques au Québec, Montréal, Boréal Express, 1982

Les partis politiques au niveau local? La question elle-même a semblé tout à fait dépourvue d'intérêt pendant longtemps, alors que les enjeux et les décisions qui s'imposaient dans les municipalités paraissaient simples et à caractère administratif. L'histoire municipale des vingt dernières années au Québec laisse cependant apparaître une nouvelle forme d'organisation, à caractère nettement politique dans plusieurs villes. Ce phénomène est lourd de conséquences pour le gouvernement local: il indique qu'il y a différentes façons de concevoir les décisions à prendre et, par conséquent, que des options divergentes peuvent être proposées à l'électorat. Il suggère aussi qu'une discussion organisée et une position de groupe face à un problème est préférable à l'échange à bâtons rompus entre individus représentant un quartier ou simplement occupant un siège au Conseil municipal. Il pose enfin comme point de départ que la ville, comme milieu social et politique, est apte à recevoir une nouvelle forme d'organisation politique qui soit axée sur le milieu et ait une certaine autonomie par rapport aux organisations politiques qui existent déjà aux autres niveaux du système social et du système politique global (provincial ou fédéral)...

...Une observation s'impose à première vue: on peut distinguer deux types de partis locaux au Québec, dont la différence tient aux objectifs et à l'organisation. Les partis "civiques" - c'est le nom qu'ils se sont eux-mêmes donné - présentent une conception technico-administrative de la gestion urbaine et ont une organisation centralisée où le membership

est limité. Le second type de partis se définit par une conception socio-politique de la ville, axée sur l'implication des citoyens et un membership large. Nous retiendrons l'appellation parti "populaire" pour désigner ce type de partis.

Cette typologie est très élémentaire et n'a pour utilité, à ce moment-ci, que pour servir à situer les différents partis locaux qui sont étudiés dans ce chapitre. L'analyse portera essentiellement sur l'organisation du parti, la composition sociale de ses membres et le financement. Sans nous arrêter aussi longuement qu'il le faudrait sur les aspects idéologiques et stratégiques des partis - qui contribuent largement à les distinguer - nous tracerons donc principalement un portrait de chaque parti, en posant comme postulat que l'organisation, la composition et le financement d'un parti sont des indicateurs pertinents pour analyser sa place sur la scène politique locale.

Les données qui ont servi de base à cette étude ont été recueillies principalement dans la presse écrite couvrant la période 1970-1979. Les journaux suivants ont surtout été utilisés: Le Devoir, Le Soleil, La Presse et Le Jour. Ces données ont été complétées par une entrevue auprès d'un représentant de chacun des partis en lice aux élections municipales de Montréal en 1978 et par une observation directe des campagnes électorales et de la vie politique locale à Québec.

1. Le contexte d'émergence des partis politiques locaux

Pour l'ensemble des municipalités du Québec, la formation des partis locaux remonte au début des années 1970 tandis que pour Montréal et Québec le phénomène est plus ancien. A Montréal, différents regroupements visant l'action politique locale se manifestent dès la fin du 19e siècle. Les partis "civiques" accaparent la totalité des postes électifs

à Montréal et à Québec au début des années 1960. La scène politique locale continue cependant à intéresser les "équipes" qui se forment à l'occasion des élections. L'équipe incite les candidats à la mairie à vouloir s'entourer au Conseil de membres sympathiques à leur approche des problèmes municipaux. Mais plus qu'un appui à une approche, l'équipe signifie avant tout un appui à une candidature. En demandant un renouvellement de mandat, l'équipe X demande de lui faire confiance puisqu'elle regroupe des hommes "de confiance". L'équipe représente un bon exemple de démocratie de représentation où les candidats ne s'engagent pas à défendre des points de vue précis, mais se définissent par une organisation plutôt que par un programme.

Les modifications apportées aux règles électorales (suffrage universel, tenue des élections) en 1968 coincident avec l'ouverture du deuxième front des centrales syndicales qui incitent les salariés à "occuper les municipalités". La réponse à cette invitation se manifeste particulièrement à Montréal avec la formation du Front d'action politique (FRAP) en 1970...

...[L'examen de diverses situations dans la vie politique municipale au Québec permet de dégager les traits suivants:]

1) La formation de partis d'opposition et leur succès éventuel semblent facilités par une situation de crise et d'insécurité (tutelle, enquête publique en cours ou regroupement municipal).

2) Le succès des nouveaux partis politiques locaux semble facilité par le départ du maire sortant, puisque les maires qui demandent un renouvellement de mandat sont généralement assurés de l'obtenir.

3) La formation d'organisations locales a été préférée à l'entrée en scène des partis fédéraux ou provinciaux, mais la présence de ces derniers se fait sentir de diverses façons.

4) L'émergence de formations politiques locales est concentrée dans les grandes agglomérations (Montréal, Québec, Outaouais) et l'effet des nouvelles dispositions législatives concernant les processus électoraux au niveau local (loi 44 sur la démocratie municipale adoptée en 1978 et loi 105 sur la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités adoptée en 1980) est encore imprécis.

5) La création d'organisations politiques nouvelles sur le plan municipal ne peut être dissociée du contexte social marqué par la fin de la vague du développement accéléré, la sensibilisation croissante aux coûts et la valorisation de la qualité du milieu de vie. Ces valeurs s'opposent entre elles aussi bien qu'aux valeurs traditionnelles, et elles s'articulent dans la pratique, via des partis, rassemblements ou comités, qui s'impliquent lors des élections municipales.

2. Les partis civiques

À quelques années d'intervalle, le Parti civique de Montréal (PCM) et le Progrès civique de Québec (PCQ) sont créés pour apporter une réforme à l'administration locale. En 1960, Jean Drapeau fonde le PCM avec quelques collaborateurs qui demeureront très près de lui durant plus de quinze ans (Saulnier, Snyder, Niding). En 1962, Gilles Lamontagne forme le PCQ avec des amis aussi fidèles.

Pendant les premières années de leur existence, ces deux partis civiques connaissent une orientation passablement différente. La prise du pouvoir immédiate par le PCM en 1960 y est sans doute pour quelque chose.

a) L'organisation

Dès sa formation, le PCM se donne une structure très centralisée autour d'un chef, de ses conseillers immédiats et des membres qui étaient les représentants du parti au Conseil municipal. Avec les années, les

conseillers à leur retraite sont demeurés membres du parti. Comme l'indique le tableau 1, les représentants du PCM ont constitué la majorité et parfois la totalité des membres du conseil municipal de la ville de Montréal.

Tableau 1

Composition du Conseil municipal selon l'allégeance partisane des membres, ville de Montréal, 1976-1978

Parti	1960	1962	1966	1970	1974	1978
PCM	45	41	45	52	36	52
FRAP	--	--	--	--	--	--
RCM	--	--	--	--	18	1
GAM	--	--	--	--	--	1
Indépendant	21	4	3	0	1	0
Total	66	45	48	52	55	54

Depuis 1960, environ cent quinze personnes ont été membres du PCM et en 1976 une trentaine d'anciens conseillers demeurent membres. Pour le chef du parti, l'absence de militants en dehors de ce noyau très restreint, constitue une force et une preuve de son caractère démocratique, alors que ses adversaires pratiqueraient une "démocratie de trottoir avec pancartes".

Les structures du parti se complètent par un caucus qui regroupe tous les membres. Le caucus est le seul lieu de discussion entre les élus du PCM qui ont toujours accepté unanimement les recommandations du Comité exécutif au Conseil municipal. La collégialité et la discipline de parti

ne vont pas de pair au PCM. En effet, peu avant les élections de 1974, le chef du parti informait ses membres "qu'il ne tolérerait plus la dissidence comme au cours des dernières années". Cet avertissement faisait suite à l'indiscipline de quelques membres en 1973, en particulier à propos de l'emplacement des Jeux Olympiques qui suscita un fort remous dans les rangs du parti et entraîna même l'expulsion de quelques membres.

Quant à la discipline de parti au Conseil, les statistiques sont fort éloquentes. De plus, la règle est claire: les représentants du PCM doivent appuyer sans restriction toutes les propositions du Comité exécutif et s'abstenir de poser des questions difficiles. Au Comité exécutif, formé de sept hommes de confiance, la règle de l'unanimité prévaut également, puisque les propositions qui ne font pas consensus sont reportées.

Le peu de contestation suscité par ces règles strictes s'explique par les modalités de sélection des membres du parti. Certaines phrases désormais célèbres valent la peine d'être rappelées: "On ne s'y présente pas. On y est appelé. On recrute nos candidats de la même façon qu'un gérant d'équipe, dans un sport, complète son équipe. Pas question d'embaucher un joueur de centre si c'est un gardien de but qu'il faut ou un joueur habile à tuer le temps pendant les punitions..."

Les membres du PCM et, par conséquent, les candidats du parti aux élections sont donc choisis avec minutie par le chef du parti. Parmi les critères retenus pour ce choix, se trouvent non seulement l'utilité du candidat dans l'équipe mais aussi la popularité du candidat auprès des ses électeurs. Ainsi, le PCM ne présente pas de femmes jusqu'en 1978 parce que ces dernières ne constituent pas, pour le PCM, des candidats "sûrs". À ceux qui font remarquer au chef du PCM que son parti ne compte pas un membership très élaboré, ce dernier rétorque en 1978: "Et puis, si un parti doit absolument avoir des membres, disons que les Montréalais sont

les membres du Parti civique par la pensée... Il n'y a pas besoin de cartes de membre à $2 et ainsi, les officiers du parti ne risquent pas de se chicaner avec les élus "comme on l'a vu y a pas tellement longtemps".

Le même argument avait été servi par le chef du PCQ à la veille des élections de 1969 à la ville de Québec. À la différence du PCM, le Progrès civique de Québec avait cependant insisté, alors qu'il était dans l'opposition de 1962 à 1965, sur l'importance d'une base militante représentative du milieu. Mais ces premières années où l'aile parlementaire du parti tente de laisser survivre l'aile militante ont fait long feu. Bien vite le souci d'efficacité prend le dessus et les conventions pour choisir les candidats sont mises de côté. Le PCQ se referme sur lui-même et sur son aile parlementaire pour se modeler sur le PCM, à la suite de son élection en 1965...

...Ces éléments permettent de situer les partis civiques comme institution politique. Leur composition sociale suggère une explication à ces premières observations.

b) La composition sociale

Ces deux partis civiques se sont-ils modelés à l'image des populations qu'ils se proposent de représenter? Dans une étude sur l'origine sociale des conseillers du PCM de 1960 à 1974, le Centre de recherches et d'innovation urbaines constate que trente-trois conseillers sont hommes d'affaires ou commerçants, dix-sept, membres des professions libérales et deux seulement, travailleurs. Le Tableau 2 donne une image du membership de chacun des partis civiques en 1977 et 1978. A Montréal, la prépondérance des administrateurs et petits administrateurs, soulignée entre 1944 et 1965, est maintenue, alors que les membres des professions libérales

sont en ascension. La même catégorie domine à Québec, avec une plus grande marge de différence. Parmi ses cinquante-cinq candidats, le PCM compte trois femmes; le PCQ n'en compte aucune.

Tableau 2

Répartition des candidats PCM et PCQ selon leur profession déclarée

Profession	Parti civique de Montréal (1978)		Progrès civique de Québec (1977)	
	N	%	N	%
Administrateur	9	16,4	2	11,8
Petit administrateur (marchand, commerçant, homme d'affaires, courtier)	17	30,9	10	58,8
Profession libérale	16	29,1	2	11,8
Fonction publique	3	5,4	2	11,8
Professeur	3	5,4	0	0,0
Ouvrier spécialisé	5	9,1	0	0,0
Collet blanc	2	3,6	1	5,8
Total	55	100,0	17	100,0

Faute d'observer l'existence d'une représentativité objective, nous constatons que ces candidats ont une certaine représentativité subjective, en ces sens qu'ils estiment, eux, représenter les différentes couches de la population. Ceci devient d'ailleurs un argument électoral de poids pour le maire Drapeau qui "entretient chez tous les groupes sociaux le sentiment qu'ils sont tous bien représentés, qu'ils sont tous défendus de façon égalitaire par le Parti civique". En affirmant que le PCM

représente toutes les classes sociales, le chef du parti réfère à ses candidats anglophones, italiens ou grecs. L'image que se font certains médias est cependant différente de l'universalité que prétendent incarner les représentants des partis civiques. Le journal Le Jour décrivait ainsi le PCM et ses candidats en 1974: "C'est un parti de marchands, d'administrateurs, de courtiers, d'industriels; c'est un parti de notables qui correspond bien à la notion qu'on a toujours eue des politiciens locaux... Le candidat-type du PCM a été président de la Plaza Saint-Hubert ou des Marchands de meubles du Québec, comme Monsieur Leblanc. Il fréquente la Chambre de Commerce, les associations d'hommes d'affaires de quartier et est membre du Richelieu, du Kiwanis, ou du Kinsmen. Il est président honoraire des jeunes sportifs d'Hochelaga ou de l'Association des épiciers en gros. Il est souvent aussi marguillier et Chevalier de Colomb. Enfin, s'il demeure dans l'Ouest, il joue au curling comme Monsieur Parker ou est membre du YMCA et du Canadian Club."

Les membres des partis civiques appartiennent à la bourgeoisie locale et s'appuient sur les groupes qui ont été traditionnellement associés aux affaires locales comme la Chambre de commerce et les associations d'hommes d'affaires. On constate qu'il y a parmi eux peu ou pas de femmes, que l'âge moyen et les revenus sont élevés et que les catégories administrateurs et commerçants dominent largement. Il n'est donc pas surprenant que ces partis se soient donné une structure hiérarchique très centralisée, laissant très peu de place à la contestation et à la participation des membres. Leur homogénéité sociale de même que le caractère restreint de leur base par rapport à l'ensemble des citoyens de la ville permettent de conclure qu'ils représentent une classe privilégiée, traditionnellement intéressée par les affaires et peu orientée vers le changement. Jusqu'à l'adoption en 1980 du principe de déontologie forçant les élus locaux à déclarer leurs intérêts financiers, la notion juridique du

conflit d'intérêt était entendue en son sens le plus large et les candidats liés professionnellement aux milieux d'affaires étaient jugés le plus aptes à occuper les postes d'élus municipaux à l'intérieur des partis civiques. Les contraintes imposées par la loi 105 obligeront ces partis à faire des ajustements et il est possible que leurs conséquences soient plus lourdes que ne l'ont été celles des nouvelles dispositions concernant le financement des partis locaux.

c) Le financement

L'implantation des partis civiques a été rendue possible par un mode de financement sans contrôle, laissant libre cours aux contributions des amis du parti, incluant les corporations et les entreprises. Les partis civiques recueillaient leurs fonds essentiellement de quatre sources: premièrement, contributions sans limite de sympathisants et intéressés, individus ou corporations; deuxièmement, réceptions et activités bénéfices; troisièmement, dons anonymes recueillis lors du "passage du chapeau" à la fin des assemblées; quatrièmement, contribution de $2 000 exigée de chaque candidat du parti. Bien qu'aucune étude ne permette de lever le mystère qui entoure les caisses électorales des partis civiques, il est probable que les deux premières sources constituaient la contribution essentielle, alors que les deux dernières avaient surtout une fonction idéologique. En effet, elles donnaient aux sympathisants présents aux assemblées électorales le sentiment de participer au parti, tandis que la contribution de $2 000 servait à éliminer des candidats indésirables et "non qualifiés".

Depuis 1978, le financement des partis est soumis à des règles plus strictes, les obligeant à présenter un rapport annuel, interdisant les dons de la part des corporations et limitant les dons individuels.

Une autre facette de la loi concerne les dépenses électorales des candidats. Sans toucher spécifiquement les partis civiques, les dispositions de la loi ont tout de même favorisé le PCM lors des élections de l'automne 1978. Selon ces nouvelles modalités, les candidats qui ont obtenu plus de vingt pour cent des voix lors du scrutin, reçoivent en remboursement une somme égale à la moitié des dépenses encourues. Par exemple, les premiers à être soumis à ces règles, les candidats du PCM, déclarent avoir dépensé un quart de million de dollars lors de la campagne électorale de 1978, et le succès électoral leur vaut un remboursement substantiel. Les partis d'opposition, pour leur part, parviennent difficilement à obtenir les vingt pour cent requis pour le remboursement.

Si les nouvelles procédures peuvent ébranler les modes traditionnels d'approvisionnement de la caisse électorale des partis civiques et la manifestation concrète des appuis qu'ils recevaient et qui les liaient à leurs supporteurs, il n'est pas certain qu'elles aient diminué les ressources financières des ces partis. Leur solide implantation dans les districts et, dans le cas de Montréal, la popularité persistante du maire Drapeau, ont réussi à les maintenir fortement en avance sur leurs adversaires. Ce qui s'est traduit par un renflouement de leurs coffres à même les fonds municipaux via le remboursement des dépenses électorales.

Au cours de leur vingt ans d'existence, les partis civiques ont conservé leurs objectifs fondamentaux qui sont le maintien de l'ordre dans la ville, la promotion du développement économique et l'efficacité administrative inspirée des courants réformistes américains. Ils ont toutefois dû corriger leur tir avec l'entrée en scène de partis d'opposition qui présentent une approche et des objectifs différents.

3. Les partis populaires

Le processus de formation des partis populaires a été plus long et plus difficile que celui des partis civiques...

...Le Front d'action politique (FRAP) à Montréal est l'aboutissement de l'animation sociale au niveau des quartiers et la suite logique d'une réflexion syndicale amorcée en 1968. Quelques comités d'action politique (CAP) existaient déjà dans les quartiers depuis plusieurs mois, d'autres furent constitués à la veille des élections dans une quinzaine de quartiers. Ces comités de quartiers s'unissent au sein du FRAP à l'été 1970, pour constituer une force qui peut être qualifiée de "mouvement", puisqu'elle propose une conception nouvelle de la vie urbaine plutôt qu'un programme électoral. Le manifeste adopté lors du congrès d'août 1970 sous le titre Les Salariés au pouvoir, présente une remise en question globale des politiques existantes dans les secteurs sociaux et culturels.

Comptant plus de mille membres en octobre 1970, le FRAP présente trente-deux candidats aux postes de conseillers, en laissant ses sympathisants choisir entre les sept candidats à la mairie. Les candidats désignés lors d'assemblées de mise en nomination se recrutent en partie parmi des syndicalistes. Avec une armée de bénévoles faisant du porte à porte et invitant les sympathisants à prendre part à la campagne, le FRAP semble connaître un élan appréciable. Cependant, l'enlèvement d'un diplomate étranger puis d'un ministre du gouvernement québécois, la proclamation de la Loi des mesures de guerre et l'occupation de la ville par l'armée freinent ses activités à quelques jours des élections. Les tenants de l'ordre établi associent le FRAP au Front de libération du Québec (FLQ) qui est tenu responsable de la "crise d'octobre". Le Maire sortant et tous ses candidats du PCM sont élus tandis que la participation au scrutin atteint le niveau record de 53%.

Quelques mois plus tard, lors du congrès annuel du FRAP, les éléments radicaux du mouvement triomphent en faisant accepter la prépondérance de la formation des militants sur l'action. Cette option entraîne la scission du parti en février 1972, et une soixantaine de membres continuent à porter le flambeau du FRAP en 1973. À l'approche des élections de 1974, ce groupe se sent impuissant à réaliser seul son objectif qui est de renverser le régime du maire sortant. Les militants de la dernière heure se tournent alors du côté des organisations syndicales pour y trouver du renfort et c'est la naissance du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM).

Le RCM naît au printemps 1974, suite à une gestation qui laisse déjà deviner les orientations de fond qui caractérisent ce parti. D'un côté, les syndicalistes souhaitent élaborer un projet intersyndical des "travailleurs", tandis que les militants péquistes qui se joignent au mouvement s'adressent plutôt aux "citoyens démocrates". Les conseils régionaux et les conseils de comté du Parti québécois, qui évaluent à vingt ou trente mille le nombre de leurs militants à Montréal, interviennent avec l'appui des députés péquistes de la région. Du côté des syndicalistes, dont les militants sont loin d'être aussi nombreux qu'au PQ, on s'inquiète des visées électoralistes du PQ. En s'ajoutant au noyau initial, deux autres groupes fondateurs permettent de contourner provisoirement les écueils idéologiques du moment. En effet, le Mouvement progressiste urbain (groupe anglophone préoccupé par la qualité de la vie et de l'environnement urbain) et l'aile québécoise du Nouveau Parti démocratique (NPD) font valoir la communauté des objectifs sociaux entre les quatre groupes.

Il n'est pas question d'une intervention des groupes comme tels, mais plutôt d'un "rassemblement" des "forces politiques soucieuses de démocratie". Lors du congrès de fondation en mai 1974, le RCM rompt ses

liens avec les quatre groupes fondateurs. Le parti, désormais entre les mains de ses militants, propose comme option la participation de la population aux prises de décision au niveau municipal, principalement via les conseils de quartier...

...La rapidité avec laquelle un troisième parti réussit à s'affirmer et à occuper une place sur l'échiquier politique local permet de croire que l'existence d'un système de partis, comptant au moins deux formations, rend l'émergence de toute autre organisation partisane relativement facile. Par contre, l'ébranlement de l'unipartisme, par la création d'un premier parti d'opposition, est une entreprise plus laborieuse.

L'hypothèse se confirme à Montréal lorsqu'un troisième parti, le Groupe d'action municipale (GAM) se constitue au printemps 1978, à l'occasion des élections de novembre. Cette "nouvelle coalition du centre gauche" est formée par les dissidents du RCM et quelques intellectuels sous la direction d'un député fédéral d'allégeance libérale. Le GAM a une base militante quasi inexistante à sa formation. Parti nettement électoraliste, le GAM reflète l'orientation modérée des dissidents du RCM qui ont à maintes reprises affronté l'aile plus radicale du Rassemblement et ont quitté ce parti suite au congrès de 1976 où la tendance radicale a pris le dessus.

Le GAM se place de plain pied dans le système de partis en affirmant qu'il "fallait fonder un parti qui évite le caractère secret et silencieux de l'équipe d'opposition". En axant son programme sur une "administration municipale saine et compétente", et une "mise en ordre des affaires municipales", le GAM parle le même langage que le PCM, et se particularise non plus par un programme, mais plutôt par des candidats.

Par son candidat à la mairie, le GAM est d'abord vu comme la concrétisation de l'intervention des forces libérales fédérales sur l'échiquier politique de la métropole canadienne. Les appuis reçus des différents partis, tout au cours de la campagne électorale, viennent atténuer mais non infirmer cette hypothèse, comme nous le verrons plus loin.

La présentation des cinq partis qui ont été formés à Montréal ou à Québec depuis 1970 permet de distinguer deux types de partis populaires: ceux qui sont expressément nés à l'occasion des élections et qui existent avant tout pour cette fin, les partis électoralistes (PMQ et GAM); et ceux qui ont été formés à partir de groupes, qui sont plutôt des mouvements ou rassemblements (FRAP, RCM et RPQ). Nous ferons l'analyse comparée de ces partis en retenant cette distinction, pour souligner que le qualificatif "populaire" est lié à leur composition sociale et à leur mode de financement, tandis que leur spécificité plus ou moins électoraliste influence leur organisation et la répartition interne du pouvoir.

a) La composition sociale et l'organisation

La composition sociale des partis dits "populaires" est-elle différente de celle des partis civiques? La réponse est simple dans le cas des partis civiques qui n'ont comme éléments constitutifs que leurs élus. La démonstration devient plus complexe dans le cas des partis populaires où les instances décisionnelles sont plus nombreuses. Voyons d'abord quelles sont ces instances, pour ensuite dégager leur composition sociale.

À la suite du FRAP, qui est le premier parti populaire à insister sur le rôle des membres et sur les instances décentralisées au niveau des quartiers, les autres partis du même type reprennent à leur tour ces thèmes et tentent de les appliquer concrètement. Ainsi, chacun d'eux insiste sur l'importance de son membership et prévoit une intervention des membres

dans les prises de décision du parti à l'occasion des congrès. Ces congrès sont précédés de "mini-congrès" au niveau des districts d'où émanent les propositions qui sont soumises au congrès.

Les quatre tâches principales du congrès sont: l'élection des membres du comité ou conseil exécutif, la détermination de l'orientation générale et du contenu du programme du parti, la tenue de la convention pour choisir le candidat au poste de maire et enfin l'adoption des amendements aux statuts du parti.

La décentralisation à l'intérieur du parti est réalisée grâce aux assemblées ou aux associations de district. Cette instance, qui est la plus proche de la population, est calquée sur les limites géographiques de districts électoraux. Or, dans le cas de Montréal et de Québec, il s'est avéré que ces limites étaient artificielles et ne correspondaient aucunement aux liens communautaires par ailleurs existants dans ces villes. Avec la réforme électorale qui précède les élections de 1978 à Montréal, le RCM est pris de court par la création de nouveaux districts auxquels il n'a pas eu le temps de s'ajuster. Longtemps souhaitée par le RCM, il est probable que cette réforme se soit réalisée à son détriment en 1978...

...La formation d'une aile parlementaire du RCM, suite à l'élection de dix-huit de ses candidats en 1974, a pris le parti au dépourvu. D'une part, il n'avait pas les ressources nécessaires pour fournir aux conseillers le support technique que l'hôtel de ville leur refusait, et d'autre part, il n'avait pas prévu un mécanisme de coordination ou de contrôle des parlementaires par le parti. Au congrès de 1976, les militants ont reconnu au conseil général le droit de donner des directives au caucus du parti et ont prévu un poste d'observateur pour un représentant du comité exécutif aux réunions du caucus.

Les militants devenus conseillers incarnent l'ambiguité du juste équilibre à établir entre l'action parlementaire et l'action militante du parti. Dans le cas du RCM, le lien entre les représentants au Conseil municipal et le parti est réalisé au niveau du conseil général. Cette instance, également prévue dans les structures du GAM (sous le nom de conseil des districts) ne se retrouve pas dans le RPQ et le PMQ, peut-être parce que les dimensions de la ville de Québec et le nombre de districts électoraux ne l'exigent pas. Le conseil général regroupe les délégués de chaque district, les membres du Comité exécutif et les représentants du parti au Conseil municipal (tous les éus dans le cas du GAM et quelques délégués du caucus dans le cas du RCM)...

...Les partis populaires locaux se caractérisent par l'existence de deux instances décisionnelles: le congrès et l'association de district. L'autonomie de cette dernière peut rendre difficile la concordance avec les prérogatives du congrès, particulièrement en présence d'une aile parlementaire dont les membres représentent à la fois un district et le parti au Conseil municipal.

Dans le cas des partis populaires de Montréal, les structures du parti sont complétées par un niveau intermédiaire, le conseil général, qui est l'instance suprême du parti entre les congrès. Il est à noter que les partis populaires se sont tous donné aussi un comité exécutif. La composition de l'exécutif est particulière à chaque parti; au RCM, les huit membres sont élus par le congrès et doivent être issus d'au moins cinq districts électoraux différents. Au RPQ, quatre des quatorze membres de l'exécutif sont élus par le congrès, alors que les dix autres sont délégués par les districts, par les trois comités de base du parti (implantation, solidarité-service et appui) et par le caucus. Chez les partis populaires électoralistes la composition de l'exécutif est moins soumise à

des contraintes visant à assurer une représentation de la base des partis. En effet, au GAM et au PMQ, les membres sont élus par le congrès, sans autre précision.

Mais dans l'ensemble des partis populaires, à la différence des partis civiques, le comité exécutif n'est pas un centre décisionnel majeur, tout en étant un élément central du parti. Certaines nuances s'imposent cependant quant aux pouvoirs réels de ce comité par rapport à ses pouvoirs formels.

En ce qui concerne les pouvoirs formels, notons les spécificités suivantes: au RCM, le comité exécutif "administre" les affaires du parti et assure la présence du parti dans les débats publics. À ces tâches viennent s'ajouter, dans le cas du GAM, des tâches plus délicates, puisqu'il est prévu que l'exécutif peut désigner le candidat d'un ou plusieurs districts lors des élections municipales...

...L'importance du comité exécutif du parti a cependant tendance à dépasser la lettre des statuts. La position privilégiée de ses membres par rapport aux réseaux d'information internes et externes fait en sorte que cette instance a un pouvoir réel qui peut être plus grand que celui qui lui est octroyé par les statuts du parti. Ainsi, une proposition venant du comité exécutif revêt-elle une importance particulière au congrès. La composition du comité exécutif a aussi été jugée essentielle au cours des années, particulièrement au RCM, où la tendance "militante" et la tendance "modérée" se disputent les sièges.

Un certain souci électoraliste se manifeste même chez les partis "mouvements" sur la question du leadership au comité exécutif. Ainsi, au RCM, les membres de l'exécutif ont été élus par acclamation au congrès de 1977, pour ménager le consensus qui était souhaitable, quelques mois avant

les élections. Par ailleurs, le candidat du RCM à la mairie, poste différent de celui de président de l'exécutif, n'a été choisi que six semaines avant le jour du scrutin en 1974 et en 1978. Le candidat à la mairie n'est pas conçu comme un leader par le RCM, mais plutôt comme le porte-étendard du parti. Cet aspect du caractère "mouvement" du parti populaire est même apparu au sein du caucus lorsque les dix-huit conseillers RCM ont refusé de se choisir un "leader parlementaire" au conseil municipal...

...L'analyse des structures des différents partis nous a amené à discuter de la répartition du pouvoir réel et de la question du leadership, pertinents à la compréhension de la logique des organisations. Pour saisir entièrement chacun des partis populaires, il faudrait inventorier la composition sociale des instances de chacun et même se rendre jusqu'aux sympathisants. Ne disposant pas des informations nécessaires à cet effet, nous devons nous limiter à souligner quelques traits généraux, pour nous pencher davantage sur les candidats des partis en posant comme postulat (bien fragile, nous en convenons) que les candidats reflètent l'orientation du parti.

Les cinq partis populaires qui se sont formés entre 1970 et 1978 à Montréal et à Québec ont regroupé, dans leur phase initiale, des animateurs, des professionnels et des enseignants. Ces membres s'identifient soit aux travailleurs et aux salariés dans le cas des partis mouvements, soit aux citoyens en général du côté des partis électoralistes. Cette première orientation se retrouve-t-elle dans la liste des candidats lors des élections municipales?

Nous disposons d'informations concernant les professions déclarées des candidats lors des mises en candidature. Ces déclarations sont, de toute évidence, stratégiques et idéologiques, dans le sens que chaque parti projette une image de ses candidats, en insistant sur un élément et

en écartant certains autres. Par exemple, un candidat pourra être avocat, propriétaire de terrains et de commerces, et se définir pour les fins électorales comme "administrateur". Il s'agit donc ici, d'une classification qui n'est pas contrôlée par le chercheur mais plutôt par les objets d'étude. Malgré les écueils méthodologiques présentés par cette démarche, elle nous paraît toutefois acceptable puisque les "professions déclarées" représentent la façade derrière laquelle se présentent les candidats. Le tableau 3 montre tout d'abord une certaine diversification des professions déclarées par les candidats. Toutes les catégories professionnelles y sont représentées. Déjà nous notons une distinction entre les partis populaires et les partis civiques dont l'éventail des professions est plus restreint (tableau 2) et dominé par les catégories "administrateurs et petits administrateurs".

Les partis "mouvements" évitent les candidats administrateurs et commerçants, montrant ainsi leur refus de s'identifier à la bourgeoisie. Le RCM modifie sa liste entre 1974 et 1978 de ce point de vue, et accentue sa composition ouvrière. Les partis électoralistes se rapprochent des partis civiques par la présence d'administrateurs et de commerçants dans leur liste électorale, ce qui confirme leur position intermédiaire entre les partis civiques et les partis "mouvements". Enfin, notons que le FRAP présente un profil très particulier en 1970, avec un candidat sur cinq qui se dit "syndicaliste", formant équipe avec une brochette de candidats très diversifiée, incluant deux commerçants. Ces constatations soulignent l'importance de poursuivre une étude plus approfondie de ces coalitions pour dépasser les contradictions qui peuvent n'être qu'apparentes.

La répartition des candidats selon le sexe et l'âge constitue aussi un indicateur pertinent à la compréhension de la logique interne d'un parti. Parmi les candidats des partis populaires, on note la

Tableau 3

Répartition des candidats des partis populaires à Montréal et à Québec, selon la profession déclarée

	FRAP (1970)		RCM (1978)		GAM (1978)		RPQ (1977)		PMQ (1977)	
Profession	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Administrateur	0	0,0	0	0,0	9	16,6	0	0,0	3	18,7
Petit administrateur (marchand, commerçant, homme d'affaires, courtier)	2	6,2	0	0,0	7	12,7	0	0,0	3	18,7
Profession libérale	4	12,5	19	34,5	21	38,2	7	41,1	4	25,0
Fonction publique	1	3,1	2	3,6	2	3,6	1	5,9	0	0,0
Professeur	2	6,2	7	12,7	2	3,6	5	29,4	0	0,0
Ouvrier spécialisé	4	12,5	11	20,0	3	5,4	2	11,8	3	18,7
Col blanc	1	3,1	4	7,3	3	5,4	1	5,9	0	0,0
Syndicaliste	7	21,9	0	0,0	0	0,0	0	-	0	0,0
Autre	11	34,5	12	21,9	8	14,5	1	5,9	3	18,7
Total	32	100,0	55	100,0	55	100,0	17	100,0	16	99,8

présence de quelques femmes, surtout au RCM et au PMQ, où la proportion se rapproche de vingt pour cent (tableau 4). Tous les partis populaires présentent sous cet aspect une fiche plus diversifiée que le PCQ et le PCM.

Quant à l'âge des candidats, l'hypothèse la plus vraisemblable est à l'effet que les partis populaires ont tendance à présenter des candidats plus jeunes que les partis civiques. La moyenne d'âge des candidats du RCM est de 37 ans en 1974, et de 35 ans en 1978. Elle est de 38 ans chez les candidats du PCM et du PCQ. Les quelques informations disponibles laissent croire que leur moyenne d'âge se situe au-dessus de la quarantaine.

Tableau 4

Répartition des candidats des partis populaires à Montréal et à Québec, selon le sexe

	FRAP (1970)		RCM (1978)		GAM (1978)		PRO (1977)		PMQ (1977)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Hommes	28	87,5	44	80,0	47	85,5	15	88,2	13	81,2
Femmes	4	12,5	11	20,0	8	14,5	2	11,8	3	18,8
Total	32	100,0	55	100,0	55	100,0	17	100,0	16	100,0

Ce portrait des candidats que nous venons de tracer à l'aide des informations qui sont fournies par les partis eux-mêmes peut sembler d'une importance marginale pour qui considère que la composition sociale d'un

parti n'influe pas sur ses réalisations s'il est élu ou sur ses programmes d'action. Dans le cas des partis civiques, quelques études ont déjà fait ressortir l'orientation de leurs politiques, alors qu'une analyse semblable est plus difficile dans le cas des partis populaires qui ne se sont pas encore trouvés en position de réaliser leurs programmes. L'identification d'une part importante des représentants du PCM et du PCQ aux milieux d'affaires peut expliquer les politiques de développement économique qui ont été mises de l'avant par les gouvernements municipaux à Montréal et à Québec depuis 1965, et l'homogénéité du groupe des représentants quant à l'âge et au sexe peut aussi expliquer en partie le consensus qui a régné au cours de cette période au sein des deux partis. Enfin, ces caractéristiques nous permettent de constater que les distinctions introduites entre les types de parti se manifestent dans la composition sociale de leurs représentants.

b) Le financement

Les différents partis populaires se distinguent des partis civiques par leur financement: les premiers valorisent un membership large et y voient une source de revenus importante tandis que les derniers comptent sur les ressources financières d'un nombre limité de sympathisants. Le membership des partis populaires de Québec variait entre quatre et cinq cents au moment des élections de 1977, tandis que celui des partis populaires de Montréal était de deux à trois mille cotisants à l'automne 1978...

...Les partis politiques locaux se distinguent surtout, dans leur financement, par la provenance de leurs ressources plutôt que par les modalités selon lesquelles ces ressources leur parviennent. En plus de leur membership, le mode de financement des partis contribue à justifier le qualificatif de "populaire" pour les uns, alors que les autres sont

supportés par leurs propres candidats, les sympathisants qui peuvent se permettre de payer soixante dollars le couvert pour assister à leurs dîners annuels, et par les contributions sans limites qu'ils pouvaient accepter jusqu'en 1978.

La situation financière des partis peut maintenant être au moins partiellement connue suite à l'adoption de la réforme électorale de 1978 qui oblige tous les partis à présenter un rapport et tous les candidats à rendre publiques leurs dépenses électorales. Les rapports des différents partis à Montréal en 1978 montrent que le GAM a dépensé presque autant que le PCM pour sa campagne électorale, soit $252 691, tandis que le RCM n'a pas atteint le cap du cent mille ($99 600). Les effets de la réforme électorale coûteront par ailleurs très cher au RCM dont la plupart des candidats, n'ayant pas reçu au moins vingt pour cent des voix, ne verront pas leurs dépenses remboursées. Par contre, le GAM, s'étant classé deuxième dans bon nombre de districts, pourra renflouer sa caisse électorale.

Les résultats des élections montréalaises de 1978, mis en relation avec les dépenses électorales des différents partis, suggèrent l'hypothèse que le parti qui, stratégiquement, ne place pas ses priorités sur la publicité à la télévision, à la radio et dans les quotidiens, réduit ses possibilités de succès électoral dans une ville de la dimension de Montréal. Le coût très élevé de ces messages publicitaires constitue au départ un handicap sérieux pour les partis populaires, et surtout pour les partis "mouvements" dont la situation financière est précaire.

La solution à ce manque de ressources financières pourrait se trouver dans une alliance avec les partis fédéraux ou provinciaux. Si les militants de l'aile québécoise du Nouveau Parti Démocratique ont été à l'origine de la formation du RCM, et si certains militants péquistes ont

été actifs dans le lancement du RPQ, du RCM, du GAM et du PMQ, leur collaboration s'arrête là. D'autre part, la stratégie des partis populaires est habituellement de nier toute parenté avec les partis présents aux niveaux provincial et fédéral. Cependant, la présence d'organisateurs et de militants libéraux et péquistes dans l'entourage des candidats en période électorale permet de constater l'existence de liens entre les partis locaux et leurs grands frères provinciaux et fédéraux, particulièrement au plan de l'organisation. La stratégie adoptée est donc celle du bénéfice mutuel, c'est-à-dire que les partis locaux profitent de l'expertise électorale des partis provinciaux et fédéraux et ces derniers en profitent pour tenir leurs troupes en alerte. Il n'est pas question d'un appui financier de la part des partis centraux, qui évitent par ailleurs de s'associer ouvertement à l'un ou l'autre parti local, sachant, d'une part, que les sondages continuent d'affirmer la satisfaction des populations urbaines à l'égard des administrations des partis civiques et que, d'autre part, une défaite au niveau local pourrait être critique pour le parti lors des prochaines élections provinciales ou fédérales.

L'appui des différents partis provinciaux et fédéraux aux partis d'opposition au niveau local ne s'est pas traduit par un vote selon les allégeances partisanes déjà établies aux autres niveaux. Par exemple, le RCM, appuyé entre autres groupes par le Parti québécois en 1974, a fait élire des représentants aussi bien dans les districts anglophones que francophones, bien que les premiers n'avaient pas apporté leur appui au PQ en 1970 et en 1973.

Il y a eu développement de solidarité entre les deux partis populaires "mouvements": le président du RCM participe au congrès du RPQ en juin 1977 et quelques militants de Québec prêtent main-forte au RCM lors des élections de 1978. Ces deux partis, qui se ressemblent sur plusieurs

points, échangent de l'information et partagent leur réflexion sur le gouvernement local, mais leur échange ne s'étend pas aux ressources financières.

Les partis locaux, civiques et populaires, se distinguent par leurs modalités de formation, par leur composition sociale et par leur financement (voir tableau 5). Les partis civiques retenus dans cette étude ont été formés dans un contexte de réforme et ont consolidé au cours des années leur structure centralisée et leur emprise sur le gouvernement local. Les particularités des milieux sociaux où chacun des partis civiques a évolué ont probablement influé sur les positions et les stratégies diverses adoptées par le PCM et le PCQ. Par ailleurs, les partis dits "populaires" se sont définis par rapport aux partis civiques, en se donnant des structures plus complexes, moins centralisées et en insistant sur un membership moins restreint. Cette dernière caractéristique leur vaut le qualificatif de "populaires", bien que les cinq partis insérés dans cette catégorie aient peut-être plus de différences que de points en commun. En effet, les partis se distinguent aussi, et plus fondamentalement, par leurs objectifs et leurs orientations, et de façon plus explicite par l'importance accordée à la mobilisation et aux processus électoraux. Les partis dits "mouvements", dont le RCM, le FRAP et le RPQ, privilégient la mobilisation et se veulent un instrument de revendication dont la portée dépasse les enjeux électoraux pour toucher aux grandes orientations de la société et remettre en question les valeurs qui y sont dominantes. Ceci ne signifie pas que ces options ont toujours été claires et nettes, mais plutôt qu'elles se sont précisées à la lumière de la pratique et au fil de longues discussions. Les partis "populaires" électoralistes, comme le GAM et le PMQ, semblent plus fragiles, sans la base militante qui assure la force de fond du parti mouvement, et sans la direction centralisée qui contrôle et consolide le parti civique...

Tableau 5

Principales caractéristiques des deux types de partis politiques locaux existant au Québec

	Parti civique	Parti populaire
Structure	Centralisée.	Décentralisée.
Membership	Sélectif et limité.	Ouvert.
Militantisme	Inexistant et non valorisé.	Existant et valorisé.
Aile parlementaire	Se confond avec le membership.	Poursuite de l'équilibre à atteindre entre l'aile parlementaire et l'aile militante.
Caucus	Rôle central, s'identifie au parti	Une instance du parti, non la plus importante.
Discipline du parti	Très stricte.	Très stricte.
Groupes d'appui	Professionnels, hommes d'affaires, industriels.	Groupes populaires, syndicats, coopératives.
Filière partisane	Libéraux provinciaux et fédéraux.	Péquistes, socio-démocrates et libéraux provinciaux et fédéraux.
Financement	Sollicitation sans montant limite.	Cotisation, sollicitation avec montant limité.
	Caisse électorale "secrète".	Caisse électorale "publique".
Composition sociale	Concentration des groupes professionnels.	Diversité des professions.
	Peu ou pas de femmes.	Quelques femmes.
Âge	Moyenne au-dessus de 40 ans.	Moyenne au-dessous de 40 ans.

...Les partis sur la scène politique locale visent à modifier le système politique lui-même et la participation aux élections. Cet objectif a-t-il été atteint et quel a été son impact jusqu'à maintenant? Le mode de sélection des dirigeants locaux était traditionnellement marqué par le culte des personnalités, par un manque d'implication de la part de

la population qui se traduisait par l'élection sans opposition des dirigeants et par un faible taux de participation lorsqu'il y avait des élections. Les partis politiques locaux ont-ils provoqué un changement à ces traditions?

Premièrement, nous avons souligné le fait que les partis civiques demeurent très centralisés autour du caucus et de leur chef. Ils ont axé leurs campagnes électorales sur la personnalité de ce dernier et ont été suivis en cela par les partis populaires électoralistes. Les partis populaires "mouvements" ont au contraire attribué très peu d'attention à leur chef et à son image. L'impact des partis politiques sur ce point est par conséquent mitigé.

Avec les partis, et surtout grâce à leur engagement face à un programme, les citoyens sont à même de demander des comptes et les représentants peuvent difficilement se réclamer de leur piètre situation personnelle au Conseil pour excuser leur inefficacité. De ce point de vue, l'impact de l'entrée en scène des partis locaux est positif.

Deuxièmement, la prolifération des candidats dans les villes où des partis locaux se sont formés a éliminé, à toutes fins utiles, l'élection par acclamation. Cet effet est conditionné par l'existence d'un système de partis (et non pas d'un seul parti) et aurait comme contrepartie de susciter un intérêt accru de la part des électeurs et notamment d'accroître la participation électorale. À Québec, 61% des électeurs se sont présentés aux urnes en 1969, alors qu'il n'y avait pas d'opposition organisée dans tous les districts, tandis que 44% seulement ont voté en 1977 suite à une campagne électorale que trois partis locaux ont tenté d'animer. Cet exemple suggère que la seule présence des partis n'est pas suffisante pour faire en sorte que les citoyens se sentent assez impliqués

pour aller voter. D'autres conditions doivent s'ajouter, dont une sensibilisation de l'opinion publique par les médias, la perception d'enjeux réels et l'espoir de pouvoir changer quelque chose.

Lorsque ces conditions seront réalisées et que les électeurs se rendront dans une proportion de 80 à 85% aux urnes, on pourra affirmer que les partis locaux ont acquis une légitimité et représentent, pour le citoyen, un moyen valable d'exprimer son choix et sa critique. Pour le moment, l'expérience montréalaise, où l'appui au régime sortant est proportionnel à la participation électorale, suggère que les votants au niveau municipal se mobilisent le jour du scrutin pour exprimer leur satisfaction plutôt que leur insatisfaction.

L'impact des partis politiques sur la scène politique locale et surtout celui des partis populaires, devrait apparaître dans les processus de prise de décision. Les quatre années de présence du RCM au Conseil municipal de Montréal ont fourni de nombreuses preuves à l'appui de cette proposition. Des modifications sont aussi à prévoir éventuellement dans l'organisation municipale elle-même. Par exemple, plusieurs des grandes villes du Québec ont un gérant municipal. Or, ce mode de gestion a été créé à l'origine pour contrer l'influence des partis au niveau local. Le gérant municipal a été appelé à assumer la responsabilité politique des projets controversés et est devenu un leader local.

L'entrée en scène des partis locaux devrait modifier le rôle du gérant tel qu'il s'est développé dans les villes, pour donner une plus grande responsabilité politique aux membres du Conseil. De plus, une adaptation s'imposera à l'ensemble des structures municipales lorsque l'objectif que plusieurs partis locaux se sont déjà fixé, c'est-à-dire l'établissement de conseils de quartier comme instances décentralisées dans la ville, se réalisera.

Il est encore trop tôt pour tenter une évaluation globale de l'impact de l'entrée en scène des partis politiques locaux. Il faudra les voir à l'oeuvre pendant quelques années encore, à l'Hôtel de ville, au pouvoir ou dans l'opposition, et même dans les districts. Leur influence devra se traduire de façon positive dans le processus de prise de décision, en amenant un nombre accru de participants actifs à la vie politique, et dans les décisions elles-mêmes en présentant une ou plusieurs options à la société locale.

Le système politique de Montréal

Guy BOURASSA, L'organisation légale des élections à Montréal

Depuis quelques années, et dans le cas de Montréal depuis juin 1978 plus précisément, les procédures concernant la tenue des élections municipales ont été précisées, parfois de façon extrêmement détaillée, et étendues à un grand nombre de municipalités par l'Assemblée Nationale.

Notre objectif est de présenter les grands traits des procédures électorales montréalaises sans pour autant nous engager dans de longues et subtiles analyses juridiques. Il importe surtout de clarifier pour l'ensemble des citoyennes et citoyens des règles devenues cruciales mais qui peuvent sembler complexes et restent souvent mal connues.

1. La division de la municipalité en districts électoraux

Première étape majeure: c'est au Conseil municipal d'adopter le règlement divisant la municipalité en districts électoraux. Le Conseil doit effectuer cette opération plus d'un an avant la tenue des élections elles-mêmes car le règlement doit avoir été voté au plus tard le 1er juin de l'année qui précède les élections alors que celles-ci, à Montréal, ont lieu le deuxième dimanche de novembre à tous les quatre ans.

Il est à noter que si le Conseil municipal n'effectue pas une telle division dans les délais prescrits c'est la Commission de la représentation électorale qui la fera à sa place et la mettra en vigueur.

Dans le règlement de division de districts électoraux, le Conseil municipal doit s'efforcer de rencontrer deux objectifs: assurer la plus grande homogénéité socio-économique possible de chaque district en tenant compte, entre autres critères, des barrières physiques, des tendances démographiques et des limites des paroisses; en outre, il doit faire en

sorte que le nombre d'électeurs dans chaque district ne dépasse pas de plus ou moins 15% la moyenne établie pour l'ensemble des districts de la municipalité. Si les écarts sont plus grands que cette norme de 15%, la Commission de la représentation électorale doit les approuver. Autre point qui donne plus de poids à l'opinion publique: la Commission doit aussi intervenir, et notamment tenir une séance publique, si un nombre suffisant de citoyens s'oppose par écrit au règlement projeté. Dans le cas de Montréal, il faut qu'au moins cent électeurs expriment une telle opposition. Par la suite, les diverses parties ayant été entendues, la Commission de la représentation transmet ses recommandations à la municipalité, que celle-ci doit mettre en application comme d'ailleurs celles qui sont reliées à des écarts de plus ou moins 15% qui ne seraient pas approuvés.

Pour les prochaines élections montréalaises, qui auront lieu le dimanche 9 novembre, la Ville a été divisée en 58 districts électoraux.

2. La tenue des élections elle-même

Comme on l'a vu déjà, la Loi prévoit que les élections montréalaises auront lieu tous les quatre ans le deuxième dimanche de novembre. Un conseiller est élu pour chacun des districts et le maire est élu au suffrage universel, c'est-à-dire par l'ensemble des personnes qui ont le droit de vote sur le territoire de la municipalité. Quant aux exigences pour être candidat ou électeur, Richard Boyer les a résumées dans le Chapitre II de ce Recueil. De plus c'est le Greffier de la ville de Montréal qui devient alors Président des élections.

La Loi prévoit entre autres qu'un employeur est tenu d'accorder un congé sans rémunération à un employé qui est candidat ou qui devient membre du Conseil municipal. Elle stipule aussi qu'il est interdit à un

fonctionnaire ou employé d'une municipalité de se livrer à un travail partisan au cours d'une élection municipale. Elle précise enfin que les élus devront déclarer leurs intérêts financiers dans les soixante jours qui suivent l'élection et que cette déclaration doit être mise à jour annuellement.

Autre aspect important: le remplacement d'un poste vacant. Deux situations peuvent survenir. Si le poste de Maire ou de conseiller devient vacant plus de douze mois avant l'élection normalement prévue, une élection doit être tenue semblable à toute autre élection, et la personne alors élue termine le mandat de la personne qu'elle remplace.

Dans le cas où le poste devient vacant moins de douze mois avant l'élection normalement prévue les solutions varient selon qu'il s'agit du Maire ou d'un conseiller. Pour un conseiller, le poste demeurera vacant jusqu'à l'élection générale alors que dans le cas du Maire ce sont les conseillers qui élisent l'un d'entre eux pour remplir la fonction de Maire pendant le reste de la durée du mandat.

3. Les partis politiques municipaux

Dans l'ensemble, l'existence et le fonctionnement des partis municipaux sont soumis aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux partis provinciaux.

D'abord, pour avoir une existance officielle, ce qui lui permet de recueillir des contributions et d'effectuer des dépenses, tout parti politique ou tout candidat indépendant doit détenir une autorisation du Directeur général des élections du Québec, et cette autorisation est liée entre autres à l'existence d'un représentant officiel. Faute d'un tel

représentant officiel, le parti peut se voir retirer son autorisation et par le fait même il cesse d'exister: c'est ce qui est arrivé au Groupe d'action municipale (GAM) au printemps 1986.

Les contributions et dépenses électorales sont par ailleurs nettement réglementées. Seul un électeur de la municipalité peut verser une contribution à un parti ou à un candidat indépendant. De plus, le total des contributions ne peut dépasser, au cours d'une même année civile, pour un même électeur, la somme de cinq cents dollars.

Quant aux dépenses d'un parti ou d'un candidat indépendant, elles ne peuvent être effectuées que sous l'autorité du représentant officiel. Celui-ci doit, au plus tard le 1er avril de chaque année, faire parvenir un rapport financier comportant un bilan, un état des revenus et dépenses ainsi qu'un état de l'évolution de la situation financière du parti, et si ce rapport n'est pas produit dans le délai fixé il s'ensuit pour le chef du parti, qui a été élu Maire ou celui qui a été candidat à ce poste, une incapacité de siéger ou de voter au Conseil municipal.

Enfin, la loi prévoit que les dépenses électorales, définies clairement et limitées selon des termes stricts aussi bien pour la mairie que pour un poste de conseiller, seront remboursées dans une proportion de 50% à ceux qui auront été élus ou qui auront obtenu au moins 20% des voix lors du scrutin. Il est nécessaire de souligner ici que la période électorale, celle où normalement sont engagées les dépenses pour les divers candidats, débute le 21ème jour précédant la date du scrutin, et se termine, à toutes fins pratiques, le jour du scrutin. Ici encore, il y a obligation de remettre un rapport sur les dépenses électorales sans quoi découle l'incapacité de siéger ou de voter tant que ce document n'a pas été déposé.

* * *

En somme, cette règlementation qui porte aussi bien sur la carte électorale municipale que sur le déroulement des élections et le financement des partis permet pour l'essentiel de préciser les "règles du jeu" et de faciliter la participation démocratique de l'ensemble des citoyens.

Le système politique de Montréal

Jean-Pierre COLLIN, La régionalisation des forces politiques contemporaines dans la ville de Montréal. Regards sur les élections municipales depuis 1970, 1984.

Depuis bientôt un quart de siècle, la scène politique montréalaise est dominée par un homme - Jean Drapeau - et son parti (club) politique - le Parti Civique de Montréal. Il y a eu au cours de cette période sept élections, toutes brillamment remportées par Monsieur Drapeau et ses partisans.

Cette relative constance des résultats électoraux, pris globalement, cache toutefois le fait que, au cours de cette période, le régime électoral de Montréal a connu de profondes transformations au niveau des règles formelles de l'exercice des droits démocratiques et au niveau des moeurs électorales des montréalais. Ces transformations jouent dans le sens d'une revalorisation de la scène municipale, d'une amélioration soutenue vers une plus grande démocratie.

L'élection-pivot dans ce processus est celle de 1970. On a souventes fois fait état des circonstances particulières de son déroulement: la crise politique de 1970 alors que les autorités fédérales ont promulgué la Loi des mesures de guerre en réponse à l'enlèvement par le Front de Libération du Québec du consul britannique, J.R. Cross, puis l'enlèvement et l'assassinat du ministre québécois du Travail, P. Laporte. Les performances électorales exceptionnelles de l'équipe au pouvoir ont aussi été abondamment soulignées et avec raison.

De fait, au plan électoral, l'élection de nomvembre 1970 marque l'apogée du régime de Jean Drapeau à l'Hôtel de ville de Montréal. En effet, J. Drapeau reçoit un nombre inégalé de suffrages pour un candidat

à la mairie montréalaise (339 215 voix). Plus, il fait une "partie parfaite" et ses compagnons d'armes (regroupés dans le P.C.M.) remportent les cinquante-deux sièges au Conseil, dont six par acclamation.

