Norois

Environnement, aménagement, société

199 | 2006/2

Canada : immigration, espaces urbanisés, parcs nationaux, loisir patrimonial

Réforme municipale au Canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations

Municipal geopolitics in the recent city mergers in Canada and Quebec

François Hulbert

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/norois/2280>

DOI : 10.4000/norois.2280

ISBN : 978-2-7535-1547-5

ISSN : 1760-8546

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2006

Pagination : 23-43

ISBN : 978-2-7535-0332-8

ISSN : 0029-182X

Référence électronique

François Hulbert, « Réforme municipale au Canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations », *Norois* [En ligne], 199 | 2006/2, mis en ligne le 13 décembre 2008, consulté le 13 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/norois/2280> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.2280>

RÉFORME MUNICIPALE AU CANADA ET AU QUÉBEC : LA RECOMPOSITION GÉOPOLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS

FRANÇOIS HULBERT

CEGUM (CENTRE D'ÉTUDES GÉOGRAPHIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE METZ)

GEPOL (GROUPE D'ÉTUDES EN GÉOPOLITIQUE URBAINE ET RÉGIONALE)

UNIVERSITÉ PAUL-VERLAINE DE METZ

hulbert@univ-metz.fr

RÉSUMÉ

Les fusions municipales viennent de modifier considérablement la mosaïque territoriale des provinces de l'est du Canada, en particulier dans les agglomérations urbaines : baisse du nombre de municipalités, forte diminution du nombre d'élus locaux et reclassement des villes sur l'échiquier canadien et québécois. Cette réforme a redéfini les petites agglomérations qui le plus souvent maintenant ne forment plus qu'une seule municipalité, tandis que les villes-centres de Toronto, Montréal et Québec, en fusionnant avec plusieurs villes de banlieue, ont pris une place plus grande les appelant à jouer un rôle plus important au sein de leur agglomération.

MOTS CLÉ : Canada – Fusions/défusions municipales – Géopolitique urbaine – Québec – Référendums – Structures territoriale – Villes et agglomérations – Villes-centres/banlieues.

ABSTRACT

Municipal geopolitics in the recent city mergers in Canada and Quebec

Central Canada has gone through important political and territorial reorganizations, especially in urban settings. The most obvious consequences are : fewer municipalities, diminution in the number of elected representatives and serious modifications of the Canadian and Québec urban classifications. For one part, masterminded by the Provincial governments, this reform has favoured the mergers of smaller cities into larger entities under a single administration, and, for another, it has provided the central cities of Toronto, Montréal and Québec City with greater driving forces over the suburban municipalities, which became politically part of the new larger agglomeration.

KEY WORDS : Canada Cities – Merger/de-Merger – Quebec – Referendums – Urban Geopolitics – Urban Spatial Structures – Suburbs/Core city.

Une réforme municipale d'envergure visant la refonte des structures territoriales a été réalisée à partir de la seconde moitié des années 1990 dans les provinces de l'est du Canada. Elle s'est traduite par des regroupements de municipalités affectant particulièrement les agglomérations urbaines.

Au fil des années, l'expansion des agglomérations urbaines dans un nombre croissant de municipalités périphériques a fait en sorte que celles-là sont devenues des juxtapositions et des enchevêtrements de territoires et de pouvoirs qu'il faut réorganiser en redéfinissant les modes de gouvernance devenus inappropriés (Sancton, 2002 ; Keill, 2000). Dans les grandes agglomérations, les nouvelles formes prises par la croissance et le développement urbains définissent le concept de métropolisation (Claval et Sanguin, 1997 ; Lacour et Puissant, 1999). Les villes cherchent désormais de plus en plus à exister en tant que telles et en tant qu'acteur collectif capable d'orienter leur propre développement (Le Galès, 2003 ; Oblet, 2005). Renforcées par les fusions municipales récentes, objet de cet article, et fortes de leur nouveau poids démographique, économique et politique ainsi acquis, les grandes villes canadiennes vont jusqu'à évoquer depuis quelque temps les possibilités d'avoir les pouvoirs d'une province ; il faut savoir que les dix plus grandes villes canadiennes représentent ensemble environ la moitié de la population du pays. Cette revendication ouvre sans doute la voie à de nouvelles perspectives et de nouveaux combats sur le terrain de la gouvernance urbaine et régionale (Le Galès et Lorrain, 2003).

Les organismes supramunicipaux (communautés urbaines et régionales) qui ont fonctionné au Canada dans plusieurs agglomérations urbaines pendant une trentaine d'années ont montré leurs limites en ne donnant pas les résultats attendus. C'est pour cela que différents gouvernements provinciaux ont décidé, au cours des dix dernières années, de créer de « nouvelles villes » en fusionnant les territoires municipaux qui les composaient. Le paysage municipal s'en est trouvé sérieusement bouleversé : réduction importante du nombre de municipalités, forte diminution du nombre d'élus locaux, disparition de nombreuses villes fondues dans de nouveaux ensembles plus vastes, reclassement des villes selon leur taille et leur poids démographique (Gouvernement du Québec, 2002). Cette recomposition territoriale est importante dans la mesure où elle entraîne des conséquences multiples et diverses allant de l'intégration des personnels et des équipements à la restructuration des services, en passant par la révision des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme, la redéfinition d'une vision du développement et de la promotion économique, l'harmonisation des toponymes, la recherche d'une nouvelle identité territoriale et la conception de nouveaux rapports à établir entre l'ancienne ville-centre et ses banlieues devenues quartiers ou arrondissements de la nouvelle municipalité élargie.

