Le sentiment d'appartenance dans une grande agglomération : Québec et Bordeaux, quelques éléments de comparaison dans deux communautés urbaines

François Hulbert

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/1551>

DOI : 10.4000/communicationorganisation.1551

ISSN : 1775-3546

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1992

ISSN : 1168-5549

Référence électronique

François Hulbert, « Le sentiment d'appartenance dans une grande agglomération : Québec et Bordeaux, quelques éléments de comparaison dans deux communautés urbaines », *Communication et organisation* [En ligne], 1 | 1992, mis en ligne le 26 mars 2012, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/communicationorganisation/1551> ; DOI : 10.4000/communicationorganisation.1551

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.

© Presses universitaires de Bordeaux

Le sentiment d'appartenance dans une grande agglomération : Québec et Bordeaux, quelques éléments de comparaison dans deux communautés urbaines

François Hulbert

- 1 Bordeaux et Québec sont deux agglomérations de taille comparable. Dans les deux cas, la ville-centre doit partager son pouvoir avec plusieurs villes de banlieue relativement importantes ; démographiquement, les deux villes-centres représentent approximativement le tiers de la communauté urbaine à laquelle elle appartiennent.
- 2 De nombreux points communs caractérisent la formation des deux communautés urbaines ; réaction au morcellement municipal et à ses conséquences négatives, elles ont été plus ou moins imposées par le législateur il y a une vingtaine d'années. Dans les deux cas, celui-ci n'a pu faire passer auprès des élus municipaux son projet initial qui prévoyait en particulier un conseil élu au suffrage universel. Lors de la formation de ses structures territoriales, le refus de ceux-ci de se voir coiffer par une organisation supramunicipale se retrouve aussi bien dans la CUB (Communauté urbaine de Bordeaux) que dans la CUQ (Communauté urbaine de Québec). Cependant, si celles-ci fonctionnent pendant les premières années dans un contexte de paix armée, les 20 années qui ont suivi ont eu une évolution fort différente.
- 3 À la fin des années 60 au Québec, le législateur visait d'abord à réduire le nombre de municipalités et donc à procéder à des fusions territoriales. C'est en grande partie l'échec de cette tentative face aux oppositions locales qui a conduit à la création de communautés urbaines, celles-ci apparaissant un peu comme une solution de rechange. Ces mêmes oppositions ont amené le Gouvernement du Québec à limiter le nombre de communautés urbaines qu'il voulait créer. Trois seulement furent mises en place : Québec, Montréal et Hull. En France le nombre de communautés urbaines est aussi très limité et, comme au

Québec, les premières créations n'ont pas fait école auprès des nombreuses autres agglomérations urbaines aux prises avec des problèmes similaires d'aménagement et de gestion.

- 4 Alors que la CUB en une vingtaine d'années semble avoir servi de ciment pour créer une réalité d'agglomération, il en va tout autrement pour la CUQ.
- 5 À Québec, le refus des élus locaux a été tel que le législateur a dû créer un organisme métropolitain au territoire limité avec des pouvoirs et des compétences qui le sont tout autant. La CUQ regroupe aujourd'hui 13 municipalités sur la cinquantaine qui composent l'agglomération telle que définie par le recensement. Elle regroupe cependant les plus importantes avec un total de 465 000 habitants sur les 610 000 de l'agglomération. Mais toute la Rive sud de l'agglomération en est exclue, c'est-à-dire plus de 100 000 citoyens. C'est comme si à Bordeaux toutes les communes de la Rive droite étaient hors de la CUB ; en réalité celle-ci regroupe 27 communes, soit la quasi-totalité des communes de l'agglomération. La CUQ en avait tout autant à sa naissance mais ce nombre est tombé à 13 au cours des années 70, suite à différentes fusions de territoire affectant Québec et les municipalités adjacentes. Ces modifications territoriales, en faisant naître de grandes municipalités dont les territoires encerclent des municipalités beaucoup plus petites ayant résisté au processus d'annexion, ont quelque peu bouleversé le sentiment d'appartenance dans certaines parties de la communauté urbaine.
- 6 Alors que la CUB s'est attribué une bonne douzaine de compétences, la CUQ en a tout juste moitié moins, celles-ci ayant été réduites ou plus ou moins vidées de leur contenu au fil des années 80. C'est le cas en particulier des parcs industriels métropolitains qui ont été redonnés aux municipalités, ou de la promotion industrielle qui ne relève plus de la CUQ.
- 7 Peu de pouvoir et de compétences, peu de visibilité due à la faiblesse de ses réalisations, n'exerçant pas sa juridiction sur une partie importante de l'agglomération, sans cesse remise en cause par les élus qui en ont la charge, la CUQ en perdant progressivement son influence, voire même sa raison d'être, n'a pu dans ces conditions développer un sentiment d'appartenance auprès des populations concernées. Formé d'élus issus des municipalités, le Conseil de la CUQ n'est pas le lieu de débats sur les problèmes majeurs de l'agglomération ; ceux-ci se font essentiellement dans les municipalités, sans vision d'ensemble. Pour les élus, l'appartenance première est leur municipalité. Ce repli sur le territoire municipal est renforcé par l'absence d'appartenance politique commune d'une ville à l'autre à la différence de Bordeaux où des alliances possibles et des visions communes à ce niveau peuvent s'établir entre la ville-centre et des villes de banlieue.
- 8 Contrairement à la CUB, la CUQ ne diffuse pas de bulletin d'information ; seuls les bulletins municipaux existent et ceux-ci ne parlent presque jamais de la CUQ. La participation de la population aux activités de la CUQ est extrêmement limitée. C'est le Gouvernement du Québec qui en 1986 (14 ans après sa création) impose la formation de trois commissions permanentes : Transport en commun, Aménagement du territoire, Évaluation, finances et développement économique. Dans un tel contexte, le sentiment d'appartenance à la communauté n'a guère eu de chance de prendre racine.
- 9 Attaqués de l'intérieur par les municipalités composantes et de l'extérieur par les municipalités adjacentes, les élus locaux ont toujours donné de la CUQ une image négative. Autour du territoire de la CUQ, c'est par opposition à celle-ci que se définissent généralement les municipalités. Ainsi en 1980 le Gouvernement du Québec impose la mise