Cependant, l'élection de 1970 est innovatrice à plus d'un titre. D'abord les règles du jeu sont profondément modifiées alors que, pour la première fois, les Montréalais choisissent leurs édiles au suffrage universel. En second lieu, le taux de participation est le plus élevé qu'ait connu Montréal depuis la seconde guerre mondiale. Enfin, dans la majorité des districts électoraux, la lutte se fait entre des représentants de partis politiques municipaux. Ajoutons à cette liste que l'élection de 1970 marque l'entrée des femmes sur la scène politique montréalaise à titre d'électrices et de candidates.

Ces modifications apportées aux paramètres du régime électoral et des moeurs électorales des Montréalais favorisent l'éclosion d'une alternative urbaine au Parti civique. De fait, comme nous le verrons, ce mouvement d'opposition s'est progressivement consolidé depuis 1970. En outre, cette opposition n'a pas la même force partout dans la ville. On assiste à une régionalisation du pouvoir. Notre objet est de dégager les termes de cette régionalisation des forces politiques contemporaines à Montréal. Dans cette optique nous comparerons l'évolution des comportements électoraux dans les sept grands districts de la ville de Montréal lors des quatre dernières élections (1970, 1974, 1978 et 1982) en accordant une importance particulière aux résultats de novembre 1970. Auparavant, il est utile d'effectuer un retour sur la période 1940-1970.

Le système politique de Montréal

La période 1940-1970

Avec sa mise en tutelle (par le gouvernement provincial) en 1940, la ville de Montréal se fait imposer un nouveau régime électoral, confirmé dans la nouvelle Charte municipale de 1944: le régime des 99. Le maire demeure élu par l'ensemble des électeurs. Cependant les conseillers sont répartis en trois classes qui nomment chacune deux membres du Comité exécutif: trente-trois sont désignés par treize "corps intermédiaires" (la classe C); trente-trois autres sont élus par les propriétaires (ceux qui paient la taxe foncière), par groupes de trois répartis dans onze districts électoraux (la classe A); enfin les propriétaires et ceux qui paient la taxe de l'eau et de services - les chefs de ménages locataires - élisent le dernier tiers du conseil en fonction de la même carte électorale (la classe B).

La classe C a été abolie à l'élection de 1960 et deux ans plus tard, suite à un référendum sur la question, la classe A subit le même sort. Jusqu'à la fin des années soixante, le Conseil municipal ne comporte plus qu'une catégorie de conseillers élus par les chefs de ménages (propriétaires et locataires) mâles de préférence. On compte 45 conseillers répartis en quinze districts comprenant trois sièges chacun, auxquels s'ajoutent les représentants des trois municipalités périphériques fraîchement annexées: Saguenay (un conseiller), Rivière-des-Prairies (deux conseillers) et Saint-Michel-de-Laval (quatre conseillers).

Avec quelques ajustements, cette carte a été en vigueur jusqu'à l'élection de 1974. À la veille de l'élection de 1978, le gouvernement provincial a imposé (projet de loi 44) une réforme de la carte électorale. On dénombre alors cinquante-quatre quartiers électoraux originaux regroupant en moyenne 20 000 résidants et représentés par un seul conseiller.

Dominées par A. Raynauld et C. Houde à la mairie et par J.O. Asselin à la présidence du Comité exécutif, les cinq élections à survenir entre 1940 et 1950 ne suscitent guère l'enthousiasme des montréalais. À l'exception de celle de 1944 qui marque le retour de C. Houde du camp de Pétawawa où il avait été emprisonné pour ses positions anti-conscriptionnistes, seuls 19% à 34% des électeurs vont aux urnes. Les échevins n'ont pas (ou peu) de liens organisationnels entre eux. Comme l'a illustré H. Kaplan (1982), des alliances circonstancielles se font et se défont au gré des élections et des questions mises aux voix au Conseil.

Tableau 1

Électeurs inscrits (nombre) et taux de participation (%) aux élections montréalaises, 1940-1982

Date de l'élection	Nombre d'électeurs inscrits	Taux de participation %
9 décembre 1940	219 045	30,3
14 décembre 1942	226 892	22,2
11 décembre 1944	233 732	47,6
9 décembre 1947	225 481	19,0
11 décembre 1950	266 857	33,7
25 octobre 1954	293 931	51,9
28 octobre 1957	323 548	50,2
24 octobre 1960	345 678	41,3
28 octobre 1962	348 654	42,5
23 octobre 1966	380 068	30,9
25 octobre 1970	698 369	53,2
10 novembre 1974	685 964	38,0
12 novembre 1978	665 276	53,8
14 novembre 1982	706 698	52,1

Source: Archives de la ville de Montréal. Dossier 052.

Par comparaison, les élections de 1954 et de 1957 marquent un temps fort de la vie électorale montréalaise. Bien que l'on ne puisse pas les qualifier strictement de "partis" politiques, des coalitions plus stables apparaissent. En 1954, la Ligue d'Action Civique fait élire son candidat à la mairie (J. Drapeau), et exerce un ascendant sur le Comité exécutif avec P. Desmarais à la présidence. Trois ans plus tard, la L.A.C. est détrônée par le Regroupement du Grand Montréal qui fait élire plus de conseillers, remporte la mairie (S. Fournier) et s'empare de la présidence du Comité exécutif (J.M. Savignac).

À chaque occasion, un peu plus de la moitié des électeurs va aux urnes. Cela constitue un résultat appréciable dans l'histoire politique de Montréal. Toutefois l'élection de 1960 suscite beaucoup moins d'intérêt que les deux précédentes avec un taux de participation de 41%.

Pourtant, en octobre 1960, pour la première fois, une formation politique structurée est sur les rangs: le Parti Civique de Montréal (P.C.M.). Composé de J. Drapeau, quelques fidèles supporters issus de la LAC et plusieurs nouveaux venus, ce premier parti politique municipal à Montréal et dans l'ensemble du Québec (L. Quesnel-Ouellet, 1982) remporte une majorité absolue au Conseil (44 sièges sur 66) et peut conséquemment occuper tous les postes au Comité exécutif. Au Parti Civique s'oppose un groupe de 22 conseillers indépendants qui n'arrivent pas à créer une ou des coalitions stables.

Les deux autres élections de la décennie soixante ont été totalement dominées par le P.C.M. J. Drapeau est reporté au pouvoir avec une proportion croissante des suffrages exprimés. Le nombre de conseillers indépendants baisse à six en 1962, à trois en 1966. À cette dernière

occasion trente-trois candidats du P.C.M. sont élus par acclamation. La participation électorale revient à ce qu'elle était vingt-cinq ans plus tôt et seulement 31% des électeurs se déplacent pour exprimer un choix.

Après 1962, les élections les plus controversées sont celles qui servent à choisir les représentants des territoires nouvellement annexés. Ainsi aux élections complémentaires d'octobre 1963 à Rivière-des-Prairies, de juin 1964 à Saraguay, et de décembre 1968 à Saint-Michel-de-Laval, il y a en moyenne cinq candidats pour chacun des postes à pouvoir.

Deux traits distinctifs de l'élection de 1970

À la fin de 1968, une loi provinciale permet d'amender la Charte de la ville de Montréal de telle sorte qu'à l'avenir l'élection du maire et des échevins se fera au suffrage universel. Bien que la population totale de Montréal baisse légèrement au cours de cette période, le nombre de Montréalais éligibles à voter double presque entre les élections de 1966 et celles de 1970. Il passe de 380 068 à 698 369.

Mais surtout à cette croissance structurelle de l'électorat est combiné l'effet de la poussée du taux de participation à un niveau record. C'est ainsi que l'on a, en 1970, trois fois plus de suffrages exprimés que quatre ans auparavant. En 1974, l'élection municipale a suscité un intérêt pour le moins mitigé. À peine 38% des montréalais ont exprimé une préférence. Néanmoins cette élection fait figure d'intermède puisque depuis lors la proportion des votants est revenue à celle du début de la décennie.

Un second trait caractérise l'élection de 1970 et marque la scène électorale montréalaise depuis lors: les votes plus nombreux sont

Tableau 2

Résultats des élections à la mairie de la ville de Montréal, 1960 à 1982 (nombre et %)

	1960	1962	1966	1970	1974	1978	1982
Candidat du P.C.M.	75 455	130 207	117 450	339 215	149 643	212 345	174 306
Candidat du R.G.M.	46 434	13 572					
Candidat du R.M.				11 072			
Candidat du R.C.M.					106 217	43 522	129 706
Candidat du G.A.M.						89 173	54 890
Divers candidats	20 896	4 497	7 012	19 223	15 889	3 718	3 511
Total	142 785	148 276	123 462	369 510	271 749	384 758	362 413
Candidat du P.C.M.	53,0	88,0	94,5	92,0	55,0	61,0	48,0
Candidat du R.G.M.	32,5	9,0					
Candidat du R.M.				3,0			
Candidat du R.C.M.					39,0	12,5	36,0
Candidat du G.A.M.						25,5	15,0
Divers candidats	14,5	3,0	5,5	5,0	6,0	1,0	1,0

Source: Archives de la ville de Montréal, Dossier 052

canalisés par des partis politiques. En effet, plutôt qu'une collection disparate d'indépendants, le Parti Civique de Montréal doit affronter des adversaires regroupés sous certaines étiquettes politiques. Ainsi, à Montréal, l'adhésion à une étiquette politique est préférée au statut d'indépendant près d'une décennie avant d'être généralisée, par la force des lois 44 et 105, pour les municipalités québécoises de plus de 20 000 habitants (F. Gagnon-Lacasse, 1982).

Des trois regroupements politiques qui apparaissent en 1970, le plus marginal est le Réveil de Montréal (R.M.) qui ne présente finalement que trois candidats dans le district de Mercier. Il est toutefois la seule formation à présenter un candidat à la mairie, à part le P.C.M. bien entendu.

Le Parti de Montréal (P.M.) a plus d'envergure. Fondé et animé par Jacques Brisebois, conseiller P.C.M. depuis dix ans dans Notre-Dame-de-Grâce, le Parti de Montréal présente une brochette de quinze candidats dans les quartiers de l'ouest et du nord de la Ville. Le P.M. recrute ses candidats essentiellement dans les milieux d'affaires et de la finance, les anglophones y ont une présence déterminante, son idéologie se limite à réclamer l'assainissement des dépenses publiques et une meilleure gestion municipale.

Produit de la rencontre de l'animation sociale dans les quartiers populaires, de l'agitation étudiante, et du désir de militants des trois grandes centrales syndicales de s'impliquer dans le champ politique, le Front d'Action Politique (FRAP) fait figure de principal opposant au Parti Civique. Mouvement plus que parti politique au sens strict (Godbout-Collin, 1977), le FRAP présente 31 candidats (et donne son appui officiel à trois autres) recrutés surtout dans les milieux populaires et syndicaux.

Le FRAP propose une modification en profondeur des rapports économiques et sociaux et son programme dépasse largement la scène municipale. Il recueille, pour l'ensemble de la Ville, 10% des suffrages exprimés à l'échevinage et, dans les quartiers où il a des candidats, cette proportion monte à 15,3%.

Aucune de ces trois formations politiques ne réussit à faire élire un de ses candidats. Le maire Drapeau obtient 94,4% des suffrages, les candidats du P.C.M. sont tous élus avec, en moyenne, 78,6% des voix. Un an plus tard, ces trois "partis" n'ont plus aucune présence municipale. Malgré cet échec électoral, il reste que la présence du P.M. et surtout du FRAP a posé la nécessité d'élaborer une alternative urbaine organisée au Parti Civique de Montréal. C'est ainsi que plusieurs groupes font alliance au début de 1974 et donnent naissance au Rassemblement des Citoyens et Citoyennes de Montréal (R.C.M.). À la fin de la même année, le R.C.M. présente des candidats à tous les postes électifs (mairie et cinquante-cinq conseillers). Capitalisant sur les réussites électorales partielles de ses prédécesseurs et profitant de la faible participation électorale, il fait élire 17 conseillers.

Aux élections subséquentes, le R.C.M. doit partager l'opposition au parti en place avec le Groupe d'Action Municipale (G.A.M.). Chacun ne fait élire qu'un représentant en 1978. Toutefois en 1982, les résultats sont meilleurs: le R.C.M. a 15 élus et le G.A.M., 3. Mais, indépendamment de la traduction en nombre de sièges, ce qui est significatif c'est que cette alternative urbaine, unifiée ou partagée, marque des points d'une élection à l'autre.

La montée de l'opposition à l'Hôtel de ville de Montréal

Nous concentrerons notre attention, ici comme à la section suivante, sur les résultats des élections aux postes de conseiller dont une compilation, pour l'ensemble de la municipalité, est fournie au tableau 3. Observons les changements de comportement d'une élection à l'autre.

De 1970 à 1974 la progression de l'opposition organisée au parti du maire Drapeau est, on ne peut plus, évidente. Alors que les trois formations politiques présentes en octobre 1970 recueillent ensemble 50 000 voix, soit à peine 15,5% du total, le Rassemblement des Citoyens de Montréal rassemble à lui seul 44,5% de l'électorat ou 115 784 voix en 1974.

En outre, l'élection de novembre 1974 est marquée par une forte abstention de la part des partisans du Parti Civique. En effet, la perte de suffrages du P.C.M., en nombre absolu, dépasse largement la progression de l'opposition. On peut résumer, grossièrement, l'élection de 1974 de la manière suivante: le Parti Civique perd, à l'échevinage, 120 000 voix dont la moitié va à l'opposition mais dont l'autre moitié s'abstient simplement de voter.

C'est ce que tend à confirmer l'élection de novembre 1978 alors que le Parti Civique de Montréal récupère vraisemblablement ce second bloc d'électeurs. Ses appuis passent ainsi de 50,5% à 55,5% de l'électorat. Mais ce regain de vigueur s'effectue presque complètement au détriment des indépendants et des petits partis. En fait la progression de l'opposition entre 1974 et 1978 n'est pas négligeable. Bien que partagée entre le R.C.M. et le G.A.M., elle accroît son appui populaire d'un peu plus de 30%. Le mode de scrutin lui fait perdre presque tous ses sièges de conseiller mais elle ne recule que de un demi point de pourcentage dans sa lutte contre le Parti Civique.

Tableau 3

Résultats des élections aux postes de conseillers, ville de Montréal, 1970-1982 (nombre et %)

	1970	1974	1978	1982
Parti Civique de Montréal	253 955	131 407	193 313	172 851
Front d'Action Politique	33 206			
Parti de Montréal	11 969			
Réveil de Montréal	4 817			
Rassemblement des Citoyens de Montréal		115 784	62 786	125 176
Groupe d'Action Municipale			89 629	58 398
Démocratie Montréal		6 235		
Divers	18 940	6 954	1 840	1 094
Total	322 887	260 380	347 568	357 519
Parti Civique de Montréal	78,5	50,5	55,5	48,4
Front d'Action Politique	10,0			
Parti de Montréal	4,0			
Réveil de Montréal	1,5			
Rassemblement des Citoyens de Montréal		44,5	18,0	35,0
Groupe d'Action Municipale			26,0	16,3
Démocratie Montréal		2,0		
Divers	6,0	3,0	0,5	0,3

Source: Archives de la ville de Montréal, Dossier 052

De 1978 à 1982, l'opposition prend globalement le pas sur le P.C.M. Pour la première fois, les appuis conjugués des partis d'opposition dépassent légèrement celui obtenu par le parti de J. Drapeau (51% vs 48%). Ce dernier a perdu 10% de ses électeurs alors que ses adversaires ont fait un bond combiné de 20%.

Apparue en 1970, développée en 1974, consolidée en 1978 et devenue majoritaire en 1982, l'opposition organisée au Parti Civique de Montréal marque donc effectivement des points d'une élection à l'autre. Cette dynamique connaît toutefois des traductions forts différentes d'un secteur à l'autre de la ville de Montréal.

La régionalisation des assises politiques

L'observateur des comportements électoraux des Montréalais depuis 1970 voit sa tâche compliquée par l'introduction, en 1978, d'un nouveau mode de scrutin qui tranche sur le précédent. L'électeur appelé, en 1974, à élire les trois représentants d'un vaste district n'en choisit plus qu'un seul qui représentera un quartier restreint. En outre, la nouvelle carte électorale respecte peu les divisions territoriales utilisées quatre ans plus tôt.

Pour pallier ces difficultés, nous avons divisé les résultats des élections de 1970 et 1974 par le nombre de sièges à pourvoir dans le district de façon à les rendre comparables à ceux des deux autres épreuves électorales. En second lieu, nous avons adopté un découpage du territoire de la ville de Montréal qui minimise les conflits frontaliers entre les cartes appliquées en 1974 et en 1978. Finalement, pour simplifier l'exposé, nous avons amalgamé quelques secteurs contigus qui présentent, au long de la période, un profil comparable.

Le résultat de cette opération est une partition de la ville de Montréal en sept districts d'inégale importance par le nombre d'électeurs et de sièges à combler. L'annexe A en fournit la nomenclature. Nous faisons naturellement abstraction du quartier Pointe-aux-Trembles annexé en 1982 seulement.

Les tableaux 4 à 10 viennent prolonger, pour l'ensemble des années soixante-dix, les observations faites par L. Beauregard (1980) pour la seule élection de 1978, à savoir que l'adhésion populaire à l'une ou l'autre formation politique est très inégalement répartie dans l'espace.

La distribution des forces et des faiblesses du parti au pouvoir et de l'opposition organisée se présente comme suit. Dans le district Rosemont/Maisonneuve et, avec plus de vigueur, dans Saint-Henri/Émard, l'adhésion au Parti Civique est nettement supérieure à la moyenne. On trouve là ce que les stratèges désignent comme les "châteaux-forts" du P.C.M. Malgré un vote majoritaire pour le R.C.M. en 1974, les quartiers annexés dans les années soixante font preuve, depuis 1978, d'une faveur plus prononcée pour l'équipe au pouvoir. À l'opposé, les assises de l'opposition organisée sont visiblement concentrées dans les districts contigues de Notre-Dame-de-Grâce, de Côte-des-Neiges et du Centre.

Les écarts de comportement soulignés ici sont très importants. Ainsi, ne considérant que la dernière élection, on note que le P.C.M. conserve au-delà de 65% des suffrages dans Saint-Henri/Émard, mais n'en retient plus que 29,8% dans Notre-Dame-de-Grâce. Inversement, le R.C.M. a ses appuis les plus décisifs dans le second (53%) et ses plus ténus dans le premier (21,4%). Pour sa part, le GAM moins favorisé par l'électorat n'a rassemblé qu'un maigre 8% des électeurs dans le district Centre jusqu'à un sommet de 28% dans le district Côte-des-Neiges.

Si ce portrait n'apporte pas vraiment d'originalités par rapport aux observations les plus courantes sur la régionalisation des forces politiques contemporaines, les tableaux 4 à 10 introduisent, à notre sens, deux constatations nouvelles qui méritent d'être soulignées en conclusion.

En premier lieu, il appert que les éléments de régionalisation relevés plus bas étaient perceptibles dès l'élection de 1970. De fait, marginalisé partout ailleurs, le Parti Municipal rassemble, à cette occasion, 21% des électeurs dans Notre-Dame-de-Grâce. Bien que sa performance soit plus respectable que celle du P.M. dans plusieurs autres quartiers où il a des candidats, le Front d'Action Politique réalise sa plus belle percée électorale dans le district Centre, avec là aussi 21% des suffrages exprimés. Dans le district Côte-des-Neiges, la trajectoire, entre 1970 et aujourd'hui, est moins linéaire. L'opposition est plus partagée que dans les deux autres cas. C'est ce qui explique que le seul district où une troisième formation politique - Démocratie Montréal - ait réalisé une performance notable (14,8%) est celui de Côte-des-Neiges.

En second lieu, une lecture attentive du dernier tableau nous indique que le district Ahuntsic/Villeray est celui où le rapport entre le parti au pouvoir et l'opposition organisée évolue de la manière la plus dramatique. À chacune des quatre dernières élections, pour l'ensemble des treize sièges impliqués, la répartition du vote entre les groupes politiques en présence se moule sur celle qui prévaut pour l'ensemble de la municipalité et, conséquemment, le parti au pouvoir y subit une érosion continue de ses assises populaires.

Tableau 4

Résultats des élections aux postes de conseiller dans le district Notre-Dame-de-Grâce, 1970-1982

	P.C.M.	P.M.	R.C.M.	G.A.M.	Autres	Total
1970	18 423	5 131	---	---	880	24 433
1974	7 584	---	8 180	---	633	16 397
1978	9 929	---	9 012	4 960	---	23 901
1982	7 007	---	12 496	4 011	---	23 514
1970	74,4	21,0	---	---	3,6	100,0%
1974	46,3	---	49,9	---	3,8	100,0%
1978	41,5	---	37,7	20,8	---	100,0%
1982	29,8	---	53,1	17,1	---	100,0%

Tableau 5

Résultats des élections aux postes de conseiller dans le district Centre, 1970-1982

	P.C.M.	F.R.A.P.	R.C.M.	G.A.M.	Autres	Total
1970	36 217	9 918	---	---	889	47 034
1974	15 508	---	18 120	---	3 210	36 840
1978	26 634	---	12 532	9 420	---	48 586
1982	22 485	---	24 076	4 191	169	50 921
1970	77,0	21,1	---	---	1,9	100,0%
1974	42,1	---	49,2	---	8,7	100,0%
1978	54,8	---	25,8	19,4	---	100,0%
1982	44,2	---	47,3	8,2	0,3	100,0%

Tableau 6

Résultats des élections aux postes de conseiller dans le district Côte-des-Neiges, 1970 à 1982

	P.C.M.	P.M.	D.M.	R.C.M.	G.A.M.	Autres	Total
1970	29 315	2 484	---	---	---	7 190	28 990
1974	12 150	---	4 155	11 713	---	---	28 018
1978	16 031	---	---	6 327	13 270	---	35 628
1982	10 354	---	---	12 789	9 069	349	32 561
1970	75,2	6,4	---	---	---	18,4	100,0%
1974	43,4	---	14,8	41,8	---	---	100,0%
1978	45,0	---	---	17,8	37,2	---	100,0%
1982	31,8	---	---	39,3	27,9	1,0	100,0%

Tableau 7

Résultats des élections aux postes de conseiller dans les quartiers annexés au cours des années soixante, 1970 à 1982

	P.C.M.	F.R.A.P.	P.M.	R.C.M.	G.A.M.	Autres	Total
1970	11 643	1 638	473	---	---	5 684	19 438
1974	8 361	---	---	8 782	---	---	17 143
1978	16 862	---	---	4 706	7 296	---	28 864
1982	16 079	---	---	8 591	5 377	389	30 436
1970	59,9	8,4	2,4	---	---	29,3	100,0%
1974	48,8	---	---	51,2	---	---	100,0%
1978	58,4	---	---	16,3	25,3	---	100,0%
1982	52,8	---	---	28,2	17,7	1,3	100,0%

Tableau 8

Résultats des élections aux postes de conseiller dans le district Saint-Henri/Émard, 1970-1982

	P.C.M.	F.R.A.P.	R.C.M.	G.A.M.	Autres	Total
1970	27 425	4 922	---	---	244	32 591
1974	14 201	---	8 874	---	---	23 075
1978	18 291	---	4 343	3 638	---	26 272
1982	17 167	---	5 617	3 434	---	26 218
1970	84,2	15,1	---	---	0,7	100,0%
1974	61,6	---	38,4	---	---	100,0%
1978	69,6	---	16,5	13,9	---	100,0%
1982	65,5	---	21,4	13,1	---	100,0%

Tableau 9

Résultats des élections aux postes de conseiller dans le district Rosemont/Maisonneuve, 1970 à 1982

	P.C.M.	F.R.A.P.	R.M.	R.C.M.	G.A.M.	Autres	Total
1970	76 111	7 404	4 817	---	---	4 056	92 386
1974	37 627	---	---	31 669	---	618	69 914
1978	57 095	---	---	11 674	26 364	---	95 133
1982	50 170	---	---	27 790	11 598	150	89 708
1970	82,4	8,0	5,2	---	---	4,4	100,0%
1974	53,8	---	---	45,3	---	0,9	100,0%
1978	60,0	---	---	12,3	27,7	---	100,0%
1982	55,9	---	---	31,0	12,9	0,2	100,0%

Tableau 10

Résultats des élections aux postes de conseiller dans le district Ahuntsic/Villeray, 1970-1982

	P.C.M.	F.R.A.P.	P.M.	R.C.M.	G.A.M.	Autres	Total
1970	54 821	9 324	3 291	---	---	577	68 013[a]
1974	35 976	---	---	28 446	---	4 573	68 995
1978	48 526	---	---	14 192	24 626	---	87 344
1982	42 893	---	---	29 624	17 545	426	90 488
1970	80,6	13,7	4,8	---	---	0,9	100,0%
1974	52,2	---	---	41,2	---	6,6	100,0%
1978	55,6	---	---	16,3	28,2	---	100,0%
1982	47,4	---	---	32,7	19,4	0,5	100,0%

a. Les trois conseillers du quartier Laval ont été élus par acclamation.

Sigles utilisés dans les tableaux 2 à 10:

P.C.M. = Parti Civique de Montréal
F.R.A.P. = Front d'Action Politique
P.M. = Parti de Montréal
R.M. = Réveil de Montréal
D.M. = Démocratie Montréal
R.C.M. = Rassemblement des Citoyens et Citoyennes de Montréal
G.A.M. = Groupe d'Action Municipale
R.G.M. = Ralliement du Grand Montréal

Annexe A

Correspondance entre nos districts, la carte électorale de 1974 et la carte électorale de 1978

District	Carte électorale 1974	Carte électorale 1978 (quartiers no)
Rosemont/Maisonneuve	Rosemont Maisonneuve Mercier Marie-Victorin	1 à 13
Centre	Papineau Saint-Jacques Saint-Louis	32 à 40
Sud-Ouest	Sainte-Anne Saint-Henri	42 à 45
Notre-Dame-de-Grâce	Notre-Dame-de-Grâce	46 à 49
Côte-des-Neiges	Côte-des-Neiges Snowdon	41 et 50 à 54
Ahuntsic/Villeray	Saraguay L'Acadie Ahuntsic Villeray Saint-Édouard	18 et 20 à 31
Les territoires annexés	Saint-Michel Rivière-des-Prairies	14 à 17 et 19

Le système politique de Montréal

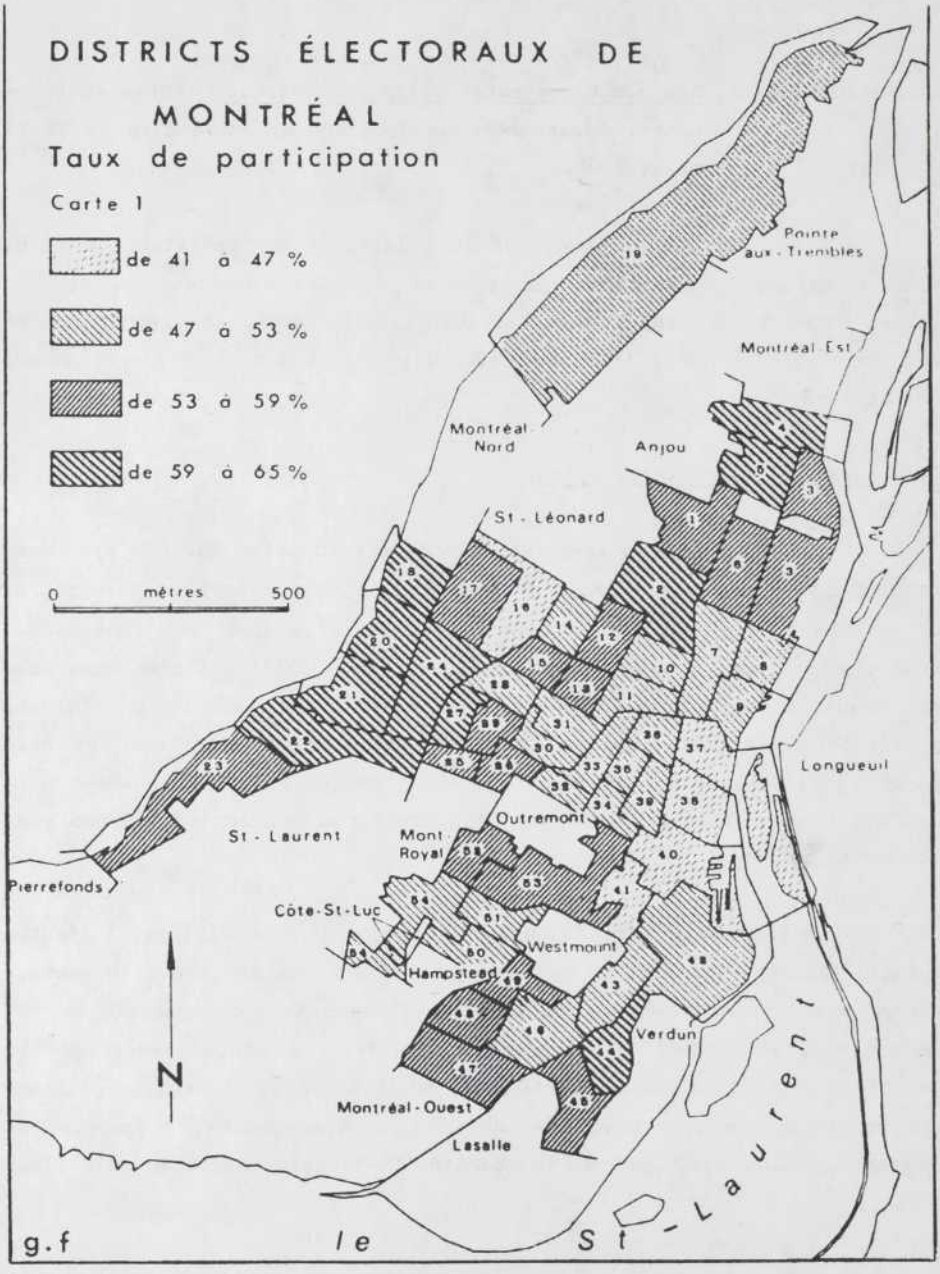
Ludger BEAUREGARD, Les élections municipales de Montréal. Notes et Documents, Département de Géographie, Université de Montréal, 1980.

D'une importante étude sur les élections montréalaises de 1978, nous extrayons les analyses qui portent sur les résultats du scrutin faites selon trois étapes: la participation au vote, les appuis donnés aux candidats à la mairie et ceux qui ont trait à l'élection des conseillers.

I. La participation des électeurs

Aux élections municipales de Montréal en 1978, 357 874 électeurs se sont prévalus de leur droit de vote sur 663 438 inscrits au registre, ce qui établit le taux de participation à 54%. Celui-ci est de beaucoup supérieur au taux de 40% obtenu aux élections de 1974. Il n'en reste pas moins que le degré de participation se révèle quand même assez faible, plus faible en tout cas qu'aux élections provinciales. Plusieurs ont épilogué sur l'apathie des électeurs et leur manque relatif d'intérêt pour les affaires municipales sans vraiment arriver à cerner les raisons profondes de cet état de fait.

Le taux de participation varie évidemment d'un district à l'autre comme l'illustre la carte 1. C'est dans l'Ouest que se trouve le secteur qui a le plus participé à la votation: 5 districts dépassent 60% sur 9. Le district 24 obtient le maximum avec 64,4%. Ce secteur regroupe les quartiers d'Ahuntsic, de Bordeaux et de Sault-au-Récollet, qui accueillent une population de cols blancs et de ménages francophones, y compris des jeunes familles. Par contre, le quartier St-Michel, peuplé de cols bleus


DISTRICTS ÉLECTORAUX DE MONTRÉAL
Taux de participation
Carte 1
de 41 à 47 %
de 47 à 53 %
de 53 à 59 %
de 59 à 65 %
0 mètres 500
N
Pointe aux-Trembles
Montréal Est
Montréal Nord
Anjou
St-Léonard
Longueuil
St-Laurent
Outremont
Mont Royal
Pierrefonds
Côte-St-Luc
Westmount
Hampstead
Verdun
Montréal-Ouest
Lasalle
St-Laurent
g.f le

souvent italiens, a beaucoup moins voté (45% dans le district 16). On voit ici que le statut socio-économique est un paramètre important de la participation.

Le Nord est un autre secteur qui se tient généralement au-dessus de la moyenne et auquel on pourrait greffer le quartier de Rosemont, château-fort du maire Jean Drapeau. Ce secteur se cacactérise par une population assez favorisée. Le bas de la ville, y compris le centre-ville, forme au contraire le secteur de la plus faible participation. Les districts 37, 38 et en partie 40 comptent une population très défavorisée alors que les districts 40 (en partie) et 41 sont peuplés de cadres anglophones. Il semble cette fois que les défavorisés francophones et les favorisés anglophones se désintéressent également de la chose municipale. Fait assez surprenant, le degré de participation a été plus fort dans le couloir des immigrants que sur le Plateau Mont-Royal, bastion francophone de Montréal. Dans le Sud, la participation a oscillé entre 50% et 60%, étant plus forte dans Notre-Dame-de-Grâce que dans Saint-Henri et Pointe St-Charles. Le district 44, où se présentait le bras droit du maire sortant, a obtenu le plus fort taux.

La carte 1 permet de répartir la participation sous forme de demi-couronnes de l'est vers l'ouest. Du centre-ville, où le taux s'avère le plus faible, on passe à une première demi-couronne où il se tient autour de 50%, à une seconde, voisine du taux moyen (54%) et finalement à une troisième renfermant les districts les plus participants. Cette répartition des taux croissant du centre vers la périphérie suggère une interprétation basée sur les modèles classiques de la structure urbaine, à savoir que la qualité des ménages s'accroît du centre vers la périphérie. La participation aux élections serait ainsi fonction du niveau socio-économique des électeurs. À Montréal cependant, d'autres variables entrent

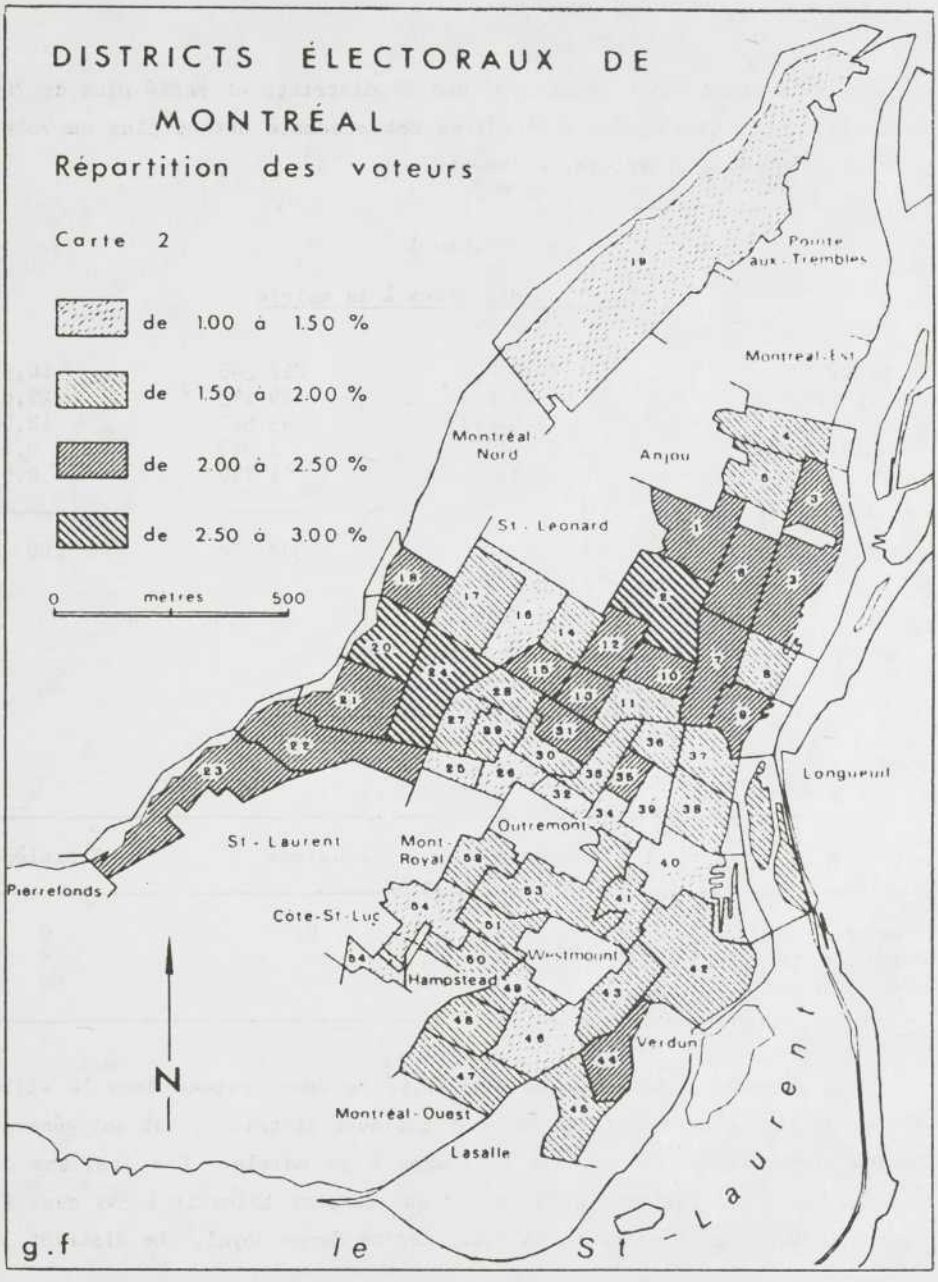
en ligne de compte telles que la langue d'usage, le degré d'intégration et de politisation des immigrants, la candidature de vedettes (districts 2 et 44 notamment) et l'intensité de la campagne. L'appel aux urnes, répété maintes fois par le Parti Civique au cours de la campagne, semble avoir été entendu.

La répartition spatiale des 357 874 voteurs apporte un complément intéressant aux observations précédentes. La carte 2 fait de nouveau ressortir la prédominance du Nord et de l'Ouest mais montre la faiblesse du couloir des immigrants. Il faut toutefois rappeler ici que les districts compris dans ce couloir comptaient 25% moins d'électeurs que la moyenne. Les chemins de fer du Canadien Pacifique délimitent, vers le nord, les districts qui ont fourni le plus de voteurs, notamment dans les quartiers d'Ahuntsic et de Rosemont. C'est donc dans cette partie de la ville que se gagne l'élection à la mairie. Est-il nécessaire de souligner que c'est le district 2, où habite Jean Drapeau, qui a fourni le plus grand nombre de voteurs? Bref, c'est le Montréal le plus francophone et moyennement à l'aise qui a le plus voté aux élections de 1978.

II. L'élection du maire

Cinq candidats briguaient les suffrages à la mairie, dont deux indépendants. Comme on le sait, le maire est élu par tous les voteurs indépendamment des districts. Avec 212 345 voix, le maire sortant, Jean Drapeau, a récolté 61% des votes. (tableau 1)

Ce pourcentage est plus élevé que celui qu'il a obtenu en 1974 (55%) mais beaucoup plus faible que celui de 1970 (92%). C'était la huitième victoire de Jean Drapeau à la mairie de Montréal. L'élu a battu ses adversaires dans tous les districts sans exception, (tableau 2). Il a


DISTRICTS ÉLECTORAUX DE MONTRÉAL
Répartition des voteurs
Carte 2
de 1.00 à 1.50 %
de 1.50 à 2.00 %
de 2.00 à 2.50 %
de 2.50 à 3.00 %
0 metres 500
Pointe aux Trembles
Montréal-Est
Montréal Nord
Anjou
St-Léonard
Longueuil
St-Laurent
Mont-Royal
Outremont
Pierrefonds
Côte-St-Luc
Westmount
Hampstead
Verdun
Montréal-Ouest
Lasalle
N
g.f
le St-Laurent

dépassé sa moyenne générale dans 32 des 54 districts et raflé plus de 70% des voix dans quatre. Ses adversaires ont ensemble obtenu plus de votes que lui dans trois districts seulement.

Tableau 1

Répartition des votes à la mairie

Drapeau, Jean	(P.C.M.)	212 345	60,9%
Joyal, Serge	(G.A.M.)	89 173	25,6
Duquette, Guy	(R.C.M.)	43 522	12,5
Gervais, Louise	(Ind.)	1 963	0,6
Lapierre, Mariette	(Ind.)	1 755	0,5
		348 758	100

Tableau 2

Rang des candidats à la mairie selon les votes par district

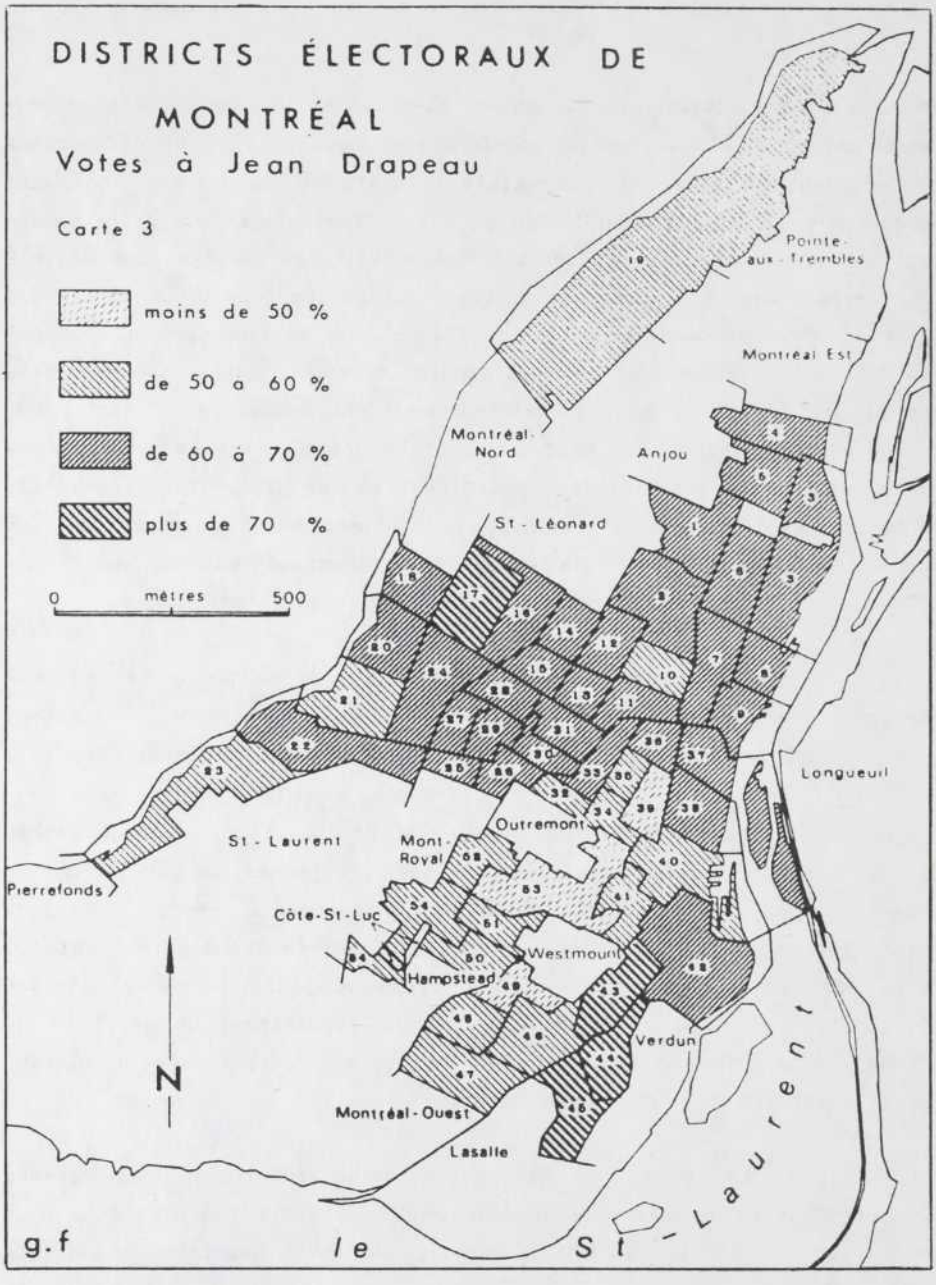
Candidat	Premier	Deuxième	Troisième
Drapeau, Jean	54	0	0
Joyal, Serge	0	50	4
Duquette, Guy	0	4	50

La carte 3 localise la popularité de Jean Drapeau dans la ville de Montréal. Le Nord et l'Ouest, sauf quelques districts, lui ont généralement accordé plus de 60% des suffrages à la mairie. Les Italiens du district 17 l'ont supporté à 71% alors que sa part baissait à 59% dans le district 10, où se présentait le colistier de Serge Joyal. Le district 39

que l'on peut identifier par le square St-Louis et le parc Lafontaine renferme une population mixte non conformiste: cols blancs et défavorisés s'y côtoient de même que Montréalais français et immigrants. Le maire sortant n'y a recueilli que la moitié des suffrages. Le Sud offre cependant des contrastes plus violents. Trois districts contigus ont donné à Jean Drapeau ses plus fortes majorités. Autant les cols bleus et les défavorisés francophones de St-Henri, Ville-Émard et Côte-St-Paul lui ont été favorables, comme c'est le cas depuis longtemps, autant Côte-des-Neiges et une partie de Notre-Dame-de-Grâce l'ont boudé. Le district 53, coincé entre Outremont et Westmount, n'a donné que 47% de ses voix au maire sortant, le plus faible support de tous les districts. Les intellectuels au voisinage de l'Université de Montréal dans ce district de même que les artistes autour du square St-Louis ne constituent pas une clientèle du maire Drapeau pour des raisons idéologiques et politiques.

L'interprétation de la carte 3 incite à dire que le thème de la fierté, souvent rappelé par le maire Jean Drapeau au cours de la campagne, a produit plus d'échos dans les districts ouvriers et francophones (43, 44, 45) du Sud-Est que dans ceux du Sud-Ouest, plus hétérogènes (Côte-des-Neiges, Notre-Dame-de-Grâce, Snowdon). Sa politique de grandeur semble également avoir été plus appréciée par les francophones que par les anglophones. L'image du maire semble même avoir provoqué un processus d'identification chez les cols bleus et les défavorisés francophones qui lui donné ses plus fortes majorités. Une fois de plus, la carte illustre l'opposition du Nord et du Sud (en termes populaires, de l'Est et de l'Ouest) principalement fondée sur la langue, à l'exception, bien entendu, de la forteresse de Jean Drapeau dans le Sud-Est.

La carte 3 révèle un autre aspect de la victoire de Jean Drapeau. Il montre que ce dernier a dépassé le candidat de son parti dans 52 districts sur 54, sur la base du pourcentage de votes exprimés dans chaque


DISTRICTS ÉLECTORAUX DE MONTRÉAL
Votes à Jean Drapeau
Carte 3
moins de 50 %
de 50 à 60 %
de 60 à 70 %
plus de 70 %
0 mètres 500
Pointe-aux-Trembles
Montréal Est
Montréal-Nord
Anjou
St-Léonard
Longueuil
Outremont
St-Laurent
Mont-Royal
Pierrefonds
Côte-St-Luc
Westmount
Hampstead
Verdun
Montréal-Ouest
Lasalle
N
g.f
le St-Laurent

cas. Le maire a notamment déclassé "son" candidat dans le quartier italien de St-Michel (district 17 principalement), le quartier cosmopolite aux environs du parc Jarry (25, 26, 27) et dans Notre-Dame-de-Grâce (46, 47, 48). Il était probablement mieux connu de cette catégorie d'électeurs que le candidat du Parti Civique qui devait rivaliser avec des candidats d'origine italienne, grecque ou anglaise. Par exemple, 5 candidats se présentaient dans le district 25, dont deux indépendants, qui ont récolté 20% des votes. La concurrence au candidat du PC y était, toutes proportions gardées, plus forte qu'au maire sortant, même s'il a été élu. Par ailleurs, deux districts ont accordé plus de voix aux candidats du PC qu'à Jean Drapeau. Un de ces districts (44) a favorisé le bras droit du maire. La popularité du leader du Parti Civique est donc évidente: on a voté pour l'homme d'abord et pour le parti ensuite.

Tableau 3

Avantage du candidat de chaque parti, à la mairie ou au conseil, en % de votes par district

	MAIRIE	CONSEIL
Parti Civique de Montréal	52	2
Groupe d'Action Municipale	28	26
Rassemblement des Citoyens de Montréal	1	53

Les deux autres candidats à la mairie n'ont pas joui des mêmes résultats. Serge Joyal a certes fait meilleure figure que Guy Duquette. Il a eu le dessus sur le candidat de son parti à l'échevinage dans 28 districts sur 54. Sa popularité n'était tout de même pas comparable à celle

de Jean Drapeau du point de vue du leadership. Serge Joyal et ses candidats se sont en fait partagé les honneurs de la seconde place. L'examen des résultats montre cependant que le candidat à la mairie l'a emporté dans le centre de Montréal - là où setrouvait le bureau central du G.A.M. - et dans une bonne partie du Sud (Notre-Dame-de-Grâce). Le candidat du G.A.M. au Conseil municipal a néanmoins raflé la vedette dans le district 41 en obtenant 13% plus de voix que son chef. Il a d'ailleurs été élu conseiller de son district. C'est une exception.

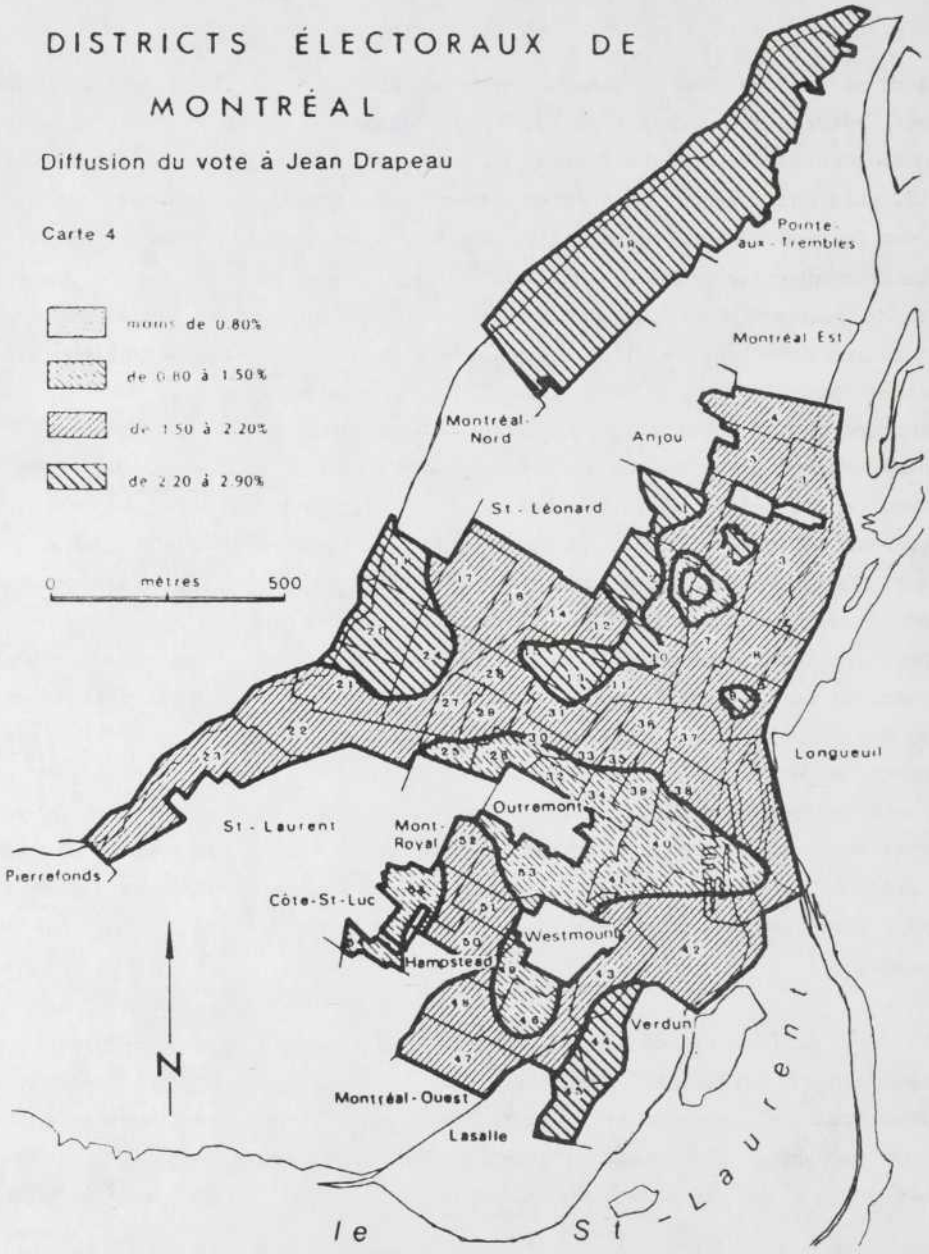
Guy Duquette a fait piètre figure. Le tableau 3 montre qu'il a été à la remorque de son parti dans 53 districts sur 54. Il a difficilement réussi à dépasser le candidat de son parti dans le district 25. Sa performance a été particulièrement faible dans Notre-Dame-de-Grâce, où les candidats du R.C.M. à l'échevinage ont fait meilleure figure. Bref, Guy Duquette est le grand perdant des élections à la mairie et le chef qui a le plus mal réussi à entraîner ses troupes.