Les rapports conflictuels ville/banlieue

À partir des années 1960, la croissance des agglomérations urbaines et l'extension des banlieues posent avec de plus en plus d'acuité, le problème des rapports entre la ville-centre et les municipalités qui l'entourent. Cette mosaïque municipale périphérique des villes, essentiellement rurale à l'origine, a servi de cadre à l'étalement de l'urbanisation.

Au Canada, selon les provinces et les périodes, diverses stratégies ont été mises de l'avant, en particulier par les villes-centres, pour garder leur place et leur poids démographique et économique au sein des agglomérations. Le déséquilibre est réel. À Toronto par exemple dans les années 1990, alors que la ville a 650 000 habitants, la municipalité adjacente de banlieue, North-York en a près de 600 000 et celle de Scarborough près de 550 000. Au Québec dans l'agglomération de Hull, Gatineau, principale ville de banlieue grâce à une forte croissance et quelques fusions municipales, va devenir nettement plus importante que la ville-centre : celle-ci se maintient difficilement autour de 65 000 habitants, alors que celle-là passe de 55 000 habitants au début des années 1970 à 80 000 dans les années 1980 et plus de 100 000 au tournant du siècle. L'évolution est telle que la ville élargie formée dans ce cadre en 2002 va prendre le nom de son ancienne banlieue : Gatineau.

En prenant une importance grandissante les municipalités de banlieue vont apparaître parfois comme une menace, et de plus en plus comme un carcan, enfermant la ville-centre dans des limites trop étroites dont elle va chercher à se libérer en procédant à des annexions territoriales de municipalités voisines. Mais si des villes comme Montréal et Québec se sont développées au

début du ^{xx}^e siècle en appliquant cette stratégie, elles n'ont pu la poursuivre face à la montée en puissance des municipalités de banlieue bien déterminées à préserver leur autonomie. Celles-ci sont parfois devenues de véritables bastions formant jusqu'à récemment des îlots, sortes de paradis fiscaux, entourés d'autres municipalités (Beaudet, à paraître) ; c'est le cas d'Outremont, de Westmount et Mont-Royal à Montréal et Sillery à Québec. Elles ont pu pendant longtemps, comme des bouchons dans des goulots d'étranglement séparant les quartiers centraux des quartiers périphériques (fig. 1), faire obstacle au développement équilibré de l'urbanisation : jusqu'à tout récemment Vanier et Loretteville en étaient deux exemples dans l'agglomération de Québec (Hulbert, 1997a).

Figure 1 : Les municipalités enclavées dans la communauté urbaine de Québec (CUQ) 1970-2001 (source : F. Hulbert, 1994)

Municipalities within the CUQ (Greater Québec Urban Community), 1970-2001

Les élections municipales réalisées en novembre 2001 dans le cadre des municipalités fusionnées vont souvent refléter assez bien le clivage entre l'ancienne ville-centre et ses banlieues. C'est le cas à Québec où sur les 16 districts remportés par le parti pro-fusion du maire sortant Jean-Paul L'Allier, 14 correspondent à l'ancien territoire de la ville-centre ; les 23 autres sont tombés aux mains d'élus défavorables aux fusions emmenés par l'ancienne mairesse de la banlieue de Sainte-Foy, Andrée Boucher (fig. 2). Défaite à la mairie (élection directe par l'ensemble des électeurs de la ville), ses candidats élus ont la majorité des sièges au conseil municipal de la nouvelle ville contre laquelle ils se sont battus et devront malgré cela y participer pendant les quatre années suivantes sous la direction de Jean-Paul L'Allier.

Figure 2 : Élections municipales par districts dans le cadre de la nouvelle ville de Québec (novembre 2001) (source : *Le Soleil*, 5 novembre 2001)

Municipal election results in the new Québec City, by districts, novembre 2001

Aux élections de 2005 la situation s'inverse. Andrée Boucher se présente seule à la mairie, sans équipe et sans aucun candidat dans les districts. Elle est élue et prend la direction de la nouvelle ville dont elle a combattu la création avec vigueur pendant plusieurs années.

Le même phénomène se produit à Trois-Rivières, alors que l'ex-maire d'une banlieue qui s'est toujours opposé aux fusions (Trois-Rivières-Ouest) devient le maire de la nouvelle ville issue de ces mêmes fusions imposées par la loi.