en place de regroupements territoriaux pour contrer le trop grand morcellement municipal et amener les municipalités à élaborer un schéma d'aménagement. Au nom du sentiment d'appartenance, plusieurs MRC (municipalités régionales de comté) se mettent ainsi en place autour de la CUQ. Bien qu'appartenant en totalité ou en partie à l'agglomération, elles cherchent à s'individualiser et à se démarquer les unes des autres et de la CUQ qui constitue pourtant en grande partie leur raison d'être. Chaque entité territoriale élabore son propre schéma d'aménagement comme s'il n'existait pas une réalité d'agglomération avec une problématique à ce niveau.

- 10 Depuis 1987, les deux rives du Saint-Laurent en sont arrivées à vouloir développer leur propre région d'appartenance. En cherchant à se dissocier de sa capitale, dont elle estimait ne pas recevoir les retombées économiques toujours annoncées dans le cadre de la politique du pôle de croissance, la grande région administrative de Québec s'est coupée en deux. En faisant du fleuve une limite, c'est l'agglomération du Québec qui se trouve aussi coupée en deux. En se dissociant de la Rive nord, la Rive sud de l'agglomération croyait devenir la capitale d'une nouvelle région et recevoir ainsi les investissements de l'État ; en fait, ceux-ci ont plutôt tendance à s'établir dans les petites villes de cette région.
- 11 À Québec, le sentiment d'appartenance a servi à faire éclater l'agglomération en morceaux. À Bordeaux, l'agglomération semble avoir réussi à travers la CUB à se définir comme métropole. Alors que la CUB apparaît comme un outil de développement de cette métropole, à Québec la CUQ est plutôt devenue un ferment de discorde.
- 12 La situation est telle aujourd'hui que pour plusieurs la solution passe par la fusion des municipalités, ce qui voudrait dire l'abolition de la CUQ et son remplacement par quelques villes, voire même une seule. Face à cette avenue politiquement difficile, l'alternative qui ne l'est pas moins serait de redéfinir une communauté urbaine avec un territoire et des pouvoirs lui permettant de développer un sentiment d'appartenance, lui donnant une crédibilité et des moyens d'agir au niveau de l'agglomération dans son ensemble.

RÉSUMÉS

Au Québec comme en France, la création des communautés urbaines est apparue comme une réaction au morcellement municipal. Mais, alors qu'à Bordeaux la CUB a joué le rôle d'un ciment facilitant la fondation d'une véritable agglomération, à Québec le sentiment d'appartenance a favorisé le repli des citoyens sur chacune des municipalités.

AUTEUR

FRANÇOIS HULBERT

François Hulbert est professeur de géographie à l'Université Laval de Québec et Directeur des Cahiers de géographie du Québec. Auteur d'une thèse de géographie politique sur

l'agglomération de Québec et de nombreux articles sur le développement régional, il préside le Conseil de développement du Québec Métropolitain.