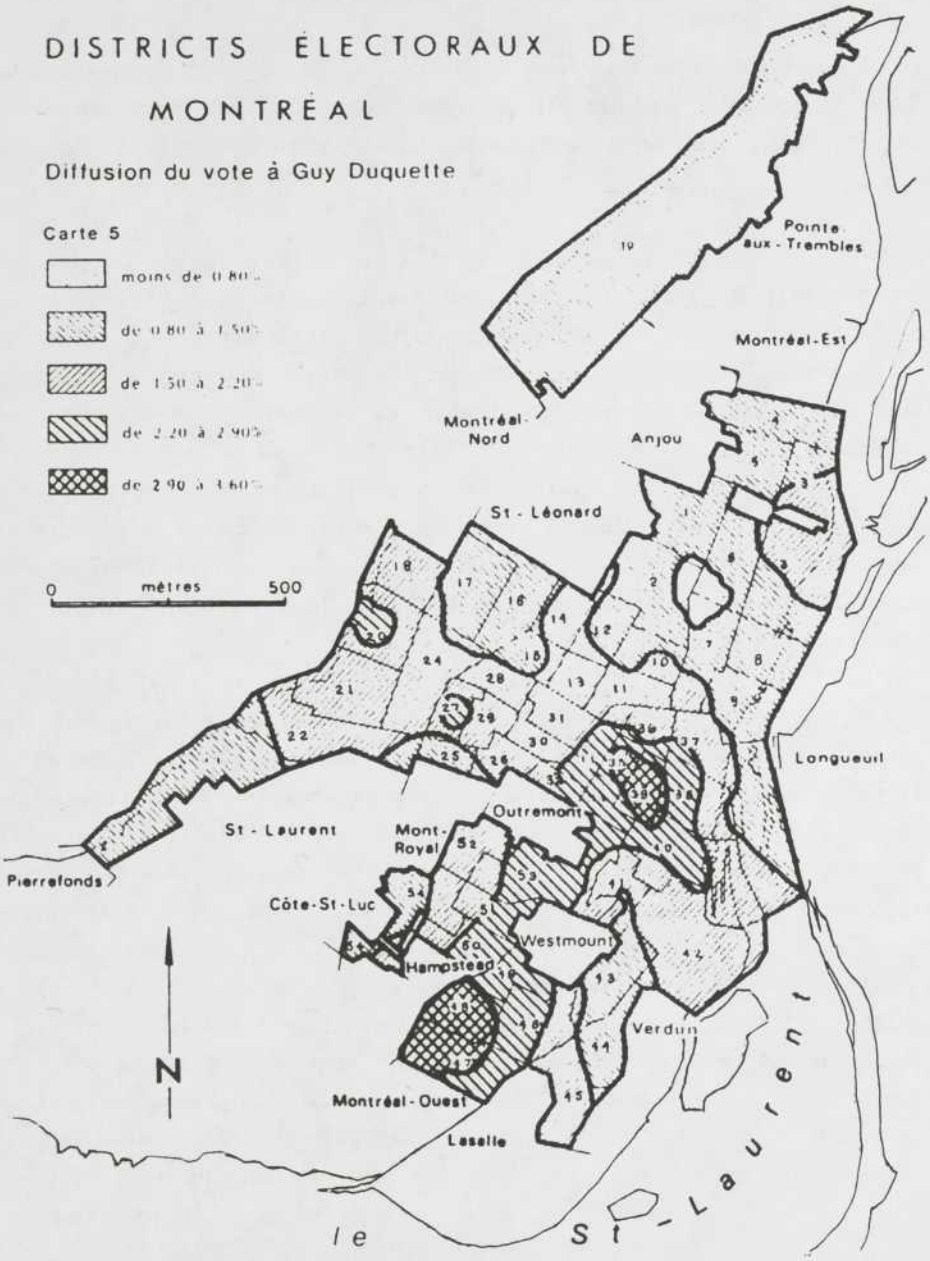
L'analyse des votes donnés aux trois principaux aspirants à la mairie nous permet de vérifier une théorie sur le rayonnement de leur popularité. En général, la popularité d'un candidat décroît plus ou moins rapidement à partir du district qui comprend sa résidence ou le bureau central de son organisation. La décroissance est plus rapide dans le cas d'un nouveau venu. Il s'avère ainsi intéressant de mesurer la diffusion du vote à Jean Drapeau, candidat très bien connu des électeurs, et à Guy Duquette, candidat très peu connu.

Notons tout d'abord que Jean Drapeau a obtenu près de 5 fois plus de votes que cet adversaire. Cependant, la géographie de leurs votes se ressemble: dans chaque cas, on retrouve un centre de rayonnement dans le

Nord et dans le Sud, un dans le Montréal français, un autre dans le Montréal hétérogène (cartes 4 et 5). Pour le maire Drapeau, les centres correspondent aux districts 2 et 44 et pour Guy Duquette, aux districts 39 et 48. Les deux centres du premier tombent dans des districts très français, ceux du second se partagent, l'un étant dans un quartier français, l'autre dans un quartier mixte (N.-D.-G.). Dans le Nord, les centres de Drapeau et de Duquette sont aux antipodes: celui du premier se trouve dans un quartier favorisé, celui du second, dans un quartier beaucoup moins favorisé. Dans le Sud, c'est l'inverse. La lecture des cartes 4 et 5 nous apprend que la répartition des votes à Jean Drapeau est plus soutenue et plus ample dans l'espace montréalais que celle de Guy Duquette, compte tenu de l'écart et de la médiane. Les isolignes de la carte 4 sont plus englobantes que celles de la carte 5 et leur pente est moins rapide que sur l'autre. Ces observations nous permettent de vérifier l'hypothèse émise plus tôt, à savoir que la "diffusion" du vote est fonction de la popularité des candidats, à partir d'un centre. Dans le cas de Jean Drapeau, le centre dans le Nord, c'est le district où il habite; dans le cas de Guy Duquette, le centre groupe deux districts contigus, dont l'un comprend le bureau central du R.C.M. Sur la carte 4, les isolignes sont en pente du nord au sud et le maire Drapeau ne récolte qu'environ 1% de ses voix dans chacun des districts d'immigrants (32 et 34) contre 2,7% dans le district 2. Sur la carte 5, les isolignes sont plus circulaires autour du pôle formé par les districts 39 et 35 et la pente descend plus du sud au nord.

La répartition spatiale des votes accordés à Serge Joyal favorise deux points rayonnants, les districts 21 (Ahuntsic) et 10 (Rosemont). C'est dans celui-ci que se présentait son colistier et c'est dans ce quartier que Joyal affrontait vraiment le maire sortant. La géographie des ses votes y est soumise à des interférences. C'est plutôt dans Ahunstic

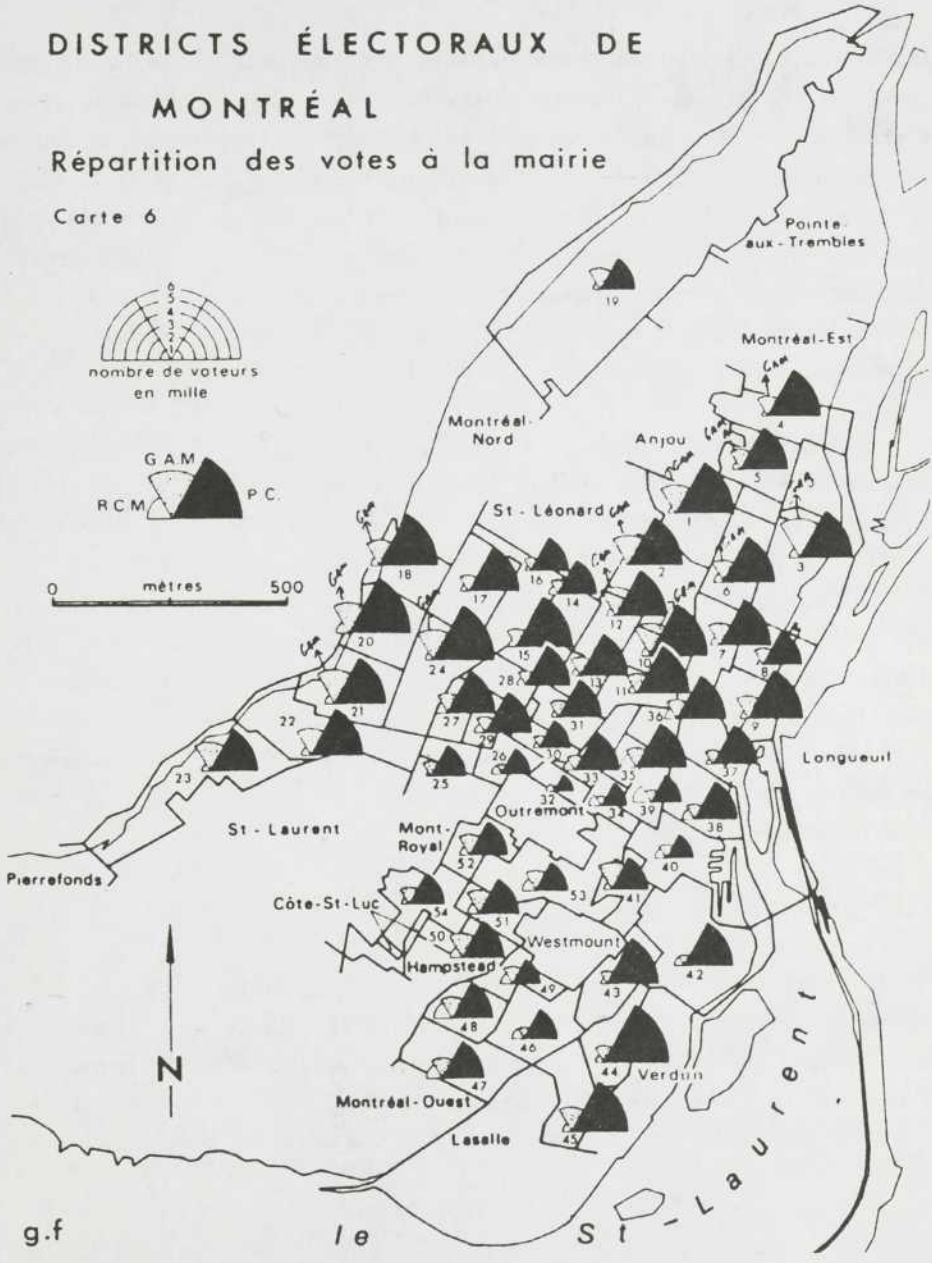

DISTRICTS ÉLECTORAUX DE MONTRÉAL
Diffusion du vote à Jean Drapeau
Carte 4
moins de 0.80%
de 0.80 à 1.50%
de 1.50 à 2.20%
de 2.20 à 2.90%
0 mètres 500
N
Pointe-aux-Trembles
Montréal-Est
Montréal-Nord
Anjou
St-Léonard
Longueuil
Outremont
St-Laurent
Mont-Royal
Pierrefonds
Côte-St-Luc
Westmount
Hampstead
Verdun
Montréal-Ouest
Lasalle
le St-Laurent


DISTRICTS ÉLECTORAUX DE MONTRÉAL
Diffusion du vote à Guy Duquette
Carte 5
moins de 0.80
de 0.80 à 1.50
de 1.50 à 2.20
de 2.20 à 2.90
de 2.90 à 3.60
0 mètres 500
Pointe-aux-Trembles
Montréal-Est
Montréal-Nord
Anjou
St-Léonard
Longueuil
Outremont
St-Laurent
Mont-Royal
Pierrefonds
Côte-St-Luc
Westmount
Hampstead
Verdun
Montréal-Ouest
Lasalle
N
le St-Laurent

qu'il s'est taillé un bon champ de diffusion. Par l'écart entre les pourcentages extrêmes des voix par district, Serge Joyal se rapproche de Guy Duquette alors que, par la médiane, il se rapproche davantage de Jean Drapeau.

La carte 6 présente la synthèse du vote à la mairie pour les trois partis en lice, à l'exclusion des indépendants. Le triomphe du maire Drapeau éclate de partout. La lutte a néanmoins pris une certaine allure entre Jean Drapeau et Serge Joyal dans les quartiers de Rosemont, Ahuntsic et Notre-Dame-de-Grâce et entre Serge Joyal et Guy Duquette dans le Centre et le Sud. On peut en effet parler d'une lutte à trois dans 4 districts seulement (39, 40, 49, 53) et d'une forte rivalité entre Serge Joyal et Guy Duquette dans 10 districts. Jean Drapeau et Serge Joyal se sont rapprochés dans trois districts (41, 50, 51). Ces dernières observations localisent, dans le Centre et le Sud, le théâtre d'une modeste compétition.

L'interprétation géographique du scrutin à la mairie est complexe. On peut prétendre que les trois candidats représentaient d'une certaine façon Montréal, Québec et Ottawa comme les trois angles d'un triangle. Au sommet de celui-ci, Jean Drapeau, qui s'est déclaré neutre par rapport aux idéologies véhiculées par les capitales fédérale et provinciale, incarne Montréal, "sa ville". À la base du triangle s'opposent Serge Joyal, député libéral du comté de Rosemont à Ottawa, de croyance fédéraliste, et Guy Duquette, de tendance socialiste et visiblement sympathique à l'idéologie du Parti Québécois au pouvoir à Québec. Sur le plan politique, la métropole l'a emporté sur les deux capitales! La pensée de Serge Joyal, à savoir que l'hôtel de ville de la plus grande municipalité du Canada a un rôle actif à jouer dans le présent débat constitutionnel entre Ottawa et Québec, a pu accrocher plus d'électeurs dans Rosemont,

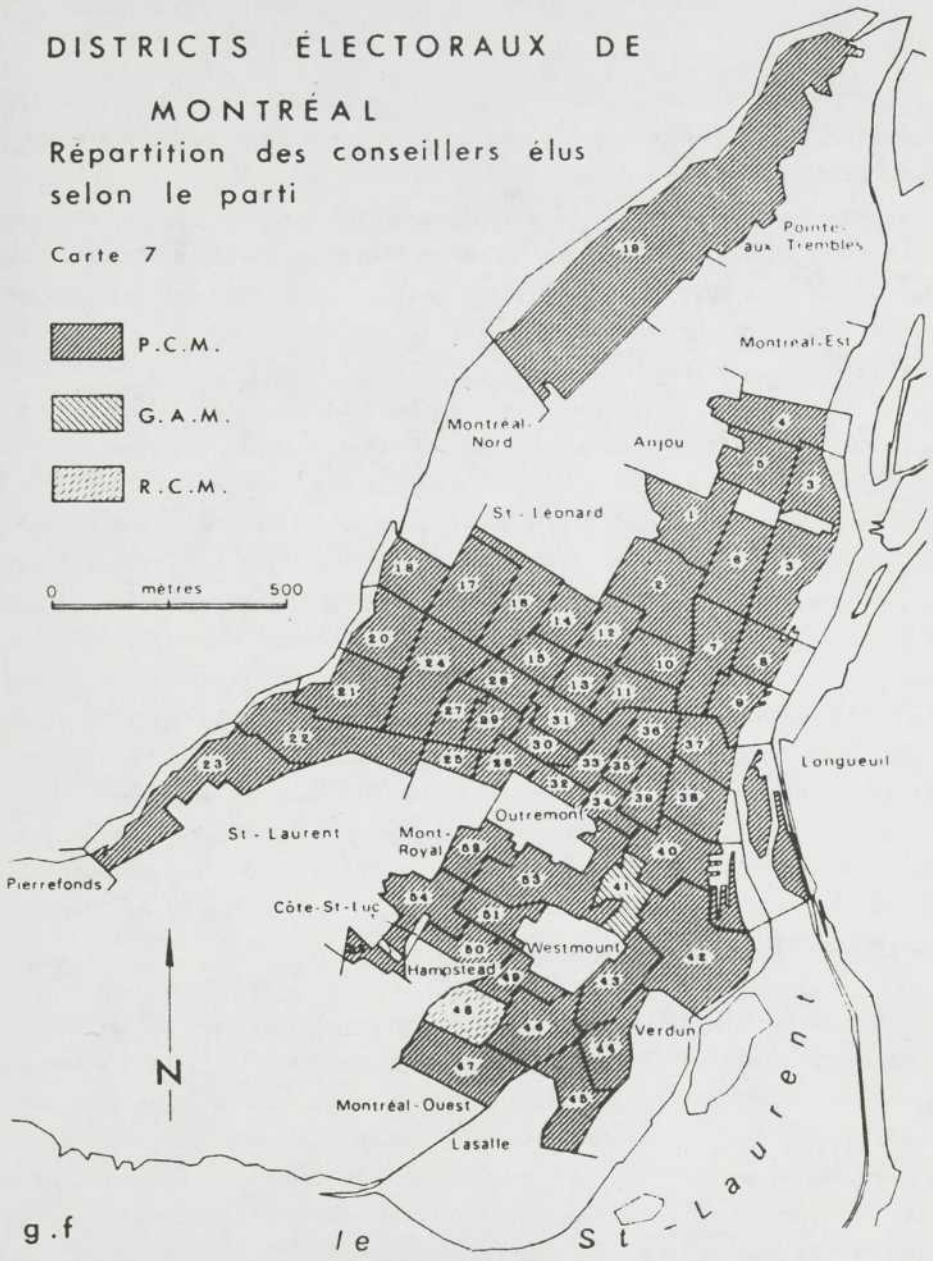

DISTRICTS ÉLECTORAUX DE MONTRÉAL
Répartition des votes à la mairie
Carte 6
nombre de voteurs en mille
G.A.M.
R.C.M.
P.C.
0 mètres 500
Pointe-aux-Trembles
Montréal-Est
Montréal-Nord
Anjou
St-Léonard
Longueuil
Outremont
St-Laurent
Mont-Royal
Pierrefonds
Côte-St-Luc
Hampstead
Westmount
Verdun
Montréal-Ouest
Lasalle
N
g.f
le St-Laurent

Ahuntsic et Notre-Dame-de-Grâce que dans les quartiers ouvriers. Le discours de Guy Duquette s'adressant aux travailleurs et prêchant la décentralisation de même que le retour à la démocratie directe ne pouvait laisser les péquistes indifférents. Le Plateau Mont-Royal, où le Parti Québécois est fortement ancré, a mieux soutenu ce candidat gauchiste que d'autres quartiers, à l'exception de Notre-Dame-de-Grâce. Les électeurs ont pu percevoir la course à la mairie dans cette optique triangulaire et il serait intéressant de vérifier l'hypothèse de l'influence idéologique sur le vote dans quelques districts chauds (39, 40, 49, 53).

Le maire Jean Drapeau a gagné dans toute la ville. Il a gagné le pouvoir pour un huitième mandat. Depuis son entrée dans l'arène municipale en 1954, sept premiers ministres ont défilé à Québec et quatre à Ottawa. Les journalistes parlent du "phénomène" Drapeau. Son succès total tient probablement à sa connaissance complète de Montréal, à son inlassable travail de premier magistrat de la ville et, par-dessus tout, à son image. Il faut ajouter que l'organisation de sa campagne électorale a été planifiée de main de maître et que les résultats ont couronné les efforts déployés à tous les niveaux. Géographiquement parlant, Jean Drapeau a conquis Montréal alors que ses adversaires ont à peine réussi à percer dans quelques quartiers.

III. L'élection des conseillers

L'élection des conseillers a consacré la victoire du Parti civique de Montréal qui a gagné 52 districts sur 54. La carte 7 localise les deux seuls districts 41 et 48 qui ont échappé au raz de marée dans le Centre et le Sud. C'est cependant avec moins d'éclat que se présente le succès des membres du Parti Civique par rapport à celui de leur chef.


DISTRICTS ÉLECTORAUX DE MONTRÉAL
Répartition des conseillers élus selon le parti
Carte 7
P.C.M.
G.A.M.
R.C.M.
0 mètres 500
Pointe-aux-Trembles
Montréal-Est
Montréal-Nord
Anjou
St-Léonard
Longueuil
Outremont
St-Laurent
Mont-Royal
Pierrefonds
Côte-St-Luc
Westmount
Hampstead
Verdun
Montréal-Ouest
Lasalle
N
le St-Laurent
g.f

Dans l'ensemble, les candidats du P.C. ont recueilli 55,6% des voix exprimées. Trente ont dépassé cette moyenne dans leur propre district alors qu'une douzaine seulement ont réussi à égaler au moins la moyenne du maire (61%). Deux conseillers élus ont obtenu plus de 70% des votes alors que Jean Drapeau a franchi ce cap dans quatre districts. La victoire de Yvon Lamarre, bras droit du maire, a même dépassé celle de ce dernier dans le district 44.

L'élection de 52 conseillers a géographiquement consolidé la victoire du Parti civique, qui détient maintenant les pleins pouvoirs à l'Hôtel de ville de Montréal. L'architecture de ce pouvoir est simple. La pyramide repose sur 52 piliers, c'est-à-dire qu'elle recouvre 96% du territoire, et à son sommet se trouve le chef charismatique. C'est lui qui actionne le mouvement de haut en bas, le long de toutes les arêtes de la pyramide, et c'est lui qui décide de l'apothème. L'élection de 1978 lui a permis de consulter la base populaire pour se faire accorder "un mandat tel qu'il les aime", c'est-à-dire qu'une fois le parti élu avec une forte majorité au Conseil, le Maire et le Comité exécutif administrent les affaires municipales sans entraves. Les électeurs cèdent alors au Maire et à son parti les rênes du pouvoir sans contestation appréhendée pour 4 ans. Dans cette optique, les conseillers élus jouent un rôle plus géographique que politique: ils assurent la représentation du pouvoir dans l'espace montréalais.

Le système de représentation ne rend toutefois pas justice à tout le monde puisque 44,6% des voteurs n'ont pas supporté le Parti Civique au niveau de l'élection des conseillers. Le mode de scrutin a presque supprimé la voix de l'opposition qu'un système de représentation proportionnelle aurait pu renforcer. Le gouvernement de Québec se propose d'ailleurs de corriger le système électoral actuel dans une éventuelle législation pour le rendre plus démocratie. Quoi qu'il en soit, il est évident

que la population votante a cédé le contrôle de l'Hôtel de ville au Maire Drapeau et à son équipe lors des dernières élections. Les électeurs ont, après débat, consciemment et majoritairement remis le pouvoir à l'ancienne administration. Aucun système démocratique n'aurait pu changer ce fait-là!

Tableau 4

Répartition des votes et position des conseillers au scrutin

	Votes	1er	2e	3e
Parti Civique de Montréal	55,6%	52	2	--
Groupe d'Action Municipale	25,8	1	37	16
Rassemblement des Citoyens de Montréal	18,1	1	15	38
Indépendants	0,5	--	--	--
TOTAL	347,568	54	54	54

Le tableau 4 présente les résultats du scrutin et démontre clairement que les conseillers du Parti Civique l'ont emporté haut la main sur leurs adversaires. La répartition spatiale des 193 313 votes qu'ils ont récoltés reproduit à peu près celle de leur chef: cinq districts leur ont accordé 2,5% et plus de voix (districts 2, 13, 20, 44 et 45), le Nord, le Centre-Nord.

Le système politique de Montréal

Francine GAGNON-LACASSE, Guy BOURASSA, Le vote à la mairie aux élections du 14 novembre 1982: de nouvelles tendances, dans Relations, janvier-février 1983, no. 487

Si les résultats à la mairie en novembre 1982 n'offrent à première vue aucune surprise, les Montréalais ayant dans un geste familier réélu Jean Drapeau, une analyse plus fouillée de cet appui permet de dégager certains traits nouveaux du comportement de l'électorat.

C'est en effet la première fois depuis 1960 que Monsieur Drapeau est élu avec un si faible pourcentage: avec 48,1% des voix, il n'arrive pas à se rallier la majorité absolue de l'électorat. C'est la division de l'opposition qui lui permet de conserver la mairie. Voilà un changement notable par rapport aux autres élections montréalaises depuis 1960. Dans ces six élections, Monsieur Drapeau avait chaque fois obtenu plus de 50% des voix à la mairie, atteignant même jusqu'à 95% du suffrage populaire en 1966 et 92% en 1970.

Les résultats du 14 novembre révèlent aussi une perte considérable du suffrage populaire par rapport à l'élection de 1978. Avec plus de 60% des suffrages Monsieur Drapeau avait, cette année-là, connu une victoire personnelle éclatante: il avait obtenu une majorité de plus de 35% sur son plus proche adversaire. En 1982, non seulement se retrouve-t-il élu sans majorité absolue mais l'écart entre le pourcentage qu'il obtient et celui de son plus proche adversaire n'est plus que de 12% puisque Jean Doré du RCM obtient 35,8% des votes. En 1978, Jean Drapeau avait par ailleurs raflé tous les districts à la mairie, dont 50 des 54 districts avec une majorité absolue. En 1982, il remporte 41 des 57 districts (trois nouveux districts ont été ajoutés suite à l'annexion de Pointe-aux-Trembles), dont seulement 27 avec une majorité absolue. Dans tous les

districts sans exception le vote en faveur de Jean Drapeau a connu une baisse par rapport à 1978. Si cette baisse est habituellement de moins de 10% dans les districts qui demeurent des châteaux forts du Parti Civique, elle peut atteindre près de 25% dans les districts qui ont favorisé les candidats à la mairie des partis d'opposition. L'importance de ces écarts met en relief un autre aspect du vote donné à Jean Drapeau lors de la dernière élection car il n'est plus l'élu de l'ensemble de la population montréalaise. Les résultats de 1982 montrent une régionalisation de son vote dans les districts à majorité francopone. Jean Drapeau remporte tous les districts situés à l'est de l'avenue Papineau avec une majorité absolue. À l'ouest, par contre, on retrouve d'une part tous les districts qui ont été remportés par les candidats d'opposition à la mairie et d'autre part les districts où le maire a été élu mais sans majorité absolue. Ces districts sont principalement situés dans le nord-ouest de la ville. Il n'y a qu'une seule exception à cette règle: les districts de l'ex-quartier St-Henri, situés dans le sud-ouest de la ville, qui demeurent des châteaux forts du Parti Civique. Jean Drapeau y obtient ses meilleurs résultats. Il est élu avec 69,3% dans le district St-Henri et avec plus de 60% des voix dans les districts de St-Paul et d'Émard. L'analyse des résultats de 1982 révèle un phénomène aussi unique que nouveau dans l'histoire électorale contemporaine de Montréal: dans le district de Loyola, secteur ouest de Montréal, Monsieur Drapeau se classe troisième derrière les candidats Doré et Vignola.

En somme, l'analyse de la performance de Jean Drapeau révèle que malgré sa victoire le Maire n'a sûrement pas obtenu un mandat aussi clair et fort que ceux qu'il avait l'habitude d'obtenir... et de privilégier, bien sûr.

Une division coûteuse

À cette baisse relative de popularité de Monsieur Drapeau correspond évidemment une remontée des forces d'opposition à la mairie. Alors qu'en 1978, ces forces s'étaient sensiblement maintenues au même niveau qu'en 1974, soit 39%, elles connaissent cette fois une forte augmentation, passant à plus de 51% de l'électorat. Ces données amènent à mesurer l'ampleur de l'échec des négociations qu'avaient entamées le GAM et le RCM en vue de présenter une formation unique contre le maire sortant. Contrairement à 1978 où l'échec d'une telle entente avait signifié la perte de quelques sièges au Conseil, on peut croire qu'en 1982 c'est la mairie elle-même et une majorité au Conseil que les forces d'opposition ont vu ainsi s'envoler.

Divisés, les deux partis d'opposition ont connu des performances inégales qui demeurent l'un des éléments-surprises de cette élection. Le candidat du GAM ne réussit à remporter qu'un seul district à la mairie. Il obtient une majorité simple en se faufilant entre ses deux adversaires dans le district de Parc Extension, situé dans le centre-ouest de la ville. Il semble même que l'on puisse attribuer cette victoire relative à la popularité du candidat au Conseil du GAM dans ce district qui est élu avec une majorité absolue de choix (53%).

La véritable portée des résultats de l'opposition se résume donc à ceux du candidat du RCM. Relativement inconnu de l'électorat montréalais, Jean Doré réussit en quelques mois à se rallier près de 36% du vote à la mairie. C'est une performance à peine inférieure à celle qu'avait obtenue Jacques Couture, candidat à la mairie du même parti en 1974 (39%), et également à peine inférieure au pourcentage qu'avaient obtenu les deux formations d'opposition réunies en 1978 (Serge Joyal du GAM avait obtenu 25,5% du vote à la mairie et Guy Duquette du RCM, 12,5%).

L'ampleur de la percée de Jean Doré se voit bien dans l'analyse détaillée du vote du 14 novembre. Le candidat à la mairie du RCM remporte la victoire dans 15 des 57 districts. Fait à noter, il existe une adéquation totale entre ces quinze districts et les quinze districts qui ont élu des conseillers du RCM. Pour la très grande majorité d'entre eux, ces districts sont situés dans des secteurs contigus. Jean Doré remporte la moitié de ses quinze districts dans le secteur ouest, soit les quartiers de Notre-Dame-de-Grâce et de Côte-des-Neiges. Plus au centre de la ville, Jean Doré remporte les districts du Plateau Mont-Royal qui comprennent les quartiers St-Louis et St-Jacques. Enfin, un peu plus au nord, il obtient une majorité dans le district de Jarry. Quatre de ces quinze districts sont remportés avec une majorité absolue. Il s'agit des districts de la Confédération et Notre-Dame-de-Grâce, situés dans l'ouest de la ville, et des districts Jeanne-Mance et St-Jean-Baptiste, situés dans le centre.

Jean Doré se classe deuxième dans 40 des 41 districts remportés par Jean Drapeau. Cette constatation met encore en évidence l'ampleur de sa percée sur l'échiquier politique montréalais. Notre analyse révèle enfin que Jean Doré n'est pas, comme le fut longtemps Jean Drapeau, nécessairement plus populaire que les candidats de son parti. Dans 28 districts, il obtient un plus fort pourcentage que le candidat du RCM; la proposition inverse est donc vraie dans les 29 autres districts. De plus, la très grande majorité des candidats élus du RCM obtiennent dans leur district un plus fort pourcentage que Jean Doré. Il semble donc que ce soit l'alliance Doré-RCM qui ait favorisé cette percée et le poids réel de chacun des éléments de cette alliance est à nuancer.

Le vote au Conseil

Avec 48,3% des voix, le Parti Civique fait élire 39 conseillers. Avec 35% de la faveur populaire, le RCM obtient 15 conseillers alors que le GAM aura 3 conseillers avec 16,3% du vote. Ces chiffres mettent en évidence une distorsion sur laquelle il faudra revenir.

L'élection des 39 conseillers du Parti civique assure à la formation du Maire un contrôle absolu du Conseil municipal. Dans 28 de ces 39 districts, les candidats du Parti Civique ont reçu plus de 50% des voix. Dans les 11 autres, c'est la division de l'opposition qui a permis l'élection des candidats de la majorité. La distribution géographique des élus du Parti Civique correspond pour l'essentiel aux régions dégagées dans l'analyse du vote en faveur de Jean Drapeau. Ainsi deux grandes régions peuvent être distinguées: une première qui regroupe tous les districts situés à l'est de l'avenue Papineau, cette zone s'élargissant aux districts du nord-ouest de la ville; une autre qui englobe les districts du sud-ouest, mieux connus sous le nom de quartier St-Henri. Comme à la mairie, c'est dans cette dernière région que les conseillers du Parti Civique obtiennent leurs meilleurs pourcentages. La palme revient au conseiller Prégent dans le district St-Henri (73,6% des voix). Il est suivi d'Yvon Lamarre, président du Comité exécutif, et d'Angelo Anfossi du district Émard (67,3%). Voilà qui explique peut-être, en partie tout au moins, l'entrée de ce dernier au Comité exécutif. L'échec le plus cuisant d'un candidat du Parti Civique revient à G.T. Hayes, l'une des rares nouvelles figures du parti dans cette élection. Il affrontait un candidat fort populaire du RCM, Michael Fainstat dans le district de la Confédération. Hayes ne reçoit que 22,5% du vote.

Comparer les résultats de 1978 avec ceux de 1982 s'avère particulièrement pertinent et intéressant puisque la version 1978 de l'équipe

Drapeau et celle de 1982 sont, à toute fin pratique, identiques: les 52 conseillers élus cherchent à obtenir un nouveau mandat. L'équipe est complétée par 5 nouveaux candidats dont trois dans Pointe-aux-Trembles et deux dans les districts remportés auparavant par l'opposition. Le vote en faveur des conseillers du Parti Civique suit la tendance observée pour le chef du parti. On note une baisse dans 47 des 54 districts qui existaient en 1978. Contrairement à Jean Drapeau, qui connaît une baisse dans chacun des districts, quelques candidats au Conseil du Parti Civique connaissent pourtant une remontée.

On doit signaler ici l'éclatante victoire de Nicole Gagnon-Larocque dans Octave-Crémazie. La lutte a été chaude dans ce district où la candidate du Parti Civique affrontait le colistier de Jean Doré. Rappelons que Nicole Gagnon-Larocque avait été élue sans majorité absolue en 1978 (42,3%). Représentant une formation qui est à la baisse tant à la mairie qu'au Conseil, Nicole Gagnon-Larocque réussit à battre le colistier de Jean Doré, excluant ainsi du Conseil le leader du RCM, et elle atteint un pourcentage de votes plus important qu'en 1978. Avec 49,7% des voix, elle rate de justesse la majorité absolue. Sa nomination au sein du nouveau Comité exécutif n'est donc pas surprenante.

Le GAM ne parvient à faire élire que trois conseillers. Dans Peter McGill, situé dans le centre-sud de la ville, Nick Auf der Maur est réélu sans majorité absolue avec un taux particulièrement faible de participation. Il en va de même pour Sam Berliner dans le district Victoria. Seul le candidat Rasoulis se fait élire avec une majorité absolue dans Parc Extension.

À propos de l'élection des 15 conseillers du RCM, on a déjà noté une parfaite adéquation entre les districts remportés par Jean Doré à la mairie et les districts qui ont élu des conseillers RCM. Ces conseillers

proviennent donc de deux régions: les secteurs Notre-Dame-de-Grâce et Côte-des-Neiges, situés dans l'ouest de la ville et les districts du secteur centre-sud. Le district Jarry, situé plus au nord, a élu André Berthelet. Dans le district de la Confédération (Notre-Dame-de-Grâce), Michael Fainstat obtient 65,5% des suffrages. Quatre autres conseillers sont élus avec plus de 50% des voix: André Berthelet dans Jarry, Jean Roy dans Saint-Jean-Baptiste, Marvin Rotrand dans Snowdon et Arnold Bennett dans Notre-Dame-de-Grâce. Il importe aussi de noter que dans 34 des 39 districts remportés par le Parti Civique, le RCM se classe second et se retrouve comme principal parti d'opposition.

En somme, la composition du Conseil constituait le principal enjeu de cette élection comme elle en a constitué le principal élément surprise. Au-delà de l'analyse purement statistique, deux éléments paraissent dignes d'intérêt. La nouvelle composition du Conseil a fait perdre au Parti Civique de "valeureux soldats". Pour reprendre l'allégorie de Jean Drapeau, on peut même ajouter que quelques "capitaines" sont tombés. Deux membres du Comité exécutif ont été battus: Justine Sentenne dans Notre-Dame-de-Grâce et Gerry Snyder dans Snowdon. Des "soldats de carrière" sont également tombés: Arthur Gagnon dans Jarry, John N. Parker dans Loyola, Sid Stevens dans Jeanne-Mance.

La seconde remarque a trait à la composition de l'opposition. Les deux seuls conseillers d'opposition qui avaient résisté au balayage du Parti Civique en 1978 ont été réélus. Nick Auf der Maur retourne au Conseil avec deux coéquipiers. Michael Fainstat du RCM retourne avec l'appui d'une équipe plus impressionnante: plusieurs des quinze conseillers du RCM ont l'expérience des débats du Conseil pour y avoir siégé entre 1974 et 1978. D'autre part, si l'élection de 1982 a vu le renforcement de l'opposition quant au nombre des conseillers élus, cette opposition demeure, comme en 1978, décapitée. Le mécanisme du colistier n'ayant

toujours pas fonctionné, les leaders du RCM et du GAM sont exclus des institutions politiques montréalaises. Voilà qui nous amène à reconsidérer certains aspects du fonctionnement de ce système politique.

Quelques changements s'imposent

Si intéressants soient-ils, les résultats électoraux ne dévoilent qu'une partie, probablement pas la plus importante, de la réalité politique. Il faut certes en juger les conséquences profondes mais il importe surtout d'aller au-delà de ces statistiques pour tenter de saisir l'essentiel des enjeux politiques et démocratiques. Le citoyen attentif doit se pencher sur divers thèmes, de deux ordres, où de toute évidence les règles actuelles du jeu ne sauraient satisfaire. Qu'il suffise de rappeler ici que, le 14 novembre 1982, la ville de Montréal a rejoint le camp nombreux des régimes politiques où les gouvernants, fortement majoritaires à l'assemblée élue, ne s'appuient tout de même que sur une minorité des voix populaires: les 39 conseillers du Parti civique ont récolté seulement 48% du vote alors que la majorité du corps électoral (52%) n'a de son côté que 18 représentants. Certes, ce paradoxe demanderait à être nuancé; on perçoit aisément néanmoins le problème réel qu'il pose.

Une mécanique électorale désuète. Deux remarques sont indispensables ici. D'abord, à propos de la faible participation électorale des Montréalais. Il est devenu classique de souligner qu'à peine la moitié de ceux-ci se déplace pour aller voter, ce qui est bien peu comparé aux taux de participation aux élections québécoises et canadiennes. Cela est incontestable. Mais est-ce bien là le test majeur de la vitalité démocratique? Que penser alors de ces élections américaines, à l'échelle de la nation, où le vote s'exprime précisément à 50 ou 55%? Quoi qu'il en soit, on doit éviter l'équation facile et coutumière entre participation électorale et dynamisme démocratique.

D'autre part, dans le système montréalais une révision sérieuse de quelques mécanismes électoraux de base pourrait sérieusement contribuer à clarifier les règles, les rendant plus accessibles et favorisant du coup une implication plus importante. Dans l'histoire du système électoral au palier municipal, tout se passe le plus souvent comme si la complexité devait l'emporter sur la confusion. Pour ne citer que quelques cas majeurs, il est impérieux que soient mises au point des procédures qui, entre autres, fassent de l'établissement de la liste électorale une opération qui détermine valablement le corps électoral (présentement, l'inscription sur cette liste paraît souvent plutôt hasardeuse); le déroulement même du scrutin pourrait être simplifié (pourquoi le vote municipal se déroule-t-il un dimanche? pourquoi faut-il voter deux fois? un autre mode de scrutin ne serait-il pas plus rerésentatif?); l'information pendant la campagne électorale devrait devenir compréhensible et accessible comme lors des autres élections; enfin, pour certains aspects particuliers comme la possibilité du colistier, des avenues bien comprises favoriseraient un meilleur choix démocratique. Sur ces quelques points, une mise en ordre élémentaire constitue un prérequis inévitable.

Un régime politique confus. La situation des partis municipaux au lendemain du 14 novembre a bien fait ressortir l'ambiguité du système politique de Montréal. Cette communauté de plus d'un million de citoyens est-elle gouvernée par un régime de type présidentiel (où l'élection du maire au suffrage universel lui confère un prestige unique), ou plutôt par un régime parlementaire où l'opposition des partis est la règle de base et où la notion de responsabilité devient centrale? Actuellement, l'on oscille d'une interprétation à l'autre, ce qui fait que, très normalement, le citoyen ne s'y retrouve plus, habitué qu'il est à des règles claires à Québec et à Ottawa. Pour nous, il ne fait pas de doute que le mouvement vers un régime parlementaire doit s'imposer et qu'en conséquence il est capital de donner à chacun (maire, comité exécutif, partis au pouvoir et

dans l'opposition) des rôles précis et des moyens de les exercer. À ce titre, les demandes du RCM concernant les moyens matériels mis à la disposition de ses élus sont éminemment justifiées. La création de commissions permanentes au Conseil municipal améliorera à son tour son efficacité et sa qualité démocratique. Enfin, l'élaboration de mécanismes (au sein des partis eux-mêmes), par lesquels les citoyens pourront mieux s'informer et participer, peut constituer une troisième réforme féconde.

Cette entreprise de modernisation est, juridiquement, le fait du gouvernement du Québec. Pourtant son dynamisme profond ne peut surgir que des partis municipaux et des groupes d'intérêt: associations professionnelles, idéologiques, etc. Mais ces derniers ont conservé jusqu'ici "un remarquable détachement" vis-à-vis de ces préoccupations, tout en se faisant les champions de l'idéal démocratique. Bref, une fois l'élection passée, élément fort et bien visible de notre vie politique, c'est dans une activité soutenue et innovatrice que l'engagement peut porter fruit.

Bibliographie complémentaire

GAGNON-LACASSE, Francine, Les partis politiques municipaux au Québec. Département de science politique, Université de Montréal, Notes de recherche, 1983.

RIOUX, Marcel, SÉVIGNY, Robert, LAMARCHE, Yves, Aliénation et idéologie dans la vie quotidienne des montréalais francophones, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1973.

LEBLANC, Jean-Guy, La restructuration scolaire à Montréal, Département de science politique, Université de Montréal, mémoire de maîtrise, 1974.

McGRAW, Donald, Le développement des groupes populaires à Montréal (1963-1973), Montréal, Albert St-Martin, 1978.

GODBOUT, Jacques, COLLIN, Jean-Pierre, Les organismes populaires en milieu urbain, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1977.

AUBIN, Harry, Les vrais propriétaires de Montréal, Montréal, Éditions l'Étincelle, 1977.

LÉVEILLÉE, Jacques, "Les alliances politiques à Montréal: réaménagement ou mutation?", in POSSIBLES, vol. 3, no. 1, automne 1978.

HAMEL, Pierre, LÉONARD, Jean-François, HAYER, Robert, Les mobilisations populaires urbaines (1960-1980), Montréal, Nouvelle optique, 1983.

BOURASSA, Guy, CAILLÉ, Martin, La culture politique des Montréalais, Département de Science Politique, Université de Montréal, Notes de Recherche, 1983.

ROY, Louis, Le Sommet Populaire de Montréal: la recherche de l'unité des classes populaires, Département de science politique, Université du Québec à Montréal, mémoire de maîtrise, 1983.

PURCELL, S., McKENNA, B., Jean Drapeau, Montréal, Stanké, 1981.

FORTIN, D., Le Front d'action politique des salaires de Montréal, Université Laval, Faculté des Sciences Sociales, mémoire de maîtrise, 1970.

VILLENEUVE, P., Rapport d'étape sur les groupes d'intérêt à Montréal au cours des années 1970, 175 pages dans LÉVEILLÉE, J. et alia, Matériaux pour l'étude du système politique montréalais, Université du Québec à Montréal, Département de science politique, 1984.

KAPLAN, H., Reform, Planning, and City Politics: Montreal, Winnipeg, Toronto, Toronto, University of Toronto Press, 1982.

MAINTENANT, numéro spécial sur Montréal, no. 139, octobre 1974.

Le système politique de Montréal

Chapitre V

LES ENJEUX DU DÉBAT POLITIQUE MONTRÉALAIS

Ce chapitre apporte une dimension particulière à notre démarche: après le rappel historique, l'analyse des structures et la présentation des acteurs le moment est venu de fixer l'attention sur l'objet même du débat politique à Montréal. Plus précisément, quels sont les principaux thèmes autour desquels s'affrontent non seulement les forces politiques mais aussi les conceptions mêmes de la communauté politique montréalaise?

Il ne saurait pourtant être question au cours des prochaines pages de présenter et d'analyser de façon exhaustive la totalité des questions qui animent le débat politique à Montréal depuis quelques décennies: la seule ambition de vouloir établir une telle liste constitue en soi un défi de taille (comment départager les questions importantes de celles qui ne le sont pas?), par ailleurs, voilà un secteur où les travaux significatifs font souvent défaut.

Néanmoins, trois pôles majeurs doivent retenir notre attention, trois pôles traités d'ailleurs sous des angles souvent variés.

En premier lieu, l'aménagement de l'espace urbain ou à tout le moins une facette cruciale de celui-ci: la rénovation urbaine. Francine DANSEREAU nous propose un tableau critique de l'expérience des quinze dernières années.

Richard MORIN s'arrêtant à la problématique "ville et quartier", examine les contradictions dans la politique de développement qui a englobé le Centre-Ville et la promotion du quartier Centre-Sud.

Réservons une place à part à l'étude de Pierre DELORME. Celle-ci, fruit d'un autre travail universitaire d'envergure, fait voir autour d'un vaste projet (celui de la construction de l'autoroute Est-Ouest) comment les projets gouvernementaux de planification ont entraîné des mouvements de lutte au sein de la population concernée. L'analyse de DELORME a l'intérêt d'appliquer à ce cas une grille d'analyse, inspirée du marxisme, qui a été mise à l'épreuve dans plusieurs autres systèmes urbains, d'où sa valeur comparative certaine.

De façon plus globale, Jacques LÉVEILLÉE propose, dans un texte de 1983, une réflexion sur la crise de croissance des années '70 à Montréal et sur les stratégies mises en oeuvre pour y faire face.

En dernier lieu, comment ne pas faire une place de choix parmi les enjeux politiques montréalais des dernières années à ce qu'il est convenu d'appeler les "grands projets"? À ce titre, la tenue des Jeux Olympiques de 1976 mérite une attention particulière. Quelques extraits du Rapport MALOUF ouvrent des perspectives fécondes. Quels sont les problèmes et difficultés d'ordre administratif que soulève la mise en oeuvre d'un "grand projet" aussi bien pour le système politique montréalais lui-même que pour les paliers supérieurs de gouvernement? Voilà à coup sûr des interrogations qui, si elles n'ont pas encore reçu de réponses satisfaisantes, n'en demeurent pas moins encore aujourd'hui d'une actualité indiscutable et d'une portée tout à fait capitale pour la compréhension du fonctionnement de ce système politique.

Le système politique de Montréal

Francine DANSEREAU, Les aléas de la rénovation urbaine: L'expérience des 15 dernières années, dans NEUF, no. 50, 1974

Le maire de Montréal, Jean Drapeau, déclarait il y a quelques mois qu'en dépit des statistiques sur la surface en espace vert par habitant, Montréal était "une des villes les plus vertes du monde". Cela, disait-il, saute aux yeux de quiconque survole la métropole canadienne en avion, et il enjoignait les critiques de nos politiques (ou non-politiques) en matière d'espace vert et de développement immobilier de visiter leur ville du haut des airs, plutôt que de jongler avec des chiffres dénués de signification pour lui... Quatre ans plus tôt, dans une autre de ces déclarations à l'emporte-pièce qui lui sont coutumières, le maire Drapeau annonçait que "dans cinq ans, Montréal sera en mesure de dire au monde de quelle façon il convient de faire la rénovation urbaine". "Demain, prédisait-il, ce sont les taudis d'aujourd'hui qu'on viendra admirer à Montréal."

Qu'en est-il, en réalité, de cette politique si prometteuse de rénovation urbaine? Pour répondre à cette question, nous allons prendre le contre-pied des méthodes chères à M. Drapeau; nous n'allons pas évoquer les grandes réalisations architecturales qui ont réanimé le centre-ville: la Cité des Arts, les complexes multifonctionnels de la place Ville-Marie ou de la place Bonaventure, la "ville souterraine", etc.; nous allons plutôt partir du discours sobre des réalités chiffrées pour voir dans quelque mesure les "zones grises" d'habitat détérioré ont été rénovées ou sont en voie de l'être.

Une brève description des premiers projets de rénovation urbaine préparés par la ville de Montréal s'impose; nous examinerons ensuite plus attentivement les programmes les plus récents qui, selon les vues officielles, seraient censés devoir faire école.

La rénovation urbaine fait une apparition relativement tardive à Montréal en 1953 (comparativement à 1948 pour Toronto) avec la construction d'un grand ensemble d'habitations publiques (796 logements) remplaçant une zone de taudis, à la frange du centre des affaires: les Habitations Jeanne-Mance. La rénovation urbaine était alors vue strictement comme un instrument au service d'une politique d'habitation sociale et la seule méthode envisagée était du type "buildozer", c'est-à-dire que l'on procédait au déblaiement-réaménagement intégral du secteur, fortement critiqué à cause de son caractère de "ghetto de pauvres", de sa non-justification eu égard aux impératifs de rentabilisation des espaces centraux et, plus tard, à cause de son approche "bulldozer" ce projet n'eut jamais d'imitateur. Il faut souligner que les Habitations Jeanne-Mance ont été réalisées au cours du seul mandat électoral (trois ans) qui ait échappé à l'équipe du maire Drapeau depuis 1954. Celui-ci, qui s'est constamment rangé parmi les plus farouches adversaires du projet, s'est bien gardé, depuis son retour au pouvoir de 1960, de mettre en marche des projets qui aient quelque parenté avec celui des habitations Jeanne-Mance.

De 1959 à 1966: l'ère du "réaménagement urbain"

Les projets de rénovation urbaine élaborés au cours de la phase subséquente soit de 1959 à 1966, marquent le passage d'une politique centrée sur l'amélioration des conditions d'habitation à des interventions dite de "réaménagement urbain" visant essentiellement l'utilisation plus efficace du sol. La caractéristique commune de ces projets réside dans des opérations massives de libération du sol en vue de réalisations majeures généralement d'initiative publique (infrastructures et édifices d'envergure), assurant en elles-mêmes et par leurs effets d'entraînement sur le marché immoblier privé, un usage de l'espace jugé plus conforme aux tendances d'occupation du milieu environnant et donc plus rentable. Les zones choisies sont à prédominance résidentielle, mais l'habitat y est

détérioré, la valeur des terrains anormalement élevée par rapport à celle des bâtiments, leurs utilisations du sol enchevêtrées, les grilles de rues, utilités publiques et formes de lotissement peu propices à de nouveaux usages; elles sont, enfin, habitées surtout par des populations "à problèmes": faibles revenus, taux élevés de chômage, d'assistance sociale, de criminalité, de mortalité infantile, etc. Voilà dressée la liste des obstacles que l'on cherchera à supprimer par des opérations qualifiées de rénovation urbaine.

Le fait d'apposer cette étiquette de rénovation urbaine à de pareilles opérations témoigne lui aussi, soulignons-le, d'un opportunisme financier évident de la part de la municipalité: les frais de libération, de remembrement et d'équipement des terrains sont, en effet, partagés à 50% par le gouvernement fédéral dès qu'il s'agit d'un programme approuvé de rénovation urbaine. La seule contrainte à l'obtention de fonds fédéraux alors inscrite dans la loi consiste en l'obligation pour la municipalité d'indiquer dans son programme les dispositions qu'elle entend prendre pour fournir aux personnes privées de logement "des facilités de logement convenable, sûr et salubre à un loyer juste et raisonnable". Ces logements, naturellement ne sont pas obligatoirement des logements neufs et ils n'ont pas non plus à être construits dans la zone de rénovation.

Les programmes de rénovation élaborés au cours de cette période comportent ainsi tous un volet de relogement comprenant, dans des proportions variables, la construction de logements publics sur le site et hors du site, la construction de logements à loyer dit "moyen" par l'entreprise privée, ainsi que des actions de dépistage et d'orientation des personnes déplacées vers des logements existants du marché privé.

Le premier programme (Quadrilatère Craig, de Bleury, Sherbrooke, Saint-Laurent, 1959), touchant une portion désuète du centre-ville sise

entre le centre principal des affaires et les Habitations Jeanne-Mance, est essentiellement un programme d'accompagnement de l'implantation de la Place des Arts, complexe culturel prestigieux abritant des théâtres, salles de concerts, etc. Le programme comprend principalement les aménagements nécessaires à l'édification de la Place des Arts et, pour en prolonger la vocation culturelle, la libération du terrain nécessaire aux installations de la Société de radio et télévision Radio-Canada, ainsi que la création d'un espace vert susceptible d'accueillir des édifices culturels et recouvrant un stationnement souterrain d'une capacité de près de trois mille automobiles. Entrainant la suppression du logement de 3,870 personnes, le programme propose le relogement de 210 familles aux Habitations Jeanne-Mance, la construction de 248 logements publics à l'intérieur de la zone et 256 dans la lointaine périphérie de la ville. Ceci devait répondre aux besoins de 714 familles de la zone, appartenant toutes aux strates de revenus inférieurs éligibles aux logements publics. Rien n'est prévu pour les personnes seules, au nombre de 1,397.

Ce programme ne sera pas réalisé selon la formule prévue, d'abord parce que son premier objectif, le recours au pouvoir municipal d'exproprier en vue de la réalisation de la Place des Arts, sera finalement obtenu par la société à but non lucratif formée à cette fin. Deuxièmement, le lieu d'implantation de l'édifice de Radio-Canada deviendra rapidement une question politique, les pressions majoritaires - à la tête desquelles M. Drapeau, revenu au pouvoir en 1960 - poussant vers une localisation plus à l'est, afin de revaloriser la partie francophone stagnante de la ville. Le déblaiement-redéveloppement généralisé de la zone n'en sera pas moins réalisé, mais par le biais d'interventions ponctuelles (Place des Arts: complexe hôtel-bureaux-commerces de la place Desjardins à l'emplacement d'abord prévu pour le parc avec stationnement souterrain; tours à bureaux du gouvernement fédéral sur le site initialement retenu pour Radio-Canada, travaux de voirie divers). Ces interventions aboutiront

effectivement à la suppression de l'ancienne fonction résidentielle de la zone: depuis le recensement de 1961, le nombre de logements a diminué de 70% et ceci ne tient pas compte des démolitions imminentes en vue des édifices fédéraux qui viendront porter le dernier coup de grâce. La suppression s'est effectuée de manière graduelle et sans aménagements spéciaux: aucun logement nouveau n'a été créé pour accueillir les ménages dépossédés et la seule opération pour laquelle une aide particulière ait été fournie (bureau de relogement et indemnités d'un maximum de 600 $) est celle de la place Desjardins, touchant 163 ménages et pour laquelle la ville déposera un nouveau programme de rénovation en 1970.

La deuxième étude de rénovation réalisée par la ville de Montréal (Quadrilatère Saint-Laurent, Sherbrooke, Delorimier, Fleuve Saint-Laurent, 1960) demeurera elle aussi, sans suite. Couvrant un vaste territoire (956 acres, 12 000 logements) situé immédiatement à l'est du quadrilatère précédent, la proposition de rénovation est conçue comme une tentative pour mener de façon intégrée la construction de quelques édifices publics de grande envergure, - d'abord le complexe de Radio-Canada qui fournit l'occasion immédiate à l'élaboration du proramme; on projette également la construction d'un centre gouvernemental fédéral, provincial et d'un nouveau centre administratif municipal -, de même que divers projets de réaménagement des infrastructures de circulation avec une action simultanée d'amélioration générale des bâtiments insalubres et sur la conservation ou la restauration des bâtiments jugés encore valables. S'il mise sur le "curetage" des ilots par un dosage savant des mesures de démolition-reconstruction et de restauration, ce projet implique cependant des déblaiements très extensifs, soit co-démolition du logement de 7,046 familles ou 70% des familles du secteur. Il propose, en revanche, la construction de 7,240 logements neufs dans la zone, échelonnée dans le temps, de manière telle qu'à chaque étape de déblaiement, un réservoir adéquat de logements disponibles ait préalablement été constitué.

Ce projet trop ambitieux ne sera pas réalisé. Le seul secteur qui fera effectivement l'objet d'une opération officielle de rénovation urbaine sera celui requis pour l'implantation de Radio-Canada. Présenté en 1962, le programme de rénovation Radio-Canada, qui est uniquement une opération de libération du terrain, a entraîné la démolition de 774 logements. De l'ensemble des familles touchées, 450 se sont prévalues des indemnités et des services d'un bureau de relogement offerts par la municipalité pour se reloger dans le voisinage, c'est-à-dire dans des îlots alors classés comme appartenant au pire niveau de vétusté dans une proportion de plus de 50%.