Les structures supra municipales : communautés urbaines et régionales

L'importance croissante des villes de banlieue devenait menaçante pour le bon fonctionnement des agglomérations urbaines et s'accompagnait du déclin des centres-villes et des villes-centres. Le coût de l'urbanisation et son partage, la répartition des services et des équipements et la nécessité de définir des schémas d'aménagement et des plans de transport vont conduire les gouvernements à imposer des structures supra municipales : gouvernement régional dans les années 1950 à Toronto, puis à Ottawa, communautés urbaines et régionales à Montréal, Québec et Hull dans les années 1970. C'est surtout la forte opposition des municipalités au regroupement par fusion qui conduit le gouvernement du Québec à créer ces communautés. Le projet est ambitieux au départ puisque sous l'appellation REMUR (Renouveau municipal et urbain), il prévoit la création de 7 communautés urbaines et 16 communautés régionales ; mais il est abandonné à la faveur d'un changement de gouvernement pour se limiter aux seules agglomérations de Montréal, Québec et Hull.

Après la tentative avortée des fusions, la mise en place des structures supra municipales est aussi mal acceptée par les municipalités qui y voit une manœuvre et une étape dans un processus conduisant à terme aux regroupements. D'ailleurs les villes-centres ne cachent pas leur jeu en ce sens. Dès les années 1960, le maire de Montréal Jean Drapeau lance son slogan « une île, une ville » et, en 1970, si l'île de Montréal ne devient pas une seule ville, elle va cependant devenir avec ses 30 municipalités d'alors le territoire de la communauté urbaine de Montréal (CUM). Si la ville de Montréal avait réussi en 1963 à annexer Rivière-des-Prairies, une municipalité de lointaine banlieue non contiguë au territoire de la ville-centre, il faut attendre 1982 pour voir une autre municipalité tout aussi périphérique, Pointe-aux-Trembles, intégrer la municipalité de Montréal. Grâce à un contexte politique local favorable, c'est la deuxième grande île de l'agglomération qui va servir de cadre à la fusion de ses 14 municipalités pour former la ville de Laval en 1965. Celle-ci devient du même coup, avec plus de 200 000 habitants, la plus importante ville de banlieue et la deuxième municipalité du Québec qu'elle est toujours aujourd'hui avec 350 000 habitants.

À la même époque, le maire de Québec Gilles Lamontagne fait également des déclarations sur la nécessité d'agrandir le territoire de sa ville et développe une stratégie en ce sens. Il accepte la création d'une communauté urbaine (CUQ) qui devait s'établir sur les deux rives du Saint-Laurent, mais se limite finalement à la rive nord face à l'opposition des élus locaux de l'autre rive ; elle regroupe 27 municipalités en 1970, alors que l'agglomération en compte près de quarante. La ville de Québec et le ministère des Affaires municipales vont multiplier les études et projets de fusions proposant de découper la CUQ naissante en deux ou trois villes et de faire la même chose avec la dizaine de municipalités de la rive sud. Elle va aussi réussir entre 1970 et 1973 à s'étendre en banlieue en annexant quatre municipalités (Duberger, Les Saules, Neufchâtel et Charlesbourg-Ouest). Ce faisant elle occupe le cœur de l'agglomération qu'elle coupe en deux en créant les enclaves de Vanier et Loretteville. Des villes de banlieues plus importantes, comme Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport, vont aussi agrandir leur territoire et atteindre chacune plus de 60 000 habitants à la fin des années 1970. Elles vont s'inscrire dans un rapport de force face à Québec qui ne se maintient autour de 165 000 habitants que grâce à la forte croissance de sa partie annexée devenue une sorte de ville nouvelle : Le Bourgneuf. Après cette bataille des annexions, la CUQ compte 13 municipalités qui vont établir entre elles, et surtout vis-à-vis de la ville-centre, des rapports de force souvent conflictuels au sein de l'organisme communautaire, ce qui obligera plusieurs fois le gouvernement du Québec à modifier le mode de fonctionnement et de représentation politique (fig. 3).

Un scénario comparable se déroule dans la communauté régionale de l'Outaouais (CRO) qui passe de 16 municipalités à 6. En 1991, après l'échec de la tentative de fusion entre les trois villes principales (Hull, Aylmer, Gatineau), la CRO qui comprend un vaste territoire rural au nord le cède pour en faire une municipalité régionale de comté (MRC) ; la partie urbaine devient la communauté urbaine de l'Outaouais (CUO).

Ici et là des villes voisines, après avoir longtemps vécu en parallèle, s'unissent comme Baie-Comeau et Haute-Rive en 1982 ou Rouyn et Noranda en 1986. Sur les rives du Lac Supérieur, Port-Arthur et Fort-William fusionnent en 1970 pour devenir Thunder-Bay (122 000 habitants aujourd'hui).

Cette union à deux va particulièrement marquer le Québec caractérisé par un très grand nombre de municipalités formant des îlots enclavés au sein de municipalités beaucoup plus vastes qui les entourent. Au début des années 1990, près de 200 municipalités sont encore concernées par cette mosaïque particulière née au début du ^{xx}e siècle alors que le village et le territoire rural l'environnant se sont séparés. Chaque entité refusait alors de financer les services et équipements de l'autre. Ce type de découpage a pu se retrouver dans les banlieues et servir de cadre à l'urbanisation, mais il a été surtout celui de nombreuses petites villes (Hulbert, 1997b). Celles-ci, à l'étroit dans leurs limites, voyaient l'urbanisation déborder dans la municipalité voisine qui les encerclait de tous côtés, profitant de la croissance démographique et de l'implantation de nouvelles activités industrielles et commerciales. La région des Bois-Francs illustre bien cette réalité qui

Figure 3 : La mosaïque territoriale de l'agglomération de Québec en 2001 (source : F. Hulbert, 2000)
Québec City's urban mosaic, 2001

tend à disparaître avec les fusions récentes. C'est le cas de Victoriaville par exemple qui, suite à un référendum, fusionne avec ses deux municipalités voisines en 1994 et forme une ville de 40 000 habitants. Princeville fait la même chose en 2000. En 2002 c'est Cookshire qui fusionne avec le canton qui l'entoure et prend le nom de Cookshire-Eaton.

Ailleurs au Canada, les 12 municipalités de l'agglomération de Winnipeg (Manitoba), d'abord réunies dans un conseil métropolitain, vont se fondre en une seule ville en 1972 ; la municipalité regroupe actuellement 620 000 habitants, alors que l'agglomération définie par le recensement en a 690 000. À Calgary (Alberta), le processus des annexions accompagne et même précède le développement urbain depuis les années 1950. Comme à Winnipeg la quasi-totalité de la croissance urbaine se retrouve à l'intérieur d'une seule juridiction municipale.

La recherche d'une juridiction municipale unique sur un territoire élargi se retrouve parfois à l'occasion d'un grand projet. C'est le cas en 1965 avec Bécancour : 11 entités municipales regrou-

pées dans le cadre de l’implantation d’un grand parc industriel sur la rive sud du Saint-Laurent en face de Trois-Rivières. Le même processus s’observe en 1970 avec l’implantation du parc national de Forillon à la pointe de la Gaspésie. Le gouvernement du Québec rattache une douzaine de municipalités à la ville de Gaspé pour faire une « nouvelle ville » étirée sur 100 km où s’éparpillent des villages dans une immense zone rurale couvrant 1 447 km². La même opération se répète avec une douzaine de municipalités en 1971 lors de l’implantation de l’aéroport de Mirabel. Quelques territoires beaucoup plus grand encore vont apparaître lors des fusions municipales de 2002 (tableau 1).

	Année des fusions	Nombre de municipalités	Surface en km ²	Population
Laval	1965	14	245	345 000
Becancour	1965	11	434	11 600
Gaspé	1970	12	1 447	16 300
Mirabel	1971	12	478	30 500
Saguenay	2002	7	1 166	155 000
Rouyn-noranda	2002	13	6 435	39 500
Val D’or	2002	5	3 958	31 800
Senneterre	1996	*	16 525	3 250

Île de Montréal

fusions	2002	28	504	1 800 000
défusions	2004	15	120	220 000
Nouvelles villes de Montréal		13	384	1 580 000

* la municipalité de 536 km² a annexé en 1996 un immense territoire forestier non municipalisé jusqu’à cette date ; à titre de comparaison signalons qu’une région française comme l’Alsace fait 8 330 km²

Tableau 1 : Les très grands territoires municipaux issus des fusions (comparaison avec l’île de Montréal) (source : Gouvernement du Québec, 2005)

The largest municipal territories after the merger, in comparison to the island of Montréal

Régions et MRC au Québec : un territoire et un statut

Au début des années 1980, les nécessités de l’aménagement du territoire amènent le gouvernement du Québec à créer à l’échelle de toute la province 95 MRC (devenues 96 en 1991). Ces MRC (municipalités régionales de comtés) désignent un Conseil formé des maires des municipalités concernées dont l’un d’eux devient le président avec le titre de préfet ; en 2005, huit MRC choisissent d’élire leur préfet au suffrage universel.

Autour des agglomérations les MRC viennent regrouper les morceaux de banlieue laissés à l’écart par les communautés urbaines de Québec et Montréal lors de leur création 10 ans plus tôt. Ailleurs elles remplacent plus ou moins les communautés urbaines qui n’avaient pas été créées alors à Sherbrooke, Trois-Rivières, Chicoutimi et sur les rives sud de Québec et Montréal avec les villes de Lévis et Longueuil par exemple.