D'autre part, quelques autres projets particuliers envisagés dans le programme de 1960 ont été réalisés dans l'ensemble du quadrilatère: le tout s'est soldé par une perte nette de 1,733 logements en 10 ans, soit une diminution de la population de l'ordre de 40%. C'est donc à un dépérissement continu de la fonction résidentielle qu'ont abouti les interventions publiques dans la zone, surtout si l'on compare le nombre de 1,760 logements démolis par le secteur public entre 1961 et 1971 au maigre bilan de 155 unités de HLM achevées en 1972.

Un dernier programme du type déblaiement-réaménagement intrégral en zone grise, a été élaboré en 1962, sous le titre de programme de rénovation de Victoriatown. Ce nom désigne une vieille enclave résidentielle ouvrière qui, avec le temps, s'est trouvée isolée au milieu d'un vaste secteur industriel et portuaire; l'habitat ayant atteint un stade avancé de détérioration et la fonction résidentielle y étant jugée de toute façon non viable, la municipalité décide de procéder à l'élimination de tous les bâtiments. L'emplacement a servi à l'aménagement d'un autostade et de terrains de stationnement en vue de l'Exposition universelle de 1967. L'opération a entraîné la suppression de 231 logements et si le programme faisait état de divers projets de construction de HLM alors envisagés pour

répondre aux besoins de relogement, aucun de ces projets ne sera complété à temps et les familles déplacées devront en fait se contenter des seules indemnités et services d'orientation du bureau de relogement.

Pour terminer cette rétrospective des programmes logés à l'enseigne du "réaménagement urbain", il faut enfin mentionner le programme de rénovation "Côtes des Neiges", présenté en 1966. Contrairement aux interventions précédentes, celui-ci vise un quartier résidentiel relativement neuf et cossu: il s'agit d'y faire disparaître une enclave de bâtiments anciens de qualité inférieure à ceux du voisinage, pour faire place à un parc et réaménager le réseau de circulation de manière à mieux attirer les investissements privés. La motivation de la municipalité est clairement de tirer parti des subventions fédérales pour effectuer des travaux faisant partie de son programme normal d'équipement. L'opération a entraîné la démolition de 126 logements et l'aide aux familles déplacées s'est limitée aux indemnités habituelles et à l'ouverture d'un bureau de relogement (qui ne fut d'ailleurs pratiquement pas utilisé), la majorité des familles étant jugées, à cause de leur niveau de revenu, "aptes à se trouver un logement sur le marché normal".

La Petite-Bourgogne: de 1966 à aujourd'hui[1]

Le programme de la Petite-Bourgogne, présenté à l'automne 1966, amorce un tournant décisif dans la manière de concevoir la rénovation urbaine. Ce programme touche une zone de 258 acres, située à la périphérie sud-ouest du centre-ville, comptant, en 1966, 3,948 logements pour une

1. Outre la Petite-Bourgogne, la ville de Montréal a préparé plusieurs autres programmes de rénovation depuis 1966. Cependant, les divers programmes axés sur l'amélioration du milieu résidentiel n'ont pas encore connu d'application à cause du gel des contributions fédérales, intervenu en 1970, à la suite d'une révision complète des politiques fédérales de rénovation urbaine. Deux autres programmes de

Petite-Bourgogne: Distribution des coûts de réalisation, par programme détaillé

	Quesnel-Coursol	Parc des Seigneurs	Ilots Campbell	Vanier-Delisle	Parc Vinet	Albert-St-Jacques	Ilots St-Joseph	Total (1) provisoire
% acquisition	46,7	70,7	62,8	60,6	42,8	65,2	53,5	59,9
% déblaiement	2,3	4,0	4,8	4,0	5,7	1,4	3,7	3,3
% utilités et voies publiques, aménagements (égoûts et aqueducs, pavages et trottoirs, installation de réseaux, éclairage, signalisation)	36,6	19,4	23,3	33,4	41,7	28,4	35,5	30,0
(arbres et aménagement de bordures, aménagement de parcs et terrains de jeux)	$(30,4)	(15,5)	(16,8)	(28,3)	(34,6)	(25,5)	(29,2)	(25,2)
(administration et contingences)	$(1,4)	(1,4)	(3,3)	(0,7)	(3,3)	(0,2)	(1,7)	(1,4)
% indemnités de déplacement	$(4,8)	(2,5)	(3,1)	(4,3)	(3,8)	(2,6)	(4,6)	(3,4)
% personnel de mise en oeuvre	5,6	2,0	2,2	1,2	4,7	0,3	2,5	2,1
	8,7	3,9	6,9	0,8	5,1	4,7	4,8	4,7
COÛT BRUT (en $)	4 578 857 (100,0)	10 308 654	5 737 917	6 723 590	7 363 273	18 485 460	7 182 235	60 469 986
Logements sociaux total provisoire (2)	1 905 645	2 600 038	1 954 201	5 851 087	103 206	--	181 604	20 337 411
Subvention à la démolition et à la restauration	148 000	--	92 000	--	262 500	--	90 000	592 500
COÛT BRUT provisoire rénovation et logement	6 632 502	12 998 692	7 784 118	5 851 087	7 728 979	18 485 460	7 453 839	81 399 897

(1) Ce total n'inclut pas les programmes détaillés "Saint Antoine" et "Parc Lévis" qui n'ont pas encore été approuvés; il exclut aussi le programme des "Ilots Saint-Martin" qui est uniquement un programme de logement social.

(2) Ce total comprend les coûts de réalisation de tous les programmes de logements publics adoptés à ce jour, moins les coûts des terrains acquis dans le cadre des PDR. Ces chiffres ne sont pas exacts, car nous avons dû estimer pour la majorité des programmes de logements restaurés (répartis sur plusieurs emplacements), la part des coûts attribuables à chaque PDR. Les erreurs ainsi entraînées ne sont cependant pas importantes, car la proportion des "PLM restauration" sur l'ensemble des coûts des programmes de logements publics ne dépasse pas 5%.

(3) Ce total représente plus que la somme des colonnes précédentes, car il comprend des programmes de logement social situés en partie ou entièrement en dehors des limites des programmes de rénovation énumérés.

population totale de 14,831 habitants... L'objectif global est formulé ainsi: "Améliorer systématiquement et progressivement les conditions physiques, sociales et économiques du milieu urbain existant". Les objectifs pratiques reprennent cette visée en précisant certaines de ses conditions de réalisation en ce qui concerne l'aménagement résidentiel, on insiste particulièrement sur la préservation de l'identité sociale du milieu, la conservation du plus grand nombre possible de structures existantes, la construction de logements dont le loyer soit accessible aux résidents actuels, l'augmentation des superficies d'espaces libres, le regroupement des services commerciaux et communautaires, etc. Constatant, d'autre part, une "lutte écologique intense entre des fonctions résidentielles décadentes et des fonctions industrielles agressives", le plan propose la séparation des fonctions en deux zones bien distinctes: l'habitation et les services para-résidentiels au nord et les occupations industrielles et commerciales dites de district au sud.

Le caractère progressif de l'intervention se traduit par un mode de réalisation du type "opération-tiroirs" échelonnée sur dix ans, où les îlots sont aménagés les uns à la suite des autres, minimisant ainsi les perturbations et facilitant le relogement des personnes déplacées. On note enfin, parmi les modalités de réalisation, l'accent mis sur la participation des intéressés comme moyen d'assurer l'adéquation des réalisations aux besoins de la population résidente. Cette participation est

---

1. (suite)

rénovation, qui sont en fait des opérations ponctuelles du type déblaiement-réaménagement, ont été mis en marche: les programmes "îlots des voltigeurs" (petite enclave résidentielle convertie à l'industrie) et "place Desjardins" (opération de remembrement de terrain cédé ensuite par bail emphythéotique pour permettre l'exploitation d'un complexe de bureaux, commerce et hôtel). Ces programmes, par leurs objectifs extrêmement limités, ne présentent guère d'intérêt pour notre propos.

envisagée sous deux formes: par des mécanismes d'information et de consultation et par l'encouragement à la propriété privée "sous forme de coopératives, de condominiums ou autres".

Qu'advient-il, par suite, de ces objectifs sociaux? Le programme général a donné jeu depuis 1966 à la préparation de neuf programmes détaillés de rénovation ayant atteint jusqu'ici des degrés d'avancement divers. Couvrant généralement chacun un territoire de 2 à 5 îlots, ces programmes comportent une variété de mesures qu'il serait fastidieux d'énumérer ici. Le tableau de la page 414 donne une idée de chacune des mesures pour les programmes adoptés à ce jour.

On notera particulièrement l'importance des postes budgétaires liés à la libération et à la mise en condition des terrains: les postes "acquisition", "déblaiement" et "utilités et voies publiques" (une fois exclus les travaux d'agrémentation du cadre de vie: arbres, espaces verts) comptent, en effet, pour 91,8% du total brut provisoire. Ces chiffres ne donnent cependant qu'une idée incomplète des investissements publics liés à la rénovation: il faut y ajouter, entre autres, les coûts de construction et de restauration des logements. La part des coûts bruts attribuable à la libération et à la mise en condition des terrains, au début de 1974, se trouve ramenée à environ 68,2%, si l'on intègre les subventions à la restauration et les coûts de réalisation des programmes de logements publics (ces chiffres n'incluent pas les coûts de construction de 260 HLM présentement "à l'étude"). Dans leur ensemble, les PDR prévoient un total de 4,735 à 5,035 logements (cette approximation tient au fait que l'un des programmes, le moins précis, prévoit la construction de "1,200 à 1,500 logements", à l'emplacement des voies ferrées dont on propose l'élimination), dont 80% à construire et le reste à conserver ou restaurer. Ce nombre n'est que légèrement supérieur au nombre de logements existant au départ car aucune augmentation sensible de la population n'est

prévue (le programme général fait l'hypothèse d'une "population ultime" de 15,000, puis de 16,000 habitants, répartie dans environ 4,000 logements: notons que le nombre de logements augmente ensuite avec les programmes détaillés, ce qui témoignerait de l'insistance des échelons supérieurs de gouvernement en faveur d'une densification accrue de l'occupation).

Un premier bilan des réalisations de la Petite-Bourgogne

Si l'on examine maintenant les réalisations par rapport aux objectifs initiaux et aux prévisions détaillées des PDR on se trouve devant un tableau fort sombre dont l'objectif de consolidation de la vocation résidentielle et de l'identité sociale du milieu n'a pas été atteint. La population, loin de se stabiliser, est baissée à 9,412 personnes au recensement de 1971, soit une diminution de 36% par rapport à 1966, comparativement à 13% entre 1961 et 1966. Cette hémorragie continue d'ailleurs de s'accélérer, la population à la fin de 1973 étant estimée à environ 7,000. En ce qui concerne la composition de la population, quelques indices suffisent à montrer que la situation s'est détériorée: la pyramide des âges a vu son déséquilibre s'accentuer (le groupe des 20-44 ans, notamment, ne représente plus que 28,7% de la population en 1971, comparativement à 31% en 1966 et 37,4% à Montréal en 1971). La proportion des personnes seules sur l'ensemble des ménages s'est accrue de 15,5% en 1966 à 20,9% en 1971; la population vivant d'assistance sociale est passée d'une proportion estimée à un peu moins du quart en 1966 au tiers en 1972. Alors que le programme de 1966 visait un chiffre-cible de 15,000 habitants, constitué à 65% d'une "population d'apport" à revenus plus élevés que ceux des résidents de l'époque, on assiste donc au contraire à l'aggravation des traits de "ghetto d'assistés sociaux" que le programme voulait justement enrayer.

Un des facteurs fondamentaux d'explication de cette "détérioration sociale" se trouve dans les réalisations au chapitre de l'habitation.

Alors que la part des logements publics sur l'ensemble des constructions neuves était fixée d'abord à un plafond de 20% (janvier 1970) elle est passée ensuite à 25% (avril 1971) puis à 30% (mai 1971), pour atteindre environ 40%, selon les dernières prévisions datant de novembre 1973. Cette augmentation graduelle est attribuable à l'incapacité de la municipalité d'intéresser le secteur privé capitaliste et à l'échec des rares tentatives d'entreprise coopérative dans ce milieu socio-économiquement défavorisé.

L'objectif d'amélioration du cadre de vie, en particulier par l'augmentation des superficies d'espaces libres, n'a pas été atteint. En dépit de la création de nombreux parcs et terrains de récréation, le quartier de la Petite-Bourgogne a vu sa surface en espaces libres passer de 4,47 acres en 1966 à 3,8 acres à l'heure actuelle, les effets des programmes de rénovation ayant été annulés par d'autres actions du secteur public, plus particulièrement par le passage d'une autoroute! Et ce n'est là qu'un aspect du cadre de vie: on pourrait aussi évoquer la tristesse de ces rues entières de bâtiments barricadés bien avant leur démolition et leur remplacement, le caractère de "chantier perpétuel" de la zone qui, à cause de la largeur des opérations, ne cesse d'accabler les résidents...

- Le programme de réfection des infrastructures est en voie de réalisation, mais à une échelle réduite et suivant un rythme beaucoup plus lent que prévu. L'opération la plus vitale, cependant, celle de l'enlèvement des voies ferrées, n'a pas encore été entreprise: les négociations entre la ville et la compagnie des chemins de fer nationaux (de juridiction fédérale) ont mis huit ans à aboutir, lorsque le programme de 1966 posait l'élimination des voies comme un préalable au réaménagement de l'ensemble du territoire.

- La séparation géographique entre les fonctions résidentielles et industrielles a réussi, certes à "épurer" la zone résidentielle du nord, mais au prix d'une baisse totale de l'emploi industriel dans l'ensemble du territoire de près de 50% (des 5,070 emplois de la Petite-Bourgogne en 1968, il n'en reste plus que 2,580 en 1974, dont 282 - comparativement à 2,100 en 1966 - pour la zone nord). Les entreprises expropriées dans la zone nord se sont, en effet, déplacées en banlieue ou sont disparues (c'est le cas de la plupart des petites entreprises sous-contractantes des grandes qui, elles, sont allées en périphérie); ces mouvements ont brisé la proximité lieu de travail - lieu de résidence et contribuent à expliquer l'exode de la population salariée.

- Quant à la fonction commerciale locale, que le programme de rénovation proposait de regrouper, elle est pratiquement disparue de la zone, à cause, d'une part des expropriations entraînées par l'autoroute et l'exécution du programme de rénovation et, d'autre part, de la perte de clientèle et de revenus et, plus généralement, de l'incapacité financière des petits commerçants d'accéder aux espaces commerciaux neufs aménagés par la municipalité.

- Les tentatives d'implication de la population ont échoué: on a vu ce qui est advenu de la participation directe par la propriété coopérative, quant à la participation consultative, elle s'est réduite à la tenue d'une ou deux séances d'information et à la formation de comités de résidents par programmes détaillés. Vivante au début, alors que les débats étaient centrés sur les problèmes de relogement, cette consultation a graduellement été délaissée, étant donné la lenteur des réalisations et l'impuissance des groupes à influencer effectivement le contenu des programmes, sauf sur des points mineurs (localisation de certains espaces récréatifs, détails de l'aménagement intérieur des habitations publiques, etc.).

Les raisons de l'échec

Face à ce bilan, certes incomplet, mais négatif de l'avis même des maîtres-d'oeuvre de l'expérience de la Petite-Bourgogne, on peut invoquer des explications de divers ordres.

Certaines raisons d'échec tiennent au cadre juridique et aux mécanismes politico-administratifs dans lesquels s'inscrivent les interventions de rénovation (ainsi, le passage obligé par la formule du "programme détaillé" qui a enlevé toute souplesse au plan global, créé d'importants retards dus à la lourdeur et à la lenteur des procédures d'autorisation, gelé toute activité de construction-modification pendant de longues périodes, etc.; l'inadéquation du cadre légal aux entreprises coopératives d'une population à faibles revenus constitue un autre exemple; l'échec de la participation peut aussi être attribué, en partie, à la lourdeur des procédures d'adoption et de modification des programmes; citons enfin les maladresses et les erreurs de coordination administrative dans les procédures d'éviction et de relogement). Les difficultés de la coordination inter-gouvernementale et inter-organismes ont également joué un rôle important; les exemples les plus percutants à cet égard sont les négociations avec les chemins de fer nationaux et les conflits d'orientation entre niveaux de gouvernement, le gouvernement fédéral ayant décidé, suite à une remise en cause globale de ses politiques de rénovation urbaine, de "geler" ses subventions au milieu de 1970 et d'ainsi réduire de moitié la participation financière au programme d'ensemble de la Petite-Bourgogne à laquelle il s'était précédemment engagé.

Plus fondamentalement, toutefois, c'est sur des facteurs d'ordre structurel que nous voudrions attirer l'attention. Nous croyons, à partir de la comparaison entre la Petite-Bourgogne et les expériences de rénovations de la période précédente, que des interventions visant à revaloriser

la fonction résidentielle au bénéfice de la population résidante - c'est-à-dire en faisant le pari du maintien, au moins partiel, de la composition sociale - et cela par entraînement du secteur privé, ne peuvent que se heurter à des blocages inhérents à la structure même et à la logique de fonctionnement du marché immobilier capitaliste.

Nous avons analysé l'ensemble des investissements en construction effectués dans le centre-ville et sa couronne périphérique de "zones grises" au cours de la période 1960-1970. Un des faits saillants de cette analyse, c'est que les investissements sont concentrés à 70% dans le centre-ville, et ceci même pour le secteur domiciliaire où la prolifération de "tours" luxueuses a abouti à une concentration de 68% des investissements au centre-ville. De l'analyse à petite échelle (secteurs de recensement: 2,000 à 3,000 personnes) des déterminants de localisation des investissements résidentiels, il ressort que c'est le niveau socio-économique du milieu qui constitue le facteur d'attraction dominant (corrélation simple de 0,75 entre le salaire moyen et la somme des investissements domiciliaires, dans les équations de régression multiple, le coefficient de détermination est déjà de 0,50% avec cette seule variable). D'autres facteurs de qualité de l'environnement, qui vont d'ailleurs de pair avec le statut social, apparaissent ensuite: la proportion d'espaces verts, la primauté des occupations résidentielles et institutionnelles et la faible importance des occupations liées au transport et à l'industrie. Les facteurs d'accessibilité, prédominants dans le cas des investissements commerciaux, n'apparaissent importants pour les investissements résidentiels que là où son absents les attraits du milieu social. Les promoteurs collent alors leurs implantations aux équipements publics majeurs, en particulier aux stations de métro.

Nous concluons de cette étude, dont les résultats sont corroborés par les témoignages des promoteurs immobiliers quant aux facteurs influençant leurs décisions de localisation, que les tentatives d'entraînement du secteur privé au moyen d'interventions publiques orientées vers l'amélioration des conditions de vie des défavorisés ne réussissent qu'à créer des cercles vicieux: les HLM n'attirent que des HLM, parce que tout le système de production des biens immobiliers est déterminé par (au niveau de la clientèle) et conduit à intensifier les phénomènes de ségrégation socio-spatiale.

Le système politique de Montréal

Richard MORIN, Réhabilitation de l'Habitat et des quartiers anciens, Thèse de doctorat de troisième cycle en urbanisme. Université des sciences sociales de Grenoble, 1983, pp. 40-53

La ville et le quartier: contradictions et gestion municipale

La promotion du redéveloppement du quartier Centre-sud est intimement liée aux contradictions relatives au développement du centre-ville (plus précisément du centre des affaires) alors que l'intervention municipale visant la conservation de sa fonction résidentielle, bien que non étrangère à ces premières contradictions, répond également à d'autres types de contradictions en rapport, plus particulièrement, au dépeuplement de la Ville et à la demande sociale de logements.

1 - Le désenclavement et l'extension du centre-ville et le redéveloppement du quartier Centre-sud

Étant donné sa position par rapport au centre-ville de Montréal, le quartier Centre-sud constitue à la fois un lieu de passage pour y accéder et un espace de prolongement de celui-ci.

a) L'accessibilité au centre-ville et le réaménagement du quartier Centre-sud

Le territoire du centre-ville, tel que défini, en 1964, par le Service d'urbanisme de la ville de Montréal (S.U.V.M)[1], correspond aux limites suivantes: la rue Guy à l'ouest, l'avenue des Pins au nord, la rue Saint-Denis à l'est et le fleuve Saint-Laurent au sud. Mais il n'y a à l'époque que la partie ouest de ce quadrilatère qui est effectivement

1. S.U.V.M., Bulletin technique, no 3, 1964.

"développée", développement qui a débuté vers la fin des années 1950 pour s'accélérer au cours des années 1960: construction, en 1958, de l'hôtel Reine-Elisabeth appartenant à la compagnie de chemin de fer du Canadien National puis édification, en 1960, du siège social de cette Société d'État; érection, en 1962, de la tour cruciforme de la Place Ville-Marie (siège social, entre autres, de la Banque Royale du Canada) accompagnée de celle des gratte-ciel de la Canadian Industries Ltd[2] et de la Banque Canadienne Impériale de Commerce; puis addition, en 1965, au complexe de la Place Ville-Marie, des édifices Esso[3] et I.B.M.; parachèvement, en 1967, de la Place Bonaventure[4]. Ces édifices, à l'exception du dernier situé plus au sud, sont construits sur l'axe du boulevard Dorchester.

Or, ce boulevard avait été élargi par la municipalité dès 1955, en prévision de cette "reconquête du centre-ville". La municipalité avait ainsi préparé le terrain pour les promoteurs en allant au devant d'une contradiction engendrée par ce type de développement: les flux de circulation qu'il implique et la saturation des voies d'accès. En 1974, par exemple, 15,000 personnes travailleront au complexe de la Place Ville-Marie et le nombre des passants y sera estimé de 60,000 à 100,000 quotidiennement et à cela s'ajouteront les livraisons par voitures et camions...[5].

Mais le seul élargissement de ce boulevard ne suffisait pas à endiguer le flot de trafic au centre-ville. En 1966, la ville de Montréal

---

2. Importante entreprise de produits chimiques.

3. Multinationale du pétrole.

4. Complexe hotelier, administratif et commercial.

5. J.C. Marsan, Montréal en évolution, 1974, p. 344.

inaugure son réseau de métro dont les premiers tronçons desservent principalement le centre-ville. Et, en 1968, débutent les travaux de construction de l'autoroute est-ouest (ou Ville-Marie) qui permettra l'accès rapide des automobilistes au centre-ville. Ce dernier projet, d'abord conçu au niveau municipal, avait été repris par le gouvernement du Québec qui en confia la mise en oeuvre au Ministère des Transports.

L'élargissement du boulevard Dorchester, en 1955, avait été prolongé dans le quartier Centre-sud afin de faciliter l'accès au centre-ville en provenance à la fois de l'est de la Ville et des municipalités de la Rive-Sud du Saint-Laurent, le pont Jacques-Cartier principal lien entre Montréal et sa périphérie sud donnant sur le quartier Centre-sud. La municipalité voulait également, par l'élargissement de ce boulevard, favoriser l'extension, à terme, du centre-ville vers l'est. Ce réaménagement du boulevard Dorchester occasionna, dans Centre-sud, les destruction de 750 logements. En 1964-66, la municipalité procédera également au réaménagement des abords du pont Jacques-Cartier et ce, en collaboration avec le gouvernement du Québec, réaménagement qui impliqua, cette fois, la démolition de 170 logements: ce pont sera le plus important moyen d'accès, outre le métro, aux îles de l'Exposition universelle de 1967, un des projets de grandeur du maire visant à "mettre Montréal sur la carte du monde" et ainsi revaloriser le rôle international de Montréal au profit, entre autres, des grands promoteurs immobiliers et de l'industrie du tourisme; les "taudis" qui ne seront pas démolis seront masqués, aux yeux des visiteurs empruntant ce pont, par de grands panneaux...

Quant au réseau de métro inauguré en 1966, il desservira également, dans sa première phase, le quartier Centre-sud: quatre stations y seront construites. Les travaux d'aménagement du métro provoqueront, dans

le quartier, la démolition de 60 logements; de plus, il y aura augmentation de valeur des terrains avoisinant les stations. Enfin, l'autoroute est-ouest dont les travaux débuteront en 1968, entaillera le quartier Centre-sud, en sa partie sud, y détruisant 150 logements.

b) Le prolongement du centre-ville et la rénovation du quartier Centre-sud

La concentration de développpement au Centre-ville à l'ouest du quadrilatère défini par le Service d'urbanisme de la ville de Montréal soulève, du fait que cette partie ouest soit anglophone, une double contradiction: d'une part, l'image condensée de la Ville que représente le centre-ville est davantage l'expression de la communauté anglophone alors que Montréal est majoritairement francophone, en plus d'être la principale Ville d'un Québec très largement francophone et "profondément" nationaliste; d'autre part, la rente produite par cette concentration à l'ouest du centre des affaires ne profite pas aux commerçants et promoteurs francophones présents plutôt à l'est.

La municipalité de Montréal avait déjà, afin de réguler ces contradictions, pavé la voie à l'extension du centre-ville vers l'est francophone, par le prolongement, dans le quartier Centre-sud, de l'infrastructure de transport desservant le centre des affaires anglophone.

Le gouvernement fédéral qui a intérêt, étant donné l'importance du mouvement nationaliste au Québec, à ce que le "pouvoir" dans cette province, dont le centre-ville de Montréal est une expression, soit moins identifiée aux "anglais", contribuera à l'émergence d'un nouveau centre-ville francophone dans la métropole du Québec. Il fera ériger, dans le quartier Centre-sud, le long du boulevard Dorchester élargi par la municipalité, la première tour de l'est de la Ville: en 1963, sont entrepris

les travaux préliminaires à la construction de la Maison de Radio-Canada, siège de la chaîne francophone de la radio-télévision d'État. C'est une opération de rénovation urbaine d'envergure: 750 logements détruits, 5,000 résidents évincés de même que 12 épiceries, 13 restaurants, 8 garages et 20 usines, employant 830 travailleurs, rasés. Le sud-ouest du quartier est complètement transformé.

Le gouvernement québécois ne sera pas sans se manifester. Il participera aussi au redéveloppement du quartier Centre-sud, à la création d'un centre-ville francophone dans l'est de Montréal. Il y fera construire, à la fin des années 1960 et au cours des années 1970, l'édifice du Procureur-général, l'immeuble de Radio-Québec et le nouveau campus de l'Université du Québec à Montréal (100 logements seront détruits à cette dernière fin).

Une nouvelle fonction, le tertiaire public francophone s'implante donc dans le quartier Centre-sud, faisant contre-poids, quoiqu'encore faiblement, au tertiaire privé anglophone de l'ouest de la Ville. C'est donc là l'expression d'une volonté politique, à la fois municipale, fédérale et provinciale, d'étendre le centre-ville vers l'est de la Ville et d'y créer un pôle francophone.

Mais il n'y a pas que les gouvernements qui agiront en ce sens. En fait, ils y sont fortement incités par une société privée francophone, grande promotrice de l'extension du centre-ville vers l'est. Il s'agit de la Société de redéveloppement de l'est de Montréal (S.R.E.M.) dirigée, entre autres, par Marc Carrière, propriétaire de Dupuis et Frères, le seul grand magasin à rayons situé à l'est du centre-ville, et dont les intérêts pâtissent d'une concentration du centre des affaires à l'ouest. La S.R.E.M. qui a ses entrées chez les trois niveaux de gouvernement et

jouit de certains privilèges et dont les pressions se sont concrétisées par cette naissance d'un tertiaire public à l'est, ne réalise aucun projet elle-même mais crée des sociétés distinctes qui mettront en oeuvre des projets de redéveloppement dans le quartier Centre-sud, notamment près des stations de métro: par exemple, dans la première moitié des années 1960, agrandissement du stationnement du magasin Dupuis et Frères sur lequel s'érigera, plus tard, l'hôtel Holiday Inn (150 logements sont alors démolis) et construction de la Résidence Dupuis (212 appartements) et de la Place Frontenac (500 appartements) financée avec l'aide de la Société centrale d'hypothèques et de logement (S.C.H.L.); responsable de la gestion des programmes d'habitation du gouvernement fédéral. La S.R.E.M. s'occupera également de la promotion de l'implantation, à l'ouest du quartier Centre-sud mais dans la partie est du centre-ville, du Complexe Desjardins, composé de quatre tours, de galeries marchandes et d'espaces publics, financé par la toute francophone Société Desjardins (importante société financière coopérative) et le gouvernement du Québec et inaugurée en 1976. La S.R.E.M. joue donc un rôle important en ce qui a trait à la promotion d'un centre des affaires francophone dans l'est de la Ville, à la fois par les pressions qu'elle exerce auprès des gouvernements et par ses propres projets. Centre-sud constitue alors le foyer principal de ce nouveau centre-ville francophone qui doit concurrencer symboliquement et économiquement le centre-ville anglophone.

2 - La "regénérescence de la ville traditionnelle" et la "revitalisation" du quartier Centre-sud

Montréal connaît, dans le courant des années 1970, une importante baisse de population et, paradoxalement, une forte demande sociale de logements qui amèneront la municipalité à intervenir en vue de "regénérer" le tissu urbain "traditionnel" en y consolidant sa fonction résidentielle.

Centre-sud, vieux quartier en perte de résidents et lieu d'une demande populaire de logements, sera touché par cette entreprise de "revitalisation".

a) le dépeuplement de Montréal et la chute de population du quartier Centre-sud

La baisse de population de Montréal est une des manifestations de son "déclin". Des actions visant la "renaissance" de la vieille Ville, dont fait partie le quartier Centre-sud, s'imposent alors à la municipalité pour contrer cette "perte de vitesse".

De 1966 à 1971, la population de l'île de Montréal augmente de 2,1% mais celle de la Ville diminue de 6,2%. De 1971 à 1976, l'île de Montréal accuse également une baisse de population de 4,6%, mais la diminution de population de la Ville s'accentue, atteignant 11,1%. Par contre, les banlieues de la Rive-Nord et de la Rive-Sud se développent rapidement, drainant les jeunes familles des couches moyennes: de 1971 à 1976, la population de la couronne suburbaine augmente de 20,5%[6].

Les jeunes et les mieux nantis quittant, Montréal voit sa population vieillir et s'appauvrir. En 1976, les résidents de moins de 15 ans représentent 18,3% de la population totale de la Ville contre 26,0% en 1966 et les plus de 65 ans constituent 10,9% de la population totale de la Ville contre 7,3% en 1966[7]. En 1976, toujours, le revenu individuel moyen

---

6. O.P.D.Q., Les orientations du développement régional de Montréal, 1979.

7. J. Roy, Montréal, ville d'avenir, 1978, p. 83.

de la population de la ville de Montréal est inférieur de 6% à celui de l'ensemble des villes de la région métropolitaine[8]; de 1971 à 1977, le nombre des assistés sociaux à Montréal augmente de 18,3%[9].

Cette perte de population et la paupérisation qui s'en suit soulèvent, pour la municipalité, deux contradictions et en révèlent une troisième.

La première a trait à l'équipement urbain et à son financement. Montréal continue à financer l'important ensemble d'équipements existant sur son territoire qui est alors sous-utilisé par les résidents de la Ville de moins en moins nombreux mais dont une partie dessert les banlieusards travaillant à l'intérieur de ses limites, notamment au centre-ville (ex.: le réseau routier). Or, ce financement doit être assumé, en majeure partie, par les résidents de la Ville via l'impôt foncier qui représente la principale source de revenu de la municipalité (44% en 1977-78 et 47% en 1978-79[10]). Mais ce financement se fait de plus en plus déficitaire étant donné la faiblesse des revenus de la population de la Ville, en majorité locataire (80% des logements sont occupés par des locataires), qui se répercute sur les valeurs foncières-valeurs des terrains et bâtiments (ex.: faibles investissements dans l'amélioration des logements, loyers peu élevés, etc.).

> "La saignée de contribuables ayant les moyens de s'offrir une maison en banlieue déséquilibre la structure

---

8. O.P.D.Q., Dossiers techniques de la Région de Montréal - Les revenus, 1979, p. 8.

9. J. Roy, op. cit., p. 84.

10. Ibid., p. 70.

> socio-économique urbaine. De coûteux équipements deviennent inutiles et la cité perd des revenus importants[11]."

La municipalité a donc intérêt à voir la Ville se repeupler, notamment par les couches moyennes. Elle sera appuyée par le gouvernement du Québec dont le Conseil des ministres énonce, en février 1978, une "option préférable d'aménagement pour la région de Montréal":

> "La consolidation du tissu urbain, à l'intérieur du périmètre urbanisé actuel et le réaménagement accéléré de l'île de Montréal, en termes de qualité de vie[12]."

Parmi les facteurs avancés pour justifier cette option soumise par le Ministre d'État à l'Aménagement on retrouve: le coût de l'étalement urbain, la diminution et l'appauvrissement de la population de l'île de Montréal et le fait que la Ville de Montréal supporte la plus grande part du fardeau financier des équipements de la région.

De plus, en 1979, l'Assemblée nationale du Québec adopte la Loi sur la protection du territoire agricole qui instaure un zonage à l'échelle du territoire québécois en vue de freiner l'urbanisation des terres arables et de consolider le tissu urbain existant, notamment sur l'île de Montréal. Enfin, elle sanctionne également, en 1979, la Loi sur la fiscalité municipale qui rend encore plus important le rôle de l'impôt foncier comme principale source de revenu pour les municipalités, Montréal incluse.

---

11. J.M. Fleury, "Les banlieusards prodigues de Montréal", 1981, p. 2.

12. O.P.D.Q., Les orientations du développement régional de Montréal, 1979.

La seconde contradiction soulevée par la chute de population de Montréal concerne son rapport de force avec les municipalités membres de la Communauté urbaine de Montréal (C.U.M.): Montréal continue à en dominer le Comité exécutif bien que son poids démographique le justifie de moins en moins. En 1978, la diminution de la population de la Ville atteint un seuil critique: "Pour la première fois depuis 28 ans, la population de Montréal tombe en-dessous du million", tel est le titre d'un article du journal La Presse[13]. En effet, une enquête de la Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal estime à 996,666 le nombre de résidents permanents de la Ville pour cette année. Ce nombre n'est que de 85,000 de plus que celui des résidents des municipalités périphériques membres de la C.U.M. Déjà, les maires de ces municipalités revendiquent plus de pouvoir par rapport à Montréal au sein de cette Communauté. Cette nouvelle situation démographique est susceptible d'avoir des répercussions sur la structure politique de la C.U.M. En effet, son comité exécutif compte sept (7) représentants de Montréal contre cinq (5) des banlieues. Les maires de ces dernières, regroupés au sein de la Conférence des maires de banlieue, veulent la parité des sièges à ce comité. Le maire de Montréal s'y oppose farouchement. Or, le rapport démographique est moins à l'avantage de Montréal qu'il ne l'était en 1969 quand la C.U.M. fut créée. De plus, l'assiette fiscale des municipalités de banlieue est très importante et leur poids économique se renforce: centres d'achat, zones industrielles. Encore ici donc, la municipalité de Montréal a intérêt à voir son territoire se repeupler.

La diminution de la population de Montréal révèle enfin, une dernière contradiction: la vocation de la Ville en tant que pôle de développement face à son déclin comme métropole nord-américaine. La baisse de

---

13. La Presse, Montréal, samedi 10 novembre 1979, p. A10.

population a relégué Montréal derrière Toronto comme ville la plus importante du Canada. De plus, le taux d'activité de Toronto (69,8% en 1980) est supérieur à celui de Montréal (63,4% en 1980). Montréal accuse, de 1961 à 1976, une perte nette de 950 entreprises manufacturières correspondant à quelque 11,500 emplois[14]. Selon plusieurs économistes, Montréal "ne réussit pas à assumer pleinement son rôle de pôle de développement de l'économie québécoise"[15]. Montréal subit la concurrence de Toronto, mais aussi celle de New-York, Détroit, Chicago.

Les "hommes d'affaires" de Montréal sont inquiets, comme en témoigne un éditorial du journal La Presse, "le plus grand quotidien français d'Amérique":

> "Les hommes d'affaires de Montréal ont beaucoup misé sur leur maire Jean Drapeau. Ils lui ont laissé la tâche de faire connaître la Ville[16], d'y attirer des touristes, d'y protéger les sièges sociaux, de lui garder quelques qualités de métropole. Ils avaient un maire qui, heureusement ou malheureusement pour eux, se faisait un plaisir et un devoir de répondre à leurs attentes. Aujourd'hui, ces mêmes hommes d'affaires se rendent compte que les sièges sociaux déménagent, que le tourisme ne s'accroît pas, que leur maire ne peut tout faire et que la facture est, malgré tout, de plus en plus élevée[17]."

---

14. M.A. Thellier. "Choisir les axes de croissance" in Le Devoir, Montréal, jeudi 26 février 1981, et C. Piché, "Le développement industriel sur le territoire de la Ville de Montréal" in Actualité immobilière, vol. 7, no 1, 1983, p. 36.

15. Ibid.

16. Après l'Exposition universelle de 1967 dont il a été fait mention précédemment, Montréal obtint la présentation des Jeux Olympiques de 1976.

17. J.G. Dubuc, "Donner à Montréal un rôle original", in La Presse, Montréal, samedi 2 février 1980, p. 44.

La municipalité doit donc agir

La ville de Montréal fait ainsi face à trois grandes contradictions qu'elle va tenter de réguler: contradictions financière et politique que soulève la perte de population, et contradiction économique dont cette dernière est une des expressions.

La Ville se dépeuple et le quartier Centre-sud aussi, mais de façon plus accélérée. La promotion au redéveloppement dont le quartier a été l'objet au cours des années 1960, se "solde", de 1966 à 1971, par une baisse de population de l'ordre de 18% (passant de 66,920 à 54,690 habitants) alors que la perte de population de Montréal est de 6,1% (de 1,293,992 à 1,214,355). De plus, paupérisation, vieillissement et affaiblissement économique caractérisent le quartier encore plus que la Ville: en 1971, 41,3% des familles habitant Centre-sud ont un revenu inférieur à $5,000.00 alors que ce taux est de 24% pour l'ensemble de la Ville et 6% seulement des logements du quartier sont occupés par leur propriétaire alors que ce taux est de 19,1% pour l'ensemble de la Ville; en 1971, toujours, 10,9% de la population du quartier a 65 ans et plus alors que ce taux est de 7,6% pour l'ensemble de la Ville; enfin, de 1966 à 1972, 43 usines employant un total de 2,781 ouvriers ferment leurs portes dans le quartier[18].

D'autres vieux quartiers ceinturant le cenre-ville, sont aussi en "déclin". De 1966 à 1971, le quartier Saint-Henri perd 25% de sa population, le quartier Saint-Louis, 10,8% et le quartier Pointe-Saint-Charles, 12,2%, et ce dépeuplement se poursuit, de façon plus marquée, de

---

18. A. Savard, Le C.L.S.C. Centre-Sud à Montréal, 1975, p. 7, 87, 104, 105 et 106 pour les données sur Centre-sud et B. Lefebvre, Une ville à bâtir, 1979, p. 341, 343, 347, 348 et 355 pour les données sur Montréal.

1971 à 1976: perte de 26,9% de sa population pour le quartier Saint-Henri, de 15,2% pour le quartier Saint-Louis et de 18,7% pour le quartier Pointe-Saint-Charles. De plus, en 1971, 39,3% des familles de Saint-Henri ont un revenu inférieur à $5,000.00, de même que 40,7% des familles de Saint-Louis et 37% des familles de Pointe-Saint-Charles alors que ce taux est de 24% pour l'ensemble de la Ville.

Le système politique de Montréal

Pierre DELORME, Contradictions urbaines et analyse politique: une étude du projet de construction de l'autoroute Est-Ouest à Montréal, dans URBAN FORUM/COLLOQUE URBAIN, vol. 4, no. 4, 1979

L'étude de la vie urbaine comporte, parmi ses aspects fondamentaux, une dimension qui touche en premier lieu l'analyse politique. C'est cet aspect politique de la vie urbaine qui nous intéresse dans cet article. À travers l'étude d'un projet urbain précis, la construction de l'autoroute Ville-Marie à Montréal - plus souvent appelée autoroute est-ouest - nous mettrons en relief la nature des rapports politiques qui ont déterminé cet enjeu.

La méthodologie utilisée pour l'analyse politique de ce projet urbain, est tirée des travaux de M. Castells.[1] Castells situe l'étude de l'urbain dans la compréhension du fonctionnement global des sociétés. Il insiste sur le lien à établir et à considérer à la base d'une recherche

1. M. Castells, La question urbaine, 2e édition, Paris, Maspero, 1975; Luttes urbaines, Paris Anthropos, 1975; "Théorie et idéologie en sociologie urbaine", dans Sociologie et Sociétés, Vol. 1, no 2, novembre 1969; "Remarques sur l'article de Pierre Birnbaum", dans Revue française de sociologie, Vol. 15, 174; "Vers une théorie sociologique de la planification urbaine", dans Sociologie du travail, 4/69, octobre; "Crise de l'État, consommation collective et contradictions urbaines", dans N. Poulantzas (dir), La crise de l'État, Paris, P.U.F., 1976; "La crise urbaine aux États-Unis; vers la barbarie?", dans Les temps modernes, no 355, février 1976; "Pouvoir, système urbain et lutte de classes", dans Le Monde Diplomatique, juin 1976; M. Castells et F. Godard, Monopolville, l'entreprise, l'État, l'urbain, Paris, La Haye, Mouton, 1974.

sur l'urbain, entre l'espace et la société. Or, ce lien espace-société est conséquent de l'organisation interne spécifique des diverses formations sociales à une époque donnée.[2]

Pour un grand nombre d'auteurs, ce qui semble être la caractéristique principale de notre époque, quant à l'organisation sociale, est une prédominance du rôle interventionniste de l'État. Cette intervention croissante de l'État s'observe également au plan urbain où c'est maintenant l'État qui, plus que tout autre, détermine l'orientation du développement. Puisque l'État apparaît comme le principal organisateur et aménageur de l'espace urbain, toute demande, toute revendication de groupes de citoyens, s'articulera et s'organisera dans un rapport politique avec l'État.

D'où l'émergence de deux éléments qui constituent le centre de la lutte ou de la revendication urbaine: d'une part l'État qui intervient à des fins spécifiques et, d'autre part, l'ensemble des pratiques par lesquelles la population regroupée en mouvement social, essaie de contrer l'autorité de l'État.

Ainsi apparaissent les deux éléments qui constituent le pivot de l'analyse politique de l'urbain, à savoir l'intervention de l'État - que Castells appelle "planification" - liée à la réponse ou la réaction de la population organisée et regroupée - selon Castells le "mouvement social urbain". La politique urbaine, précise Castells, est donc fondée sur un rapport dialectique entre planification urbaine et mouvements sociaux urbains.

---

2. M. Castells, La question urbaine, op. cit., p. 89.

La planification est un concept large qui correspond sur le plan pratique à l'intervention de l'État, sous toutes les formes, sur l'espace urbain. Quant à l'étude du mouvement social urbain, Castells propose de considérer quatre critères toujours en étroite relation.

a) l'enjeu du mouvement;
b) la structure interne du mouvement, les acteurs et les intérêts en présence;
c) les intérêts opposés au mouvement, l'organisation de ces intérêts et les pratiques concrètes de cette opposition;
d) enfin les effets du mouvement sur la structure urbaine et sur les rapports politiques et idéologiques.[3]

L'auteur précise encore que pour modifier qualitativement la structure urbaine, il est nécessaire que les mouvements urbains s'articulent à d'autres mouvements, notamment aux mouvements ouvriers, et à la lutte politique.[4]

Voilà les deux notions - planification et mouvement social urbain - qui constituent le centre de la démarche méthodologique utilisée pour analyser le projet de construction de l'autoroute est-ouest à Montréal. L'analyse de ces deux concepts fera découvrir les diverses facettes de ce projet important dans l'histoire de Montréal.

---

3. Voir la "Postface 1975" de la seconde édition de La question urbaine, op. cit., pp. 500-501.

4. Ibid., p. 501.

1) Sur le plan pratique, au chapitre de la planification nous analyserons les interventions des trois paliers de gouvernement face à l'enjeu spécifique que constituait la construction de l'autoroute est-ouest, de même que les interrelations multiples entre les trois gouvernements.
2) Quant au mouvement social urbain, il s'agit, à l'aide des quatre éléments élaborés par Castells, d'étudier le front commun des mouvements de lutte contre le projet gouvernemental.
3) Nous mettrons ensuite en relation ces deux concepts - planification, mouvement social urbain - pour comprendre les effets directs et indirects des rapports politiques entre l'intervention de l'État et la population regroupée et organisée pour la défense de ses intérêts.
4) Enfin, pour actualiser la question, nous soulignerons en conclusion les principaux événements récents qui ont marqué autant d'étapes importantes dans la construction de l'autoroute.

Mais, avant d'arriver à ces étapes de la recherche, il nous faut présenter les principaux faits historiques qui ont amené la mise en oeuvre de cette politique gouvernementale urbaine.

La décision de mettre en chantier l'autoroute est-ouest à Montréal fut annoncée par le gouvernement libéral de R. Bourassa en décembre 1970 pour, disait-on, apporter une solution au chômage hivernal. Malgré de multiples obstacles, les travaux se sont poursuivis jusqu'en février 1975, alors qu'ils se sont interrompus subitement, à cause de l'impossibilité d'arriver à un accord sur le tracé et le financement du projet.[5]

---

5. Notre analyse porte principalement sur la mise en oeuvre du projet et ne tient compte des développements récents, c'est-à-dire de la décision du gouvernement du Parti québécois de poursuivre les travaux de l'autoroute, seulement à la conclusion.

La construction de l'autoroute se situe donc entre 1970 et 1975, mais les projets, les plans et les ébauches d'une autoroute en milieu urbain, reliant l'est à l'ouest de Montréal, remontent bien avant cette date.

En effet, pour en avoir une perspective historique exhaustive, il faut remonter à 1910 pour découvrir une proposition, faite au Conseil municipal, visant à élaborer un projet de voie routière entre l'est et l'ouest de Montréal. Donc, si la réalisation du projet est récente, son histoire est beaucoup plus ancienne.[6]

Il est logique de penser au développement du réseau routier montréalais à ce moment, puisque 1910 marque le début d'une poussée démographique à Montréal, de même que le départ de l'industrialisation rapide de la Ville, laquelle fut reliée notamment au transport et au commerce.[7]

L'idée de la voie rapide va mûrir lentement et en 1927 un projet plus précis sera élaboré et publié dans La revue municipale.[8] Le tracé alors avancé ressemblait à celui d'aujourd'hui, c'est-à-dire qu'il s'étendait de la cour Turcot à l'ouest jusqu'à la rue Berri dans l'est de la Ville.

---

6. Les sources de cet historique proviennent principalement d'une série de sept articles de Jacques Benoît sur l'autoroute est-ouest, parus dans La Presse les 29 et 31 mai 1976, 1er, 2, 3, 4 et 5 juin 1976. Ces articles sont de loin la source la plus complète concernant l'historique de l'autoroute. Cependant, à plusieurs points de vue, ils doivent être complétés par les journaux de l'époque où l'autoroute fut élaborée. C'est ce que nous avons fait en consultant Le Devoir des années 1970, 1971, 1972 et 1974. D'autres études ont aussi été consultées, elles sont citées en référence.

7. J.-C. Marsan, Montréal en évolution, Montréal, Fides, 1974, pp. 198-199, 308.

8. J. Benoît, La Presse, samedi 29 mai 1976.

Il n'y eut guère de suite au projet jusqu'en 1944, quand le Service d'urbanisme de Montréal proposa l'esquisse d'une autoroute qui cette fois longeait le port. Puis, périodiquement l'idée d'une voie rapide revint à la surface: en 1948 avec la publication d'une brochure du Service d'urbanisme intitulée L'autostrade est-ouest,[9] en 1949, 1952, etc.

Malgré la construction, au milieu des années 50 du boulevard Métropolitain allant d'est en ouest, au point qui sépare la Ville entre le nord et le sud, l'idée de l'autre autoroute n'est pas abandonnée pour autant.

Une phrase importante de l'histoire de Montréal débutera en 1957: S. Fournier est élu à la mairie et J.-M. Savignac devient président du Comité exécutif. L'année suivante, la nouvelle administration municipale demande à une firme d'ingénieurs-conseils de faire une étude sur le projet d'une autoroute au centre-ville, reliant l'est à l'ouest.

Pendant cette période Montréal connut certains développements importants: la mise en chantier de la place Ville-Marie et plus tard de l'édifice de la C.I.L. et de la Banque de Commerce. C'est également l'époque de la construction de l'autoroute des Laurentides. C'est aussi à ce moment qu'on enregistre une augmentation majeure du nombre d'automobiles sur le territoire montréalais.

En 1959, on termine le boulevard Métropolitain et l'autoroute des Laurentides. La grande affluence d'automobiles sur les deux voies rapides provoque de telles congestions que des experts en transport urbain à l'emploi de la Ville pensent à augmenter le nombre de routes afin de libérer les deux autoroutes.

---

9. Ibid.

Cette époque correspond pleinement, chez certains planificateurs et dirigeants politiques québécois et montréalais, à la mentalité qu'une autoroute pouvait décongestionner la circulation. Mais déjà plusieurs études canadiennes et américaines avaient démontré qu'une autoroute en milieu urbain ne décongestionnait aucunement la circulation, mais qu'au contraire elle l'augmentait puisqu'elle favorisait l'affluence d'automobiles.[10]

1960 est une étape décisive dans l'histoire du Québec. D'abord J. Lesage est élu premier ministre, puis l'équipe Drapeau-Saulnier revient à l'hôtel de Ville. Cette équipe municipale entend mettre l'accent sur l'aménagement du territoire.[11] Deux projets semblent l'inquiéter dès le début: l'avenir du Vieux-Montréal et le projet de l'autoroute est-ouest.

Quand, en 1962, Moscou refusa de tenir l'exposition universelle de 1967, c'est Montréal qui obtint que l'événement ait lieu sur son territoire. L'Expo 67 fut, de l'avis de plusieurs, "le détonateur de tout ce qu'on a bâti d'autoroutes à Montréal et dans sa région."[12]

1) La planification

En 1963, le projet prend forme: le gouvernement passe des contrats avec trois firmes d'ingénieurs-conseils pour la construction de

---

10. J. Benjamin, Planification et politique au Québec, Montréal, P.U.M., 1974, p. 29; Conseil de développement social du Montréal métropolitain (CDSMM) et Montreal Council of Social Agencies, Rapport de la Commission d'audiences publiques populaires sur l'autoroute est-ouest à Montréal, Montréal, 1971 (ci-après appelé Rapport). Ces deux études font état d'expériences et de recherches américaines et canadiennes.

11. J. Benoît, La Presse, lundi 31 mai 1976.

12. Ibid.

l'autoroute Décarie, les sections est et ouest de l'autoroute est-ouest. Des rencontres furent aussi entamées entre les représentants d'Ottawa, le ministre de la Voirie, Bernard Pinard, et messieurs Drapeau et Saulnier, dans le but de réviser l'entente de 1960 portant sur la collaboration des trois paliers de gouvernement à la construction de la route transcanadienne.

L'année suivante (1964), les principaux intéressés se mirent d'accord sur le tracé de la partie ouest et la ville de Montréal annonça qu'elle était prête à investir $40 millions dans la construction des autoroutes est-ouest et Décarie, c'est-à-dire la section montréalaise de la Transcanadienne. On évaluait, à ce moment, les coûts des autoroutes à seulement $175 millions et une entente entre Ottawa, Québec et Montréal était alors signée.

L'élection qui délogea l'équipe libérale et porta l'Union nationale au pouvoir changea la perspective. En effet, l'Union nationale croyant que les résidents de la province blâmaient le gouvernement libéral de canaliser tout l'argent sur Montréal, notamment à cause de l'Expo, voulait mettre l'accent sur les régions rurales. Mais l'UN fut, malgré tout, incapable de changer toutes les priorités et, dans le cas qui nous intéresse, les démarches ont continué, bien qu'à un rythme moins rapide.

C'est en fait l'élection de R. Bourassa, avec ses slogans relatifs à la relance économique qui vint, dès 1970, marquer l'étape décisive dans la construction de l'autoroute. Peu après l'élection, comme on le sait, de graves événements vinrent perturber en profondeur le climat social du Québec; il s'agit évidemment de ce qui fut appelé "la crise

d'octobre". Dès novembre, le premier ministre annonça que $162 millions seraient alloués pour les grands travaux, notamment la mise en chantier de l'autoroute est-ouest.[13]

Dans son programme de relance économique, R. Bourassa avait mentionné que le réseau routier était très important dans le développement du Québec.[14] Cependant, on peut s'interroger sur le choix du lieu et du moment. Il transparaît de cette décision que le premier ministre, pressé par les événements, décida de façon subite et sans consultation avec Montréal, de mettre en chantier ce projet: celui-ci était de toute façon presque prêt.

Plusieurs raisons sont alors avancées pour justifier la décision gouvernementale, notamment le danger qu'on voyait poindre à l'horizon d'un chômage hivernal qui se situerait entre 10 et 20 pour cent; il y avait aussi l'entente avec Ottawa qu'on voulait renégocier et ainsi espérait-on un montant de $90 millions du gouvernement fédéral; un autre argument était qu'on avait déjà investi $85 millions dans ce projet et qu'il fallait le poursuivre.

Mais il y avait aussi (et peut-être surtout) la crise d'octobre: le premier ministre voulait sans doute montrer qu'il s'attaquait à une des sources du malaise social, à savoir le chômage.[15]

Bien que l'idée de l'autoroute tire son origine de Montréal, c'est Québec qui prit la décision de la mettre en chantier et cela sans

---

13. J. Benoît, La Presse, mardi 1er juin 1976.

14. Voir Bourassa Québec!, Montréal, 1970, p. 62.

15. J. Benoît, La Presse, mardi 1er juin 1976.

consultation préalable avec la Ville.[16] Le 21 décembre 1970 on inaugurait les travaux à Montréal en présence de plusieurs représentants des trois paliers de gouvernement.

La construction de l'autoroute doit obligatoirement déloger des personnes, trancher des quartiers en deux, obliger des industries locales à fermer, etc. Tout cela devait provoquer à Montréal la formation d'un grand mouvement de revendication et de contestation du projet public. C'est ainsi que quelques mois après la décision gouvernementale, 110 organismes s'étaient regroupés en Front commun pour s'opposer à l'autoroute et provoquer une contestation comme on n'en a plus vu depuis à Montréal.[17]

Pour l'analyse concrète de l'intervention de l'État au niveau urbain, il faut tenir compte, dans le contexte québécois, de la fragmentation du pouvoir en trois paliers de gouvernement et aussi entre les organismes d'un même niveau.