Douze MRC s’implantent autour de Montréal et cinq autour de Québec. De plus, le statut de MRC est attribué aux municipalités de Mirabel et Laval. Faut-il parler de « dislocation ou restructuration » (Bérubé, 1993) quand on va procéder en 1987 à la démultiplication des régions qui vont passer de 10 à 16 en 1987 et à 17 dix ans plus tard ? Les régions de Québec et Trois-Rivières vont se couper en deux de part et d’autre du fleuve. Ce faisant, ce sont aussi les agglomérations urbaines qui se trouvent fractionnées. Mais le bouleversement va toucher grandement la région de Montréal qui va se morceler en 5 « régions » : une région Rive-Sud (Montérégie), deux régions Rive-Nord (Laurentides et Lanaudière) ; mais quand on sait que la ville de Laval et

l'île de Montréal (CUM) sont aussi considérées comme des régions, on peut s'interroger sur la nature de l'opération qui prend des parties d'agglomération et des morceaux de banlieue comme éléments de définition. Devenir une région apparaît comme le moyen d'amener le Gouvernement du Québec à y affirmer sa présence et à agir notamment en matière de subventions, de services et équipements. On voit bien qu'il s'agit plus d'obtenir un statut que de définir une réalité géographique et urbaine (fig. 4).

Figure 4 : La mosaïque territoriale de la région de Montréal (F. Hulbert, 1997a)
Montréal's urban mosaic, 2001

Le statut de MRC relève parfois de la même logique : les villes de Laval et Mirabel sont aussi des MRC depuis leur création. Avec la réforme des fusions, 13 villes vont désormais exercer des compétences de MRC ; il s'agit de Montréal, Québec, Gatineau, Longueuil, Lévis, Sherbrooke, Saguenay, Trois-Rivières, Rouyn-Noranda, Îles-de-la-Madeleine, Shawinigan.

Un tel puzzle, addition de multiples territoires, rend difficile toute stratégie intégrée de développement. De Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal (1991) en Groupe de travail sur Montréal et sa région (1993), l'État est au chevet de la métropole et les recommandations tombent, comme celles de considérer l'ensemble de l'agglomération défini par le recensement, de n'avoir qu'une seule région administrative et un seul Conseil régional de développement et d'abolir les MRC. Ces propositions vont rester lettre morte et, en janvier 1996, le Gouvernement du Québec croit nécessaire de créer un ministère de la Métropole, premier du genre à se pencher sur le fonctionnement et la réorganisation de cette véritable région urbaine. Il devient ensuite ministère des Affaires municipales et de la Métropole, puis ministère des Affaires municipales et des régions.

Les fusions municipales obligatoires au Canada

Les restructurations municipales ont pris une ampleur nouvelle au Québec à partir de la fin des années 1990 avec la discussion d'une loi adoptée en 2000 par le gouvernement du Parti québécois ; cette loi contraint les municipalités à se regrouper. Le Québec suit en cela le mouvement des fusions réalisées dans d'autres provinces du Canada. En 1996, par exemple, Halifax (capitale de la Nouvelle-Écosse), en fusionnant avec ses voisines Dartmouth, Bedford, Sackville et les cantons ruraux environnants, est devenue la plus importante municipalité canadienne à l'est de Montréal (350 000 habitants devenus 375 000 aujourd'hui).

Mais c'est à Toronto que l'opération a été la plus spectaculaire ; malgré un référendum où le non à la fusion l'a largement emporté en mars 1997, le gouvernement de l'Ontario l'impose (fig. 5) et, à partir du 1^{er} janvier 1998, les six municipalités de Toronto (654 000 habitants), North-York (590 000), Scarborough (549 000), Etobicoke (329 000), York (147 000) et East-York (108 000) n'en font plus qu'une. Le nombre d'élus de l'ensemble va passer de 107 à 45. L'élection municipale qui suivra voit l'ancien maire de North-York, devenir le maire de la nouvelle ville de 2,4 millions d'habitants (2,5 millions actuellement) au sein d'une agglomération qui avoisine les 5 millions (fig. 6).

Dans la capitale fédérale Ottawa, après trente ans de fonctionnement d'une communauté régionale, les 12 municipalités fusionnent en 2001. Atteignant alors 774 000 habitants, c'est la troisième ville du Canada, derrière Toronto et Montréal. Même si elle atteint 791 000 habitants aujourd'hui, Calgary est en train de lui ravir cette troisième place en passant de 768 000 à 840 000 habitants actuellement. Si Vancouver, en Colombie Britannique, est la troisième agglomération avec largement plus de deux millions d'habitants aujourd'hui, la ville ne regroupe que 545 000 habitants, ville-centre d'un district régional de 21 municipalités, le GVRD (Greater Vancouver Regional District).

Figure 5 : Près de l'hôtel de ville de Toronto, affichage prônant le non au référendum sur la fusion des 6 municipalités centrales de l'agglomération urbaine (source : *Le Soleil*, 27 février 1997)

By Toronto's City Hall, a poster by the nay-sayers at the referendum on the merger of the six cities of the core agglomeration

Figure 6 : L'organisation territoriale de l'agglomération de Toronto (source : Laboratoire de cartographie, Université de Laval, Québec, 1999)
Toronto's spatial urban organization

Les fusions ayant fait disparaître d'importantes villes de banlieue au profit de villes-centres, un reclassement s'est imposé au niveau national. Ottawa se place dans le groupe de tête, alors qu'elle occupait le 12^e rang et Québec passe de la 21^e à la 10^e place (tableau 2).

De 1996 à 2001, l'Ontario a vu passer le nombre de ses municipalités de 815 à 447 et le nombre d'élus municipaux, maires et conseillers, de 4 586 à 2 804. Le Québec (7,4 millions d'habitants) a toujours eu environ deux fois plus de municipalités que l'Ontario qui a pourtant une population nettement supérieure (11,4 millions), mais dans les deux cas la réduction du nombre de municipalités a été une évolution constante, avec une nette accélération au tournant des années 2000. Ce nombre a autant diminué depuis les cinq dernières années qu'au cours des trente années précédentes ; on est passé de 1 600 municipalités dans les années 1960 à moins de 1 100 environ aujourd'hui (tableau 3).

Par comparaison, la France avec ses 36 000 communes a 4 fois plus de municipalités que le Québec. En effet au prorata de la population du Québec, avec moins de 1 100 municipalités pour 7,4 millions d'habitants, la France n'aurait que 9 000 communes et beaucoup moins encore si on prenait l'exemple de l'Ontario.

	villes		agglomérations		
	2001	Rang	2001	2004	Rang
Toronto	2 480	1	4 880	5 200	1
Montréal	1 580	2	3 500	3 600	2
Calgary	840	3	980	1 040	5
Ottawa	775	4	1 100	1 140	4
Edmonton	666	5	962	1 001	6
Winnipeg	620	6	690	702	9
Mississauga	613	7	banlieue de Toronto		
Vancouver	545	8	2 076	2 160	3
Hamilton	490	9	690	710	8
Québec	480	10	696	710	7
Laval	345	11	banlieue de Montréal		
London	337	12	450	460	10
Kitchener	190	13	431	450	11

Tableau 2 : Villes et agglomérations du Canada (source : Statistique Canada, 2005)
Cities and agglomerations in Canada

1969	1 635
1998	1 400
1999	1 350
2001	1 300
2002	1 150
2005	1 087

Tableau 3 : Évolution du nombre de municipalités au Québec (excluant les villages cris et naskapis et les villages nordiques) (source : Gouvernement du Québec, 2005)
Evolution of the number of municipalities in Québec

Fusions et défusions : la reconfiguration des villes et agglomérations

Les fusions vont, à partir de janvier 2002 particulièrement, transformer le paysage géopolitique des agglomérations urbaines. Les communautés urbaines vont disparaître puisque les municipalités qui les composent vont se fusionner. C’est le cas des 28 municipalités de la CUM à Montréal, des 13 municipalités de la CUQ à Québec et des 5 municipalités de la CUO à Hull dans l’Outaouais, partie québécoise de la région métropolitaine de la capitale nationale Ottawa.

D’importantes villes de banlieue de plus de 70 000 habitants chacune disparaissent comme Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport en banlieue de Québec, mais aussi La Salle, Saint-Laurent, Verdun sur l’île de Montréal, tout comme Lachine (40 000 habitants) ou Montréal-Nord (82 000 habitants).

Certaines vont réapparaître deux ans plus tard à la faveur d’un processus de défusion comme Boucherville (37 000 habitants) ou Brossard (66 000 habitants) sur la rive-sud de Montréal, mais aussi Westmount (20 000 habitants), Mont-Royal (18 000 habitants) et Dorval (17 000 habitants) en plein cœur de l’île de Montréal. Des défusions vont en effet se réaliser à la faveur d’une nouvelle loi, votée après un changement de gouvernement au Québec en 2003 le Parti libéral succédant au Parti québécois ; celle-ci permet la tenue de référendums sur la question, si 10 % des électeurs le demandent lors d’une procédure d’enregistrement. Ainsi 89 référendums vont avoir lieu le 20 juin 2004 ; la question porte sur le « démembrement » de la « nouvelle ville » établie par fusion 18 mois plus tôt et le retour éventuel à l’ancienne municipalité. Pour que le oui soit valide sur cette proposition, il faut qu’il soit majoritaire, mais aussi qu’il représente au moins 35 % des électeurs inscrits : 58 municipalités n’ont pas atteint ce seuil. Parmi les plus importantes, seules les nouvelles villes

de Trois-Rivières et Chicoutimi (devenu ville de Saguenay) n'ont pas tenu de référendum, la procédure d'enregistrement n'ayant pas rassemblé les 10 % d'électeurs requis à cette fin.

À Québec, alors que toutes les anciennes villes de banlieue ont eu à se prononcer, seules L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin ont atteint le seuil exigé de 35 %, en votant à plus de 60 % pour la reconstitution de leur ancienne municipalité. L'Ancienne-Lorette recrée ainsi une enclave au sein de la nouvelle ville. Dans les deux cas, lors des élections de novembre 2005, deux partis se constituent avec pour seul objectif de refusionner avec la ville de Québec. À L'Ancienne-Lorette, 2 conseillers sur 6 sont élus sur cette option et à Saint-Augustin 3 sur 6, mais dans les deux cas ce sont les anciens maires qui reprennent la direction de leur municipalité.