Le gouvernement provincial est certes l'auteur le plus important dans l'aménagement de l'autoroute est-ouest. Même si ce n'est pas le concepteur du projet, il est celui qui a décidé unilatéralement de la mise en oeuvre du projet. C'est aussi le palier gouvernemental qui, devant le développement de l'opposition au projet, a dû seul le justifier. C'est, en effet, au gouvernement du Québec seul qu'on attribua l'unique responsabilité de cette décision.

L'intervention du gouvernement provincial s'est surtout articulée autour du ministère de la Voirie. C'est ce ministère qui fut le moteur de

---

16. Ibid.

17. J. Benoît, La Presse, vendredi 4 juin 1976.

la mise en oeuvre du projet. Parce que le gouvernement n'a pas publié de recherche sur l'autoroute est-ouest, dans laquelle on pourrait y découvrir tous les organismes ayant eu une incidence directe ou indirecte, il est impossible de savoir précisément l'impact d'autres ministères, qui peuvent intervenir lors d'enjeux municipaux.

De façon générale, on peut résumer l'intervention du Québec comme essentiellement une réponse à un objectif économique général - le chômage - et à un objectif particulier - le développement économique de l'est de Montréal - Les esprits plus spéculatifs ajouteront à ces raisons économiques que la raison, peut-être première, de la mise en oeuvre du projet de l'autoroute fut une réaction rapide du gouvernement suite à la bousculade des événements d'octobre.

Si l'objectif provincial de l'intervention dans le cas qui nous intéresse semble avant tout d'ordre économique, celui de la ville de Montréal concerne l'aménagement du territoire. La Ville s'est d'abord préoccupée d'élaborer les plans du projet urbain et de coordonner les travaux.

Quand le projet fut mis en chantier, la Ville manifesta certaines hésitations face au moment choisi pou le démarrer[18]. Les représentants municipaux se retirèrent d'ailleurs de la défense publique du projet, à cause principalement de la montée de l'opposition, laissant à la province seule l'entière responsabilité de la construction de l'autoroute. On suppose que pour la ville de Montréal, qui se préoccupait avant tout de l'aménagement de son territoire plutôt que des questions économiques, le moment choisi pour la mise en oeuvre du projet pouvait fort bien être reporté à plus tard.

---

18. J. Benoît, La Presse, mercredi 2 juin 1976; Le Devoir, 22 janvier 1971.

Malgré que le projet ait été annoncé unilatéralement par le gouvernement provincial, celui-ci a maintenu par la suite des rapports constants avec la ville de Montréal. Le gouvernement accorda même une sorte de droit de veto relatif par lequel la Ville pouvait décider des questions relatives à la conception de l'autoroute.[19]

Cette délégation de pouvoir accordée à la ville de Montréal ne vient qu'indiquer une fois de plus les intérêts divergeants des deux paliers de gouvernement le provincial se préoccupant prioritairement de questions économiques, son rôle le plus important fut joué quand le projet fut mis en chantier; il accorda alors à la ville de Montréal un droit de regard sur l'aménagement de son territoire.

Le gouvernement provincial pouvait aussi de cette façon déléguer à un autre palier la responsabilité de réparer les "pots cassés". C'est ainsi que le Service d'urbanisme de la ville de Montréal se vit confier la lourde tâche de construire des habitations à loyer modique pour reloger les expropriés, lui qui, à cette date, ne suffisait même pas à construire autant de logements que la Ville en démolissait.[20]

L'analyse détaillée de la planification du projet fait ressortir le rôle très important de la ville de Montréal dans l'aménagement de l'autoroute est-ouest. C'est certainement le Service d'urbanisme de la Ville qui joua le rôle majeur, notamment dans l'élaboration des plans devant définir le tracé de la voie rapide. Également, le Service d'habitation joua un rôle, quoique beaucoup moins crucial, dans la construction d'habitations à loyer modique pour reloger les expropriés.

---

19. J. Benoît, La Presse, jeudi 3 juin 1976.

20. Le Devoir, 20 novembre 1970.

C'est le recul des années qui permet de découvrir et de saisir l'importance du gouvernement municipal dans le projet de l'autoroute est-ouest. En effet, les journaux de l'époque accordaient assez peu d'importance au rôle de la ville de Montréal.[21] Il apparaît que la municipalité agit la majeure partie du temps dans le secret. Devant la grande opposition au projet, il était d'ailleurs plus habile de faire attribuer au gouvernement provincial la seule responsabilité du projet.

La Communauté urbaine de Montréal qui était créée à ce moment n'a joué aucun rôle important et n'a eu aucun pouvoir décisionnel dans le projet. Quant au gouvernement fédéral, sa participation au projet fut simple d'une part et, d'autre part, contradictoire. Simple en ce sens que le gouvernement fédéral, en vertu de l'entente avec le gouvernement provincial sur la construction de la route transcanadienne, a versé un montant d'argent au Québec, principalement sous forme de prêt, comme contribution au projet.[22]

La contradiction réside dans la position du secrétaire d'État de l'époque, Gérard Pelletier. En effet, en même temps que le gouvernement consentait à accorder un montant d'argent pour la construction dde l'autoroute, M. Pelletier dénonçait le projet comme étant une "charcuterie" pour les quartiers traversés par l'autoroute.[23] Cette déclaration eut des

---

21. Le Rapport avait souligné que Montréal n'avait pas de "droit de regard sur le principe de cette autoroute", p. 51.

22. J. Benoît, La Presse, mardi 1er juin 1976, lundi 31 mai 1976; La Presse, 14 janvier 1971 et 20 janvier 1971; Rapport, op. cit., p. 44.

23. Le Devoir, 14 décembre 1971.

effets retentissants: elle encouragea d'abord le mouvement de contestation à multiplier ses efforts ayant trouvé un allié (important) de plus, puis elle obligea encore le gouvernement provincial à fournir plusieurs explications supplémentaires pour justifier son projet.[24]

Suite à l'analyse sommaire de l'intervention des différentes instances gouvernementales, il faut jeter un coup d'oeil sur les rapports qu'elles ont eus entres elles pour ainsi saisir le plein sens de l'intervention étatique.

La construction de l'autoroute est-ouest résulte aussi d'un désaccord entre le gouvernement fédéral et le provincial. Ottawa refusant de considérer le boulevard Métropolitain comme section montréalaise de la Transcanadienne, la province, si elle voulait bénéficier de l'accord financier fédéral-provincial de 1960 devait envisager une autre alternative. Celle-ci vint du directeur du Service d'urbanisme de la ville de Montréal, qui proposa aux autorités provinciales un projet de deux autoroutes: la voie rapide Décarie et l'autoroute est-ouest.

L'entente de 1960 avec Ottawa représentait une somme d'argent considérable: le gouvernement fédéral s'engageait à financer "50 pour cent des coûts de construction d'une route à deux voies, ainsi que 90 pour cent des travaux des sections les plus coûteuses, lesquelles toutefois, ne devaient pas représenter plus de 10 pour cent du coût global des travaux."[25]

---

24. Le Devoir, 18 décembre 1970; Assemblée nationale, Journal des débats, mercredi 16 décembre 1970.

25. J. Benoît, La Presse, lundi 31 mai 1976.

La ville de Montréal, plus tard (1964), annonça sa responsabilité dans le projet, lors de la signature d'une entente avec le gouvernement du Québec: la Ville entendait s'occuper de certains travaux mais, fait plus important, elle investirait $40 millions dans les deux autoroutes, est-ouest et Décarie. Le reste du financement serait alors la responsabilité du gouvernement québécois.[26]

L'entente fédérale-provinciale de 1960 qui prenait fin en 1970, devait procurer, selon les vues de la province, une somme de $90 millions. Cette présomption s'avéra fausse puisque le ministre canadien des Finances, Edgar J. Benson, annonça que le montant accordé au projet était un prêt de $68 millions à un taux d'intérêt de 6,8 pour cent.[27]

Une fois sa décision prise de façon irrévocable, le gouvernement provincial, se référant au principe que l'utilisation du sol urbain devait relever de la compétence des villes, l'aménagement n'étant pas une priorité pour lui, accorda (presque) toujours à Montréal un certain droit de veto pour la construction de l'autoroute. D'une façon générale, la volonté de la ville de Montréal a toujours été prédominante dans ses relations avec le gouvernement du Québec.[28]

---

26. Ibid.

27. La Presse, 14 janvier 1971, 20 janvier 1971; J. Benoît, La Presse, lundi 31 mai, 1976.

28. J. Benoît, La Presse, jeudi 3 juin 1976. Cette affirmation vient contredire catégoriquement les déclarations contenues dans le Rapport à l'effet qu'aucune planification n'avait été faite entre la ville et la province.

Cependant, il ne s'agit pas d'un pouvoir total délégué à la Ville, mais bien d'un pouvoir assujetti à la volonté du gouvernement provincial pour les questions importantes, notamment celles reliées aux dépenses. Il y eut, à cet effet, deux cas importants où l'entente entre les deux parties fut impossible:

a) celui du choix de la jonction entre la partie est et ouest de l'autoroute, alors que les autorités de la Ville réclamaient un tracé spécial leur permettant de réaliser certains projets futurs;
b) le désir de la Ville de redresser le pont Jacques-Cartier et de construire un échangeur pour le relier à l'autoroute, un projet évalué à $35 millions.

Dans les deux cas, la province trancha le débat en sa faveur. À ces exceptions s'ajoute le cas du choix du tracé de la partie est, alors que la province imposa son tracé à la Ville: la proposition municipale s'inscrivait dans un plan d'ensemble plus élaboré et exigeait un nombre supérieur d'expropriations; la province, devant la forte pression populaire refusa le tracé proposé par la Ville.

L'analyse des relations intergouvernementales doit aussi inclure la question du financement du projet puisqu'elle relève d'une collaboration entre les trois gouvernements. Pour la partie déjà construite, de l'échangeur Turcot à la rue Sanguinet, c'est-à-dire 3,4 milles, les coûts se sont élevés à $261,5 millions, soit $76,9 millions par mille.[29]

---

29. J. Benoît, La Presse, samedi 5 juin 1976.

À titre de comparaison, soulignons que l'autoroute des Laurentides coûta $800,000 le mille, l'autoroute Bonaventure qui fut terminée en 1967, $15 millions et l'autoroute Décarie, terminée en 1968, $21 millions. L'autoroute est-ouest avec ses $76,9 millions par mille se classe loin devant toutes ses semblables, de même que devant les frais de construction du métro, qui coûta en 1967 $15,5 millions le mille, le matériel roulant compris. Le prolongement vers l'est du métro aura coûté $22,5 millions, sans matériel roulant.[30]

Des $261,5 millions qu'ont coûtés les travaux déjà terminés, les trois paliers de gouvernement en ont chacun assumé une partie. La ville de Montréal a donné en tout $45 millions pour les deux autoroutes, Décarie et est-ouest. Sans savoir précisément la répartition entre les deux autoroutes, il semble que la plus grande partie des $45 millions ait été allouée à l'autoroute Décarie.

Quant au gouvernement fédéral, tout ce que Québec réussit à aller chercher, en fonction de l'entente Ottawa-Québec sur la Transcanadienne qui se terminait le 31 décembre 1970 et qu'il fallait renégocier, fut $10,5 millions accordés au milieu des années 60 pour l'échangeur Turcot. En plus, Ottawa accorda un prêt de $68 millions en 1971 et un autre de $18 millions en 1973. Enfin, le fédéral accorda un don d'un million de dollars, soit une exonération sur les prêts accordés.[31] Le reste des frais fut payé par le gouvernement du Québec.

Le projet de construction de l'autoroute est-ouest est, de toute évidence, le résultat de l'intervention conjointe des trois niveaux de

---

30. Ibid.

31. Ibid.

gouvernement. Il apparaît en conclusion, que le véritable pouvoir de décision était concentré au niveau du gouvernement provincial. Malgré le fait qu'il ait consenti un droit de veto, de principe et relatif, à la ville de Montréal, quand il y avait confrontation et même contradiction entre les vues des représentants de chaque niveau de gouvernement et qu'une entente semblait de toute évidence impossible à atteindre, le gouvernement du Québec se gardait le pouvoir de trancher le litige en sa faveur.

C'est de cette façon, dans le cas précis que nous étudions, qu'il faut envisager la planification au sens où Castells propose de l'étudier c'est-à-dire par l'analyse détaillée de l'intervention de chaque palier de gouvernement pris isolément et par l'analyse des relations entre eux.

2) Le mouvement social urbain

L'étude du mouvement social formé pour lutter contre le projet de l'autoroute est-ouest doit se faire d'une façon évolutive, c'est-à-dire en considérant l'histoire de son développement à partir du premier noyau de revendication jusqu'au Front commun de quelque 110 associations ou groupements divers pour réagir contre cette intervention précise de l'État.

La première manifestation de contestation de l'autoroute est-ouest est apparue au comité de citoyens de Westmount-en-bas.[32] L'objectif visé par le comité demeurait très limité. Il s'opposait, à cause de la construction d'une voie d'accès à l'autoroute, à la démolition de logements habités par des familles à faible revenu. Le comité soulignait que la voie rapide allait bénéficier uniquement à des industries de béton,

32. CDSMM, Rapport, op. cit., p. 57.

d'automobiles ou à quelques banlieusards de l'ouest de la Ville.[33] Le ministère de la Voirie jugea que la demande était impossible à satisfaire. Cette première démarche de contestation se situe, dans le temps, à l'origine du mouvement d'opposition, elle sera vite relancée par d'autres actions.

Ainsi, un groupe d'urbanistes de Montréal déclara que la construction de l'autoroute est-ouest n'était aucunement une priorité dans le développement économique de la Ville. Les urbanistes insistèrent, en contrepartie, sur la nécessité de développer le transport en commun (le métro).[34] Cette critique sera reprise par presque tous les groupes d'opposition au projet.

La première association à critiquer d'une façon systématique la construction de l'autoroute fut le Comité sur l'habitation et la rénovation urbaine. Ce comité de 70 membres existait depuis 1968 et était patronné par le Conseil de développement social du Montréal métropolitain et le Montréal Council of Social Agencies. Dans sa contestation du projet, le Comité insista sur l'importance de mettre l'accent sur d'autres secteurs qui réclamaient une action beaucoup plus urgente, tels le logement public, la rénovation de vieilles maisons et le transport en commun.[35]

---

33. Le Devoir, 23 novembre 1970. voir aussi J. Benjamin, Planification et politique au Québec, op. cit., pp. 36-37.

34. Le Devoir, 24 novembre 1970.

35. Le Devoir, 26 novembre 1970.

À cette date, les média commençaient aussi à s'interroger sur l'utilité du projet gouvernemental: ainsi J.-C. Leclerc dans Le Devoir s'opposa ouvertement à la construction de l'autoroute.[36]

Suite à l'opposition du Comité sur l'habitation et la rénovation urbaine, le Conseil de développement social du Montréal métropolitain, ancien Conseil des oeuvres, s'engagea dans une critique semblable. Bien que le Conseil pensât nécessaire une action du gouvernement pour solutionner la crise du chômage, il se rallia au Comité sur l'habitation pour réclamer d'autres types d'intervention - prolongement du métro, construction d'usines d'épuration des eaux ou de logements à loyer modique - et insista d'une façon toute spéciale sur le problème aigu du logement à Montréal.

Jusqu'à maintenant le mouvement d'opposition est largement dominé par des intellectuels qui n'étaient pas les citoyens directement concernés. Avec l'implication des Comités d'action politique (CAP) la situation va changer. En effet, une étape importante sera franchie quand le Comité d'action politique de Maisonneuve, un des quartiers les plus touchés par les démolitions, décida d'organiser une opposition locale à l'autoroute.

Le CAP de Maisonneuve, affilié au Front d'action politique (FRAP), lança aussi un appel à toutes les organisations populaires pour qu'elles combattent le projet. Les militants comptaient également sur l'appui d'autres CAP, notamment ceux de Sainte-Anne, de Papineau et de Saint-Jacques.[37]

---

36. Le Devoir, 27 novembre 1970.

37. Le Devoir, 8 décembre 1970.

Le CAP de Maisonneuve mit l'accent, comme les organisations précédentes, sur les besoins prioritaires de Montréal qui concernaient le logement et le transport en commun. Il fut, de plus, le premier groupe à souligner que la construction de routes faisait appel à une main-d'oeuvre spécialisée, ce qui dans la situation d'alors ne réglait pas le problème du chômage, puisque c'était les manoeuvres et les travailleurs de la construction qui étaient les plus durement touchés par le chômage.[38]

Le CAP commença son action directe en créant une association de locataires dans les quartiers touchés, en vue de lutter contre le projet d'autoroute. Les militants voulaient étendre aussi leur action aux divers organismes du quartier: le clergé, les associations du Parti québécois, les associations de parents, etc. Il apporta aussi un nouvel argument à ceux déjà nombreux contre le projet: la pollution des quartiers voisins de l'autoroute.

Le Parti québécois répondit à l'appel. Déjà à l'Assemblée nationale des députés avaient soulevé des questions concernant le projet du Parti libéral. Il faut souligner que l'autoroute traversait quatre comtés péquistes (en 1970) et devait déplacer quelques 6000 électeurs des ciconscriptions de Saint-Jacques, Sainte-Marie, Maisonneuve et Bourget. Ceci est certainement un des éléments qui motiva le PQ à s'opposer à l'autoroute est-ouest.[39]

L'appel du CAP fut aussi entendu par le FRAP qui tenta des démarches auprès des autorités municipales pour que celles-ci exercent des pressions afin d'empêcher la réalisation du projet.

---

38. Ibid.

39. Le Devoir, 9 décembre 1970. Un des objectifs du gouvernement pouvait être aussi de viser les comtés péquistes.

Ce qui vint aider considérablement les mouvements d'opposition furent les attaques du secrétaire d'État, Gérard Pelletier.[40] Les critiques de M. Pelletier encouragèrent les groupes d'opposition à redoubler les efforts: elles entraînèrent également de nouvelles adhésions au mouvement qui prenait alors de plus en plus d'ampleur.

Au début de 1971, le groupe formant opposition au projet comptait quinze associations qui se liguèrent et qui décidèrent de former un Front commun.[41] C'est véritablement avec la création du Front Commun que prit forme le mouvement social urbain, c'est-à-dire avec le regroupement des diverses associations sociales, économiques et politiques en vue de mener une lutte commune.

Il suffit d'observer la composition du comité provisoire du Front commun chargé de coordonner les efforts pour se convaincre de la diversité des intérêts des associations: G. Dupuis du Conseil du travail de Montréal (FTQ), M. Bourdon du Conseil central de Montréal (CSN), R. Burns, député péquiste de Maisonneuve, G. Biancamano du Comité d'habitation et de rénovation urbaine et M. Lizé du FRAP.[42]

Les revendications du Front commun regroupaient celles déjà formulées: logements publics, prolongement du métro et usines d'épuration, mais elles prenaient un certain raffinement. De plus, il souligna que la construction de l'autoroute détruirait vingt entreprises et créerait de ce fait 2000 chômeurs de plus dans Maisonneuve.[43] Représentant le Front

---

40. Voir supra; aussi Le Devoir, 14 décembre 1970.

41. Le Devoir, 15 janvier 1971.

42. Ibid.

43. Le Devoir, 20 février 1971.

commun, M. Bourdon demanda la création d'une enquête publique sur les coûts, les bénéfices hypothétiques et les conséquences sociales de l'autoroute est-ouest.[44]

Devant le refus du gouvernement de créer cette enquête publique, le Conseil de développement social, conjointement avec le Montreal Council of Social Agencies, forma sa propre commission d'audiences publiques sur l'autoroute est-ouest.[45] La Commission reçut 35 mémoires,[46] dont deux seulement furent favorables à l'autoroute et 33 s'opposèrent au projet.[47] Toute l'argumentation du gouvernement fut discutée et surtout critiquée en profondeur.

Quand la Commission remit son rapport au gouvernement, elle insista avant tout sur l'obligation de stopper l'autoroute est-ouest, à l'exemple de certaines autres villes qui, voyant que l'autoroute prévue constituait une erreur, avait arrêté le projet.[48]

---

44. Le Devoir, 29 janvier 1971.

45. Le Devoir, 2 avril 1971.

46. CDSMM, Rapport, op. cit., p. 6.

47. Les deux mémoires favorables furent présentés par le ministère de la Voirie et par l'Association du camionnage du Québec.

48. Le Devoir, 25 novembre 1971. L'exemple constamment énoncé fut celui de l'autoroute Spadina à Toronto qui fut arrêtée par le premier ministre Davis.

À l'Assemblée nationale, le ministre Pinard, pressé par le PQ de répondre aux conclusions du Rapport,[49] réitéra ses raisons pour poursuivre le projet et affirma qu'il n'était pas question d'abandonner l'autoroute.

Ce fut là, devant l'échec du Front commun pour faire cesser les travaux de construction de l'autoroute, la dernière tentative de force du mouvement. On assista plus tard à l'ouverture successive du premier tronçon,[50] objectif premier, vaincu.

Trois des quatre critères proposés par Castells pour analyser les mouvements sociaux urbains ont été analysés: on connaît maintenant l'enjeu du mouvement, sa structure interne, les intérêts opposés au mouvement. Il nous reste à voir les effets du mouvement. Nous analyserons ce dernier point par l'étude du rapport dialectique entre la planification et le mouvement social urbain. Cette dernière étape complète l'analyse politique du projet de l'autoroute est-ouest.

3) Le rapport planification/mouvement social urbain

A. L'impact du mouvement social urbain sur la planification

Cet impact doit être analysé en fonction de considérations relatives aux relations intergouvernementales. Le gouvernement provincial est

---

49. Voir Assemblée nationale, Journal des débats, jeudi 25 novembre 1971, vendredi 10 décembre 1971, jeudi 16 décembre 1971, vendredi 17 décembre 1971.

50. Le Devoir, 3 novembre 1972.

51. Le Devoir, 22 mai 1974.

le seul, des trois niveaux impliqués dans le projet, à avoir canalisé toutes les demandes du mouvement social. En effet, le fédéral passa presque inaperçu et la ville de Montréal réussit, par un jeu habile, à faire attribuer toute la responsabilité du projet au gouvernement provincial seul. Il apparaît donc que le mouvement social urbain a réussi à isoler les trois paliers de gouvernement entre eux et à abandonner au Québec la responsabilité de sa décision.

Le gouvernement face à la contestation du projet fut amené à préciser son projet, mais il n'accepta jamais de l'abandonner. Ce n'est que plus tard qu'il cessa les travaux, c'est-à-dire le 20 février 1975, alors que les logements du quartier Maisonneuve avaient été expropriés et démolis. Au total 2000 logements ont été démolis pour la construction de l'autoroute.

À cause du Front commun, le gouvernement fut obligé de modifier le tracé de la section est de l'autoroute et d'en choisir un où les expropriations seraient moins nombreuses. Voilà certes le principal effet urbain produit par le mouvement de contestation.[52] Quant aux autres effets, le gouvernement mit sur pied un bureau d'information pour renseigner les citoyens touchés par l'expropriation.

Si les effets urbains produits par le rapport entre le mouvement social et l'État sont minces, les effets politiques nous paraissent plus importants. En effet, cette bataille organisée a ouvert la voie à un nouveau type d'organisation de la vie quotidienne dans la Ville. D'autres

---

52. P. Hamel et J.-F. Léonard, Dossier sur les luttes urbaines à Montréal: six mobilisations populaires sur le logement, Montréal, Centre de recherches et d'innovations urbaines, avril 1976. Les auteurs soulignent que cette concession du gouvernement répondait davantage aux intérêts des marchands et des hommes d'affaires de l'est. Voir p. 13.

mouvements depuis sont nés et surtout il y a une volonté manifeste de la part d'un grand nombre de citoyens de veiller à l'orientation du développement urbain montréalais et un désir de faire pression auprès des autorités pour modifier certains projets gouvernementaux.

Bref, il faut conclure à une défaite du mouvement social urbain puisque son objectif premier ne fut pas atteint. Cependant, il est possible, comme nous l'avons fait, de dégager certains aspects positifs de l'action du mouvement.

B. L'impact de la planification sur le mouvement social urbain

Sur un plan directement observable, l'État réussit, par sa position inflexible, à décourager la lutte revendicative contre son projet. En effet, le mouvement social, voyant que le gouvernement ne céderait pas et que les travaux avançaient rapidement, a abandonné son action concrète auprès des instances politiques. C'est là certes une victoire de l'État dans son rapport dialectique avec le mouvement social.

Toutefois la victoire ne fut pas complète. Ainsi, si le Front commun put agir sur les trois gouvernements et réussir à les diviser, ceux-ci en contrepartie, ne réussirent pas à diviser ou briser le mouvement social. Au contraire, le gouvernement eut l'effet contraire à celui du Front commun: à mesure qu'il tentait de justifier son projet, le mouvement social gagnait des adhérents et augmentait sa force. L'État a donc toujours produit l'effet contraire à celui escompté: au lieu de diviser, de calmer le Front commun, les déclarations faites par les représentants du gouvernement ont renforcé sa position.

L'État a aussi tenté "d'intégrer" le mouvement social urbain en lui consentant certaines faveurs, mais le Front commun n'abandonna aucune de ses demandes.

Il faut enfin souligner l'importante contribution des média d'information dans le renforcement du mouvement social, en informant la population concernée et celle de Montréal tout entier et en pouvant ainsi créer un consensus large parmi les Montréalais pour s'opposer à l'intervention étatique.

Le rapport dialectique entre l'État et le mouvement social urbain nous permet en dernier lieu de soulever certaines observations concernant les relations de classes dans la société québécoise. Ainsi, sans vouloir généraliser nos conclusions à l'ensemble de la politique urbaine, il apparaît que l'État est intervenu en ne se souciant aucunement de l'intérêt de la population en général dont il doit pourtant être le représentant.

Il apparaît clairement que l'État a manifesté une attitude contraire aux intérêts de la classe ouvrière, qu'il a atteints directement par son projet. Ce projet a profité aux industries et à ceux qui font du transport routier, aux membres de la classe moyenne qui utilisent leurs automobiles de la banlieue au centre-ville, mais non à la classe ouvrière qui a dû payer de son logement et de ses taxes cette générosité gouvernementale pour les classes moyennes et supérieures.

4) Conclusion

Ce texte nous a fait découvrir le long cheminement qu'a connu l'évolution et la mise en oeuvre de l'autoroute est-ouest à Montréal. Comme le principal responsable de la construction de la voie rapide montréalaise, le gouvernement libéral de Robert Bourassa, est désormais écarté

des leviers de contrôle du pouvoir politique au Québec, on peut maintenant se demander ce qu'il adviendra de l'autoroute sous l'administration péquiste.

Il faut d'abord souligner la détermination du gouvernement du Parti québécois de cesser l'investissement de sommes importantes dans la construction d'autoroutes et de concentrer ses énergies sur le transport collectif. À ce titre, les autoroutes en milieu urbain devront céder la place au développement des transports en commun.

Dans cet esprit, l'une des premières déclarations, que le ministre des Transports, Lucien Lessard, a faite (en décembre 1976) après sa nomination au cabinet, fut d'annoncer la fin des autoroutes urbaines et précisément de l'autoroute est-ouest à Montréal.

Toutefois, cette décision qui semblait irrévocable en 1976, s'est nuancée au cours des deux dernières années. Sans s'engager dans le parachèvement de l'autoroute selon les plans initiaux, le ministre semble avoir trouvé une solution acceptable afin de faire un meilleur usage des fonds déjà investis dans la construction de l'autoroute, sans devoir pour autant y injecter une somme colossale. Rétablissons rapidement les faits.

D'abord, un peu moins d'un an après l'élection de l'équipe péquiste, le Comité des transports de la région de Montréal (CTRM) remet au ministre québécois des Transports un volumineux rapport en commun à Montréal, une recommandation qui encourage le parachèvement de l'autoroute est-ouest jusqu'à la rue Papineau, qui serait ensuite prolongée par un boulevard type urbain jusqu'au pont-tunnel Hippolyte-Lafontaine.[53]

---

53. La Presse, 14 septembre 1977.

Il s'agit en fait de conserver le tracé originellement prévu jusqu'à la rue Papineau, mais de modifier la section à l'est de Papineau en construction un boulevard urbain, au lieu d'une section en tranchée.

Parce que le rapport du CTRM privilégie nettement le transport collectif au détriment du réseau routier et du transport individuel, le ministre Lessard se déclare tenté d'entériner la majorité des recommandations qui s'y trouvent.[54] Il se dit par ailleurs totalement opposé au parachèvement de l'autoroute selon les plans originaux. Toutefois, il retient la suggestion du boulevard en guise de substitution. Sur l'espace inutilisé, le gouvernement, selon le ministre Lessard, pourrait construire des habitations à loyer modique. Quant à la somme d'argent ainsi économisée, elle pourrait être investie dans le transport collectif.

Le ministre Lessard retient du rapport du CTRM l'idée du boulevard de type urbain comme solution au parachèvement des travaux de l'autoroute est-ouest. Il semble aujourd'hui qu'il ait rejeté l'idée de poursuivre l'autoroute jusqu'à la rue Papineau selon les plans initiaux; M. Lessard préconise l'idée de continuer les travaux à l'endroit où ils ont été arrêtés avec le boulevard de type urbain. Une équipe du Service de l'urbanisme de la ville de Montréal travaille actuellement à établir des plans dans ce sens.

Le gouvernement est donc revenu sur sa position initiale, mais ce moyen-terme - le boulevard de type urbain - que le ministre des Transport semble accepter ne lui fait pas oublier les préoccupations premières du

---

54. Le Devoir, 22 septembre 1977.

Parti québécois au chapitre du transport urbain, à savoir le développement du transport collectif. C'est d'ailleurs probablement pour cette raison que l'idée de poursuivre la construction de l'autoroute n'a pas suscité la levée de boucliers que la décision du gouvernement Bourassa avait entraînée en 1970.

Jacques LÉVEILLÉE, Les stratégies de réponse à la crise de croissance des années soixante-dix à Montréal. Communication faire à un colloque sur "Mise en question de l'État providence et émergence de la cité" (1983)

Les quelques éléments de réflexion portés à votre attention ici sont tirés d'un projet de recherche en voie de réalisation depuis quelques mois à Montréal et portant le titre: "Les stratégies de réponse à la crise de croissance des années soixante-dix à Montréal."

I - MISE EN QUESTION DE L'ÉTAT PROVIDENCE

Notre projet de recherche ne traite pas de façon très explicite des raisons, des manifestations et des conséquences de la mise en question de l'État providence au Canada (palier fédéral du gouvernement) et au Québec (palier provincial plus directement responsable de Montréal selon la Constitution). Par contre, nous accordons une place fort importante aux incidences "montréalaises" des contractions budgétaires et des réorientations idéologiques associées à cette remise en question.

a) Les incidences des contractions budgétaires

Les années soixante-dix ont été, pour les gouvernements dits supérieurs (canadien et québécois) l'occasion obligée de revoir, à la lumière de la crise des finances publiques, l'ensemble de leurs politiques d'aide aux gouvernements municipaux dans le domaine des infrastructures urbaines lourdes (autoroutes, transports urbains, équipements portuaires et aéroportuaires). Ainsi, après les années de vaches grasses qui correspondent aux décennies 50 et 60, la décennie 70 se caractérise par des années de vaches maigres pour Montréal quant à l'aide reçue de la part du

gouvernement fédéral. Quant au gouvernement provincial, il sera progressivement conduit à prendre la relève mais avec des moyens beaucoup plus limités que ce n'est le cas pour le gouvernement fédéral puisque, selon la répartition des tâches et des revenus entre ces deux paliers de l'État canadien, le gouvernement provincial (avec ses partenaires municipaux) est contraint de se "spécialiser" dans les dépenses de consommation collective plutôt que dans les dépenses d'investissement social.

b) Les réorientations idéologiques qui découlent des contractions budgétaires

Afin de se constituer une marge de manoeuvre pour soutenir les investissements en infrastructures et ainsi agir sur la "production", le gouvernement provincial québécois devra d'une part réduire ses dépenses en consommation collective (acquis de l'État providence) et d'autre part laisser entendre que tel n'est pas le cas en articulant un discours sur la décentralisation, l'autonomie et la responsabilisation des populations locales.

Les contractions budgétaires et le discours qui les accompagne obligent à diriger les projecteurs du côté des gouvernements locaux qui se doivent désormais de relever le défi posé par les disponibilités financières moins nombreuses et par les invitations du gouvernement de tutelle à vivre leur décentralisation.

II - ÉMERGENCE DE LA CITÉ

La confrontation de la ville de Montréal à ces défis est précisément au centre de la problématique de notre projet de recherche. Deux

ensembles d'observations nous ont, en effet, permis d'amorcer cette recherche à partir de l'idée que la phase de stagnation-décroissance que traverse Montréal depuis une dizaine d'années a incité les intervenants publics et privés montréalais à adopter des stratégies et des programmes nouveaux.

a) Une première série d'observations concerne le rôle nouveau que les autorités politico-administratives montréalaises seront amenées à jouer. Ainsi, au cours des années 70, le gouvernement montréalais semble progressivement prendre le leadership des interventions publiques sur le territoire montréalais parce que les autres niveaux de gouvernement, très actifs sur ce même terrain depuis la fin de la 2e guerre Mondiale, donnent l'impression d'avoir épuisé leur capacité d'innovation et leurs ressources aux fins du développement de Montréal.

b) Une deuxième série d'observations concerne la mobilisation, la configuration et l'activité publique des groupes socio-économiques au cours de ces années marquées par une stagnation-décroissance économique et urbaine. Ainsi, la conjoncture des années 70 apparaît plus propice que celle des années 60 à la manifestation des groupes organisés sur la scène politique montréalaise. La conjoncture étant en effet plus menaçante, les groupes organisés se donnent de nouveaux moyens pour sauver leurs "mises" ou relancer l'activité. Pour les groupes moins organisés et pour les groupes populaires, la situation est toutefois plus difficile au plan de la mobilisation. La recherche qu'ils font de nouvelles formes d'organisation, de nouvelles alliances et de nouvelles plateformes de revendications, bien que réelle, apparaît moins heureuse que celle des groupes organisés.

c) Cette émergence de la Cité à travers la visibilité nouvelle de certains groupes sociaux et des appareils politico-administratifs municipaux n'est pas qu'un fait d'observation. Elle se manifeste également dans le renouvellement du cadre d'analyse les dynamiques socio-économiques et politico-administratives urbaines.

III - STRATÉGIES AU NIVEAU DE L'APPAREIL POLITICO-ADMINISTRATIF MONTRÉALAIS

L'observation faite d'un nouveau leadership exercé par l'appareil politico-administratif montréalais sur l'ensemble des questions touchant le développement de Montréal prend une coloration différente et exige des hypothèses particulières selon que l'on traite des questions en rapport avec les grandes coordonnées de l'économie urbaine montréalaise ou au contraire des multiples dimensions de la vie quotidienne des Montréalais.

A) Questions relatives à l'économie urbaine montréalaise

1) Stratégies organisationnelles

La phase de stagnation-décroissance que traverse Montréal au plan du développement économique et au plan de la croissance urbaine, couplée au fait que les gouvernements supérieurs, et en particulier le gouvernement fédéral, ne peuvent plus accompagner les investissements éventuels ou suppléer aux investissements privés a créé un vide au niveau de la direction politique. Le gouvernement montréalais a donc tenté de combler ce vide.

- en accordant de nouveaux moyens au Comité exécutif et en particulier à son président qui peut, depuis 1978, disposer d'un

cabinet léger mais, semble-t-il, très influent pour tout ce qui touche aux nouvelles initiatives de la Ville en rapport avec la "relance économique" et la "revitalisation de la Ville traditionnelle".

- en instituant, en juin 1979, une Commission d'initiative et de développement économique (CIDEM) et en lui confiant le mandat:
  - de concevoir et de proposer des politiques favorisant le développement économique de la Ville dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'habitation, du tourisme et des transports...
  - d'élaborer, planifier, coordonner et exécuter les programmes et les projets de la Ville en matière de promotion et de développement économiques...
  - de coordonner l'activité de la Ville en matière de relations publiques et de publicité.

Cette Commission bénéficie à la fois d'entrées privilégiées auprès du Comité exécutif et en particulier auprès du Président de l'exécutif et de son cabinet et auprès des intervenants économiques les plus importants de l'agglomération par l'entremise des diverses Commissions consultatives instituées à l'intérieur de la CIDEM pour associer ces derniers à la définition des nouvelles politiques urbaines montréalaises[1].

- en imposant un processus budgétaire long (environ 8 mois) exigeant (défense de la moindre demande budgétaire), et contraignant (obligation de faire les exercices de simulation des contractions), et en associant à ce processus un nouvel organisme de

---

1. En dépit de ces particularités, l'organigramme officiel de la Ville ne reconnaît à la CIDEM qu'un statut de service ordinaire de l'administration.

contrôle[2], dans l'espoir de constituer, à même les anciens programmes, une marge de manoeuvre pour lancer des programmes ayant pour cible la relance économique et la revitalisation de la Ville traditionnelle.

- Bref, l'ensemble des moyens mis au service de la stratégie organisationnelle vise, selon notre hypothèse, quatre buts complémentaires:

  - constituer au niveau de l'appareil politico-administratif montréalais, des lieux de rencontre et de concertation des principaux intervenants économiques
  - associer le gouvernement municipal aux prises de position et aux pressions de ces intervenants auprès des gouvernements supérieurs
  - fournir aux intervenants économiques un accès plus facile et plus efficace auprès de l'administration publique montréalaise en constituant un "guichet unique"
  - planifier, avec les intervenants économiques, la mise sur pied d'entreprises communes (joint ventures)

2) Stratégies programmatiques

La répartition des pouvoirs et des ressources fiscales entre les divers paliers de l'État canadien fait en sorte que le gouvernement municipal montréalais ne peut pas répondre par la formulation et la mise en oeuvre de programmes à certaines attentes fondamentales dans le domaine de l'économie montréalaise. Aussi, pour les questions liées aux grandes

---

2. Le service du Contrôleur général est créé en février 1981 et intervient à titre de service-conseil auprès du Comité exécutif et des services et organismes municipaux.

infrastructures urbaines et aux grandes politiques économiques, l'administration montréalaise devra se contenter d'offrir son appui. Par contre, l'utilisation renouvellée de certaines compétences et l'élargissement de son champ d'action traditionnel par suite de l'acceptation par le gouvernement provincial d'amendements à sa Charte ont permis au gouvernement montréalais d'initier certains programmes susceptibles d'agir sur certains indices de la stagnation économique et de la décroissance urbaine.

- Programme des 20,000 logements dont les objectifs sont de soutenir l'industrie de la construction à Montréal et de susciter, chez les populations banlieusardes, le désir du "retour à la Ville". Pour ce faire, la Ville offre aux constructeurs, et à des prix compétitifs, des terrains de la Ville et alloue, conjointement avec le gouvernement provincial, des subventions aux futurs acheteurs de ces maisons.

- Programme de création de parcs industriels dont les objectifs sont de relancer l'activité industrielle à l'intérieur des limites de la Ville, de rapprocher lieux de travail et lieu de résidence, et ainsi d'encourager les populations à demeurer dans la Ville plutôt que de suivre les entreprises industrielles en banlieue.

- Programme de revitalisation des artères commerciales dont les objectifs sont de supporter les initiatives des commerçants locaux en encourageant la mise sur pied de nouvelles associations (Sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales: SIDAC), d'aménager, par divers investissements dans les équipements et le mobilier urbains, les rues commerciales de quartier, de concurrencer les centres d'achat construits à la périphérie et, par ce biais, convaincre les populations d'utiliser les rues commerciales revitalisées pour regénérer la vie de quartier.

- Programme de mise sur pied d'entreprises conjointes, généralement par la création de nouvelles Corporations para-municipales selon le modèle suivant:

  - constitution d'une corporation sans but lucratif
  - composée de hauts-fonctionnaires municipaux et d'intervenants privés à part égale
  - pourvue des pouvoirs ... d'obtenir à titre de fonds de roulement, de la ville de Montréal, un roulement n'excédant pas un million de dollars ($1,000,000)... d'emprunter, sur une base temporaire, un montant n'excédant pas quinze millions (15,000,000)... de posséder un actif n'excédant pas cinq cents millions de dollars ($500,000,000)...

3) Stratégies politico-idéologiques

Les stratégies organisationnelles et programmatiques entraînent ou entraîneront certes des conséquences substantielles pour certaines catégories socio-économiques montréalaises. Toutefois, il importe de souligner qu'elles ont d'abord été et demeureront surtout efficaces au plan idéologique et symbolique. Ainsi, tout le discours sur la relance économique, sur la regénérescence de la Ville traditionnelle et la revitalisation de la vie de quartier se confond souvent plus à un exercice de "gonflement" (boosterism) qu'à un processus de mise en forme de programmes disposant des moyens législatifs et financiers essentiels à son succès. Son efficacité escomptée et réelle se situe par conséquent tout autant au plan politique qu'au plan économique.

En s'associant aux Chambres de Commerce dans un nombre croissant d'interventions publiques au cours des années 70, les principaux représentants du gouvernement montréalais font d'ailleurs équipe avec les spécialistes en matière de "boosterism".

B) Domaine de la vie quotidienne

1) Stratégies organisationnelles

La remise en question de l'État-providence local s'est concrétisée, à Montréal, dans des processus de rationalisation des ressources administratives et financières dans divers secteurs de la communication collective. Ainsi, tout au long des années 70, mais plus particulièrement à la fin de la décennie, l'appareil politico-administratif montréalais a subi des transformations importantes dans quelques services stratégiques eu égard à la vie quotidienne des montréalaises et des montréalais.

- Service de l'habitation et de l'urbanisme: unifié en 1972, le service est à nouveau scindé en deux parties en 1978 et les tâches assignées à l'une et l'autre partie se confinent de plus en plus à des aspects spécialisés, ou de l'habitation (gestion des subventions fédérales et provinciales), ou de l'urbanisme (surveillance des normes d'utilisation du sol). En contrepartie, les aspects plus dynamiques reliées à l'un ou l'autre domaine sont confiés à des structures organisationnelles plus souples et plus fonctionnelles (cabinet du président de l'exécutif, CIDEM, Société municipale d'habitation de Montréal (SOMHAM)).

- Service des travaux publics: le nouveau service (1980) est issu de la fusion de trois services (Voirie, Travaux publics, Parcs) et se voit confier des tâches plus précises en rapport avec la revitalisation de la vie de quartiers (artères commerciales, équipement et mobilier urbains de quartier, espaces verts); puisque l'exécution de ces tâches exige mobilité et polyvalence de la part des travailleurs, certaines pratiques

syndicales inscrites dans les anciennes conventions collectives et certaines habitudes de travail incrustées dans la routine administrative seront revues, puis officiellement modifiées, au terme d'un processus de réforme ayant associé les travailleurs à toutes les étapes de la définition de leur nouvelle philosophie d'intervention.

- Service des activités culturelles et Service des sports et loisirs: un dernier domaine d'intervention municipale en rapport avec la vie quotidienne a été réorganisé de façon substantielle au cours des années 70. Il s'agit du vaste secteur des activités culturelles et sportives, et en particulier de celles qui prennent racine et s'exécutent sur un plan très local (quartier ou secteur urbain). Après une période au cours de laquelle les immobilisations majeures furent dirigées vers des investissements comme la Place des Arts ou les équipements sportifs des Jeux Olympiques, la fin des années 70 apparaît comme un renversement majeur dans les stratégies culturelles et sportives de la Ville: on ne vise plus le montréalais plus ou moins abstrait mais des catégories de plus en plus concrètes de montréalais (ex.: parc aménagé pour les handicapés).

2) Stratégies programmatiques

Le gouvernement municipal montréalais dispose, de par la Constitution canadienne et de par la délégation du pouvoir consentie par le gouvernement provincial québécois, d'une grande latitude dans la formulation et dans la mise en oeuvre de programmes reliés à l'une ou l'autre des dimensions de la vie quotidienne des montréalais. Les contraintes et les possibilités d'action reposent donc sur des facteurs d'ordre financier

d'une part et sur l'agencement des priorités politiques d'action des détenteurs du pouvoir municipal d'autre part. Les contraintes financières ayant été sérieuses au cours des années 70, surtout si l'on considère la volonté des dirigeants de participer à la relance économique, il faut voir dans la hiérarchisation nouvelle des priorités politiques la source principale des efforts en vue de satisfaire, ou au moins calmer, certaines attentes.

Les programmes initiés au cours des années 70 portent souvent des titres évocateurs: Place au soleil, Opération tournesol, Ville fleurie, Maison de la culture-Place des arts de quartier, etc. Ils ont en commun de ne pas coûter très chers tout en répondant à une certaine définition de la qualité de vie en Ville. Ils ont aussi en commun de viser à réconcilier à la vie urbaine certaines catégories socio-économiques en instance de prononcer leur choix entre quitter la Ville, s'y établir de façon permanente, voire même y revenir après une absence plus ou moins prolongée en banlieue.

3) Stratégies politico-idéologiques

Les paragraphes précédents soulignent le potentiel idéologique et politique que recèlent les programmes mis sur pied par l'appareil politico-administratif montréalais dans des domaines liés à la qualité de vie au cours des années 70. Une brève discussion des forces politiques en présence au cours de cette période nous permettrait de montrer combien il était important pour les partis politiques en lutte de courtiser un ensemble de catégories sociales que, faute d'un meilleur concept, nous nommerons les classes moyennes montréalaises. Participant à cette démonstration, une analyse de la mise en oeuvre de certains programmes dans le domaine des sports et loisirs et dans le domaine des activités culturelles

devrait convaincre qu'à Montréal, comme ailleurs, l'"approche communautaire" se construit autour de concepts tels que la responsabilisation et la décentralisation et autour de pratiques telles que le bénévolat et la co-optation. Bref, les thèmes des anciens contestataires occupent progressivement une place de choix dans la représentation de la Ville qui s'impose au cours des années 70 dans les discours officiels et dans certaines pratiques administratives.

IV - STRATÉGIES DES GROUPES SOCIO-ÉCONOMIQUES

L'observation faite d'une nouvelle configuration des groupes socio-économiques montréalais au cours des années 70 s'articule autour d'objets différents et conduit à des conclusions tout aussi différentes selon que l'analyse porte sur les groupes organisés ou sur les groupes populaires.

A) Les groupes organisés

Le déclin économique de Montréal au sein de ses réseaux d'appartenance (Continent nord-américain, Canada) avait été décrit sans complaisance au cours des années 60. Or le tableau plutôt sombre qui émergeait de ces descriptions ne convenait pas à ceux dont c'est la vocation de mousser l'activité économique à Montréal, soit à titre de premiers intervenants, soit à titre de bénéficiaires (sous-traitants, groupes professionnels, groupes spécialisés de service).

Aussi, les années 70 seront marquées par l'émergence d'un nouveau type de "définisseurs" de la situation économique montréalaise. Cette définition à la fois beaucoup plus optimiste et beaucoup

plus volontariste sera à l'image de quelques entrepreneurs francophones qui, par la force de leur détermination, sont parvenus à se tailler une place stratégique dans certaines associations d'hommes d'affaires et, par là, sur le marché public des idées.

La stratégie des groupes économiques organisés sera donc d'être plus visible sur la scène publique montréalaise par l'organisation de conférences publiques, par la tenue de congrès sur le thème des atouts de Montréal, par des conférences de presse fréquentes, par des placards publicitaires dans les journaux à grand tirage, afin de contrer l'image déprimante que les universitaires transmettaient de l'évolution économique de Montréal.

Toutefois, comme le renversement de l'image ne peut pas, du même coup, rétablir les données objectives à l'origine de la description du déclin de Montréal, les groupes économiques procèderont à une restructuration individuelle pour mieux analyser les sources de leurs problèmes d'accumulation (démultiplication des comités de travail à la Chambre de Commerce de Montréal) et tenteront surtout de se concerter et de formuler des prises de position communes sur un ensemble de sujets (Comité de promotion économique de Montréal, COPEM).

Un dernier élément de cette stratégie sera de faire pression sur les autorités publiques aux trois niveaux de gouvernement. Un moment fort de cette pression sera sans contredit le Sommet économique du Grand Montréal, soit l'occasion unique pour l'ensemble des intervenants publics et privés de s'entendre sur une liste d'action à entreprendre et sur la hiérarchisation des actions les unes par rapport aux autres.

B) Les groupes non-organisés et les groupes populaires

Alors que la décennie 70 est une période de réorganisation importante pour les groupes organisés, par contraste elle souligne une désorganisation sérieuse des groupes populaires qui avaient progressivement acquis un statut de force politique durant les années 60.

Ce processus de montée, puis de relatif déclin, des groupes populaires a été étudié avec beaucoup de compétence à Montréal et ailleurs. Les derniers efforts pour rassembler un grand nombre de groupes populaires autour des questions relatives à la qualité de vie à Montréal ont également fait l'objet d'analyses fort pertinentes, même si le Sommet Populaire de Montréal n'a pas encore achevé son premier tour de piste comme c'est le cas du Sommet Économique du Grand Montréal.

Dans le cadre d'un autre projet de recherche auquel je suis associé, nous comptons bien retracer la dynamique des groupes populaires à l'occasion de certains débats et de certaines décisions relatives à la vie de quartier (revitalisation des artères commerciales, maisons de la culture, programme d'intervention dans les quartiers anciens, PIQA).

Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21e Olympiade. 1980

(De ce document, habituellement appelé Rapport MALOUF, nous présentons quelques extraits du volume I, le Rapport en comportait quatre, qui précisent les raisons d'être et la tâche confiée à cette Commission, rappellent les principales conclusions et recommandations auxquelles cette Commission est parvenue projetant ainsi un éclairage particulier sur le fonctionnement des institutions montréalaises et leurs relations avec le niveau supérieur de gouvernement, celui de Québec.)

1. Le mandat: version initiale et modifications

Le 13 juillet 1977, le Gouvernement du Québec adoptait sur recommandation du Premier ministre, l'arrêté en conseil no 2332-77 créant, sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête (S.R.Q. 1964, c. 11), une commission chargée de faire une enquête complète sur le coût des Jeux de la 21e Olympiade et celui des installations olympiques situées au Québec.

Sans restreindre la portée de ce vaste mandat, la Commission était appelée étudier plus particulièrement:

1. "les causes principales de l'augmentation du coût des Jeux et des installations olympiques;
2. le partage des responsabilités quant à cette augmentation;
3. le mode d'organisation et de surveillance des travaux;
4. l'existence possible de collusion, de trafic d'influence ou de manoeuvres frauduleuses ou irrégulières;
5. la possibilité de récupérer une partie des sommes d'argent investies à même les derniers publics et les mesures pour y parvenir;

6. les mécanismes de prévention et de contrôle appropriés pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise à l'avenir dans d'autres travaux de grande envergure."

Il était également demandé à la Commission de présenter au lieutenant-gouverneur en conseil un rapport préliminaire faisant état de ses constatations, opinions et recommandations le 1er avril 1978. Le rapport devait être remis le 31 décembre 1978.

Le 10 mai 1978, par l'arrêté en conseil no 1467 le Gouvernement du Québec, suite au rapport préliminaire de la Commission du 1er avril 1978, modifiait le mandat original afin de permettre à la Commission de présenter son rapport final le 30 septembre 1979, tout en lui demandant, par ailleurs, de "présenter un rapport d'étape sur l'état de ses travaux, le respect de son échéance et les dépenses engagées dans l'exécution de son mandat le 31 décembre 1978".

D'autre part, l'arrêté en conseil no 1571-78, du 17 mai 1978, modifiait le mandat initial du 13 juillet 1977 en stipulant qu'à l'avenir "les dépenses nécessaires à l'exécution du mandat de cette Commission soient à même le budget du ministère des Finances". Jusqu'alors, ces dépenses étaient payées par le ministère du Conseil exécutif.

Enfin, le 28 août 1979, par l'arrêté en conseil numéro 2195-79, le mandat de la Commission était prolongé, à sa demande, au 30 avril 1980. Cette prolongation était devenue nécessaire principalement à cause du départ du Procureur en chef et du Secrétaire et Directeur général et de l'impossibilité pour la Commission de les remplacer au stade où en était rendue l'enquête. Aucune addition au budget ne fut demandée et ne s'avéra nécessaire à la suite de ce prolongement du mandat de la Commission.

2. L'enquête complète

Les mots que l'on retrouve dans le mandat de la Commission n'ont pas, de toute évidence, été pris au sens littéral du terme car une enquête exhaustive sur toutes les composantes du coût de l'entreprise olympique aurait demandé un temps d'une durée indéterminée et des moyens financiers extraordinaires.

La Commission a fait sienne l'expression "causes principales" de l'augmentation du coût des Jeux et des installations olympiques comme indiquant de la part des autorités gouvernementales la volonté d'obtenir de l'enquête de la Commission des résultats réalistes.

La première Olympiade des temps modernes eut lieu en 1896, grâce aux efforts du baron Pierre de Coubertain.

Dès 1929, la ville de Montréal posait sa candidature pour la tenue des Jeux olympiques l'hiver de 1932. En 1949, elle fut candidate à l'obtention des Jeux olympiques d'été de 1956, et, en 1966, pour les Jeux olympiques d'été de 1972. Enfin, le 12 mai 1970, à Amsterdam le Comité international olympique (CIO) choisissait Montéral comme la ville hôtesse des Jeux de la 21e Olympiade qui devaient se dérouler du 17 juillet au 1er août 1976.

a) Les origines de l'enquête

Les événements qui ont suivi la décision du Comité international olympique (CIO) de confier les Jeux de la Ville de Montréal, surtout les déclarations faites devant la Commission parlementaire des Affaires municipales en janvier et juillet 1975 confirmant des hausses importantes du coût des Jeux et des retards dans l'exécution des travaux, ont créé une

grande inquiétude dans le public et chez les autorités gouvernementales. Au printemps de 1973, le Gouvernement du Québec était d'ailleurs intervenu dans le dossier olympique pour nommer un Comité conjoint du Gouvernement du Québec et de la ville de Montréal, chargé de la révision et du contrôle des revenus et des dépenses relatifs aux Jeux olympiques de 1976, mieux connu sous le nom de Comité de contrôle des Jeux olympiques (CCJO). Par la suite, à cause de la hausse continue du coût, de l'absence d'un contrôle approprié et du retard accusé dans l'exécution des travaux, le Gouvernement du Québec décida de former, le 20 novembre 1975, la Régie des installations olympiques (RIO) et de lui confier la propriété des installations olympiques et la responsabilité d'en poursuivre la construction. Le 30 avril 1976, la RIO devenait également propriétaire du Village olympique par une loi spéciale du Québec (L.Q. 1976, ch. 43).