À Lévis, parmi les 10 municipalités regroupées, 4 ont tenu un référendum, mais la participation n'a jamais atteint le seuil des 35 %; le même phénomène s'est produit à Sherbrooke et à Gatineau.

Les bouleversements sont plus marquants à Montréal après les référendums qui vont recréer plusieurs enclaves municipales que les fusions avaient fait disparaître. C'est le cas de Westmount (20 000 habitants) qui retrouve son isolement, comme Mont-Royal (18 300 habitants) et le noyau des trois municipalités de Côte-Saint-Luc, Hampstead et Montréal-Ouest regroupant ensemble un peu plus de 40 000 habitants. À l'exception de Montréal-Est, nouvelle petite enclave de 3 400 habitants seulement, totalement isolée dans l'est, ce sont principalement des municipalités majoritairement anglophones de l'ouest qui quittent la nouvelle ville à l'issue de référendums tenus dans 21 municipalités. Six d'entre elles n'ont pas mobilisé les 35 % de citoyens requis et sont donc restés intégrées à Montréal, mais les 15 autres (environ 220 000 habitants) ont massivement voté (à plus de 80 % le plus souvent) pour s'en retirer. Notons cependant le cas de Pierrefonds qui, avec 35 % d'anglophones, reste dans Montréal, le oui à la défusion n'ayant réuni que 25 % des inscrits. Au final c'est grosso modo la reconstitution du « gruyère montréalais » (Mouchet, 2004) que formait déjà en grande partie la mosaïque municipale antérieure (fig. 7).

Montréal qui était passée de à peine plus d'un million d'habitants à 1,8 million va redescendre à 1 580 000 habitants. Le même mouvement affecte Québec qui, passée de 169 000 habitants à 512 000, se situe maintenant à 480 000 après le retrait des deux municipalités citées précédem-

Figure 7 : La reconstitution du « gruyère montréalais » après les défusions municipales (source : F. Mouchet, 2004)
The reconstitution of Montréal's swiss cheese-like space after the municipal demerger

ment. À Longueuil, la nouvelle ville qui avait réuni 8 municipalités et fait passer la population de 131 000 à 383 000 habitants en perd 4 après référendums et revient à 230 000 habitants.

Plusieurs nouvelles villes, créées par juxtaposition de municipalités fusionnées, se sont organisées en arrondissements : 8 à Québec, 6 à Sherbrooke, 3 à Lévis, 3 à Chicoutimi devenue la ville de Saguenay. Les démembrements territoriaux évoqués auparavant ont nécessité le redécoupage des arrondissements qui sont passés de 27 à 19 à Montréal et de 7 à 3 à Longueuil. Les anciennes villes sont souvent devenues des arrondissements ou elles se sont regroupées pour le devenir. À Toronto les 6 municipalités fusionnées sont devenues 6 arrondissements (community council) ramenés à 4 aujourd'hui ; chaque arrondissement regroupe environ 600 000 personnes.

Dans toutes les villes, les fusions et les défusions entraînent la modification du nombre de districts électoraux et donc de conseillers municipaux : il passe de 73 à 57 à Montréal, de 42 à 26 à Longueuil. À Québec, après le départ de deux municipalités, le nombre d'arrondissements établi à 8 reste le même, mais le nombre de districts passe de 39 à 37 (fig. 8).

Figure 8 : Les 13 municipalités de la CUQ devenues les 8 arrondissements de la nouvelle ville de Québec (source : Gouvernement du Québec, 2002)

The 13 municipalities of the CUQ at the origin of the 8 « arrondissements » of the new Québec City

La réduction du nombre des élus locaux

La réduction du nombre de municipalités s'est accompagnée d'une importante diminution du nombre de conseillers municipaux. Les 13 villes de la CUQ en totalisaient 109 ; fusionnées dans la nouvelle ville de Québec ils ont été remplacés par 39 puis 37. À Trois-Rivières, les 6 municipalités composant la nouvelle ville regroupaient 46 élus et 6 maires, ils sont 16 aujourd'hui avec un seul maire. À Montréal, les 13 municipalités regroupées dans la ville actuelle additionnaient 162 élus, ils sont maintenant 57. Quand, avant les défusions, l'île de Montréal avec ses 28 municipalités était devenue la ville de Montréal, le nombre de conseillers municipaux était tombé de près de 300 à 73.

À Sherbrooke, les 19 élus de la nouvelle ville remplacent les 60 élus des municipalités d'avant leur regroupement. À Lévis, on passe de 76 à 15 ; à Ottawa de 84 à 21. La nouvelle ville de Gatineau réunit 17 conseillers à la place des 43 d'avant la fusion. L'opération fusion-défusion à Longueuil va ramener le nombre de conseillers de 43 à 26. Rimouski avait 32 000 habitants avant la fusion et 8 conseillers. Aujourd'hui, avec 42 000 habitants, elle en a 10 qui remplacent les 38 des villes fusionnées.