Après la tenue des Jeux, considérant que le coût des Jeux et des installations olympiques, financés en grande partie par les deniers publics, avait largement dépassé les prévisions initiales et entraînait un déficit non prévu de l'ordre d'un milliard de dollars, les deux gouvernements qui se sont succédés au Québec se déclarèrent en faveur d'une enquête publique. Le 8 décembre 1976, le Conseil des ministres du Qébec approuvait le principe d'une enquête complète et impartiale sur l'évolution du coût de construction des installations olympiques. Cependant, il requérait préalablement du Conseil du trésor un rapport sur l'évolution du dossier olympique au plus tard le 1er février 1977. Ce dernier procéda donc à une enquête préliminaire sur l'augmentation de ce coût et conclut à la nécessité de poursuivre les recherches. A cette fin, le Vérificateur général, à titre de Commissaire du Conseil du trésor, examina trois contrats relatifs aux installations olympiques et constata plusieurs anomalies. C'est à la suite de ce rapport du Vérificateur général au Conseil

du trésor, soumis le 11 juillet 1977, que le Gouvernement du Québec adoptait, le 13 juillet 1977, l'arrêté en conseil no 2332-77 créant la Commission d'enquête sur le coût des Jeux de la 21e Olympiade et celui des installations olympiques situées au Québec.

b) La planification et l'organisation

Face au dossier olympique qui s'étend sur une période d'au moins six ans et dont le volume et la complexité sont extraordinaires, la Commission s'est fixée dès le départ une approche de travail lui permettant d'exécuter son mandat dans des limites de temps et de coût raisonnables.

Ainsi, après avoir défini le sens de l'expression "enquête complète", elle s'est fixée un ordre de priorité axé sur l'essence même de son mandat qui consiste à déterminer les causes principales de l'écart entre les prévisions et le coût réel, en utilisant la méthode suivante succinctement décrite:

L'expertise générale situant l'écart global réparti en ses composantes principales.

3. Les conclusions générales

Dans la partie introductive de ce volume, la Commission a exposé la méthode utilisée pour établir le choix des sujets qui ont fait l'objet de son enquête. Les volumes qui suivent donnent un résumé de la preuve présentée et contiennent les opinions, observations et conclusions de la Commission sur chacun de ces mêmes sujets. Toutefois, considérant les demandes spécifiques et de nature générale contenues dans le mandat que le Conseil exécutif lui a confié, la Commission présente tout d'abord, sous

forme de conclusions générales, une synthèse de ses observations, opinions et conclusions, de façon à donner suite aux cinq premières demandes spécifiques de son mandat, dans l'ordre où elles ont été exprimées.

I - "LES CAUSES PRINCIPALES DE L'AUGMENTATION DU COÛT DES JEUX ET DES INSTALLATIONS OLYMPIQUES
LE MODE D'ORGANISATION ET DE SURVEILLANCE DES THAVAUX"

(Ces deux premiers éléments du mandat sont inter-reliés et ont été traités concurremment dans le texte qui suit).

Il ressort clairement de la preuve que les causes principales de l'écart considérable entre les prévisions de coût initiales et le coût des Jeux et des installations olympiques résident dans l'irresponsabilité administrative des autorités de la Ville et du COJO dans le choix d'un concept inédit et dans le choix d'un architecte étranger.

a) L'irresponsabilité administrative

L'irresponsabilité administrative des autorités s'est manifestée principalement par les faits suivants.

L'abandon de la notion de Jeux modestes

L'abandon de la notion de Jeux modestes préconisée lors de leur obtention en 1970 s'est concrétisé par l'adoption d'un concept grandiose, gigantesque et inédit. La construction des installations de même que l'organisation et le déroulement des Jeux de Montréal 1976 n'ont rien eu en commun avec ceux que laissaient présager les premières déclarations et les premières évaluations du coût.

b) L'absence d'un budget global établi dès le début

En fait, aucune limite de coût ne fut jamais fixée, ni en ce qui a trait à l'organisation et à l'exploitation des Jeux, responsabilité du COJO, ni en ce qui a trait à la construction et à l'aménagement des installations olympiques, responsabilité de la ville de Montréal. L'architecte-conseil, M. Roger Taillibert, a pu, en particulier, oeuvrer en toute liberté, aucune contrainte monétaire ne lui ayant jamais été imposée. Dans un contexte où il y aurait eu une limite de coût à respecter, le choix du concept aurait été subordonné à une telle limite. L'inverse s'est produit à Montréal: le concept a d'abord été choisi, puis exécuté, et les dépenses d'organisation et de construction furent payées, sans égard à la note que les contribuables auraient à défrayer après les Jeux.

c) L'absence d'une véritable direction de projet

Une véritable direction de projet, telle que décrite par l'expert de la Commission, l'ingénieur Duncan Robb, lors de son témoignage, a été inexistante tout au long du dossier. Ce n'est qu'en juin 1974 que les autorités de la Ville, cédant aux pressions du COJO, procédèrent à la nomination d'un mandataire-coordonnateur; il restait à peine deux ans avant l'ouverture des Jeux. De même, les autorités du COJO attendirent jusqu'en mars 1975 pour procéder, à l'instigation du COJO, à la nomination d'un mandataire-coordonnateur pour la réalisation du Village olympique, ce problème lui ayant été refilé par la Ville au début d'octobre 1974. Le COJO jugea également opportun de prendre directement en mains les réalisations des installations de Bromont avec le résultat que l'affaire fut menée dans les faits, non par le COJO, mais par Bromont Inc.

La preuve a par ailleurs établi qu'avant comme après la venue du mandataire-coordonnateur désigné par la Ville et ce, jusqu'à l'arrivée de la R.L.O. Le véritable directeur du projet fut le maire de Montréal.

d) Les autres causes

D'autres causes que la Commission juge de moindre importance, de par la preuve présentée devant elle, ont cependant contribué de façon sensible à l'augmentation du coût, soit l'inflation galopante, la saturation du marché de la construction à l'époque, les grèves et arrêts de travail, la corruption, la fraude et d'autres manoeuvres irrégulières. S'il est évident que ces problèmes n'auraient pu être complètement évités par quelque système que ce soit, la Commission est toutefois d'avis qu'une solide organisation et une gestion adéquate du projet auraient largement contribué à en prévenir certains et à amoindrir les effets des autres.

II - "LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS QUANT À CETTE AUGMENTATION"

La Commission rappelle que cet aspect de son mandat a été traité de façon détaillée et exhaustive à la fin de l'exposé de la preuve sur chacun des sujets de son enquête. Dans le cadre de ses conclusions générales, elle tente d'en dégager l'essentiel seulement. Le partage des responsabilités touchant des conclusions pertinentes à l'enquête mais non directement reliées aux causes d'augmentation de coût, telles le choix de l'emplacement de Bromont, les circonstances de l'engagement de l'architecte Taillibert et plusieurs autres, ne fait pas partie des textes qui suivent mais se retrouve, bien entendu, dans les volumes subésquents du rapport.

Le système politique de Montréal

Les autorités de la ville de Montréal

À l'époque des Jeux, le maire de Montréal, M. Jean Drapeau, de par son prestige personnel et la force du Parti Civique à l'Hôtel de Ville, tant au Conseil qu'au Comité exécutif, détenait la véritable autorité d'où émanaient toutes les grandes décisions de la Ville relatives aux Jeux. De plus, il s'était lui-même institué maître d'oeuvre et directeur du projet. C'est dans ce contexte particulier, basé sur la personnalité et la puissance extraordinaire du maire de Montréal à l'époque, que le maire Drapeau doit assumer un blâme prépondérant dans les décisions et initiatives qui ont été prises en regard de l'organisation et de la réalisation des installations olympiques. La Commission n'en excuse pas pour autant la conduite de l'ensemble des membres du Conseil et du Comité exécutif de la Ville qui, dans les circonstances, ont failli à leurs responsabilités par leur manque de vigilance et leur attitude complaisante. Les décisions, initiatives ou négligences des autorités de la Ville qui, de l'avis de la Commission, contribuèrent le plus à l'augmentation du coût sont les suivantes:

> L'abandon de la notion de Jeux modestes et le choix d'un concept inédit, gigantesque, grandiose et complexe pour les principales installations du Parc olympique et le maintien par la suite de l'intégrité absolue de l'oeuvre.

III - "L'EXISTENCE POSSIBLE DE COLLUSION, DE TRAFIC D'INFLUENCE OU DE MANOEUVRE FRAUDULEUSES OU IRRÉGULIÈRES
LA POSSIBILITÉ DE RÉCUPÉRER UNE PARTIE DES SOMMES D'ARGENT INVESTIES À MÊME LES DENIERS PUBLICS ET LES MESURES POUR Y PARVENIR"

Les sujets relatifs à ces deux éléments spécifiques du mandat de la Commission, de même que les conclusions et les recommandations qui en découlent, ne peuvent être généralisés. Les uns et les autres ont été traités et exposés dans le volume IV du rapport.

Cependant, à titre d'observations générales, la Commission tient à souligner que les preuves concernant ces sujets sont particulièrement difficiles à obtenir en raison des facteurs suivants:

> Le manque de témoins, soit à cause de décès ou de disparition, soit par crainte de représailles, par intérêt personnel ou par manque de conscience sociale. Beaucoup de rumeurs ont circulé dans le public sur une infinité d'irrégularités qui auraient été commises en regard des Jeux olympiques de Montréal. Toutefois, bien peu de gens se sont présentés à la Commission pour venir les infirmer ou les confirmer.
>
> Le temps trop long écoulé entre les gestes posés et la tenue de l'enquête. Beaucoup de documents et de pièces à conviction disparaissent quand ils ne font pas tout simplement l'objet de destruction intentionnelle.
>
> Le temps et les budgets impartis. Exécuter le travail de dépistage et de recherches subséquentes coûte cher et la Commission ne pouvait se permettre de prolonger indûment la durée de son mandat.

Enfin, la Commission a pu trouver suffisamment de cas de récupération pour permettre le recouvrement, sinon de la totalité, du moins d'une grande partie du coût de ses travaux.

4. Les recommandations

a) L'approbation et la gestion de travaux de grande envergure

Le sixième et dernier élément du mandat de la Commission lui demande d'examiner "les mécanismes de prévention et de contrôle appropriés pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise à l'avenir dans d'autres travaux de grande envergure". La Commission, ayant établi que cette

situation avait été principalement le résultat de graves lacunes administratives, soumet donc, en premier lieu, ses recommandations quant à l'approbation et à la gestion des travaux de grande envergure.

La notion de travaux de grande envergure est très relative. Par exemple, une dépense de quelques millions est bien peu comparativement aux budgets de la Province ou de la Ville de Montréal mais représente un déboursé considérable pour un grand nombre de municipalités du Québec.

b) Le fonctionnement du parlement

Au cours de leurs travaux en vue de faire certaines recommandations, les commissaires ont réfléchi sur le rôle joué par le Conseil des ministres, les commissions parlementaires et l'Assemblée nationale, aussi bien avant qu'après qu'une décision ne soit prise pour entreprendre des travaux de grande envergure.

Dans un pays démocratique comme le Canada, le pouvoir doit toujours reposer entre les mains des représentants élus du peuple. Au Québec, les représentants élus par le peuple sont les députés membres de l'Assemblée nationale qui exercent tous les pouvoirs appartenant à la législature de cette province en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. C'est l'Assemblée nationale qui a le pouvoir exclusif d'adopter les lois relatives aux matières tombant dans les catégories des sujets énumérés dans l'article 92 dudit Acte.

En vertu du système parlementaire, le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil des ministres dont les membres sont normalement membres de l'Assemblée nationale. Les ministres exercent leur pouvoir tant et aussi longtemps qu'ils jouissent de la confiance de la majorité des membres de l'Assemblée nationale. Il est tout à fait naturel qu'un gouvernement

légitimement élu prenne l'initiative de préparer des lois, des décrets et des décisions administratives. Le Conseil des ministres prépare et fait approuver par les membres de l'Assemblée nationale toutes les lois qu'il juge nécessaires pour le bien public. Ces lois peuvent être préparées sans la participation du reste des députés et même à leur insu. Les ministres sont cependant obligés d'expliquer et de justifier leurs décisions aux députés, donc au peuple, afin que ces derniers puissent les évaluer. Cependant, parce que le parti au pouvoir détient habituellement la majorité des sièges à l'Assemblée nationale, ces mêmes lois sont adoptées presque automatiquement.

En ce qui concerne l'approbation de travaux de grande envergure, la Commission fait les recommandations énumérées ci-après afin de permettre à l'ensemble des députés d'être mieux éclairés lors des prises de décisions.

- L'accès à l'information

Un député ne peut assumer adéquatement ses responsabilités que s'il est bien renseigné. Il ne peut se prononcer effectivemnt sur un projet que s'il a accès à tous les documents de l'exécutif au moment opportun. En ayant accès à ces documents, les parlementaires et le public en général pourraient examiner ledit projet et, après en avoir considéré les avantages et les inconvénients, énoncer leurs propres recommandations.

À cet égard, la Commission remarque qu'il s'agirait d'une activité nouvelle pour le Vérificateur général du Québec et même d'une activité qui n'est pas encore implantée dans les pratiques du secteur privé. La Commission croit néanmoins qu'un tel contrôle est valable et inciterait les gestionnaires à mieux documenter leurs décisions s'ils savaient qu'elles seraient éventuellement examinées objectivement par une personne

indépendante. Le Parlement du Canada par sa Loi sur le Vérificateur général (25-26 Elizabeth II, ch. 34) confère à ce dernier les pouvoirs et les responsabilités d'agir en ce sens. Dans son 100e Rapport annuel à la Chambre des communes, pour l'année financière terminée le 31 mars 1978, le Vérificateur général du Canada décrit et explicite cette activité de contrôle.

La Commission recommande que le Conseil des ministres étudie la dite loi et dépose à l'Assemblée nationale un projet de loi approprié en vue d'élargir la mission du Vérificateur général du Québec pour y inclure les analyses de coût-efficacité dans l'approbation et la réalisation des grands projets et qu'il soit tenu de signaler à l'Assemblée nationale les cas où des sommes d'argent auraient été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience.

- La nécessité d'adopter un code de déontologie dans le secteur public

Les ministres de la Couronne, les députés membres de l'Assemblée nationale, les édiles et conseillers municipaux et toute autre personne remplissant une fonction publique et officielle se doivent, de par leur mandat, de mériter la confiance de la population et ont, par conséquent, le devoir impérieux de protéger l'intérêt public. Cela exclut évidemment la possibilité, pour eux, de se retrouver dans une situation potentielle ou effective de conflit d'intérêts. Cette opinion de la Commission s'appuie sur des précédents qui existent dans la jurisprudence. En voici trois exemples:

En 1914, le Juge en chef de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt Lapointe vs Messier (49 R.C.S. 271), affirme:

> "The members of a council should have no interest to bias their judgments in deciding what is for the public good."

En 1965, dans la cause de Haineault vs La Reine (44 C.R. 131), l'accusé en appelait d'une sentence d'emprisonnement qui lui avait été imposée par le juge de première instance après avoir été trouvé coupable d'avoir, comme échevin, exigé d'un contribuable une somme de $3 000 pour voter en faveur d'une résolution. En rejetant l'appel, le juge Hyde, parlant pour la Cour, déclare:

> "The position of a member of a City Council is somewhat analogous to that of a trustee for the community he represents. Municipal governments have the health, safety and management generally of the affairs of their municipality entrusted to them."

Enfin, dans une autre cause entendue récemment par la Cour d'appel du Québec, Ernest Crépeault vs La Reine, jugement non rapporté, rendu le 11 octobre 1978 dans le dossier portant le numéro 500-10-000429-769 des dossiers de la Cour d'appel, le juge Turgeon s'exprime comme suit:

> "Il faut que les hommes publics réalisent qu'ils doivent faire preuve d'une grande intégrité dans les postes de confiance qu'ils occupent."

Les observations exprimées par les savants juges dans ces trois causes s'appliquent de façon égale, dans l'esprit de la Commission, à tous les hommes publics.

Le contenu de la section traitant des conflits d'intérêts, des manoeuvres irrégulières et du secret professionnel, dans le présent rapport, démontre clairement qu'une situation de conflit d'intérêts existe

lorsqu'une personne qui occupe un poste public n'est pas obligée de respecter certaines normes d'éthique et de discipline. Afin que les hommes publics puissent éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents entre leur fonction officielle et leurs intérêts personnels, il est donc nécessaire que des règles de conduite claires et précises soient promulguées à cet effet.

En ce qui a trait aux édiles, conseillers et fonctionnaires municipaux, les règles régissant leur conduite doivent être uniformes sur tout le territoire du Québec. Afin d'atteindre ce but, il est préférable de ne pas laisser à chaque ville et municipalité le soin d'adopter elles-mêmes ces règles mais d'en confier la responsabilité à l'Assemblée nationale.

En conséquence, la Commission recommande que les autorités du Québec repensent les lois et règlements existant dans ce domaine et qu'un code de déontologie fixant les règles et la ligne de conduite s'appliquant à chacun de ces groupes soit adopté dans le plus bref délai possible. Un tel code devra fixer les activités auxquelles ces personnes ne pourraient participer, contenir des dispositions obligeant le dépôt de déclarations donnant tous les détails sur tous les biens appartenant à la personne impliquée et à son conjoint, donner au public le droit de prendre connaissance de ces déclarations et prévoir des sanctions sévères pour ceux qui le transgresseraient.

- Les modifications au code criminel

Le code criminel présente une lacune qu'il est souhaitable de corriger. Dans le cadre juridique actuel, les dispositions du code criminel, loi du Gouvernement du Canada, se rapportant aux infractions commises par les fonctionnaires du Canada et des provinces sont différentes de

celles se rapportant aux infractions commises par des fonctionnaires municipaux. Le Parlement est plus exigeant dans l'énoncé des différents éléments constituant une infraction criminelle quand le domaine municipal est concerné. Il est donc plus difficile de poursuivre un fonctionnaire municipal qui est accusé d'actes de corruption dans les affaires municipales, que de poursuivre un fonctionnaire du Gouvernement du Canada ou du gouvernement d'une province accusé d'un acte analogue.

Le système politique de Montréal

Bibliographie complémentaire

AUF DER MAUR, Nick, Le dossier olympique, Montréal, Québec-Amérique, 1981.

BOUGIE, André, Le programme de rénovation urbaine de la petite Bourgogne (1965-1968), mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université de Montréal, 1971.

LÉVEILLÉE, Jacques, "Les stratégies urbaines fédérales et québécoises en rapport avec les enjeux structurels montréalais", dans Colloque urbain/Urban Forum, VI-VII, 1977, pp. 26-35.

BÉDARD, R.J., La bataille des annexions, Montréal, Les Éditions du Jour, 1965.

BONIN, Bernard, La vocation internationale de Montréal: synthèse, Montréal, École des Hautes Études Commerciales, 1982.

CAPPON, P., Le conflit entre les néo-canadiens et les francophones de Montréal, Québec, Presses de l'Université Laval, 1974.

COLLIN, Jean-Pierre, Le développement résidentiel suburbain et l'exploitation de la ville centrale, Montréal, I.N.R.S. Urbanisation, 1981.

LEFEBVRE, B., Une ville à bâtir, Rapport de recherche sur le logement à Montréal, Montréal, C.L.S.C. de la région de Montréal, 1979.

GABELINE, D., LAKEN, D. et PAPE, G., Montreal at the crossroads, Montréal, Harvest House, 1975.

LORIMER, James, La cité des promoteurs, Montréal, Boréal Express, 1981.

CLARK, Gerald, Montréal, ses citoyens, son establishment, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 1982.

AUBIN, H., Les vrais propriétaires de Montréal, Montréal, Éditions de l'Étincelle, 1977.

LÉVEILLÉE, Jacques, Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975, Montréal, 1978.

Chapitre VI

STRATÉGIES ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Les analyses d'économie politique du début des années soixante-dix dessinent un tableau généralement sombre des perspectives d'avenir de l'agglomération montréalaise (texte de Fernand MARTIN). Les stratégies énoncées et mises en oeuvre par le gouvernement fédéral et provincial ne semblent pas être en mesure de contribuer à relever le défi. Pour leur part, les dirigeants politiques montréalais ne parviennent pas à articuler un projet stratégique autonome et global. Tout en proclamant une foi inébranlable dans l'avenir de l'agglomération, ils lancent un appel pressant à la coordination des efforts gouvernementaux et à la concertation du secteur public et du secteur privé à Montréal (texte du maire Jean DRAPEAU).

Cette coordination et cette concertation ne se sont pas, à ce jour, réalisées sur une grande échelle. Seule la ville de Montréal, qui n'avait pourtant pas été très active dans ce domaine depuis fort longtemps, mettra sur pied, en 1979, une Commission d'initiative et de développement économique (CIDEM) au sein de laquelle se retrouveront un bon nombre des principaux intervenants économiques à Montréal. Pour sa part, la Communauté Urbaine de Montréal, tout en s'efforçant d'activer certains dossiers économiques par l'intermédiaire de son Office d'expansion économique, sengagera dans le travail de confection d'un schéma d'aménagement (voir les trois derniers textes de ce chapitre).

Avec un certain modèle, le gouvernement du Québec cherchera à imiter le geste de la ville de Montréal lors du Sommet économique du Grand Montréal en mars 1981. Toutefois, ce qui caractérisera de façon plus fondamentale les prises de position québécoises à l'égard de l'agglomération

montréalaise est contenu dans les "orientations préliminaires et le projet du gouvernement en matière d'aménagement. Aucun document aussi explicite et aussi exigeant que ceux-ci ne sera produit par les instances fédérales. Ces dernières ne semblent pas, au tournant des années quatre-vingts, sur le point de concevoir une stratégie intégrée vis-à-vis de l'agglomération montréalaise. Le gouvernement canadien privilégie les interventions ponctuelles et compte sur les structures de concertation qui émergent à Montréal pour revoir ses priorités d'intervention et l'importance de ses efforts financiers.

En somme, tous les appareils gouvernementaux misent énormément sur le dynamisme des milieux économiques montréalais qui ont commencé à se manifester d'une façon plus évidente depuis la fin des Jeux Olympiques de 1976. Certes, cette nouvelle présence publique des groupes d'affaires montréalais s'exprime surtout, dans un premier temps à travers un discours délibérément optimiste par rapport à l'avenir de l'agglomération montréalaise. Il convient, semble-t-il, de remplacer l'image négative de Montréal, qui est à la source de la morosité du milieu économique montréalais, par une image positive qui redonnera le goût d'investir Montréal et d'en faire la promotion auprès des investisseurs privés et des gouvernements fédéral et provincial.

Le texte emprunté à la Chambre de Commerce de Montréal traduit bien cette nouvelle confiance que veulent projeter les intervenants économiques montréalais. Il rend également compte d'un nouveau réalisme dans l'élaboration, et surtout dans l'évaluation des stratégies de développement qui s'offrent pour préparer l'avenir économique de Montréal.

Le système politique de Montréal

Fernand MARTIN, Montréal: les forces économiques en jeu, 1979, Chapitre cinquième

L'avenir de Montréal sera principalement conditionné par les tendances profondes que nous avons décrites dans les chapitres précédents. Toutefois, le climat politique peut précipiter l'évolution et orienter Montréal davantage vers l'économie du Québec.

Forces économiques et démographiques à l'échelle nord-américaine

Dans le chapitre 2, sous le titre "Montréal dans le système urbain nord-américain", nous avons attribué une très grande partie des difficultés de croissance actuelles de Montréal à la stagnation du nord-est américain et au mouvement démographique nord-sud aux États-Unis. Comme on ne prévoit pas, à court terme, de revirement à cette situation, Montréal continuera d'être affligée par la faible croissance des marchés à proximité. Bien plus, le Québec doit renouveler sa structure industrielle au moment où la Nouvelle-Angleterre est en train de faire de même en s'orientant cette fois vers l'industrie de pointe et les services de haute technologie[1]. Le fait que la Nouvelle-Angleterre mette l'accent sur les services et la fabrication de produits de haute valeur peut nuire au Québec dans ses tentatives de reconversion industrielle. Il y a cinquante

1. "New England: What Replaces the Old Industry", Business Week, New York, 4 août 1973. Dernièrement, Bolton disait que la Nouvelle-Angleterre "est à l'avant-garde de la nation dans cette transition où les services sont en train de remplacer le secteur de la fabrication" (traduction libre). (Roger Bolton "New England in the Middle of Atlantic States" dans The Decline of New York in the 1970's: Demographic, Economic, and Fiscal Analysis. Benajamin Chinitz (sous la direction de), colloque tenu à la State University of New York à Binghamton, novembre 1976, Center for Social Analysis, State Univeristy of New York, Binghamton (N.Y.), 1977, p. 174).

ans, la Nouvelle-Angleterre et le Québec présentaient certaines similarités: leur industrie manufacturière faisait beaucoup de place au textile, à la chaussure et aux autres productions à faible valeur ajoutée, tandis que des États comme le Maine et le Vermont se spécialisaient dans l'agriculture et la foresterie, comme certaines parties du Québec. Cependant, le mouvement nord-sud aux États-Unis ayant provoqué une crise qui entraîna des modifications en Nouvelle-Angleterre avant de toucher le Québec, le mouvement de reconversion industrielle est beaucoup plus avancé dans la région américaine[2]. La Nouvelle-Angleterre profite donc de son avance pour occuper les marchés encore disponibles aux États-Unis ou à l'étranger. En d'autres termes, le Québec devra souvent, s'il ne veut pas entrer en concurrence directe avec la Nouvelle-Angleterre dans l'industrie manufacturière de produits de haute valeur, se trouver des secteurs de production que la Nouvelle-Angleterre, qui avait le premier choix, n'exploite pas déjà.

Du côté de l'agriculture, de la foresterie et de la petite industrie, des États comme le Maine, le New Hampshire et le Vermont commencent, dans certaines productions, à disputer au Québec des marchés que celui-ci occupait ailleurs aux États-Unis[3]. Tout dernièrement, le Vermont et le

---

2. "Durant la période qui va de 1955 à 1970, la proportion de l'emploi non relié à l'agriculture et provenant du secteur des services s'est accrue d'environ 11 pour cent qu'elle était à plus de 18 pour cent... Seulement entre 1968 et 1970, la Nouvelle-Angleterre a acquis 30,000 nouveaux emplois dans le domaine des services. En outre, selon une autre étude, trois emplois sur quatre en Nouvelle-Angleterre, depuis 1960, proviennent d'ailleurs que du secteur de la fabrication. En comparaison, cette proportion est d'un emploi sur deux au Texas, en Georgie, en Illinois et en Californie" (traduction libre). (Business Week, op. cit., p. 40).

3. De 1970 à 1977, les taux de croissance de ces trois États témoignent en partie de ce phénomène. Ainsi, le pourcentage de changement de la

nord de l'État de New York ont commencé à accueillir de petites entreprises manufacturières ou des firmes de distribution québécoises qui se sont lancées à la conquête du marché américain. Quand à l'État de New York, l'autre voisin important du Québec, on prévoit que la stagnation va s'y poursuivre indéfiniment.

En conséquence, on ne peut pas compter sur le Nord-est des États-Unis pour entraîner le Québec vers des formes accélérées de développement. Et, comme on l'a déjà mentionné, il ne faut pas s'attendre à une amélioration dans l'accessibilité des marchés américains puisque le mouvement nord-sud continuera de s'intensifier.

Quant au mouvement démographique canadien, il aura tendance à continuer de se diriger vers l'Ouest ou, tout au moins, à ne pas favoriser le Québec. Le tableau 5 donne le solde des migrations interprovinciales pour la période 1961-77. Statistique Canada commente ainsi les données québécoises:

---

3. (suite)

population, pour cette période, a été de +0,4 pour cent pour la Nouvelle-Angleterre et de +11,2 pour cent pour le Sud des États-Unis. Or, pour le Maine, le New Hampshire et le Vermont, les pourcentages sont respectivement de +9,2 pour cent, +15,0 pour cent et +8,7 pour cent. (U.S. News and World Report, 6 février 1978). La croissance de ces trois États n'est pas contradictoire avec la proposition générale du mouvement nord-sud, car elle est due à des causes spéciales soit: a) un déplacement à l'intérieur de la Nouvelle-Angleterre en faveur des aires non métropolitaines, principalement aux dépens de Boston (Daniel Gornick, "The Northeast States in the Context of the Nation", dans The Decline of New York, op. cit., p. 188); et b) un léger affaiblissement de la position concurrentielle du Québec sur les marchés américains. Enfin, un expert a constaté que "la Nouvelle-Angleterre semble échapper à la tendance générale du déplacement des activités des régions du Nord-est et du Centre nord vers ce qu'on appelle maintenant la "région-soleil" (Sunbelt)" (traduction libre) (Bolton, op. cit., p. 178).

Dans ses échanges migratoires avec l'ensemble des autres provinces, le Québec est une province traditionnellement perdante. A chaque année, depuis 1962, les bilans migratoires ont été négatifs. Au cours de la période quinquennale 1966-1971, 318,000 personnes ont quitté le Québec et seulement 195,000 sont venues s'y établir, une perte nette de 123,000. Deux années se distinguent nettement: 1969-1970 et 1970-1971, alors que les soldes migratoires atteignaient des "records" de -36,000 et -38,000 personnes.

Dans les années récentes, on a observé des bilans moins défavorables, quoique toujours fortement négatifs, avec une (relativement) "bonne" année en 1974-1975 (-9,300).

Tableau 5

Migrations interprovinciales au Canada, 1961-77
(nombre de personnes)

Région	Soldes migratoire			
	1961-66	1966-71	1971-76	1976-77
Terre-Neuve	-15 213	-19 344	-1 857	-2 317
Ile-du-Prince-Édouard	-2 970	-2 762	3 754	1 324
Nouvelle-Écosse	-27 124	-16 395	11 308	379
Nouveau-Brunswick	-25 679	-19 958	16 800	1 782
Québec	-19 859	-122 735	-77 609	-23 346
Ontario	85 368	150 710	-38 560	-5 732
Manitoba	-23 471	-40 690	-26 827	-3 105
Saskatchewan	-42 094	-81 398	-40 752	5 988
Alberta	-1 984	32 006	58 570	27 496
Colombie-Britannique	77 748	114 965	92 285	-1 466
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	-4 722	5 241	-2 889	-713

Source: Statistique Canada, Les migrations internationales et interprovinciales au Canada, 1961-1962 à 1975-1976, no de catalogue 91-208, Ottawa, 1977.

> Cependant, l'année 1975-1976 (ainsi que l'année 1976-1977 comme les données préliminaires semblent l'indiquer) voit une augmentation du solde négatif[4].

Le poids démographique du Québec au Canada décroît donc lentement mais sûrement.

Montréal, ville à vocation régionale?

Jusqu'en 1920, Montréal était la capitale économique du Canada. C'était en même temps la capitale littéraire et mondaine du Canada anglais. Ainsi, Montréal était bien la métropole du Canada, et elle exportait des services nationaux à travers tout le pays. C'était toutefois le Montréal anglophone qui jouait ce rôle de fournisseur de services nationaux. De plus, la communauté anglophone s'était donné un nombre important d'institutions de grande qualité comme l'université McGill, de grands hôpitaux universitaires, l'Orchestre symphonique de Montréal et le Musée des beaux-arts pour n'en nommer que quelques-unes. Ces institutions, qui enrichissaient la qualité de la vie des anglophones et leur assuraient donc un surplus de rémunération "non monétarisée", doivent maintenant s'ouvrir davantage au milieu francophone, voire même se franciser, au prix de leur survie. Dans ce domaine comme dans d'autres se dessine pour Montréal la tendance à devenir une métropole régionale plutôt que nationale.

Depuis 1945, le rôle de Montréal comme centre financier et comme pourvoyeur de services nationaux a constamment diminué. Montréal est

---

4. Statistique Canada, Les migrations internationales et interprovinciales au Canada: 1961-1962 à 1975-1976, no de catalogue 91-208, Ottawa, 1977, p. 33.

davantage tournée vers le Québec et devient par le fait même plus français. Par exemple, Montréal est un centre important de production d'émissions de télévision, mais ce rôle est presque exclusivement régional.

Depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'évolution du rôle de Montréal ressemble à ce qu'a connu Halifax à la fin du XIXe siècle. À cette époque, Halifax est devenu une ville de services régionaux pour les provinces de l'Atlantique. Ainsi, la Merchants Bank of Halifax est devenue La Banque Royale du Canada, et le siège social est passé de Halifax à Montréal. De même, La Banque de Nouvelle-Écosse décida

> "de transférer son siège administratif de Halifax à Toronto en mars 1900. Ce changement correspondait presque naturellement au déplacement des activités vers l'ouest faisant suite à la liaison que venaient d'assurer le Canadien Pacifique et d'autres réseaux ferroviaires avec les provinces éloignées. Il s'avérait en outre nécessaire afin de permettre à la banque de jouer un rôle de premier plan dans la nouvelle prospérité économique du XXe siècle[5]. (traduction libre)."

Le déplacement vers l'ouest s'est donc poursuivi et a continué d'influer sur le taux de croissance de Montréal au cours des dernières décennies.

Un Montréal fournisseur de services presque exclusivement régionaux devient automatiquement un Montréal plus francophone. Les échanges de services nationaux se font en anglais, tandis que les relations avec le marché québécois demandent l'emploi de la langue française. À mesure que Montréal perd son statut national pour devenir une ville régionale,

---

5. La Banque de Nouvelle-Écosse, Bank of Nova Scotia 1932, M.82-83, cité par C.P. Kindleberger, The Formation of Finance Centers: A Study of Comparative Economic History, Princeton University, 1974, pp. 43-44.

elle se francise. Ainsi, les francophones prennent les postes importants dans une ville dont le rôle diminue. Ils ressentent donc moins fortement la modification du rôle de Montréal.

Suivant l'évolution lingustique qu'ont connue la ville de Québec et les Cantons de l'Est, la dernière étape de la francisation du Québec se déroulerait présentement à Montréal, à tel point que le Québec finirait par devenir "aussi français que l'Ontario est anglais". Cette évolution n'est pas le produit du pouvoir assimilateur de la langue française mais du départ continu des anglophones, engendré par les forces socio-économiques[6].

Politiques provinciales et Montréal

L'avenir de Montréal est conditionné par le jeu des forces économiques et démographiques à l'échelle de l'Amérique du Nord, mais les décisions politiques ont quelque impact, même si leurs effets sont loin d'être prépondérants. Nous avons déjà noté d'ailleurs une décision politique qui a eu des répercussions importantes: c'est la concentration des services gouvernementaux à Québec. L'absence de pouvoir politique dans la région de Montréal est sûrement un facteur négatif pour le développement de cette ville: ses intérêts entrent en ligne de compte dans les décisions gouvernementales.

Le contexte politique peut toutefois modifier la rapidité des changements. Les agents décideurs sont conscients que les prochains gouvernements québécois vont continuer à différencier le Québec du Canada et

---

6. Pour une étude de cette dynamique, consulter Richard J. Joy, Les minorités des langues officielles au Canada, programme Accent Québec, L'Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1978.

ils prennent, dès à présent, des décisions en conséquence. Ils anticipent l'évolution du Québec, même si les citoyens ne se sont pas encore prononcés par voie de référendum. L'incertitude actuelle favorise l'accélération de l'évolution, puisqu'elle force les agents économiques à se protéger contre la possibilité de changements majeurs. Il se peut en effet que Montréal ait un rôle encore moins important et soit davantage tournée vers le Québec que le commandent les forces nord-américaines. En effet, les frontières politiques augmentent considérablement la distance ou le coût des échanges entre deux points. Ainsi, le climat actuel accélérerait la transformation de Montréal qui se tournerait davantage vers le Québec et deviendrait donc plus francophone.

Ce processus tranche considérablement sur celui que des observateurs extérieurs remarquaient à Montréal il y a seulement quelques années. Montréal était alors perçue comme une ville internationale, non comme une ville "provinciale". En effet, ces observateurs s'exprimaient ainsi:

> "Pris dans la mouvance de l'internationalisation dominante, Montréal est appelée ou condamnée à jouer le jeu d'une grande ville internationale servant de "cheval de Troie" à l'économie américaine. Tout se passe comme si une partie des forces québécoises, cherchant à préserver leur identité, accélérait l'internationalisation de Montréal pour essayer de surmonter leur situation de dépendance à l'égard des milieux canadiens anglophones[7]."

De notre côté, nous croyons que les politiques provinciales ont saisi la contradiction entre l'internationalisation d'une économie et ses revendications d'identité nationale et ont finalement opté pour cette dernière en alimentant les forces qui amènent Montréal à jouer un rôle

---

7. Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR), Paris, ville internationale, Documentation française, Paris, 1973, p. 101.

purement régional. Poussons l'analyse plus loin. Les politiques provinciales pourraient viser non pas à internationaliser (au sens strict) Montréal mais à en faire une ville mondiale, c'est-à-dire une ville qui possède une élite locale à vocation internationale ou, plus précisément, où il y a alliance entre des étrangers et cette élite locale "dont la dynamique est protégée par l'appareil politique et administratif[8]".

De toute façon, le gouvernement québécois aurait intérêt à empêcher la rétrogradation de Montréal au statut de ville simplement régionale, alors que le monde se dirige vers l'internationalisation des économies. Que ce soit dans le domaine de la production des automobiles, des ordinateurs ou des vêtements, on assiste à une division internationale du travail[9]. Dans une telle conjoncture, "seules des villes entretenant des relations stratégiques au niveau mondial - ou du moins intercontinental - peuvent espérer bénéficier activement de ce mouvement d'internationalisation de l'économie, le contrôler en partie et simultanément l'entretenir[10]."

Le modèle optimal quant à l'avenir de Montréal est donc celui qui minimisera les contradictions entre l'internationalisation de l'économie et les aspirations des Québécois.

Ce modèle reste à construire.

---

8. Ibid., p. 99.

9. Par exemple, dans le cas de l'automobile en ce moment, Ford importe des transmissions de France et des blocs moteurs du Brésil, tandis que les composantes électriques viennent d'un peu partout aux États-Unis que l'assemblage se fait finalement à Détroit (D.F. McCash, "Foreign Vendors". The New Import Boom. Wards Auto World, juillet 1978, p. 41).

10. DATAR, op. cit., p. 10.

Le système politique de Montréal

Monsieur le Maire Jean DRAPEAU, Montréal, une vraie métropole, allocution au Canadian Club de Montréal, 1979

J'ai déjà dit, il y a quelques moments, comment, à mon sens, la question doit se poser. Mais je me place dans l'hypothèse où il faudrait répondre à la question suivante: "aux prises avec les problèmes que je viens d'énumérer, Montréal peut-elle demeurer la métropole du Canada? peut-elle continuer de jouer le rôle de tout premier plan qu'elle a toujours joué dans le Canada?" Je devrai, en toute honnêteté, élargir la question car la réponse dépend d'une autre question plus conforme à la situation véritable, les problèmes énumérés n'étant ni par leur origine, ni dans leurs conséquences, à caractère exclusivement montréalais.

Voici donc, je crois, la question primordiale, dont la réponse doit être au moins parallèle à toute réponse à l'autre question: "aux prises avec les problèmes que je viens d'énumérer, à quel avenir le Québec tout entier peut-il s'attendre?" On ne peut vraiment pas dissocier Montréal du Québec. On ne peut non plus dissocier le Québec de Montréal.

Toutes les richesses naturelles du Québec, tout son potentiel économique n'ont de valeur dynamique que si le moteur que constitue la grande métropole fonctionne à plein. Inversement, le moteur ne fonctionne à plein que si le Québec tout entier comprend, admet et favorise son plein fonctionnement de grande métropole.

Tout ce qui tend à, ou a pour effet de gêner, de paralyser le bon fonctionnement de Montréal, d'en diminuer l'importance, et d'en atténuer le rayonnement, la grandeur, est mauvais pour l'ensemble du Québec, et pour l'ensemble du Canada.

Dans le passé, - et cela remonte à bien avant novembre 1976, - et cela se plaide encore en certains milieux, - le mot à la mode était, est encore, le mot "décentralisation". Il est réconfortant d'entendre un peu plus souvent maintenant le mot "consolidation".

Aucune règle de l'économie ne peut recommander la décentralisation s'il n'y a pas d'abord une centralisation et que cette centralisation n'a pas atteint un véritable point d'excès préjudiciable à la métropole elle-même et donc préjudiciable à l'ensemble.

Les lois de l'économie dans les affaires publiques doivent s'inspirer des lois de l'économie dans les affaires privées. Dans le domaine privé, on ne décentralise pas n'importe où, n'importe quand, principalement pour le plaisir de décentraliser, de répartir, de favoriser une région. On ne décentralise que lorsque l'intérêt général d'une entreprise le commande. Tant que la concentration sert bien l'entreprise, on la favorise.

Tout le Québec, et les gouvernements successifs du Québec auraient dû ne jamais se laisser distraire d'une constatation aussi fondamentale: Montréal n'est pas en concurrence avec d'autres villes du Québec, mais avec des villes d'autres provinces. Et dans la mesure où sous le fallacieux prétexte de décentralisation, de répartition, on affaiblit Montréal, on favorise d'autant le déplacement et la consolidation hors du Québec du principal pôle économique du Canada. Le Québec dans son ensemble a commencé à payer cher pour une telle fausse conception du rôle de Montréal.

Mesdames, Messieurs, je ne m'éloigne pas de mon sujet. On ne peut pas étudier l'avenir économique de Montréal en dehors de l'avenir économique du Québec.

Tous les problèmes qui conduisent à la question que j'ai posée par hypothèse tout à l'heure pourraient se résoudre, sans pour autant donner l'assurance que nous recherchons quant à l'avenir de Montréal.

- Quand l'impôt sur le revenu serait corrigé;
- quand le capitaine aurait redressé l'orientation du bateau vers un objectif plus rassurant;
- quand le salaire minimum serait rajusté par rapport aux taux des autres provinces;
- quand les centrales syndicales consentiraient à réduire leur puissance;
- quand les sièges sociaux, les usines, les manufactures cesseraient de quitter et ceux qui ont quitté reviendraient;
- quand la loi 101 serait abrogée;
- quand les parents pourraient inscrire leurs enfants aux écoles de leur choix sans restriction;
- quand la question constitutionnelle soulèverait moins de bruit et que l'idée même d'un ou de plusieurs référendums serait bien morte;
- quand tout cela n'appartiendrait plus qu'à la légende,

qu'y aurait-il de vraiment changé au Canada, au Québec, à Montréal?

Quand tout cela ne paraîtrait plus qu'un mauvais rêve, notre réveil ne nous replacerait que quelques années en arrière. Au cauchemar de la nuit succéderait peut-être un beau songe séduisant du matin qui se lève mais ce ne serait quand même qu'un songe.

Dès les premiers mots de cette allocution, je vous rappelais les propos que je tenais à votre tribune en janvier 1961, sur Montréal comme

métropole du Canada. En décembre 1963, et en novembre 1965, toujours à l'invitation du Canadian Club, je revenais sur les mêmes thèmes, parlant du "Challenge of Montreal" et de "The City of the Future".

Le 15 novembre 1976, un grand vent a soufflé sur le Québec, mettant à l'épreuve la solidité de certaines structures, secouant durement certaines branches de certains arbres, cassant même certains troncs et arrachant de leurs tiges des fruits pas mûrs. Après les orages, toujours les gens font examiner leurs bâtiments, refont leur toiture, "renchaussent" les plants de légumes et de fleurs, émondent des arbres.

Je voudrais et souhaite ardemment être bien compris. Que l'on ne mésinterprète pas ce que je dis, ce que je pense. Surtout, que l'on ne me fasse pas dire ce que je ne dis pas, et que je ne dis pas parce que je ne le pense pas.

Il est bien évident que tous des problèmes dont on entend parler constituent des problèmes qui actuellement coûtent cher au Québec et à Montréal. A tort ou à raison.

Il est bien admis que tout cela, même si ce ne devait être qu'au plan psychologique, c'est mauvais. Cela donne l'impression d'une situation instable, d'un monde où les valeurs sont en déséquilibre. Et personne ne construit quand la terre tremble, peu de passagers s'attardent sur les ponts quand les flots secouent le navire.

Mais quand on aura établi, convenu unanimement que tout cela est mauvais, que tout cela inspire les prophètes de malheur et retarde l'avancement, nous devrons encore, en toute justice pour nos intelligences

respectives, à la lumière des avis antérieurs, chercher à savoir si ces "malheurs" sont vraiment des causes, ou bien des conséquences, ou encore des indices.

Tous ces malheurs ne sont pas apparus le même jour. Plusieurs s'étaient révélés avant d'autres, et avant 1976.

Si dans tout le Québec, ses institutions, ses structures économiques, sa position d'état industriel avaient été plus profondément ancrées dans le monde de la finance et des affaires, si Montréal avait toujours été bien et solidement consolidée à son poste d'avant-garde, soutenue, renforcée, en résumé si tout le Québec avait été plus fort, les coups paraîtraient moins durs.

Mesdames et Messieurs, je me suis présenté à vous aujourd'hui comme "un chercheur qui vient vers d'autres chercheurs". Ne soyez donc pas surpris si aujourd'hui je pose plus de questions que je n'apporte de réponses, ne soyez pas non plus surpris ni effrayés de ma franchise. Elle n'a rien de la précaution oratoire à l'endroit de personne.

Vous vouliez savoir. Vous pensiez peut-être que mon silence sur ces questions, que mon absence aux débats publics pouvaient traduire ou de la fatigue ou du désintéressement.

J'espère vous avoir rassurés: je ne suis pas fatigué, et la question me passionne.

Il ne suffit pas certes, j'en conviens avec vous, de poser des questions. Mais vous me connaissez suffisamment bien pour savoir que je

ne suis pas porté à jongler avec des pensées, avec des idées. Une idée, une pensée ne retient vraiment mon esprit que si elle débouche sur l'action.

À cause de tout ce que vous savez ça ne sera pas facile, ça pourra requérir un certain temps. Il faudra mettre beaucoup de monde d'accord.

Mais d'un autre côté, les examens de conscience que nous sommes tous, par la force des choses, contraints de faire se révéleront utiles. Jamais, peut-être, ni en groupe, ni individuellement n'avons-nous soumis Montréal et le Québec à une étude aussi minutieuse, aussi intense. Tous ces exercices produiront les bons effets qu'on est en droit d'en attendre. Cela ne dépend de personne d'autres que nous, de nous tous il va sans dire.

Quand je dis "nous tous" cela implique le rôle que le gouvernement du Québec doit accepter de jouer. Tous les rôles sont indispensables, le sien l'est davantage encore. Il y a de fortes raisons de croire, qu'au-delà de certaines divergences, en certains domaines, profondes, qui identifient et divisent, il se trouve des forces supérieures de cohésion sur certains objectifs fondamentaux.

Un deuxième sommet économique aura lieu bientôt et réunira des participants non pas tant pour étudier, dit-on, mais pour décider.

Le gouvernement a aussi fait savoir qu'il se propose de participer financièrement aux travaux de l'Office d'Expansion Économique de la Communauté Urbaine de Montréal. Il ne s'agit pas, pour l'Office, de se substituer aux divers ministères du gouvernement mais de poursuivre avec eux une action mieux concentrée, plus soutenue.

Le système politique de Montréal

La vocation de Montréal est celle d'une VRAIE MÉTROPOLE, c'était vrai dans le passé, ça demeure vrai pour l'avenir.

Rien de ce qui jusqu'à présent a conduit Montréal à son destin n'est disparu, ni ses valeurs spirituelles, ni ses éléments matériels.

La position géographique de notre ville, au triple plan terre, eau et air, constitue un élément dont seule Montréal dispose; l'équipement de base d'une grande métropole est toujours là, avec d'autres possibilités à portée d'une volonté déterminée; une population de qualité, laborieuse, loyale, généreuse est toujours disponible; une qualité de vie, un sentiment de sécurité, sont des traits charactéristiques de notre milieu; la vie culturelle y est de haute classe et variée; enfin tout cela baigne dans l'humanisme le plus authentique et contribue à situer maintenant Montréal parmi les métropoles internationales les plus connues du monde.

Mes collègues et moi ne négligerons rien pour relever le défi qui, sous une nouvelle forme et dans des conditions différentes, se présente à nous et à tous ceux qui croient en l'avenir de Montréal.

À l'occasion du dépôt du budget municipal, dans quelques semaines, nous préciserons la forme nouvelle que l'administration entend donner à son action. Plus personnellement, comme maire, dans la mesure où l'on ne me soupçonne pas de vouloir usurper la place des autres, la vôtre, Mesdames et Messieurs, puisque c'est vous qui formez le monde des affaires, ni celle du gouvernement, voire même celle des gouvernements, puisque ce sont les gouvernements qui en définitive ont en main tous les leviers de commande, dans la mesure aussi où l'on croira que le maire peut influencer favorablement le cours des choses, je manifesterai, plus ouvertement, mon action propre.

Je ne suis pas un thaumaturge, mais avec beaucoup de travail, beaucoup d'aide, avec une inébranlable foi et un grand amour pour Montréal, ensemble nous servirons sans défaillance, son destin de VRAIE MÉTROPOLE.

Le système politique de Montréal

Chambre de Commerce de Montréal, Montréal 1985, la croissance d'une métropole, 1983, (extraits)

Il est important de bien comprendre le passé si on veut maîtriser le futur. Nous présentons dans ce chapitre une brève analyse des facteurs qui ont contribué à façonner l'évolution de l'économie montréalaise. Nous avons vu que deux caractéristiques dominaient cette évolution. D'une part, l'économie montréalaise a crû très lentement. Paradoxalement, elle semble avoir su suffisamment se renouveler pour éviter l'érosion de sa base. Nous tenterons dans ce chapitre d'expliquer le paradoxe de l'économie montréalaise. Quelles ont été les raisons qui ont provoqué cette perte de vitesse? Sans prétendre à une analyse exhaustive, nous en proposons cinq.

a) Le manque de dynamisme de l'entreprise montréalaise

Le dynamisme d'une économie se remarque par l'apparition de nouvelles fonctions et la montée d'entreprises. Sur ce plan, la performance de Montréal depuis vingt ans a été relativement faible. Le tableau des entreprises émergeantes contient un nombre relativement faible d'entreprises pour une métropole de 2,5 millions.

Il n'est pas de notre intention de tenter d'expliquer ce phénomène. Les explications abondent. Ainsi, l'absence traditionnelle des francophones du milieu des affaires peut expliquer une participation moindre jusqu'à récemment au dynamisme de l'économie. Par ailleurs, les anglophones de Montréal, pour des raisons socio-culturelles, auraient préféré aller chercher fortune hors du Québec, ce qui aurait diminué notre "pool" d'entrepreneurs et freiné le développement des entreprises à caractère anglophone. Enfin, les entrepreneurs néo-canadiens les auraient imités.

La comparaison avec Toronto permet d'illustrer le manque de dynamisme de Montréal. La montée de l'hégémonie canadienne de Toronto a été, en grande partie, amenée par la supériorité de Toronto sur Montréal dans le développement et l'incubation d'entreprises. En fait, depuis trente ans, Toronto est une véritable pépinière d'entreprises. Le milieu torontois a su fournir aux entrepreneurs en puissance et aux dirigeants de jeunes entreprises des conditions permissives à la croissance plus favorables qu'à Montréal. Un exemple parmi d'autres: c'est de Toronto que s'est amorçé le développement minier du Canada. Il aurait pu se faire de Montréal. Une large part du succès relatif de Toronto est donc dû à ce dynamisme interne. D'ailleurs, le cas de Toronto est inusité. Aucune autre grande ville du nord-est américain n'a connu une croissance comparable à celle de Toronto depuis la dernière guerre.

b) Un problème socio-culturel majeur

Montréal est une ville biculturelle. La minorité anglophone représente le tiers de sa population. Depuis une vingtaine d'années, les anglophones, marginalisés politiquement et socialement, ont été amenés à remettre en question leur choix de vivre à Montréal. L'exode des anglophones du Québec a été l'objet de plusieurs analyses récentes. Au-delà des querelles d'interprétation, deux constats se dégagent. D'une part, l'exode anglophone est un phénomène de longue durée, qui s'est néanmoins accéléré depuis une quinzaine d'années. D'autre part, la composition structurelle s'est modifiée significativement depuis quelques années. Traditionnellement, l'émigration était le lot des jeunes, des moins éduqués, des émigrants de passage qui allaient chercher fortune ailleurs. L'émigration anglophone récente est d'un tout autre ordre: des hommes d'affaires, des professionels, des personnes éduquées et des personnes à revenus moyens et élevés en constituent une partie importante. Cette

modification qualitative marque un changement majeur. On a souvent tendance, dans les milieux québécois, à nier l'impact économique de ce changement historique du rapport de force entre les deux communautés linguistiques. Jouer à l'autruche ne règle cependant pas le problème.

Il est indéniable que cette modification structurelle a un impact important sur l'économie montréalaise. En choisissant de quitter le Québec, un grand nombre d'anglophones amènent avec eux leur emploi: les répercussions se sont propagées dans l'ensemble de l'économie. Les décisions de déplacement des sièges sociaux en témoignent. (D'autres facteurs tels la fiscalité, et le "déplacement vers l'ouest", sont parfois invoqués pour jusitifier ce phénomène. Ces explications ne résistent pas à une analyse comparative. Aucune autre ville nord-américaine n'a subi un tel exode, malgré une diversité de problèmes fiscaux, de criminalité, de coût de la vie et l'attrait du sud ou de l'ouest. Le phénomène du déplacement des sièges sociaux serait resté marginal si Montréal était demeurée une ville où les anglophones pouvaient se sentir chez eux.)[1]

Les conséquences économiques de l'exode anglophone sont lourdes pour Montréal. Premièrement, il y a eu perte nette d'emplois, principalement dans le secteur tertiaire moteur. Ces pertes s'établissent en dix ans entre 50,000 et 100,000 emplois. Deuxièmement, Montréal a perdu un

---

1. Dans le même ordre d'idées, il serait difficilement concevable que le siège d'une entreprise francophone, active hors du Québec, tel SNC, Lévesque Beaubien ou Lavellin quitte Montréal, malgré les problèmes fiscaux du Québec. De même, il n'y a eu aucun déménagement de sièges sociaux de Winnipeg ou de Vancouver vers Toronto ou l'Alberta, malgré des conditions économiques variées et l'arrivée de gouvernements néo-démocrates au pouvoir dans ces Provinces. En fait, même dans des villes comme New York, Cleveland et Détroit, les départs de sièges sociaux d'entreprises d'envergure, depuis dix ans, se comptent sur les doigts d'une main.

stock appréciable d'expertises dans des disciplines essentielles à l'essor des grandes villes. Ce sont évidemment les anglophones les plus mobiles qui avaient moins à perdre en quittant Montréal. L'expertise qu'ils possédaient ne se crée que par de nombreuses années d'expérience dans des milieux de travail appropriés. Troisièmement, l'émigration élevée des jeunes anglophones, plus scolarisés que la moyenne des jeunes québécois, a diminué le stock d'entrepreneurs potentiels à Montréal. Quatrièmement, le déplacement de centres de décision a augmenté la dépendance de l'entreprise québécoise envers des centres de décision moins familiers avec le Québec. Dans la mesure où l'on reconnaît de plus en plus l'importance économique des coûts d'information, le Québec et Montréal sont désavantagés. Enfin, le départ des anglophones et la francophonisation des opérations québécoises ont créé une forte demande pour des cadres francophones dans des activités existantes et à rayonnement essentiellement québécois. Pendant ce temps, moins d'attention était portée à de nouvelles activités et à des activités dont le rayonnement était extra-québécois. En somme, et par analogie, beaucoup d'énergies ont été consacrées à réaménager l'intérieur de la maison et beaucoup moins à l'agrandir.

Néanmoins, la francophonisation rapide du milieu des affaires montréalais a créé, en l'espace d'une génération, une nouvelle classe managériale francophone qui est devenue un des atouts importants de l'économie montréalaise. Bien que relativement jeunes, les cadres francophones ont acquis une expérience enrichissante. Leur montée rapide les a aguerris au succès et a créé des anticipations favorisant des attitudes ambitieuses et agressives. Toutefois, il existe un revers à la médaille. La francophonisation de l'administration au Québec n'a pas permis aux cadres francophones de prendre une expérience hors Québec. La nouvelle classe managériale francophone est peut-être aguerrie et dynamique, mais elle n'est pas beaucoup sortie du Québec.

c) Une fiscalité élevée

Autant la théorie keynésienne traditionnelle que les nouveaux économistes concluent qu'une fiscalité élevée ne bénéficie pas à une économie. Or, le Québec est systématiquement désavantagé par sa fiscalité depuis de nombreuses années. L'établissement d'un écart significatif des impôts personnels entre le Québec et l'Ontario fut amorçé par l'établissement d'une fiscalité personnelle autonome du Québec en 1954. L'écart a pris de l'ampleur à partir de 1973, alors que le Québec fit cavalier seul en n'indexant pas ses échelles d'impôt, préférant plutôt ajuster annuellement les exemptions de base. L'écart est maintenant significatif chez les personnes à revenu élevé. Ainsi, un contribuable gagnant $75 000, marié et ayant deux enfants de 8 et 15 ans (un cas typique de cadre supérieur) aurait payé en 1981 $15 627,80 en impôt provincial au Québec et $8 302,30 en Ontario. Si le cadre québécois avait acheté $5 000 d'actions éligibles au régime d'épargne-actions, il aurait payé en impôt provincial au moins $6 000 de plus que s'il avait résidé en Ontario. De plus, on retrouve au Québec, l'impôt sur les successions, un impôt unique au Canada.

Le gouvernement du Québec répond que la fiscalité individuelle plus élevée est compensée par des avantages réels pour les citoyens québécois au chapitre du coût de la vie et de la provision de services gratuits tel l'assurance-santé. Des comparaisons complexes indiqueraient qu'une fois ces avantages tenus en ligne de compte, le cadre à revenu élevé s'en tire aussi bien au Québec qu'en Ontario.

Ces savants calculs sont très peu utiles pour expliquer le comportement des individus, qui ont leurs propres règles de pondération pour évaluer l'importance relative des impôts élevés et autres désavantages de la vie à Montréal, versus les avantages qu'on peut y trouver. L'élément essentiel de la question, qu'escamotent ces exercices comparatifs, est que

sur un critère très important dans des décisions de localisation d'activités économiques mobiles, le Québec fait piètre figure en comparaison avec l'Ontario, principal concurrent pour ses activités. Il est évident que parmi l'ensemble des facteurs d'attrait d'une ville, certains soient à l'avantage de Montréal. Le problème n'est toutefois pas à ce niveau.

Le développement d'une métropole dépend d'une forte expansion de l'activité tertiaire tributaire d'une demande externe. Par définition, ces activités motrices peuvent être localisées ailleurs. De par cette carence majeure au niveau de la fiscalité individuelle, la propension de Montréal à perdre de tels emplois se trouve à être plus élevée.

De nombreuses raisons peuvent être avancées pour expliquer l'effort fiscal supplémentaire des Québécois. La nécessité d'un rattrapage, l'urgence de mettre les bouchées doubles quel qu'en soit le prix, les choix sociaux particuliers des Québécois, etc., sont autant de raisons qu'il ne nous appartient pas de juger. Par contre, on ne peut que constater que ces prélèvements fiscaux ont un impact négatif sur le développement de Montréal, dans la mesure où elle est en concurrence avec d'autres villes bénéficiant de régimes fiscaux moins gourmands.

d) Les politiques gouvernementales

Une analyse des interventions des différents niveaux de gouvernement, depuis les trente dernières années, ne révèle aucune stratégie ou politique globale, qui, de façon soutenue et cohérente, aurait avantagé ou désavantagé Montréal.

Le gouvernement fédéral a souvent été pris à partie pour certaines politiques sectorielles. Par exemple, la ligne Borden aurait freiné le développement de l'industrie pétro-chimique montréalaise en lui fermant

le marché ontarien. De même, l'aménagement de la Voie maritime du St-Laurent n'aurait sûrement pas aidé le port de Montréal. Dans le transport aérien, l'investissement majeur du gouvernement fédéral dans la région fut celui de Mirabel, un projet qui a considérablement nui à Montréal comme centre de transbordement de passagers aériens. Enfin, dans le secteur manufacturier, les interventions du gouvernement fédéral ont été multiples mais de portée limitée. Ainsi, Montréal est éligible, depuis 1977, aux subventions en vertu de la Loi sur le développement régional, après l'avoir été pendant un peu moins de deux ans au début des années '70. Dans l'aéronautique, le gouvernement a fait un investissement significatif dans Canadair, un important employeur. Par ailleurs, dans le cas du F-18, le moins que l'on puisse dire est que le gouvernement a raté son dossier.

On peut reprocher au gouvernement fédéral une timidité excessive de sa vision du futur de Montréal. Les plans pour le Vieux-Port sont grandioses et impliquent des investissements majeurs. Mais un tel projet ne changera pas la structure de l'économie montréalaise. Par ailleurs, le projet du Centre bancaire international visait à rapatrier à Montréal, des activités financières actuellement transigées à l'étranger en créant à Montréal un îlot fiscal privilégié. Cela aurait créé une discontinuité qui, à son tour, aurait permis d'insérer une nouvelle activité financière à Montréal. Pour un ensemble assez hétéroclite de raisons, allant du doute quant à l'efficacité du projet à la difficulté de trancher entre plusieurs villes ayant fait une demande similaire, le gouvernement fédéral a refusé le projet.

Le gouvernement du Québec ne peut faire abstraction de la région de Montréal, qui représente près de 40% de la population de la Province. Toutefois, il y a toujours eu un malaise, au sein des gouvernements successifs, sur le plan des politiques économiques, face à Montréal. Le

gouvernement n'a jamais voulu reconnaître qu'une partie importante du développement économique du Québec passe inexorablement par Montréal. On semble craindre Montréal. D'un part, Montréal est accusée de vouloir monopoliser trop d'activités économiques. C'est pourquoi le gouvernement du Québec a toujours favorisé une décentralisation de l'activité économique et a porté plus d'attention à stimuler l'économie des régions du Québec qu'à celle de Montréal. D'autre part, le gouvernement du Québec a toujours craint que Montréal n'échappe "aux Québécois". Il s'est donc assuré que Montréal serait une ville québécoise avant d'être une ville internationale ou nord-américaine.

Le gouvernement du Québec s'est donc préoccupé de Montréal, mais non pas spécifiquement de son futur économique. Il devient alors difficile d'évaluer la contribution du gouvernement du Québec à la dynamique du développement économique de Montréal depuis vingt ans. Par ses politiques fiscales et linguistiques, cette contribution fut très négative, mais par accident. En fait, il nous semble que le gouvernement du Québec considère Montréal comme l'une des douze régions économiques du Québec et qu'il la traite ainsi. On ne sent pas de volonté de la considérer comme le coeur de l'économie du Québec avec les conséquences qui en découlent.

Il ne serait toutefois pas juste de prétendre que le gouvernement du Québec discrimine systématiquement contre Montréal. En fait, Montréal reçoit vraisemblablement sa quote-part des dépenses gouvernementales. Par exemple, les investissements importants dans le réseau universitaire se sont faits majoritairement à Montréal. Les sièges sociaux de la majorité des entreprises d'État sont à Montréal. Le gouvernement du Québec a doté Montréal d'infrastructures adéquates. Le problème vient plutôt de l'impossibilité politique du gouvernement de situer Montréal dans un rôle qui lui convienne au sein d'une politique globale de développement économique,

et de voir dans Montréal, une ville internationale d'abord. Par contre, les politiques fiscales et linguistiques viennent nier à Montréal son rôle de métropole à caractère international.

L'Office d'Expansion Économique de la Communauté Urbaine de Montréal fut mis sur pied au début des années '70. La création de commissariats industriels dans les villes de banlieue remonte à la même période. Montréal créa son service de développement et de promotion économique en 1978. Ces initiatives, même si elles sont venues tardivement par rapport à Toronto, ne peuvent qu'être bénéfiques pour le futur économique de Montréal.

La contribution la plus importante des autorités locales à la dynamique économique de la région montréalaise fut probablement faite par le biais du maintien d'une qualité de vie urbaine d'un niveau exceptionnel à Montréal. Il va sans dire qu'à ce niveau, les responsabilités des autorités municipales se sont limitées principalement aux services publics. Néanmoins, sur cette dimension, les comparaisons avec d'autres villes nord-américaines sont à l'avantage de Montréal. La richesse de la vie urbaine de Montréal réside aussi dans sa vie culturelle[2], la qualité de ses restaurants, un stock de logements qui se compare avec celui de la plupart des grandes villes du monde. Nul doute que les autorités montréalaises ont contribué à constituer cette grande richesse de Montréal. Le charme et la qualité de vie que Montréal a su conserver sont deux de ses principaux atouts économiques.

---

2. Cette dimension souvent inconnue de Montréal ne doit pas être sous-estimée. Un exemple parmi d'autres; dans une semaine typique de février 83, les 70 cinémas de Montréal offraient 102 films américains et 36 films non-américains différents. Toronto n'offrait, dans ses 63 cinémas, que 53 films américains différents et 11 non-américains. Boston, en guise de comparaison, offrait 58 films américains dans ses 41 cinémas.

e) Le leadership du milieu des affaires

Pendant la période la plus critique de son histoire économique, amorçée avec le début de la révolution tranquille, Montréal a souffert d'une carence de leadership au sein du milieu des affaires. Le fractionnement de ce milieu en deux communautés culturelles qui dialoguaient peu entre elles, a favorisé cette situation. La communauté des affaires anglophone, préoccupée par la montée du nationalisme francophone, s'est sentie marginalisée politiquement. Dans ces circonstances, il est normal que ses préoccupations se portent plus sur l'avenir de ses entreprises que sur l'avenir de Montréal. Une enquête réalisée à l'occasion du Congrès de la Chambre au printemps 75, indiquait que les cadres anglophones avaient à cette époque, une vision relativement pessimiste du futur économique de Montréal. Dans ce contexte, l'émergence d'un leadership "pro-Montréal" au sein de la communauté anglophone était relativement difficile.

La communauté francophone du monde des affaires a toujours été regroupée au sein de la Chambre de Commerce de Montréal. Mais ce n'est véritablement que vers le milieu des années '70 que la communauté francophone s'est sentie suffisamment puissante au sein du monde des affaires pour tenter d'exercer un leadership "montréalais". En 1979, un rapprochement avec le Board of Trade fut amorçé avec la création du Comité de promotion économique de Montréal. Et ce n'est véritablement que depuis ce temps, que l'on peut affirmer que le milieu des affaires montréalais manifeste une volonté ferme d'orienter le développement de Montréal.

Une vocation à redéfinir

De nouvelles missions se doivent d'émerger au sein de l'économie montréalaise si une restructuration et une relance sont envisagées. Depuis cinquante ans, Montréal a graduellement perdu, au profit de Toronto,

le rôle de métropole canadienne des affaires qu'elle avait assumé au XIXe siècle. Le dynamisme de Toronto, les problèmes socio-culturels de Montréal et l'exode anglophone, la fiscalité élevée au Québec, la carence de leadership au sein du milieu des affaires et l'absence, à tous les niveaux du gouvernement, de politiques et de visions du Montréal économique, ont contribué à cette situation de fait. Il faut maintenant tourner la page.

L'économie de Montréal a subi les conséquences de ses propres carences, face au défi du renouvellement perpétuel du secteur productif de toute économie. Les industries naissent, grandissent, dominent, puis vieillissent, s'étiolent et disparaissent lentement. Une région qui ne réussit pas à renouveler sa base économique est condamnée au déclin. Le défi de Montréal est clair: une nouvelle vocation s'impose.

Une stratégie de développement

Nous présenterons dans cette section, les principaux éléments d'une stratégie de développement pour la région de Montréal. Une stratégie définit un cadre de référence. Ce cadre vise à aider la Chambre à définir ses actions et canaliser ses interventions dans les activités les plus prometteuses. Avant d'aborder cette stratégie, il nous a semblé important de situer la nature du développement économique d'une grande ville.

La croissance d'une ville

La croissance économique d'une grande ville est un phénomène complexe. À la base, il repose néanmoins sur la nature de ses activités économiques et le niveau des échanges commerciaux de la ville avec l'extérieur. Les activités économiques tributaires d'une demande externe constituent la base économique. Typiquement, ces activités représentent de

10% à 25% de l'activité économique d'une grande agglomération. Bien qu'il n'existe pas de lien mécanique entre le niveau global d'activité, il n'en reste pas moins que l'expansion de la base est le principal moteur de la croissance à moyen et à long termes d'une ville.

La base économique d'une grande ville comprend plusieurs éléments. On distingue d'abord le secteur manufacturier, dont une partie importante de la production est exportée. Dans la plupart des grandes villes, cette base industrielle est usuellement en maturité et croît donc lentement, malgré la présence de certains secteurs plus vigoureux dont la croissance compense pour le déclin de vieilles industries. Ainsi, à Montréal, l'électronique et l'aéronautique sont en croissance et compensent pour le vêtement, le textile et la pétrochimie qui stagnent ou sont en déclin.

Le deuxième élément de la base économique d'une grande ville est le secteur tertiaire orienté vers son hinterland, c'est-à-dire, vers sa zone d'influence économique. Ainsi, Montréal est un important centre de distribution et de services pour la province de Québec, de même que le siège des centres administratifs québécois. La croissance de ces activités tertiaires est tributaire de la croissance de l'économie de l'hinterland. Dans les dernières décennies, Montréal a su compenser l'exode des sièges sociaux par la montée des sièges divisionnaires québécois. Maintenant que cette substitution est faite, la croissance de ce tertiaire "québécois" est plafonnée. L'économie québécoise, hors de Montréal, dépend principalement de l'exploitation de ressources naturelles exportées sous forme brute ou semi-finie. Il s'agit d'une économie de secteur primaire à croissance lente. On peut présumer qu'à Montréal, les activités tertiaires, dirigées vers la Province, auront aussi une croissance lente.

Enfin, le dernier élément de la base économique d'une grande ville, et le plus important dans une perspective de croissance, est constitué des activités tertiaires orientées vers l'extérieur, ce qu'il est convenu d'appeler le tertiaire moteur. Comme pour le secteur manufacturier, les composantes du tertiaire moteur peuvent être en différentes phases de leur vie économique - croissance, maturité ou déclin. À Montréal, on en retrouve certaines dans des phases en croissance (ex.: les instruments financiers à terme, le génie-conseil), certaines en maturité (le tourisme) et certaines en déclin (les sièges sociaux canadiens).

La croissance d'une ville repose donc, d'une part sur l'expansion des activités actuelles, et particulièrement celles dans des secteurs en croissance et, d'autre part, sur l'apparition de nouvelles activités. À moyen terme, l'habileté de l'économie de générer de nouveaux produits et services, de les commercialiser et de les exporter, s'avère l'élément critique. Initialement, les nouveaux produits et services sont d'abord dirigés vers le marché local, où ils se substituent à des produits ou services importés. Sur le lot, un certain nombre sont par la suite exportés. Ces produits et services viennent alors enrichir et élargir la base économique, en la diversifiant et en la renouvelant. L'habileté à maintenir un milieu incubateur de nouvelles activités ultimement exportables est une caractéristique fondamentale des villes en croissance. Sans diversification et élargissement de sa base économique, une ville s'enlise graduellement dans une stagnation économique, par le vieillissement progressif de ses activités de production.

Jane Jacobs a publié vers la fin des années '60, une analyse magistrale du processus créateur mais brouillon de la croissance économique urbaine.[3] La croissance s'amorce autour d'entrepreneurs qui, défiant le

3. Jane Jacobs: The Economy of Cities, Random House, 1969.

statu quo, tentent de greffer de nouvelles activités au tissu économique en place. Généralement, l'activité nouvelle visera à mieux faire localement ce qui était jusqu'alors importé. La multiplication de ces expériences entrepreneuriales se traduira par un nombre croissant de greffes qui réussiront. Parmi le lot, des entreprises croîtront, élargiront leur marché et exporteront. De ce foisonnement se dégageront des convergences. De nouvelles assises apparaîtront graduellement. Des bassins d'expertises techniques et commerciales émergeront. Les produits et services se développeront par des améliorations successives. De nouvelles entreprises seront créées par des "spin-offs". Graduellement, la ville développera de nouvelles assises et, ainsi, de nouvelles industries émergeront. Peu à peu, la base économique s'enrichira tout en se diversifiant.

Ce phénomène n'est pas automatique. Une ville doit savoir entretenir des conditions fertiles à l'expérimentation entrepreneuriale. En fait, l'apparition de nouvelles activités se fait en quelque sorte dans un désordre créateur où les barrières à l'expérimentation commerciale sont basses. Les entrepreneurs et les entreprises innovatrices trouvent des opportunités et exploitent des avantages momentanés. Les attitudes du milieu, la réceptivité aux initiatives des entrepreneurs, la disponibilité de capital sont autant d'éléments importants. À cet égard, les réalisations permettent de créer un momentum: "Success breeds success". Il est difficile d'identifier a priori les secteurs où les greffes de nouvelles activités réussiront. La sagesse conventionnelle est généralement mauvais prophète. Ainsi, au début des années '70, les industries à développer, selon le credo officiel, étaient la sidérurgie, la fibre optique et un complexe de distribution autour de Mirabel. Or, la seule véritable nouvelle industrie qui s'est bâtie à Montréal à cette époque, fut le lot d'entrepreneurs qui ont réussi à greffer une industrie de traitement de textes.

La mode de 1983 est à la biotechnologie, à la robotique et à la haute technologie en général. Un peu partout en Amérique du Nord, les gouvernements tentent de favoriser des greffes dans ces secteurs. Malgré toute cette bonne volonté, il est évident que comme pour toute autre industrie, ces nouvelles industries seront concentrées dans quelques villes, et plus précisément dans celles qui auront réussi à entretenir dans les périodes critiques de gestation de l'industrie, le désordre créateur et fertile qui favorise le foisonnement entrepreneurial.

Il est fort probable que se développent actuellement à Montréal quelques industries de demain, et ce, à la vue de tout le monde. Mais parmi ce désordre, elles se remarquent peu. Dans cette optique, il nous semble difficile de privilégier, a priori, des secteurs "prometteurs".

La croissance de l'économie montréalaise

L'économie montréalaise comprend quelque 1 250 000 emplois. Les activités de la base économique en représentent moins de 20%, soit entre 200 000 et 250 000. Le principal secteur de la base est sans contredit le secteur des sièges sociaux, avec quelque 50 000 emplois. Les autres secteurs du tertiaire moteur (tourisme, génie conseil, transport, etc.) peuvent représenter de 25 000 à 35 000 emplois. Les emplois de base dans le secteur manufacturier pourraient représenter environ la moitié des emplois manufacturiers de la région, soit entre 125 000 et 150 000. Les principaux secteurs manufacturiers de base sont l'équipement de transport et plus particulièrement l'aéronautique, de même que le vêtement, la machinerie et l'agro-alimentaire.

Une vision statique de l'économie montréalaise nous éclaire toutefois peu sur sa dynamique de développement. Tout scénario plausible

d'une économie montréalaise en forte croissance, repose sur une diversification et un enrichissement de la base économique amenés d'abord par la création d'entreprises. Un certain nombre de ces jeunes entreprises connaîtront une croissance rapide et créeront des industries nouvelles à Montréal. La présence de ces secteurs en phase de développement pourrait ajouter plusieurs milliers d'emplois par année au sein de la base économique de la région. Ce développement sera le premier moteur de la croissance à long terme de l'économie de Montréal.

D'autres mécanismes seront aussi à l'oeuvre. Montréal bénéficiera évidemment de la croissance de l'activité économique ailleurs au Québec. Toutefois, il est de mise que la croissance de Montréal devance celle de son hinterland et agisse en quelque sorte comme élément moteur. Le potentiel de croissance "motrice" de la Province sur l'économie de Montréal est donc faible. Le contraire serait inusité.

Enfin, la croissance de Montréal s'alimentera aussi par le développement naturel de la base actuelle. Certains secteurs industriels, tels la bureaucratique et le génie conseil, sont jeunes et se prêtent à une croissance rapide. Les secteurs plus en maturité de l'économie de Montréal, tels l'agroalimentaire, le matériel de transport, peuvent aussi afficher une croissance, quoique beaucoup plus lente. Toutefois, l'importance absolue de ces secteurs dans la base économique fait que toute croissance ou décroissance, aussi faible soit-elle en termes relatifs, a un impact majeur sur le taux global de croissance. Enfin, le déclin des secteurs en maturité avancée tels le cuir, le vêtement, l'industrie lourde et les sièges sociaux, peut être freiné et même renversé. Les trois composantes pourront avoir un solde positif, mais faible.

Globalement, le principal facteur de croissance à moyen terme sera l'émergence d'industries nouvelles qui croîtront sur la base de

nouveaux produits et de nouveaux services. Jane Jacobs s'est penchée en 1979, dans le cadre des conférences Vincent Massey de Radio Canada, sur la situation de l'économie montréalaise. Elle concluait:

> "[Montréal] must be the kind of place in which enterprises can develop new innovative city-made products and services, and can take to produce locally wide ranges of former imports and can find capital to help this happen. If Montreal cannot be that sort of place, it will be in grave and gathering trouble".

Quatre constats peuvent être aussi dégagés de l'actualisation de ce scénario de croissance.

i. Des entreprises en croissance rapide et de nouvelles entreprises seront la principale cause de croissance à moyen terme de l'économie montréalaise. Sa croissance sera basée non pas sur les vieilles industries de Montréal, mais sur de nouvelles industries.

ii. La croissance sera tributaire des ventes de biens et de services hors du Québec, sur le marché canadien et sur les marchés d'exportations. Les entreprises en croissance miseront sur des marchés non-québécois.

iii. Il est vraisemblable que les produits et services qui sous-tendent la croissance des entreprises auront un contenu technique ou technologique élevé, une caractéristique fréquente des nouvelles industries.

iv. La croissance future de Montréal ne se fera pas dans des industries en concurrence directe avec des industries de Toronto. Sans nier l'importance d'arrêter l'érosion du secteur montréalais des sièges sociaux au profit de celui de Toronto, il est peu plausible que dans le futur Montréal puisse compter sur un apport significatif venant de migration d'activités de Toronto à Montréal.

Montréal a des atouts importants à exploiter dans le cadre d'une stratégie. Mentionnons, parmi les principaux:

- Une économie diversifiée, en bonne santé, recelant de nombreux points d'ancrage pour des activités nouvelles.
- Une classe managériale relativement jeune, bilingue, ambitieuse et ayant goûté au succès.
- Un milieu urbain intéressant, offrant un haut niveau de qualité de vie.
- Une volonté des différents niveaux de gouvernement d'aider Montréal à relancer son économie sur la voie de la croissance.
- Un secteur universitaire et technologique relativement bien développé, offrant un potentiel intéressant tant au niveau des ressources humaines que du "know-how".

La stratégie

Une stratégie permet d'assurer la cohérence interne et temporelle d'un programme d'action. Cette stratégie va permettre à la Chambre de déterminer annuellement ses priorités et d'évaluer ses projets. Cette stratégie va aussi permettre, dans la mesure où elle est partagée, d'harmoniser les interventions des différents intervenants appelés à influencer les conditions du développement de l'économie montréalaise.

La Chambre propose une stratégie structurée autour de quatre éléments.

1

Créer un environnement favorable à la création et à la croissance d'entreprises

La performance à long terme de l'économie de Montréal dépendra de son habileté à renouveler sa base économique. Trois grands facteurs nous semblent critiques à cet égard: le climat d'entreprise, la disponibilité de capital et la mobilité des personnes.

Le système politique de Montréal

Le climat d'entreprise est défini par les attitudes collectives des personnes qui directement et indirectement, peuvent influencer les décisions des entrepreneurs et des dirigeants d'entreprise. Dans la mesure où le climat est au pessimisme, les perspectives d'avenir et le risque d'affaires seront évalués plus sévèrement. Les entrepreneurs et les entreprises seront plus prudents et remettront leurs projets à plus tard. De par son rôle d'animateur au sein du milieu des affaires, la Chambre peut favoriser le développement d'attitudes. En particulier, la Chambre plus que tout autre organisation peut atteindre et mobiliser les leaders d'opinion et développer un discours positif sur Montréal.

La disponibilité de capital, et plus spécifiquement de capital de risque, est reconnue comme une dimension fondamentale d'un environnement conductif à la création et à la croissance d'entreprises. Pour de nouvelles entreprises, l'apport de capital de risque est usuellement le lot d'individus, et à cet égard, la fiscalité des personnes et les attitudes sociales jouent un rôle important. Pour les entreprises en croissance, l'agressivité et la diversité des sources institutionnelles ainsi que l'existence d'un marché public vigoureux, sont des conditions importantes.

Par ailleurs, la qualité de l'offre de capital de risque ne dépend pas que de la quantité de capital offert, mais aussi de la diversité des sources. L'institutionnalisation de l'épargne individuelle, le nombre limité au Québec d'institutions orientées vers les placement et le capital de risque, l'influence de plus en plus grande des gouvernements sur ce marché et le nombre trop peu élevé de jeunes entreprises sur le marché boursier suggèrent que les conditions de disponibilité pourraient être améliorées.

Les nouvelles entreprises sont souvent le lot de nouveaux arrivants dans une métropole - les étrangers, dit Jane Jacobs - qui combinent

idées nouvelles, témérité, ambition et capitaux. De plus, la croissance des entreprises nécessitera dans de nombreux secteurs, l'appel à de l'expertise étrangère. Les nombreuses barrières à la mobilité migratoire, imposées par les gouvernements fédéral et provincial, sont un facteur limitatif. À cet égard, la Chambre peut intervenir vigoureusement.

L'impact négatif de la fiscalité individuelle élevée sur l'économie montréalaise fera l'objet d'un vaste débat public à l'automne 83-84, à l'occasion de la publication d'un livre blanc par le gouvernement du Québec. Les positions du milieu des affaires et de la Chambre en particulier, seront élaborées à cette occasion.

Nous disions plus haut que le succès, par les modèles qu'il crée et l'émulation qu'il suscite, est un facteur important dans l'établissement de conditions permissives. Toutefois, il est toujours difficile de faire démarrer la roue et de provoquer les premiers succès. En ce sens, ce premier axe stratégique pose un défi à l'imagination de la Chambre. Néanmoins, c'est un défi qu'elle peut difficilement rejeter, car c'est d'abord par cette voie que passera la croissance à long terme de l'économie montréalaise.

Les éléments d'un plan d'action qui viseront cet objectif stratégique seront donc variés et s'attaqueront aux trois sous-objectifs (climat, capital, ressources humaines) de diverses façons. Certains viseront directement des politiques gouvernementales. À cet égard, on peut souligner que les diverses mesures présentées dans le budget de 1983 du Gouvernement du Québec, visant l'inscription d'entreprises à la Bourse et la taxation des gains de capitaux, sont typiques de mesures qu'aurait pu promouvoir la Chambre. Par ailleurs, d'autres mesures visent plus directement l'animation du milieu. La Chambre peut se pencher sur les problèmes particuliers des nouvelles entreprises de haute technologie. À titre

d'exemple, elle peut organiser une manifestation regroupant, d'une part, des entrepreneurs venant de ces entreprises et, d'autre part, des représentants des milieux financiers et particulièrement, des institutions de capital de risque, afin de multiplier les échanges. La Chambre peut enfin, dans son programme d'action, viser carrément le climat des affaires. La reconnaissance du rôle stratégique de nos exportateurs, à l'occasion de la remise du prix de la Chambre de Commerce du district de Montréal, offert par la Banque Royale à l'entreprise exportatrice de l'année, est un exemple d'une mesure d'animation visant le climat. La participation de la Chambre à la campagne de fierté de Montréal en est un autre exemple.

2

Multiplier les points d'ancrage pour la création et la croissance d'entreprises dont le rayonnement d'activité dépasserait Montréal

La croissance économique est grandement stimulée par l'apparition de brisures ou de discontinuités dans le système, qui fournissent à des entrepreneurs ou des entreprises, l'opportunité de croître rapidement en fournissant de nouveaux services ou de nouveaux produits. Par exemple, l'apparition des puces vers la fin des années '70, a fourni l'opportunité de créer un nombre incalculable de nouvelles firmes en croissance rapide dans la robotique et les ordinateurs personnels. De même, la déréglementation aérienne aux États-Unis a permis la création de nouvelles lignes aériennes. À Ottawa, les activités de recherche en électronique, stimulées par le Conseil National de Recherche et Recherches Bell Northern il y a une quinzaine d'années, y ont amené la création d'un secteur très dynamique dans l'électronique. À Montréal, les politiques d'Hydro Québec, au début des années '60 et par après, ont grandement favorisé l'essor des bureaux de génie-conseil québécois qui constituent le principal secteur

d'exportation en croissance du tertiaire montréalais. Un point d'ancrage est un bris dans le statu quo qui offre l'opportunité à un entrepreneur d'offrir un nouveau produit ou service. À cet égard, plusieurs initiatives de la Chambre visent à fournir de tels points d'ancrage.

Il est indéniable que les gouvernements peuvent créer ces opportunités. Le Centre bancaire international visait à créer essentiellement un point d'ancrage pour des activités financières internationales. Le renforcement des activités de la Société d'expansion des exportations à Montréal serait une autre activité de ce type. Des politiques de "faire faire" plus agressives constituent aussi des opportunités. Cependant, les points d'ancrage ne sont pas nécessairement des initiatives du secteur privé. Des activités comme le marché des options sur les devises et sur les métaux à la Bourse de Montréal constituent également des points d'ancrage. La Bourse de Montréal développera ainsi à Montréal de nouvelles activités, de nouveaux entrepreneurs qui saisiront les opportunités créées et construiront des entreprises autour de cette base. Elle favorisera aussi les entreprises existantes qui saisiront ces opportunités pour se donner un nouvel essor. Enfin, elle attirera à Montréal des entreprises de l'extérieur.

L'action de la Chambre visera à multiplier les points d'ancrage et à en favoriser l'exploitation. Les opportunités sont multiples. Par exemple, la Caisse de Dépôt et de Placement du Québec occupe dans l'espace économique québécois, une importance comparable à un institution de $700 milliards aux États-Unis. Une telle place crée évidemment des problèmes uniques. Mais elle ne peut aussi que créer des opportunités. Dans son rôle d'animation, la Chambre peut viser une meilleure exploitation de ces activités.

3
Maintenir le caractère biculturel de Montréal dans toute sa plénitude

L'affirmation des francophones a modifié les rôles traditionnellement occupés par les deux communautés culturelles. Un tel réaménagement s'imposait. Cependant, un nouveau modus vivendi n'a pas encore été trouvé. Une ville ne peut se permettre l'aliénation d'une partie importante de sa population sans en souffrir des conséquences. Or, les soustractions d'emplois qu'occasionnent annuellement les départs du Québec d'anglophones et d'institutions anglophones nuisent grandement à l'essor de l'économie montréalaise. De plus, le milieu d'affaires de Montréal est le principal lien des transferts linguistiques entre l'économie québécoise et l'économie nord-américaine. Ce rôle, qui a fait l'objet d'analyses en profondeur par les économistes Jean-Luc Migué et Albert Breton, incombe particulièrement à la communauté francophone des affaires, qui assume le leadership économique au Québec et à Montréal. Dans la mesure où cette communauté supporte la responsabilité effective des transferts linguistiques, elle bénéficie grandement de la présence à Montréal d'une communauté culturelle anglophone.

Compte tenu que les carences et déséquilibres que voulaient corriger les législations linguistiques sont maintenant corrigés ou en voie de résolution, il y aurait lieu de s'assurer qu'un nouveau déséquilibre ne soit pas créé, déséquilibre qui minerait peu à peu la communauté anglophone de Montréal. Il ne s'agit pas d'amorcer un retour vers le passé. Toutefois, les Montréalais ont à choisir entre une ville fermée sur le Québec et ethnocentrique, et une ville où coexistent les deux cultures linguistiques se développant harmonieusement. Il s'agit d'un choix fondamental qui ne peut être escamoté. Maintenant que l'épanouissement culturel peut se faire dans toute sa plénitude et que les francophones sont aux

postes de commande de l'économie montréalaise, peut-on assurer à la communauté anglophone, un espace culturel suffisant pour qu'elle puisse se sentir aussi chez-elle à Montréal? Il s'agit d'un défi exceptionnel qui est lancé à la communauté francophone.

Si la Chambre veut affirmer un leadership montréalais, elle doit se prononcer sur cette question. Montréal pourra difficilement prétendre à ce statut international qu'elle recherche si on ne rétablit pas un certain équilibre dans le niveau de "confort" de ses communautés linguistiques. Seul un tel rétablissement pourrait freiner les départs des anglophones.

La situation des anglophones au Québec, leurs droits et leurs prérogatives, est au coeur du débat politique québécois. Mais, il s'agit essentiellement d'un problème montréalais. La problématique traditionnelle qui définissait les rapports entre les deux communautés linguistiques et ses conséquences économiques, est maintenant changée. Les francophones sont perdants à plusieurs titres lorsque des anglophones quittent Montréal. D'une part, des activités, des institutions, des emplois et des ressources humaines, dont la présence profite aux francophones, s'estompent. D'autre part, tout départ contribue à renforcer, à l'extérieur du Québec, l'image d'un Montréal renfermé sur lui-même, et enrichit une diaspora aigrie à juste titre dans les principales métropoles en concurrence avec Montréal, et particulièrement Toronto, New York et Ottawa.

La position de la Chambre découle d'une prise de conscience que le caractère bi-culturel de Montréal est un de ses atouts majeurs et qu'il doit être préservé. Ce caractère ne doit pas non plus être artificiel, chaque communauté devant être pleinement confortable dans cette grande ville.

4

Intégrer de façon plus concrète, la réalité montréalaise dans le processus décisionnel des gouvernements de palier supérieur

À l'encontre de plusieurs autres grandes villes du Canada, Montréal ne bénéficie pas de la présence du siège d'un gouvernement de palier supérieur sur son territoire. De plus, Montréal souffre de l'inhabileté des gouvernements de palier supérieur de considérer Montréal dans son véritable rôle de métropole économique du Québec, conséquence de l'absence d'une vision claire du futur montréalais.

Le problème "politique" de Montréal, au sein du gouvernement du Québec, n'en est pas un de représentation politique. Montréal a sa juste part de députés et de représentants au Cabinet. Le problème réside plutôt dans une conception de l'économie québécoise qui nie à Montréal son rôle de métropole du Québec et son statut de ville ouverte sur le Canada anglais et sur les États-Unis. Le gouvernement du Québec doit accepter, dans ses politiques, le fait que Montréal n'est pas seulement la plus grosse ville du Québec, mais aussi une ville internationale, possédant des caractéristiques uniques au Québec. Sans une volonté politique d'accepter ce statut différent pour Montréal et le rôle qui en découle, il est difficile de concevoir une stratégie de développement économique qui exploite le plein potentiel de Montréal. Il revient cependant à Montréal de propager, au sein de l'espace politique québécois, sa mission particulière. Ce ne sont pas les gens de Chicoutimi ou de Sherbrooke qui joueront ce rôle. Par contre, si ces dernières ne sont pas sensibilisés à ce rôle, il y aura des hésitations plus grandes à Québec. La Chambre doit donc viser à bien camper la complémentarité du rôle de Montréal dans l'économie québécoise et les conséquences structurelles qui découlent de ce rôle particulier.

Face au gouvernement fédéral, la problématique est différente. Par le passé, le COPEM a démontré clairement qu'on pouvait mobiliser à Montréal une coalition influente d'intérêts. Il n'en reste que les événements ont démontré le caractère éphémère de la volonté politique qui doit être constamment raffermie.

Les pouvoirs locaux manifestent, depuis quelques années, un intérêt nouveau pour la chose économique. Face à ces corps publics locaux, la Chambre est évidemment un interlocuteur privilégié. C'est probablement en cimentant les liens entre la Chambre et les administrations locales, dans des coalitions visant des objectifs collectifs face aux paliers supérieurs, que les efforts sont à intensifier.

L'histoire du développement des grandes villes nord-américaines, particulièrement au XXe siècle, montre le potentiel découlant d'une collaboration étroite entre le monde des affaires et les milieux politiques. Le partage d'une vision stratégique se reflète dans une concentration naturelle et automatique des efforts. Le rôle de la Chambre est donc d'amener les gouvernements des divers paliers à partager sa stratégie.

Conclusion

L'économie de Montréal marque le pas depuis de nombreuses années. Sa relance originera de son propre dynamisme. La stratégie proposée vise d'abord et avant tout, à créer des conditions favorables à l'épanouissement d'un dynamisme local au sein du monde des affaires, axé autour de la création de nouvelles entreprises et du développement d'entreprises dans des secteurs nouveaux.

Une stratégie implique des choix d'approche. Le cadre stratégique en cinq points que nous proposons, suggère des choix implicites. À cet égard, la stratégie décrite n'a pas mis d'emphase sur les aspects suivants:

- Nous n'avons pas identifié ou privilégié de secteurs prometteurs, tels la biotechnologie, la robotique, etc. L'emphase doit plutôt porter sur la création de conditions permissives à l'innovation entrepreneuriale plutôt que de chercher à créer des ersatz entrepreneuriaux. En somme, ce sont les entrepreneurs qui identifieront les opportunités et les industries en croissance.

- Nous n'avons pas privilégié explicitement comme voie de développement, la dimension internationale de Montréal. Ce n'est pas que cette dimension soit négligée. Tout au contraire, elle est en filigrane dans l'ensemble de la démarche proposée. Mais, notre attention se porte d'abord sur des procesuss à amorcer. Il est important de mettre les boeufs devant la charrue. Les entreprises dynamiques se retournent naturellement vers l'extérieur. L'enrichissement du caractère biculturel de Montréal constitue aussi une ouverture naturelle vers l'extérieur. En somme, la stratégie privilégie des processus qui naturellement débouchent sur une ouverture internationale de Montréal.

- Montréal n'a pas à se définir face à Toronto, ni à confronter Toronto spécifiquement. En ce sens, Montréal n'a pas à développer une stratégie de "second city" face à Toronto. Ce sont deux villes aux spécialisations particulières. Toronto a particulièrement réussi à attirer les activités de direction générale des grandes organisations privées canadiennes de même que les activités de finances. À Montréal de se développer des vocations particulières.

- Aucune action précise n'a été retenue pour attirer à Montréal des entreprises de l'extérieur. L'investisseur externe à la recherche d'opportunités ou de marchés nouveaux, recherche d'abord des marché dynamiques. C'est d'abord en créant localement de l'action que Montréal augmentera ses attraits. Ce sont les Montréalais qui feront redémarrer la machine et qui par leur dynamisme induiront les investisseurs étrangers à se joindre à eux.

Passer à l'action

Une stratégie n'a de valeur que si elle est mise en oeuvre adéquatement. À cet égard, la volonté d'agir de la Chambre est un élément essentiel à son succès. Les quatre axes stratégiques définissent des champs prioritaires d'intervention. La stratégie précise aussi la portée générale des gestes à poser.

Des plans d'action annuels viendront adapter ce cadre aux conditions de l'heure et aux opportunités et défis du moment. Une stratégie balise un plan d'action tel un phare qui guide le capitaine. À chaque année, la Chambre précisera donc les gestes qui viseront à atteindre ses objectifs stratégiques.

i) Créer un environnement conductif à la création et à la croissance d'entreprises.

ii) Multiplier les points d'ancrage pour la création et la croissance d'entreprises dont le rayonnement d'activités dépasserait à Montréal.

iii) Maintenir le caractère biculturel de Montréal dans toute sa plénitude.

iv) Intégrer de façon plus concrète, la réalité montréalaise dans le processus décisionnel des gouvernements de palier supérieur.

Néanmoins, ce n'est pas un plan d'action qui changera en soi des choses. Sans volonté et sans engagement du milieu des affaires, les belles intentions de la Chambre demeureront lettre morte. D'autre part, l'action de la Chambre doit refléter le consensus social québécois et montréalais en matière d'action économique. À cet égard, un sondage d'opinion commandité par la Chambre en mai 1983, indique que la population

francophone du Québec partage largement les vues de la Chambre sur les questions de langue et de fiscalité. Ce soutien est essentiel à toute démarche visant le changement.

Les gens d'affaires sont les premiers bénéficiaires de la croissance économique. Il en revient à eux d'assumer le leadership qui émane de leur rôle stratégique. Les gens d'affaires qui composent et animent la Chambre sont la clé de l'opération Montréal 85. C'est d'abord et avant tout leur leadership qui relancera l'économie montréalaise.

Le système politique de Montréal

Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation, Orientations préliminaires et projet du gouvernement en matière d'aménagement du territoire, Gouvernement du Québec, Ministère du Conseil exécutif, Janv. 1984.

Lignes directrices des interventions gouvernementales

La Communauté urbaine de Montréal constitue le coeur d'une grande métropole qui, par sa situation, son importance et son influence, rayonne sur l'ensemble du Québec et tient une place importante dans le nord-est américain.

Montréal, au point extrême de la navigation océanique, a très tôt constitué un noyau de peuplement important et demeure un élément majeur du réseau des grandes villes nord-américaines. Son rôle est primordial tant à l'égard du territoire québécois qu'elle polarise que par rapport au nord-est américain où elle tient une place charnière entre l'ensemble Toronto-Grands Lacs et la mégalopole Boston-Philadelphie.

Outre cette localisation privilégiée, Montréal se situe dans le réseau des grandes métropoles par son importance démographique (plus du tiers de la population du Québec y est concentrée). Elle constitue à la fois un potentiel considérable de main-d'oeuvre et un important marché de consommation: Montréal produit plus des deux tiers des biens et services du Québec et consomme 50% de l'électricité. Son rôle de métropole se manifeste aussi par la diversité des produits et des services fournis.

L'importance de la métropole résulte en somme du réseau de relations qu'elle entretient avec sa zone d'influence et du leadership qu'elle exerce en matière de services rares, de transport, de communication et de culture.

Le développement de Montréal et les conditions futures de son expansion doivent pouvoir s'apprécier sur les trois plans où s'exerce son dynamisme:

- au niveau de son rayonnement québécois, nord-américain et même international;
- au niveau de l'interdépendance entre les différentes parties de l'agglomération;
- au niveau enfin de l'organisation et de l'aménagement de son propre territoire.

Montréal métropole québécoise et internationale

Le dynamisme de Montréal

Montréal, par l'ampleur et la diversité des activités qu'elle rassemble, constitue une métropole dynamisante pour le Québec et une porte d'entrée sur les marchés nord-américains et internationaux. Ce dynamisme s'exprime tant au plan économique, qu'au plan social et culturel.

Au plan économique

En matière économique, Montréal jouit au Québec d'une suprématie incontestée. Près de 60% des emplois du Québec y sont concentrés et 68% des emplois manufacturiers. La production de la région dépasse les quarante milliards de dollars soit plus des deux tiers de la production de l'ensemble de la province et sur les dix mille entreprises que compte le Québec, plus de sept mille sont localisées dans la région métropolitaine.

Le système politique de Montréal

Les entreprises de la région montréalaise bénéficient d'une main-d'oeuvre de qualité disposant de compétences diversifiées, d'une tradition industrielle et commerciale établie depuis longtemps et d'un excellent niveau de formation. Cette primauté de Montréal se manifeste plus spécialement au niveau de l'industrie manufacturière, du transport et du tertiaire moteur.

La structure industrielle de Montréal est la plus diversifiée du Québec et elle a connu une évolution et des mutations majeures. Elle est encore marquée par l'importance de certains secteurs traditionnels (textile, bonneterie, vêtement), mais les industries dites "modernes", (produits chimiques) représentent environ la moitié de l'emploi manufacturier. Certains secteurs de pointe sont bien représentés. L'importance relative de la fabrication de produits finis a crû, notamment en termes d'emploi, au cours des dix dernières années.

L'industrie montréalaise est exportatrice: en 1976 près de 50% de sa production manufacturière était écoulée au Québec, 36% sur les marchés canadiens et 14% à l'étranger.

Les activités de transport constituent un élément majeur du dynamisme de la métropole. Sa position géographique en fait un carrefour de routes ferroviaires, maritimes et aériennes, qui lui assure un rayonnement sur tout le Québec et lui ouvre le marché nord-américain et des marchés internationaux. La combinaison des différents modes de transport - maritime, aérien, ferroviaire et routier - contribue à la dynamisation du rôle de Montréal tant par le volume des marchandises manutentionnées que par la qualité des équipements et l'importance et la diversité des entreprises impliquées. La complémentarité et l'intégration de ces différents modes constituent des éléments positifs qui accroissent leur rôle de support à

l'activité économique: par ses retombées directes et indirectes, le secteur des transports est générateur d'activités qui contribuent au développement économique d'ensemble et la présence des services de transport est un facteur majeur de localisation des activités économiques.

À mi-chemin entre l'embouchure du Saint-Laurent et les Grands Lacs, le port de Montréal dessert un hinterland assez vaste qui inclut l'est du Canada, l'Ontario ainsi que les États américains du Midwest. C'est un port polyvalent, mais il convient de signaler l'importance croissante des marchandises générales conteneurisées. En 1981, plus de 4 millions de tonnes métriques de conteneurs ont été manutentionnées, ce qui confère au port de Montréal la première place au Canada et la quatrième en Amérique du nord pour ce type de trafic.

Le potentiel représenté par le système aéroportuaire de Montréal est élevé tant en termes d'infrastructures que de services offerts. La moitié des neuf millions de passagers qui transitent par les aéroports de Dorval et Mirabel utilisent les vols internationaux dont les vols transfrontaliers.

La région de Montréal constitue un important centre ferroviaire. Les deux grandes compagnies canadiennes, le Canadien Pacifique et le Canadien National y ont leurs sièges sociaux et les infrastructures existantes permettent à la région d'être à la fois un centre majeur de transport de voyageurs, un important centre de triage de marchandises et une zone active de réparation et de maintenance du matériel roulant.

La convergence de ces différents modes de transport fait de la métropole un noeud important du réseau de transports du nord-est américain et constitue un avantage certain pour le développement.

Montréal est par ailleurs le lieu privilégié où se concentrent les activités du tertiaire moteur. Grâce à son rayonnement à l'échelle nationale et internationale, elle a développé au cours des dernières années des activités de services de haut niveau. Il s'agit de services spécialisés aux individus ou aux entreprises, des sièges sociaux des entreprises (plus de 1 000 sièges sociaux établis à Montréal), de la haute finance (banques à charte, Bourse), des activités de recherche et de développement souvent associées aux secteurs de pointe comme l'aéronautique, les télécommunications, les transports et plus récemment la biotechnologie. Plus des deux tiers des établissements québécois faisant de la recherche se trouvent dans la métropole.

Enfin, Montréal constitue le principal centre touristique du Québec aussi bien pour le tourisme d'affaires que le tourisme d'agrément. L'originalité de son produit touristique est fondée sur l'ambiance particulière et l'attrait de son milieu urbain, la tenue de grands événements et la qualité de ses infrastructures d'accueil.

Au plan social et culturel

Le dynamisme de Montréal comme métropole se manifeste également au plan social et culturel.

Montréal a toujours été un foyer d'innovation sociale. C'est là d'abord que se sont toujours manifestés les enjeux sociaux et les discours sur ces enjeux, les remises en cause, les mouvements d'idées, etc. Son caractère cosmopolite a permis de faire une large place aux groupes ethniques et de faire bénéficier la culture québécoise de leurs apports. Montréal porte aussi, inscrite dans sa trame urbaine, la présence des deux principales communautés linguistiques, qui ont contribué de façon originale au développement de Montréal.

Les caractéristiques très marquées de Montréal comme métropole de culture française, ouverte et dynamique, exercent un attrait important au plan international, comme en témoignent l'intérêt porté à Montréal par le tourisme nord-américain et la tenue de congrès internationaux.

En matière de création culturelle et artistique, Montréal est un pôle majeur au Canada. Elle rassemble la majorité des créateurs du Québec et est le lieu privilégié de manifestation de l'art vivant. Cette manifestation s'appuie sur un réseau d'institutions vouées à la formation (École de musique, École nationale de théâtre), à la production (troupes, orchestres, ateliers) et à la diffusion (musées, galeries).

La présence de quatre universités et de leurs réseaux d'écoles et d'instituts est de grande importance à Montréal. Plus de 120 000 étudiants les fréquentent et elles sont d'un niveau qui leur donne une place importante au Canada. Leurs équipements et services sont largement mis à la disposition du public et s'insèrent étroitement dans la vie montréalaise.

Il en est de même au plan des services de santé. Montréal regroupe des hôpitaux et des centres de soins spécialisés de renommées nationale et même internationale.

Un appui à ce dynamisme

Le dynamisme montréalais dans les différents secteurs de l'activité économique, sociale et culturelle a toujours bénéficié d'un appui important du gouvernement du Québec. Cette convergence a conféré à Montréal un rayonnement national et international nécessaire à son développement et au développement du Québec tout entier.

Le gouvernement du Québec a toujours contribué à ce dynamisme. Plus récemment, il s'est associé avec ses partenaires dans le cadre du Sommet économique du grand Montréal pour définir des objectifs communs de développement de la métropole.

À cette occasion, des consensus se sont dégagés entre les divers agents socio-économiques concernés par le développement de la région sur de nombreux thèmes, tels les infrastructures portuaire et aéroportuaire, le secteur manufacturier, le tertiaire moteur, le tourisme. Les mesures suggérées devaient pour la plupart contribuer à accroître le rôle de Montréal comme métropole québécoise et internationale, principalement sur le plan économique. C'est dans cette perspective que se situent l'édification du Palais des congrès, l'installation d'équipements de télématique, la création récente d'un Centre de finance et de commerce international, la réalisation d'un Centre international de gestion des grands projets, les efforts en cours en vue de doter Montréal d'un Baccalauréat international.

Tout récemment, dans le cadre du "Plan d'action gouvernemental pour intensifier la relance de l'économie", le premier ministre confirmait divers éléments du consensus en plus d'ajouter une série de mesures, notamment aux plans culturel et scientifique.

En matière scientifique, il faut signaler:

- l'implantation de trois nouveaux centres de recherche appliquée qui vont permettre à Montréal de prendre le virage technologique et de consolider sa vocation internationale. Il s'agit d'un Centre de recherche sur les applications pédagogiques des ordinateurs, d'un Centre de technologie télématique et d'un Centre de recherche en graphisme numérique;

- la construction dans l'est de Montréal d'un nouveau bâtiment du Centre de recherche industrielle du Québec. Cette décision mettra à la disposition des nombreuses PME de la région des ressources humaines qui, par les résultats de leurs recherches, aideront le secteur manufacturier à mieux affronter la compétition internationale;
- la construction d'une Maison des sciences et des techniques qui, en plus de l'impact à caractère scientifique, exercera un pouvoir d'attraction élevé sur le grand tourisme.

En matière culturelle, le ministère des Affaires culturelles a déjà exprimé sa volonté d'appuyer le rôle de Montréal comme métropole culturelle. Dans cette optique, le transfert du Musée d'Art Contemporain au centre-ville, la participation gouvernementale à la construction d'une salle de concert pour l'Orchestre symphonique de Montréal, l'intention déclarée de participer à l'étude de l'expansion du Musée des Beaux-Arts constituent autant d'atouts qui vont appuyer la fonction culturelle de la métropole.

Toutes ces mesures contribueront aussi au rayonnement de Montréal et augmenteront significativement l'attrait qu'elle exerce sur le tourisme national et international.

L'île de Montréal, partie intégrante d'une agglomération

Montréal est au centre d'une agglomération urbaine de 2,8 millions d'habitants. Tout comme la ville de Montréal est en interaction avec les autres villes de l'île, celle-ci est en relation d'interdépendance avec une centaine de municipalités et une dizaine de municipalités régionales de comté composant la région métropolitaine de Montréal.

Le système politique de Montréal

Au cours des deux dernières décennies, cette agglomération a connu de profondes évolutions tant dans sa partie centrale qu'à sa périphérie.

Les défis d'aménagement de l'agglomération

L'étalement urbain pose un défi majeur à l'aménagement de l'agglomération. L'urbanisation diffuse et souvent non continue qui s'est développée a fortement empiété sur les terres agricoles du Québec. Ce type d'urbanisation périphérique, insuffisamment contrôlé, a engendré des coûts publics et privés importants et difficilement maîtrisables. Les pouvoirs publics ont dû, en effet, multiplier les équipements et les infrastructures dont les coûts de fonctionnement sont devenus de plus en plus difficiles à supporter par la collectivité.

En même temps, le centre de l'agglomération a vu sa population décroître, vieillir et s'appauvrir, alors qu'il est le mieux équipé et que sur lui repose le financement de la partie la plus coûteuse de l'agglomération. Certains quartiers de Montréal, voués aux activités d'affaires et de services supérieurs, ont connu une modernisation accélérée, mais en rupture avec le tissu urbain traditionnel. D'autres quartiers du centre-ville ont connu un déclin marqué par la migration d'une partie de la population, en général les catégories aisées, vers la périphérie, un manque d'entretien du patrimoine bâti, une absence d'amélioration des services existants et une perte de la vitalité économique du réseau de commerce traditionnel.

Le ralentissement de la croissance économique des années récentes est venu quelque peu freiner les tendances au développement des banlieues,

mais la situation est loin d'être stabilisée. Quant au fond, le problème d'une maîtrise du processus d'étalement urbain, de ses causes et de ses conséquences demeure important.

Un autre défi consiste à assurer des liaisons efficaces entre les différentes parties de l'agglomération. Le type d'urbanisation qu'a connu Montréal a conduit à des situations paradoxales comme la concomitance de l'implantation de réseaux routiers à effet centrifuge et de la mise en place de réseaux urbains de transport en commun très coûteux. Les migrations alternantes accrues entre le lieu de travail et le domicile ont rendu nécessaire la conception d'un système de transport intégré au niveau de l'agglomération.

L'amélioration de la qualité de vie représente aussi un défi de taille dans l'agglomération de Montréal. Il s'agira de parvenir à un meilleur équilibre entre les principales fonctions urbaines et une meilleure répartition de ces fonctions entre les différents secteurs de l'agglomération. Pour contribuer à relever ce défi, des actions coordonnées sont nécessaires notamment pour la mise en place d'un réseau d'assainissement des eaux adéquat, d'un réseau d'espaces récréatifs satisfaisant et de services publics accessibles.

L'agglomération connaît des contraintes particulières du fait de l'évolution de son urbanisation, de sa taille, de sa structure. Aussi, et ce n'est pas le moindre défi, toute politique d'aménagement doit être conçue suivant une approche intégrée et globale. La création récente des municipalités régionales de comté, qui a regroupé les administrations locales en leur attribuant des responsabilités importantes en matière d'aménagement, permettra une meilleure perception des problèmes au niveau de l'ensemble de l'agglomération. Le schéma d'aménagement que se donnera

bientôt la Communauté urbaine et ceux des MRC de la région métropolitaine devraient faciliter la mise en oeuvre de mesures concertées et la prise en compte de l'Option d'aménagement.

L'Option d'aménagement

Face à ces défis et devant les investissements qu'il était amené à faire ou qu'il pressentait pour les années à venir, le gouvernement s'est préoccupé, à partir du milieu des années 1970, de dresser un bilan de la situation et de définir un ensemble d'orientations d'aménagement pour coordonner les interventions de ses ministères dans la région. Cette volonté a donné naissance à "l'Option préférable d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal" adoptée par le Conseil des ministres le 22 février 1978. Les résultats de cette option ont fait l'objet d'une évaluation en février 1983 qui s'est traduite par une confirmation des orientations définies en 1978, assortie de compléments ou précisions.

Cette option se fonde sur les constats suivants:

- les coûts croissants des investissements d'infrastructures, notamment le système de transport en commun et le réseau d'assainissement;
- le déclin de certaines parties du centre-ville et les problèmes de qualité de vie qui l'accompagnent;
- les coûts sociaux de l'étalement urbain et les inéquités qui en résultent tant pour la collectivité que pour les individus;
- la nécessité pour le gouvernement d'optimiser ses investissements en fonction des besoins;
- la nécessité de protéger les terres agricoles;
- l'existence d'un important potentiel d'urbanisation en zone non agricole et à l'intérieur du périmètre viabilisé de l'agglomération.

Elle sert essentiellement à orienter l'action des ministères et organismes publics lors de leurs interventions dans l'agglomération et elle est de nature à guider les MRC et la Communauté urbaine dans l'élaboration de leurs schémas.

Telle que formulée en 1983, l'Option comprend trois grandes orientations qui concernent la consolidation du tissu urbain, le réaménagement des territoires les plus anciennement bâtis et la qualité de vie.

- Consolider le tissu urbain à l'intérieur du périmètre bâti et viabilisé actuel.

Cette orientation traduit la volonté du gouvernement de voir freiner les tendances à l'étalement en périphérie et à la dispersion des activités. Elle implique la poursuite de la politique du transport en commun et de celle concernant la localisation des services et effectifs gouvernementaux. Elle ouvre la voie à la possibilité d'une densification des zones concernées sans toutefois que celle-ci se fasse au détriment des fonctions urbaines résidentielle, commerciale, culturelle et de loisir. Elle n'exclut pas toutefois les interventions du gouvernement là où les besoins se font sentir, même s'il s'agit de zones périphériques.

- Réaménager prioritairement les territoires les plus anciennement bâtis des espaces centraux de Montréal, Longueuil et Laval.

L'étalement urbain passé et la dispersion des activités, notamment commerciales, ont entraîné pour les centres-villes des handicaps que cette orientation vise à compenser. Elle trouvera sa traduction plus concrète dans la politique de revitalisation des centres-villes.

Elle implique la mise en oeuvre de plusieurs actions et notamment l'intervention gouvernementale pour revitaliser les zones industrielles vétustes; pour accroître les pouvoirs d'intervention des municipalités en matière de rénovation des centre-villes, d'habitations et de rejet des eaux usées industrielles et pour renforcer la politique en faveur du transport en commun.

- Améliorer la qualité de la vie notamment dans l'île de Montréal.

Cette troisième orientation tout en concernant l'ensemble de l'agglomération met un accent particulier sur l'île de Montréal qui est la zone la plus densément peuplée et qui connaît les principales carences en matière de qualité de vie. Cette orientation suppose essentiellement l'aménagement, la protection et le développement des espaces verts, en particulier les parcs urbains, la lutte contre les pollutions de toute nature et en particulier l'achèvement du programme d'assainissement des eaux et la recherche d'une meilleure satisfaction des besoins collectifs par une plus grande possibilité de choix en matière de logements, de loisirs, de transport et par une bonne accessibilité des services collectifs.

Il est essentiel que l'Option puisse être partagée par les différents intervenants responsables de l'aménagement dans la région de Montréal, dans un contexte institutionnel nouveau par rapport à celui qui prévalait en 1978, puisque trois grandes lois sont intervenues depuis cette date pour modifier les règles du jeu en matière de contrôle public du sol et pour renforcer le pouvoir des collectivités locales.

La Loi sur la protection du territoire agricole a mis fin à la déstructuration progressive du tissu agricole environnant l'agglomération

en définissant les zones agricoles à protéger et en prévoyant des mécanismes pour assurer cette protection. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a introduit un partage de responsabilités entre le gouvernement, les municipalités régionales de comté et les municipalités en matière d'aménagement. Dans ce cadre, l'Option devient essentielle pour préciser les objectifs et les projets du gouvernement à incidence spatiale. Enfin la Loi sur la réforme de la fiscalité municipale a accru la responsabilité et l'autonomie des municipalités sur le plan financier en effectuant un transfert net de ressources à leur profit.

L'île de Montréal et l'aménagement de son territoire

Les enjeux de l'aménagement de l'île

Même s'il existe encore des espaces non construits aux extrémités de l'île, le territoire de la CUM est largement urbanisé. L'espace est occupé, les réseaux majeurs sont tracés, les infrastructures sont déjà en place, le tissu urbain est établi et toute opération d'aménagement doit tenir compte du passé, surmonter les contraintes mais aussi s'appuyer sur les acquis. Ainsi, l'enjeu consiste-t-il moins à développer de nouveaux espaces qu'à réaménager ceux qui sont déjà occupés. Convertir, revitaliser, recycler, réhabiliter, autant de termes qui indiquent sur quoi devront porter les principaux efforts d'aménagement au cours des prochaines années.

Il faut certes redonner au noyau central de l'île de Montréal, qui constitue la partie la plus anciennement bâtie, un cadre de vie qui suscite le développement des activités et qui permette à ses résidents de trouver un milieu de vie plus agréable. Ceci implique de restaurer le tissu résidentiel de certains quartiers, de revitaliser certaines zones

industrielles et commerciales, d'offrir des structures d'accueil à l'industrie de pointe, de rendre plus accessibles certains espaces et le fleuve, etc.

Afin de favoriser une répartition plus équilibrée des activités économiques sur l'île, l'émergence des sous-centres prévus par la Communauté et où des activités ont commencé à se regrouper, est très importante. Ces sous-centres vont permettre le regroupement d'activités offrant des emplois aux résidents de ces parties de l'île et leur développement pourrait devenir complémentaire de celui du centre-ville de Montréal.

Le transport en commun doit également être privilégié pour réduire les problèmes grandissants de l'accroissement du flux automobile vers le centre-ville. À cet égard, la Communauté urbaine et le ministère des Transports sont engagés depuis quelques années dans la planification et la réalisation d'un système de transport en commun qui prend de plus en plus d'expansion.

Un des grands enjeux pour les années à venir sera aussi d'offrir aux Montrélais un meilleur accès aux espaces verts, aux rives et au fleuve qui entourent Montréal. À cet égard, le gouvernement collaborera avec les instances municipales en vue de mieux préciser les besoins et de définir les meilleurs moyens à mettre en oeuvre dans les prochaines années.

L'aménagement de l'île devra aussi viser l'intégration des activités économiques au tissu urbain. En cette matière, un des défis majeurs sera l'intégration du port et des activités connexes au milieu urbain. L'urbanisation par vagues successives a amené le développement résidentiel à entourer certaines grandes activités économiques, industrielles et commerciales et à bloquer leurs possibilités d'expansion, si bien que

l'évolution de certaines de ces activités a nécessité leur relocalisation. Mais aujourd'hui si on veut les maintenir, les conserver et les revitaliser, il faut trouver une façon de mieux les intégrer à la trame urbaine.

Les orientations gouvernementales d'aménagement

Dans la ligne des orientations générales du gouvernement en matière d'aménagement du territoire présentées dans le document "Aménager l'avenir", en conformité avec l'Option préférable d'aménagement de Montréal et en tenant compte du programme de relance récemment annoncé, le gouvernement présente à la CUM ses orientations et projets. Les ministères et organismes concourent par leurs actions et leurs programmes à l'une ou l'autre des grandes orientations gouvernementales suivante:

- Réaménager le tissu urbain
- Améliorer les services de transport en commun
- Développer un réseau d'espaces récréatifs
- Améliorer la qualité de l'eau
- Renforcer la vocation culturelle et scientifique de la métropole
- Assurer la consolidation et l'expansion des activités portuaires sur l'île de Montréal.

Réaménager le tissu urbain

S'il est une action d'aménagement qui présente un défi pour tous les intervenants, publics ou privés, c'est bien le réaménagement du tissu urbain. En priorité, le gouvernement entend soutenir le réaménagement des territoires les plus anciennement bâtis de l'espace central montréalais.

Le gouvernement s'est d'abord engagé dans la conservation et la mise en valeur du patrimoine du Vieux-Montréal. Il entend poursuivre ces efforts et les diversifier. Il vient, à cet effet, de renouveler une entente-cadre avec la ville de Montréal de l'ordre de 15 millions de dollars. Il proposera aussi une entente à la CUM et poursuivra, dans le cadre des ses programmes réguliers, l'aide à la restauration et au recyclage.

Il entend travailler conjointement avec la ville de Montréal à la réutilisation de certains espaces à des fins d'habitation. C'est ainsi que les terrains des anciennes usines Angus seront mis en valeur et aménagés et que 1 800 logements y seront construits. Dans le même ordre d'idées, les résidus fonciers du Boulevard Ville-Marie pourraient être utilisés pour la construction domiciliaire.

De plus, en matière d'habitation, les décisions récentes du gouvernement d'étendre le programme Corvée-habitation et de mettre sur pied un nouveau programme de réparation de logements, contribueront à favoriser l'implantation de logements neufs ainsi que la rénovation de certains autres à Montréal.

Par ailleurs, le territoire de la Communauté urbaine de Montréal dispose d'un grand nombre de zones industrielles bien équipées. Certaines d'entre elles sont situées dans la ville de Montréal où une action de réaménagement est nécessaire pour maintenir et consolider la fonction industrielle. Le gouvernement, conformément au plan de relance, est prêt à s'associer aux admnistrations municipales pour intervenir à court terme dans le réaménagement de ces zones industrielles vétustes.

Afin d'améliorer l'environnement et le cadre de vie, le gouvernement entend soutenir les actions des organismes et des municipalités

visant la polyvalence des édifices et des espaces, la conversion et le recyclage de bâtiments publics et privés, et l'offre de meilleurs services au niveau du quartier ou de la municipalité.

Ce soutien gouvernemental s'appliquera par exemple à la conversion d'écoles en logements, en centres communautaires, ou en bibliothèques, de terrains vacants ou de ruelles en parcs ou en places publiques. Le gouvernement pourra aussi participer à la mise en place de services socio-culturels tels que les maisons de la culture de la ville de Montréal, améliorer l'environnement de l'habitat par la poursuite de programmes de démolition de hangars et relocaliser des services sociaux et de santé pour améliorer leur accessibilité.

Afin de soutenir la vitalité et le dynamisme de la métropole, le gouvernement entend contribuer à la revitalisation des centres-villes. Il entend d'abord continuer son action entreprise au centre-ville de Montréal par la mise en place d'équipements de niveau national: l'Université du Québec, le Complexe Desjardins, le Palais des congrès ont contribué à augmenter l'animation du centre-ville. L'implantation du Musée d'Art Contemporain et d'une Maison pour l'Orchestre symphonique accroîtront encore les capacités d'attraction du centre.

La politique gouvernementale de revitalisation des centres-villes portera essentiellement sur le domaine bâti et foncier, sur les infrastructures, les équipements et l'aménagement des terrains au centre-ville. Diverses mesures, les unes à court terme, les autres à long terme, permettront aux municipalités de la CUM de concevoir des interventions souples et globales en fonction des caractéristiques et des problèmes particuliers de leur centre-ville.

Améliorer les services de transport en commun

La principale préoccupation du gouvernement en matière de transport sur l'île de Montréal concerne l'amélioration des services de transport en commun.

Sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, les infrastructures routières majeures sont déjà en place. Le gouvernement rationalisera et consolidera ces infrastructures qui répondent adéquatement aux demandes de développement. C'est dans cette perspective que le gouvernement envisage de prolonger l'autoroute Ville-Marie en boulevard urbain.

C'est donc au chapitre du transport en commun que l'action gouvernementale est et sera la plus significative.

Le gouvernement s'est déjà impliqué largement dans le transport en commun au niveau de la planification et du financement. Plusieurs mesures d'amélioration ou d'aide au transport en commun ont été introduites ces dernières années, telles la carte autobus-métro et l'ingération des trains de banlieue au réseau de la CTCUM. De plus, en vue de favoriser une meilleure utilisation des différents modes de transport, le gouvernement a adopté une nouvelle politique de gestion du taxi et a légalisé le covoiturage.

En ce qui concerne le métro, des efforts importants ont été faits ces dernières années qui permettront de tripler la longueur du réseau initial d'ici 1986. Un plan de transport intégré pour la région de Montréal a fait l'objet d'un accord avec la CUM en 1981. Parmi les éléments importants de ce plan de transport, on doit mentionner la ligne no 6 du métro

et la modernisation graduelle de la ligne Deux-Montagnes. Les investissements prévus pour la réalisation de ces travaux d'amélioration du système de transport en commun rapide incluent le programme de modernisation des trains de banlieue et l'ensemble des réaménagements autour des gares et des stations de métro.

Des améliorations aux autres composantes du système de transport, autobus, trains de banlieue, gares, permettront d'offrir un meilleur niveau de service. Cependant, d'autres interventions restent nécessaires en matière d'aménagement qui impliquent les administrations municipales et la Communauté urbaine: aménagement de couloirs réservés, stationnement près des stations de métro ou en bout de ligne pour encourager l'utilisation des transports en commun, amélioration de l'intermodalité, promotion du transport en commun. Ces mesures permettront une meilleure intégration des modes, une desserte de tout le territoire et la rentabilisation des équipements. En définitive, toutes ces interventions, qu'elles se situent au niveau des infrastructures, de la planification ou de la gestion, visent avant tout à améliorer la qualité des services.

Développer un réseau d'espaces récréatifs

Un des éléments majeurs de la qualité de vie en milieu urbain est la disponibilité d'espaces récréatifs variés de qualité et accessibles à toutes les catégories de population.

Sur l'Île de Montréal, qu'il s'agisse de parcs locaux ou de grands parcs métropolitains, certains estiment que la superficie disponible devrait être doublée pour desservir adéquatement les usagers. De plus, les parcs existants son inégalement répartis: de nombreux résidents ne disposent pas de parcs locaux et les grands parcs métropolitains situés

aux marges de l'île ne sont pas tous desservis par des moyens de transport adéquats. De plus, aucun lien n'existe entre ces parcs susceptibles de constituer un réseau récréatif intégré qui réunirait non seulement les espaces verts, mais aussi les "espaces bleus" (plans d'eau) de l'archipel montréalais et les "espaces gris" c'est-à-dire les places et les rues qui sont les plus anciennes et les plus importants espaces de loisir en ville.

Une des lignes directrices de l'action gouvernementale est de favoriser la recherche d'espaces récréatifs à proximité des usagers, de participer à leur aménagement, à leur équipement et à leur conservation. Dans un milieu urbain où la concurrence pour l'utilisation du sol est très forte, les besoins récréatifs ne pourront être satisfaits que si l'on recherche la polyvalence des espaces. C'est dans cet esprit que le gouvernement a depuis plusieurs années une préoccupaton de plus en plus grande à l'égard des parcs urbains; l'évolution du projet Archipel, par exemple, témoigne de l'importance grandissante de l'intérêt des pouvoirs publics en matière de loisir et d'espaces récréatifs.

Aussi, le gouvernement élabore-t-il actuellement un projet de politique des parcs en milieu urbain pour la région de Montréal susceptible d'orienter les différentes interventions.

Améliorer la qualité de l'eau

L'eau est un élément fondamental de la structuration de l'agglomération montréalaise. Elle constitue un potentiel considérable alors que de nombreuses villes au monde ont vu leur développement freiné par les problèmes d'approvisionnement en eau.

En dépit de la présence marquante de l'eau dans le paysage, le développement urbain des dernières années lui a tourné le dos. L'urbanisation s'étant peu préoccupée de l'eau, on se retrouve actuellement, assez paradoxalement, avec un espace aquatique peu accessible au public et une ressource de faible qualité.

En matière de préservation et d'amélioration de l'environnement, des efforts ont déjà été faits et des améliorations ont été obtenues surtout en ce qui concerne l'air. Il reste encore beaucoup à faire pour l'eau dont les multiples usages correspondent à des besoins vitaux de la métropole.

Aussi, le gouvernement a-t-il l'intention de poursuivre et même d'accélérer sa participation au programme d'assainissement des eaux usées du territoire de la CUM, défini dans les différents protocoles d'entente déjà signés avec la Communauté urbaine. À ce titre, il investira plus de 100 millions de dollars par an jusqu'en 1990.

Le gouvernement appuiera aussi toute action visant à protéger, à aménager et à rendre accessibles les eaux et les rives de l'archipel de Montréal.

Renforcer la vocation culturelle et scientifique de la métropole

Un des rôles les plus importants et les plus essentiels de la métropole est celui qu'elle exerce en matière de développement culturel et de développement scientifique. Au Québec, Montréal est le principal foyer de création et d'innovation.

Aussi, le gouvernement est-il déterminé à faire un effort particulier, non seulement pour permettre à chaque résidant de l'Île de

disposer des services culturels correspondant à ses besoins et à ses choix, mais surtout pour assurer le maintien et le développement du statut et du rôle de Montréal en matière culturelle et scientifique.

Cette vocation s'appuyant sur une tradition déjà ancienne et sur un potentiel considérable, le gouvernement s'attachera surtout à aider à la réalisation de certains équipements de niveau supérieur et à la promotion et à la diffusion de la création et de la recherche.

Cela se traduira en matière d'art et de culture par le transfert du Musée d'Art Contemporain au centre-ville, par la participation à la construction et à l'aménagement d'un salle de concerts, par l'agrandissement et le réaménagement de la Bibliothèque nationale et par l'expansion des Archives nationales. Par ailleurs, le gouvernement participera à un projet de bibliothèque métropolitaine, à l'étude de l'expansion du Musée des Beaux-Arts et à la création d'une maison du théâtre pour l'enfance et la jeunesse.

En matière scientifique, la décision du gouvernement d'agrandir et d'implanter dans l'est de Montréal le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) devrait contribuer à appuyer l'innovation dans le secteur du développement industriel.

De plus, l'implantation des nouveaux centres de recherche appliquée renforcera la vocation scientifique et technique de Montréal.

Enfin, en vue de favoriser l'accessibilité à l'information et à la connaissance scientifique et technique, le gouvernement a décidé d'implanter à Montréal une Maison des sciences et des techniques.

Assurer la consolidation et l'expansion des activités portuaires sur l'île

Le port de Montréal, dont l'activité constitue un élément moteur du développement de la région, est confronté à un problème de manque d'espaces pour assurer son expansion. Cela découle de l'insuffisance de terrains vacants ayant les caractéristiques requises pour les opérations portuaires, ainsi que de la présence, dans son environnement immédiat, d'occupations non reliées aux activités portuaires. D'autres contraintes liées aux conditions maritimes existantes ou aux coûts parfois excessifs de travaux de récupération de terrains contribuent à rendre plus difficile la recherche d'une solution.

Conformément aux objecifs de la politique portuaire québécoise, l'action gouvernementale vise d'abord à assurer les conditions optimales de développement à long terme du port de Montréal et à réaliser l'intégration étroite de cette activité à son milieu urbain. À ce sujet, le gouvernement du Québec a réaffirmé le consensus du Sommet de Montréal visant à privilégier le développement de la manutention des conteneurs sur l'île de Montréal. Il a réclamé que les autorités du port de Montréal s'engagent en ce sens.

C'est dans cette perspective que le gouvernement discute avec les autorités montréalaises et portuaires des alternatives permettant l'expansion du port sur l'île, y compris la possibilité d'utilisation d'une partie de la promenade de Bellerive, de l'île Sainte-Thérèse, de l'Ordonnance de Longue-Pointe et des terrains libérés par la relocalisation du Centre d'accueil Pierre-Joseph-Triest.

Ces grandes orientations en matière d'aménagement expriment l'importance que le gouvernement attache à l'aménagement d'un cadre de vie de

qualité sur l'île de Montréal, correspondant aux aspirations de la population résidante tout en permettant le développement des fonctions métropolitaines. Il importera, au cours des années à venir, de réaliser simultanément des objectifs en apparence contradictoires: l'extension du réseau d'espaces verts et la densification du tissu urbain, le développement du transport en commun et celui des infrastructures industrielles, le développement du port et l'ouverture au public de fenêtres sur le fleuve. Il conviendra aussi de développer en même temps toutes les activités du centre-ville: la fonction financière et la fonction culturelle, la fonction commerciale et la fonction ludique, la fonction industrielle et la fonction résidentielle.

Le système politique de Montréal

Service de Planification du territoire, Schéma d'aménagement, Concept préliminaire, Document de consultation, Communauté urbaine de Montréal, mars 1982

Objectifs

La détermination des objectifs, des sous-objectifs et des moyens, est une phase déterminante, puisqu'elle aura pour conséquence d'orienter la canalisation des ressources humains et économiques de la Communauté; elle constitue un guide à toute politique d'intervention. Pour cela, les six objectifs retenus émanent des constats présentés, des orientations et objectifs de développement déjà privilégiés par le ministère des Affaies municipales, l'Office de planification et de développement du Québec et de la Communauté urbaine, notamment, le Sous-comité des objectifs du schéma d'aménagement dans son rapport d'octobre 1978.

Soulignons tout de suite que les objectifs suivants sont assujettis à un but global qui est de favoriser le développement sur l'île, tout en améliorant la qualité de vie.

1. Accroître la mobilité des résidents sur l'île
2. Assurer une meilleure répartition et utilisation des équipements et services publics
3. Tendre vers une meilleure structure résidentielle
4. Améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants
5. Protéger et mettre en valeur le potentiel du milieu naturel
6. Établir une structuration plus rationnelle du territoire

Ce qu'il faut ajouter cependant, c'est que ces objectifs n'ont ni le même degré de représentation, ni la même échelle d'intervention. Car si certains peuvent être traduits sous une forme conceptuelle, telle

que la notion des sous-centres, d'autres par contre, ne peuvent figurer que sous une forme réglementaire, la réalisation de zones tampon et leur aménagement en est un exemple parmi tant d'autres. De plus, si certains nécessitent une intervention du gouvernement provincial, d'autres font appel à l'action municipale ou intermunicipale.

Parti d'aménagement

À la lumière des constats et des objectifs qui en découlent, nous sommes maintenant en mesure d'élaborer une proposition d'organisation de l'espace. Cette dernière repose sur deux principaux éléments, à savoir les "finalités" du parti d'aménagement et ses "composantes".

Finalités

1 - Organiser un ensemble polycentrique:

Une telle structuration se justifie d'abord par les problèmes que nous retrouvons dans la Communauté avec un centre unique: pollution et congestion, fortes migrations alternantes, importante pression foncière et très grande spécialisation.

S'il appert toutefois, que la spécialisation du centre-ville a généré un certain mouvement de dispersion des activités sur le territoire, ce phénomène par ailleurs, n'a pas suscité la création de pôles d'activités multifonctionnelles adaptés aux besoins des collectivités environnantes.

Face à ces considérations, il nous semble indispensable de mettre sur pied des sous-centres afin de doter les autres parties de l'île de pôles regroupant des emplois de bureau, des commerces et des activités

socio-culturelles nécessaires à l'épanouissement de la vie collective. De plus, les sous-centres auront pour effet de libérer le centre-ville d'activités de bureaux secondaires afin de la réserver aux activités du tertiaire moteur tels que les sièges sociaux. En étant ainsi plus sélectif au centre-ville, Montréal sera non seulement en mesure de continuer à rivaliser avec les autres grandes villes canadiennes telles que Toronto, Calgary et Vancouver mais aussi d'acquérir un statut international.

2. Articuler le développement en fonction du transport en commun à grande capacité

La priorité a longtemps été accordée aux automobiles comme moyen de transport en milieu urbain, reléguant le transport en commun à un rôle accessoire face aux flux de déplacements quotidiens. Une telle situation a donné lieu à un accroissement de la congestion et de la pollution et par voie de conséquence, à une dégradation de la qualité de vie. Face à cette situation, on se retourne de plus en plus vers le transport en commun comme mode de déplacement en milieu urbain.

Nous sommes toutefois d'avis que le transport à grande capacité ne doit plus uniquement être perçu comme un réseau efficace de déplacement des masses. Il doit lui-même restructurer les milieux déjà urbanisés qu'il traverse et devenir un générateur de développement pour les secteurs à urbaniser.

Ainsi le transport en commun à grande capacité devient un équipement privilégié de densification, de structuration de pôles d'emploi et d'activités diverses et de desserte d'équipements à incidence urbaine ou métropolitaine.

3. Maintenir la diversité des activités économiques

L'armature de base d'une telle finalité repose sur la consolidation de la vocation industrielle principalement les industries modernes. Ces dernières demeurent les plus importants générateurs d'emploi et la Communauté doit renfermer un gamme de sites aptes à répondre aux besoins les plus variés.

Bien que nous soyons d'avis que l'industrie pétro-chimique cadre mal avec un milieu fortement urbanisé comme celui de la Communauté, nous devons quand même conserver des secteurs aptes à recevoir les industries lourdes, sévèrement contrôlées en ce qui a trait aux risques de pollution.

Par ailleurs, nous favorisons la consolidation de l'aéroport de Dorval sur le territoire de la Communauté. Il en est de même pour le port de Montréal. Quant à ce dernier, il faudrait selon nous, voir sérieusement à une meilleure intégration de cette activité dans le milieu urbain.

Finalement, nous favorisons l'épanouissement de l'activité tertiaire sur le territoire de la Communauté en maintenant le tertiaire moteur au centre-ville et en créant des sous-centres aptes à recevoir des emplois de bureau.

4. Protéger et mettre en valeur les ressources naturelles

Cette finalité constitue sûrement une des conditions de base à l'amélioration du cadre de vie. Les ressources naturelles sont essentiellement de deux ordres: l'eau et les boisés.

Il s'avère de plus en plus nécessaire de redonner les berges aux résidants, ces dernières étant maintenant très convoitées pour l'implantation de résidences à haute densité. La majorité des citoyens du territoire sont peu conscients du caractère insulaire de la Communauté et de toutes les richesses d'une telle situation.

Du côté des boisés, même si les plus intéressants sont maintenant sauvegardés par la Communauté, avec les parcs régionaux, il demeure essentiel de respecter ceux qui restent afin qu'ils ne soient pas entièrement éliminés par le développement.

Composantes

Cette seconde partie vient concrétiser les grandes finalités retenues, tout en expliciant le plan concept élaboré. Ces différentes composantes sont présentées suivant les grandes affectations du territoire.

- Résidence

Nous retrouvons deux grands types de concentrations résidentielles, soit les ensembles à faible densité et ceux à moyenne et forte densité; dont les particularités sont les suivantes:

Les premières concentrations regroupent les habitations dont le coefficient d'occupation du sol (C.O.S.) n'est pas supérieur à un (1). Ce sont principalement les extrémités est et ouest de l'île qui renferment ce type de densité de même que la partie centre-sud.

Les concentrations de moyenne et forte densité peuvent accueillir un C.O.S. maximum de deux (2). On les retrouve surtout dans la partie

centrale de l'île, en bordure de certains grands équipements et le long des principaux axes de transport en commun. À ce chapitre, nous avons élaboré certaines particularités quant à la répartition des densités.

Pour le métro souterrain, le C.O.S. maximum est porté à trois (3) dans un rayon de cent cinquante (150) mètres de toutes les stations. Le rayon est étendu à trois cents (300) mètres pour toutes les stations de correspondance avec le métro de surface, bien que le C.O.S. maximum demeure à trois (3); toutefois, lorsqu'il s'agit d'un croisement entre deux lignes de métro souterrain, le C.O.S. maximum est porté à quatre (4).

Le long du métro de surface et du train de banlieue, nous avons retenu des points d'ancrage plus spécifiques pour favoriser la moyenne et forte densité avec un C.O.S. maximum de deux (2) et cette densification s'établit dans un rayon de cent cinquante (150) mètres autour des stations identifiées. Par contre, pour les stations de correspondance de deux lignes de métro de surface, bien que le C.O.S. maximum demeure à deux (2), le rayon est augmenté à trois cents (300) mètres.

Finalement, le coefficient d'occupation du sol est porté à un maximum de six (6) dans le cas des sous-centres et à dix (10) en ce qui a trait au centre-ville.

- Industrie

Soulignons, au départ, que nous incluons dans notre définition des secteurs industriels, les affectations commerciales extensives (qui occupent d'importantes superficies).

Du côté de l'industrie légère, nous confirmons la vocation industrielle des grands ensembles existants soit, le long de certaines parties de l'autoroute 40, le long du canal de Lachine, le long d'une partie des voies ferrées et en périphérie de l'aéroport et du port.

En ce qui a trait aux industries lourdes, nous favorisons leur implantation dans la partie est de l'Île tout en limitant l'expansion des industries pétro-chimiques à leur propriété existante. Nous croyons qu'un contrôle très sévère doit être maintenu quant aux critères de performance relatifs aux industries lourdes.

La fonction industrielle doit toujours faire l'objet de considérations particulières lorsqu'elle est adjacente à un fonction d'un autre type, surtout pour le résidentiel.

- Transport et communication

Nous maintenons la vocation de l'aéroport de Dorval et nous sommes d'avis que cette dernière devrait maintenir ses vols domestiques tout en rapatriant certains vols internationaux. Nous croyons que sa présence est essentielle à l'essor économique de la Communauté et à la vitalité du centre-ville. Il faudrait même envisager la modification de certaines occupations périphériques si, le cas échéant, une expansion de l'aéroport devenait nécessaire à son bon fonctionnement et à son maintien sur l'île.

Du côté du port, nous proposons un accroissement de sa superficie à même certaines fonctions industrielles adjacentes qui pourraient être relocalisées sur quelques terrains au nord de la voie ferrée. Ainsi, nous consolidons la vocation du port entre le pont Jacques-Cartier et le tunnel Louis-Hippolyte Lafontaine.

- Espaces verts

Le réseau d'espaces verts n'est pas modifié dans son essence. Nous croyons, cependant, que les carrières devraient éventuellement être réservées en partie pour la réalisation de parcs. Ces dernières joueraient un triple rôle: donner une vocation à un terrain en voie de stabilisation (après remplissage), doter les secteurs en question des espaces verts dont ils sont largement déficients et jouer le rôle de zone tampon entre les industries lourdes et les résidences dans l'est de l'île.

Quant aux berges, nous sommes d'avis qu'une certaine partie des berges pourrait être récupérée (parce qu'actuellement vacante), dont la majorité est située à l'extrémité est de l'île. Par ailleurs, pour les rives urbanisées ou en voie de l'être, il est nécessaire que les municipalités se réservent le maximum d'accès public. Il est bien évident que les berges actuellement aménagées ne devraient pas changer de fonction et ce, sous aucun prétexte.

- Centre-ville et sous-centres

Nous avons identifié, sur le territoire de la Communauté, le centre-ville et trois sous-centres.

Le centre-ville de Montréal demeure, de loin, le plus important tant sur le plan économique que spatial. Il constitue, en fait, le pivot économique de la Communauté et doit demeurer le centre nerveux de l'activité tertiaire. Cependant, compte tenu de sa haute valeur, nous devrions être plus sélectif dans l'implantation des édifices à bureaux pour favoriser le tertiaire moteur. Par contre, une diversité de fonctions autres

que le tertiaire devrait être envisagée et nous songeons plus particulièrement à l'occupation résidentielle afin que le centre-ville soit davantage un centre multifonctionnel.

En ce qui touche les sous-centres, nous en avons retenu trois d'importance inégale. Celui de ville Saint-Laurent, qui peut s'étendre jusqu'aux terrains actuellement occupés par l'aéroport de Cartierville, renferme le plus de potentiel. En effet, il bénéficie d'un site et d'une situation privilégiés: dans l'axe de la ligne de métro proposée, au point de croisement d'autoroutes, à proximité d'une concentration d'équipements, près d'un important site susceptible d'être libéré et de plus on y note la présence d'une amorce de concentration d'emplois tertiaires. Ceux d'Anjou et de Pointe-Claire sont principalement axés sur les fonctions commerciales, résidentielles et socio-culturelles. Leur potentiel d'implantation d'édifices à bureaux est existant, mais à une échelle moindre que celui de ville Saint-Laurent.

Tous ces sous-centres doivent bénéficier d'une excellente desserte en transport et plus spécifiquement en transport en commun, lorsque la configuration du réseau le permet.

- Transport

Sur le plan du transport en commun, nous favorisons le prolongement de la ligne 2 du métro au-delà de la station Côte-Vertu, afin que la station terminale desserve directement le sous-centre proposé. Quant au métro de surface, il y aurait lieu d'accroître le nombre de stations dans le secteur Rivière-des-Prairies afin d'assurer la meilleure desserte possible et d'y stimuler le développement.

Du côté du transport routier, nous préconisons le renforcement des liens nord-sud et est-ouest dans la partie ouest de l'Île. Pour ce faire, nous proposons le prolongement des boulevards de Salaberry et Morgan, afin qu'ils constituent la principale distributrice au nord de la transcanadienne. Quant aux liens nord-sud, nous favorisons la réalisation du boulevard Jacques-Bizard de même qu'un autre boulevard dans une partie de l'emprise de l'autoroute 440 proposée. À ce titre, nous concluons que la réalisation du tronçon de l'autoroute 440 sur le territoire de la Communauté, n'est pas justifiée.

Il est aussi nécessaire de renforcer les liens entre les secteurs urbanisés ou en voie de l'être dans la partie est. En ce qui a trait aux artères d'orientation nord-sud, nous encourageons l'extension de l'autoroute 25, du boulevard Bourget, de même que du boulevard Marien. D'est en ouest, nous préconisons le prolongement des boulevards Perras et Maurice-Duplessis de même que de l'autoroute Ville-Marie.

Finalement, dans le secteur centre, le boulevard Cavendish se doit, selon nous, d'être réalisé dans son ensemble en donnant toutefois priorité au tronçon nord, soit jusqu'à Royalmount.

Conclusion

Il ne nous paraît pas nécessaire, dans l'élaboration d'un schéma, de jouer les devins et de fixer dans un caracan rigide, le devenir de la Communauté. Notre souci majeur est de prévoir l'avenir, à tout le moins de le préserver. Ainsi, il nous semble essentiel que le schéma proposé conserve une certaine souplesse et que sa réalisation ne risque pas de déboucher dans quelques années, sur un blocage général.

La solution idéale n'existe pas: le milieu urbain est un espace vivant, trop mouvant pour pouvoir être emprisonné. Toutefois, sa croissance impose un guide vigilant qui l'empêche d'aller à l'asphyxie et qui l'aide à satisfaire les légitimes aspirations et les besions sans cesse nouveaux des hommes qui l'habitent.

Ainsi, notre parti d'aménagement, et le schéma qui le sous-tend, repose sur la philosophie qu'il doit être un gardien de l'avenir, un guide en perpétuel mouvement et non une fin en soi. Le schéma n'est pas une image figée, son déroulement doit être constamment suivi afin de prendre en compte, au fil des ans, une évolution difficilement prévisible aujourd'hui et d'exercer un contrôle permanent sur les actions engagées par les différents intervenants.

C.U.M., Résumé de la proposition préliminaire d'aménagement, adoptée le 18 août 1983

Élaboration du schéma d'aménagement

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi 46, le 11 juillet 1982, la Communauté urbaine de Montréal doit se conformer aux exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme quant à la réalisation d'un schéma d'aménagement du territoire dont l'échéance d'adoption a été fixée au 11 juillet 1985.

L'élaboration du schéma d'aménagement a été officiellement entreprise le 21 décembre 1983. Elle comprend quatre étapes principales qui sont:

- la proposition préliminaire;
- la proposition d'aménagement;
- la version définitive;
- le schéma d'aménagement.

La proposition préliminaire

La proposition préliminaire, première étape de la démarche entreprise par la Communauté, fait l'objet du présent document d'information.

Essentiellement, cette proposition dresse un bilan de la situation actuelle sur notre territoire en termes d'habitation, d'évolution de la population, d'activités industrielles et commerciales, de grands équipements socio-culturels et sportifs, du transport en commun et du transport routier, enfin du milieu naturel et patrimonial. Elle définit

ensuite un parti d'aménagement et les grandes orientations qui s'y rattachent, et précise, à titre indicatif, les coûts des équipements et infrastructures que propose ce parti.

La proposition préliminaire a été adoptée par voie de résolution au Conseil de la Communauté urbaine de Montréal le 18 avril 1983.

Les municipalités ont l'obligation, dans les 60 jours suivant l'adoption de cette proposition, de fournir leurs commentaires et formuler un avis sur l'ensemble du document qui leur a été transmis.

À la suite de cette première consultation, on formulera une proposition d'aménagement proprement dite qui intégrera, s'il y a lieu, les avis et commentaires des municipalités. L'adoption de la proposition d'aménagement marquera le début d'une nouvelle étape qui visera l'élaboration de la version définitive du schéma et son adoption éventuelle.

Aménagement en deux volets

Le développement de la Communauté a été marqué, depuis 15 ans, par une urbanisation rapide des secteurs les plus excentriques et par une désaffection des secteurs de la zone centrale.

Les secteurs anciens de la zone centrale, pourtant bien desservis en équipements et infrastructures, voient leur population décroître, et l'habitation se dégrader tandis que les besoins en logement augmentent, les activités industrielles et commerciales se maintiennent difficilement.

Le centre-ville continue de prendre de l'expansion et joue un rôle de plus en plus important au sein de la Communauté et de toute l'agglomération montréalaise.

Par ailleurs, dans les secteurs excentriques, l'augmentation rapide de la population, en entraînant une importante demande en équipements et infrastructures, a souvent donné lieu à un développement urbain discontinu.

Face à cette situation, la Communauté urbaine de Montréal retient un parti d'aménagement, une option, composé de deux volets: le premier propose la consolidation et la structuration du tissu urbain dans les secteurs excentriques de la Communauté à l'intérieur du périmètre d'urbanisation; le deuxième propose la revitalisation et la revalorisation des secteurs de la zone centrale. Ces deux volets sont complémentaires, c'est-à-dire que l'aménagement des secteurs excentriques doit se faire en même temps que la réhabilitation de la zone centrale et du développement du centre-ville.

Cette option qui repose sur la volonté de la Communauté d'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE VIE SUR L'ÎLE EN Y FAVORISANT UNE URBANISATION MIEUX ÉQUILIBRÉE, répond aux objectifs d'aménagement suivants:

- améliorer le cadre et les conditions de vie des citoyens;
- établir une structuration rationnelle du territoire;
- rapprocher l'emploi des bassins de main-d'oeuvre;
- assurer une meilleure répartition et utilisation des équipements et services publics, ainsi que leur accessibilité à l'ensemble de la population;
- protéger et mettre en valeur les éléments du milieu naturel et patrimonial.

Le concept

Le plan concept ci-joint traduit de façon schématique les grandes orientations du territoire et l'option d'aménagement choisie pour la Communauté. Il s'articule sur quatre thèmes principaux: 1) la hiérarchisation des pôles d'activités; 2) la consolidation et la revitalisation de la structure industrielle existante; 3) la densification du développement résidentiel autour des infrastructures et équipements existants et projetés; 4) la protection et la mise en valeur des éléments du milieu naturel et du patrimoine.

1) Hiérarchisation des pôles d'activités

Le centre-ville vient au premier rang. Son caractère unique, la diversité des services et équipements qu'il offre, sa très grande accessibilité, lui confèrent le rôle de pôle majeur pour la consolidation des équipements tertiaires et socio-culturels à caractère métropolitain, tels que les grands sièges sociaux, les universités, les musées, les salles de spectacles et les magasins spécialisés.

Les sous-centres viennent en deuxième place. Bien situés géographiquement aux extrémités de l'île et dans la partie centrale, facilement accessibles, ils devraient, au-delà des équipements tertiaires existants, regrouper une gamme d'équipements socio-culturels et de loisirs pouvant servir de cadre d'animation au bassin de population avoisinant.

Enfin, au troisième rang de la hiérarchie, on retrouve les pôles commerciaux de quartier et d'équipements communautaires. Le développement du commerce de quartier tout comme l'implantation d'équipements socio-culturels et sportifs devraient s'établir à partir de ces pôles.

2) Consolidation et revitalisation de la structure industrielle existante

Le développement économique de la Communauté continue de s'appuyer sur l'activité industrielle au niveau des grands ensembles établis le long de la Transcanadienne, du canal de Lachine, des voies ferrées et à proximité du port et de l'aéroport; le plan concept prévoit l'espace nécessaire à l'expansion et à la consolidation de cette activité. Par ailleurs, l'industrie lourde de type primaire est limitée à son périmètre actuel.

3) Densification de l'habitation autour des infrastructures et équipements existants et projetés

Des zones d'habitation de moyenne et de haute densité sont prévues autour des équipements commerciaux et communautaires, de même qu'autour des stations du réseau de transport collectif, afin d'assurer une accessibilité et une rentabilité maximale à ces installations.

4) Protection et mise en valeur des éléments du milieu naturel et du patrimoine

Le concept favorise la mise en valeur des éléments du milieu naturel, à partir des berges, par des équipements appropriés. La mise en valeur des espaces verts de niveau régional, par des équipements propres à la détente et aux loisirs. La protection et la mise en valeur du patrimoine, par l'identification des secteurs à valeur patrimoniale, lesquels devront ultérieurement faire l'objet de normes et critères spécifiques assurant leur préservation.

Enfin, le concept définit un périmètre d'urbanisation, périmètre au-delà duquel l'aménagement du territoire de la Communauté conservera de manière prédominante ses caractéristiques rurales.

Évaluation des coûts du schéma d'aménagement

En vertu des dispositions de l'article 7 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le schéma d'aménagement doit être accompagné d'un document indiquant les coûts approximatifs des divers infrastructures et équipements intermunicipaux qui y sont proposés.

Les estimations de coûts présentées ci-après couvrent les dépenses en immobilisations, l'aménagement des sites et des infrastructures et, le cas échéant, l'acquisition des terrains requis.

Les chiffres exprimés sont en dollars constants de 1984 et sujets à l'indexation annuelle tenant compte de l'indice du coût de la vie.

Ces estimations sont soumises sans égard à l'organisme ou à l'autorité gouvernementale à qui incombe la responsabilité financière des travaux à réaliser.

Sommaire des coûts relatifs à la réalisation des équipements et des infrastructures proposés

(en dollars 1984)

Transport en commun	822 700 000
Épuration des eaux usées	898 000 000
Principales voies de circulation	395 300 000
Parcs régionaux	47 700 000
Aménagement des berges	1 300 000
Aménagement des carrières	1 500 000
Port de Montréal	428 600 000

Le système politique de Montréal

C.U.M., Résumé de la version définitive du schéma d'aménagement, adoptée le 21 novembre 1985

Option et grandes orientations d'aménagement

A - Les grandes tendances de l'urbanisation au cours des quinze dernières années

1 - L'urbanisation rapide des secteurs excentriques: forte augmentation de la population et de l'activité économique; étalement du tissu urbain; besoins en équipements et infrastructures; grande dépendance envers le centre-ville de Montréal pour les emplois et les services.

2 - La perte de vitalité des secteurs de la zone centrale: diminution de la population; vieillissement du tissu urbain; désindustrialisation et faible croissance de l'emploi tertiaire; détérioration de la qualité de vie dans certains quartiers.

B - Face à une telle situation le schéma a élaboré une option d'aménagement qui repose sur la volonté:

D'améliorer la qualité de vie sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal en y favorisant une urbanisation mieux équilibrée.

L'option d'aménagement se présente en deux volets, elle propose:

1 - Pour les secteurs excentriques:

Consolider le développement en continuité avec le tissu urbain existant à l'intérieur du périmètre d'urbanisation;

Encourager l'implantation d'activités multifonctionnelles à l'intérieur de pôles donnés;

Favoriser un développement résidentiel plus dense autour des principaux équipements existants et projetés;

Répondre aux carences en équipements et en infrastructures de certains secteurs;

Protéger et mettre en valeur les éléments les plus importants du milieu naturel et patrimonial.

2 - Pour la zone centrale:

Encourager la revitalisation des espaces industriels et commerciaux vétustes;

Améliorer la qualité du stock de logements existants en favorisant leur rénovation;

Privilégier le centre-ville de Montréal comme centre d'activités multifonctionnelles d'envergure régionale, nationale et internationale.

Protéger et mettre en valeur les éléments les plus importants du milieux naturel et patrimonial.

Bibliographie complémentaire

BIGSBY, S., Vers une stratégie pour le développement des sociétés de haute technologie sur le territoire de la Communauté Urbaine de Montréal, Communauté Urbaine de Montréal, nov. 1984, 27 p.

BONIN, B., La vocation internationale de Montréal: synthèse, Montréal Centre d'Études en Administration Internationale (CETAI) et École des Hautes Études Commerciales de Montréal, mai 1982, 36 p.

COMITÉ EXÉCUTIF, Mémoire présenté au Ministre délégué à l'Aménagement et au Développement Régional sur "Le choix des régions", Communauté Urbaine de Montréal, mars 1984, 25 p.

CONFÉRENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC, Le Grand Montréal - pôle de développement et centre international - État de la situation, Québec, Secrétariat permanent des conférences socio-économiques du Québec, 85 p.

LEMIEUX, P., "L'état économique de Montréal et les actions à prendre", dans: Commerce - Le Point, 1979.

MARSAN, J.C., Montréal, une esquisse du futur, Montréal, Institut Québécois de Recherche sur la culture, 1983, 322 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, L'urbanisation dans la conurbation montréalaise, Québec, Ministère des Affaires Municipales, avril 1977, 63 p.

MINISTÈRE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE, Les perspectives de développement économique du Québec, Déc. 1979, 99 p.

OFFICE DE PLANIFICATION ET DE DÉVELOPPEMENT DU QUÉBEC, Les orientations du développement régional de Montréal, Document de consultation, Office de Planification et de développement du Québec, 1979, 268 p.

POLESE, M. et STAFFORD, R., "Le rôle de Montréal comme centre de services: une analyse pour certains services aux entreprises", dans: L'Actualité économique, vol. 60, no. 1, mars 1984, pp. 40-57.

EN GUISE DE CONCLUSION...

Au moment de refermer ce Recueil, une constatation s'impose nettement: sous de nombreux aspects le système politique de Montréal a déjà été largement étudié et ses principaux mécanismes sont bien connus. Cela vaut surtout pour la dimension formelle, pour la description des rouages essentiels et pour la synthèse des grands problèmes qu'il a à résoudre. Du même coup, il faut bien reconnaître que l'observateur, aussi bien le chercheur que le citoyen attentif, reste beaucoup plus démuni dès que son attention se porte sur la dynamique même de ce système: les modalités de son fonctionnement, les raisons qui peuvent expliquer celles-ci, bref les caractéristiques majeures du système politique de Montréal en action appellent des analyses supplémentaires.

Pourquoi ne pas alors, dans ces dernières lignes, mettre l'accent sur quelques points où dans un avenir plus ou moins rapproché semblent devoir se produire des mutations significatives, ce que nous esquisserons dans un premier temps, puis tenter d'identifier des champs où la recherche devrait s'intensifier pour combler des lacunes majeures dans notre connaissance du phénomène politique montréalais.

a) Revenant au cheminement suivi à travers les chapitres de ce Recueil il est aisé de mettre en évidence certains domaines où les transformations peuvent s'accélérer au cours des prochains mois. Retenons-en trois.

À propos des institutions elles-mêmes, on peut croire qu'elles devront connaître une évolution d'importance dans la mesure où le bipartisme, et partant un parlementarisme plus authentique, paraît devoir

s'instaurer dans la vie politique montréalaise. Qu'il y ait ou non changement du parti au pouvoir, il semble acquis que maintes institutions seront appelées à s'adapter sérieusement. C'est le cas du Conseil municipal et du Comité exécutif et des relations entre ceux-ci, c'est aussi le cas pour les relations entre les autorités politiques élues, Maire et conseillers, et l'ensemble de l'appareil administratif. Tout semble indiquer qu'un type de fonctionnement, vieux maintenant de plus de vingt-cinq ans, soit en voie de disparaître. On a déjà vu d'ailleurs, à propos de la Communauté urbaine de Montréal, des mutations d'importance à la suite de la réforme de 1982, mutations dont les conséquences sont encore à préciser au cours des prochains mois.

Puis, touchant les forces politiques elles-mêmes il faut certes noter l'importance déterminante que peuvent revêtir les élections de novembre 1986. Mais il ne faudrait pas pour autant négliger la place sans cesse croissante que paraissent devoir occuper divers groupes d'intérêt: syndicats, milieux d'affaires, associations de citoyens. À cela pourrait s'ajouter le poids d'une presse informée et présente. Voilà, à coup sûr, divers facteurs qui risquent de changer en profondeur la physionomie de la démocratie à Montréal.

Enfin, comment ne pas suivre avec attention et intérêt ce qu'il adviendra de quelques enjeux-clés dans le débat politique montréalais. Pensons ici aux affrontements autour de la fiscalité et du budget montréalais. Viennent ensuite les oppositions de perspective à propos de la rénovation urbaine: des choix capitaux se dessinent en ce domaine dans les mois et les années à venir. Enfin, soulignons un enjeu qui recouvre en quelque sorte tous les autres et qui ne se prête pas nécessairement à des

solutions claires et uniques: comment assurer le développement économique, social et culturel de la communauté montréalaise et quelle place faire à celle-ci dans les systèmes québécois et canadien?

L'observateur attentif se devra de suivre de très près ces divers dossiers.

b) Il n'est guère difficile d'autre part de mettre en évidence quelques zones, nous l'avions déjà évoqué en Introduction, où des recherches systématiques auraient grand intérêt à se mettre en oeuvre. Qu'il suffise ici de cerner trois perspectives.

D'abord, ce qui entoure la prise de décision dans un système politique comme celui-ci. À propos de certains conflits cruciaux, entre autres, en matière de développement économique urbain, par quelles voies les choix sont-ils arrêtés, quels sont les principaux acteurs en présence et quels sont aussi les facteurs qui favorisent les partisans de certaines options? C'est là un secteur presqu'entièrement négligé jusqu'à maintenant.

Lié de très près à cette problématique, il y aurait sans doute lieu d'approfondir les quelques études existantes sur les relations entre les forces économiques et les agents politiques. Trop souvent ici, on doit encore se contenter d'approximations très générales.

Enfin, il est un autre domaine où les connaissances restent bien minces, c'est celui des attitudes et des comportements des Montréalais eux-mêmes tant à propos du système dans lequel ils vivent qu'en ce qui concerne les grands choix qu'ils auront à faire.

Ce ne sont là, bien sûr, que de rapides indications mais déjà lourdes de conséquences pour avancer valablement dans l'analyse du Montréal politique. Ce premier Recueil de textes sur le système politique de Montréal a été rendu possible grâce à des travaux nombreux et d'orientations diverses. Il faut espérer qu'un second Recueil, sur les aspects dynamiques et qui constituerait un complément naturel et nécessaire à ce que nous venons de proposer, puisse voir le jour dans un avenir rapproché.

Achevé d'imprimer
en avril 1986 sur les presses
des Ateliers Graphiques Marc Veilleux Inc.
Cap-Saint-Ignace, Qué.

BNQ
000 361 524

Les publications de l'ACFAS

Les Annales de l'ACFAS

Recueils des résumés des communications présentées aux congrès de L'ACFAS, Depuis 1935 (vol.1 à 54)

INTERFACE, La revue des chercheurs

Le bimestriel de la recherche, depuis 1979

Les Cahiers de l'ACFAS

14. De la science au musée (1983)
15. Confessionnalité et pluralisme dans les écoles du Québec (1983)
16. Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques (1983)
17. L'aménagement au Québec: 3e colloque biennal (1983)
18. La charte canadienne des droits et libertés (1983)
19. Philosophie et éducation (1984)
20. Informatique et société (1984)
21. La sidérurgie dans l'optique du Québec (1984)
22. Être femme de science (1984)
23. Les ressources humaines et la croissance économique (1984)
24. Recherches en gérontologie (1984)
25. Technologie et politique au Canada. Bibliographie: 1963-1983 (1984)
26. Quelques recherches en biomathématiques (1985)
27. Recherches en gérontologie II (1985)
28. Le droit et l'informatique (1985)
29. Ordinateur et éducation (1985)
30. Le contrôle social en pièces détachées (1985)
31. Aménagement et pouvoir local (1985)
32. La science politique dans les sociétés contemporaines (1985)
33. La sociologie et l'anthropologie au Québec (1985)
34. La personne âgée et la famille (1985)
35. La recherche en hydrologie au Québec (1986)
36. Bioéthique et philosophie (1986)
37. Rétrospective de la recherche sur les sols au Québec (1986)
38. Aménagement et développement: vers des nouvelles pratiques? (1986)
39. Le développement agro-forestier au Québec et en Finlande (1985)
40. Les discours du savoir (1986)
41. La morphologie sociale en mutation au Québec (1986)
42. Milieu et évaluation (1986)
43. Le système politique de Montréal (1986)
44. Égalité et différence des sexes (1986)
45. Biomathématiques (1986)