En passant de 1 à 1,5 million d'habitants, la ville de Montréal n'ajoute que 6 conseillers à son conseil, ils étaient 51, ils sont 57.

Le nombre d'élus municipaux était déjà relativement faible avant la réforme en comparaison avec la situation française ; Québec par exemple avait 20 conseillers pour 169 000 habitants et Gatineau 12 pour plus de 100 000 habitants. Eu égard à la population représentée, le nombre est encore plus réduit aujourd'hui. Ce nombre varie d'une ville à l'autre, même si celles-ci ont le même poids démographique. En France, entre 100 000 et 200 000 habitants, les villes ont obligatoirement de par la loi 55 élus. Au Québec des villes de cette taille comme Sherbrooke, Trois-Rivières et Lévis en ont respectivement 19, 16 et 15. Si la ville de Québec avait la même proportion de conseillers que sa voisine Lévis, elle devrait en avoir 60 et non 37.

La ville de Paris a un conseil de 163 élus municipaux. Toronto avec 2,4 millions d'habitants n'en a que 44 et Montréal 57 pour 1,5 million. Avec des populations de l'ordre de 400 000 et 800 000 habitants, Lyon et Marseille en ont 73 et 101. Les villes de plus de 300 000 habitants en France ont 69 élus ; dans cette catégorie Laval près de Montréal en a 21 et Québec, avec près de 500 000 habitants, en a 37, alors qu'Ottawa (plus de 700 000 habitants) n'en a que 21 et Calgary (plus de 800 000 habitants) 14 seulement. Aux normes françaises Rimouski disposerait de 43 conseillers ; elle en a 10. Dix conseillers, c'est aussi le nombre à Vancouver qui compte pourtant plus de 500 000 habitants.

L'éclatement des MRC

Dans l'ensemble, les nouvelles villes ont bien résisté aux mouvements de défusion issus des processus référendaires. La volonté du gouvernement du Parti québécois de procéder à des fusions va créer une dynamique entraînant plusieurs municipalités à se regrouper sur une base volontaire. C'est le cas à Thetford-Mines, Saint-Jean-sur-Richelieu, Saint-Jérôme, Shawinigan, Terrebonne, etc. En regroupant plusieurs municipalités, ces villes deviennent plus importantes, coupant les MRC en morceaux et modifiant les rapports de force et les équilibres politiques.

Dans bien des agglomérations et leur périphérie les recompositions géopolitiques vont être nombreuses. Dans un cas comme Sherbrooke, ce sont les municipalités de la MRC qui deviennent la nouvelle ville. C'est aussi à partir des ex-municipalités de la MRC de Rouyn-Noranda que se crée la nouvelle municipalité. La tendance qui vise à faire d'une MRC une seule municipalité ou presque se retrouve à plusieurs reprises. La ville de La Tuque avec ses 12 000 habitants représentait déjà 85 % de la population de la MRC ; avec la fusion, celle-ci perd sa raison d'être. Des MRC vont disparaître, d'autres vont implorer et conduire à des recompositions territoriales significatives.

À Trois-Rivières par exemple, après la formation de la nouvelle ville regroupant les municipalités de l'ouest de la MRC, celles de l'est vont constituer une nouvelle MRC. Sur la rive sud de Québec, les deux MRC s'effacent pour faire place à la nouvelle ville de Lévis.

La nécessité de préserver et mettre en valeur la « montagne de Saint-Hilaire » dans la plaine de Montréal, face aux pressions de l'urbanisation, conduit les trois municipalités qui se partagent le territoire à envisager un projet de regroupement ; celui-ci apparaît aussi comme une stratégie d'opposition à l'extension de la Communauté métropolitaine de Montréal. Il pourrait s'élargir à 6 municipalités autour de Belœil (20 000 habitants) et créer à terme une nouvelle ville dépassant les 50 000 habitants. La MRC de la Vallée du Richelieu s'en trouverait du même coup ébranlée.

La MRC de Gaspé, à l'entrée de l'estuaire du Saint-Laurent, est menacée aussi d'éclatement ; la ville de Gaspé représentant 80 % de la population de l'ensemble (16 000 habitants sur 20 000) demande d'être reconnue MRC à part entière, ce qui obligerait les 6 autres à se réorganiser.

À travers certains remaniements récents et sans doute à venir, c'est un peu le concept « une île, une ville » qui fait recette, en devenant « une ville, une montagne », ou « une ville, une MRC », ou « une ville, une rive » comme on peut l'observer de part et d'autre du fleuve à Québec et Trois-Rivières (Faure, 2003). Même si cette logique des îles et des rives semble satisfaisante pour l'esprit, elle ne correspond pas toujours aux réalités vécues par les citoyens qui par milliers chaque jour franchissent les ponts, tant à Québec qu'à Montréal et Trois-Rivières, le fleuve n'ayant pas ce rôle de coupure que veulent lui faire jouer les décideurs politiques.

Le reclassement des villes du Québec

Avant les fusions, le Québec disposait de 5 villes de plus de 100 000 habitants ; il en a maintenant 9. Avec la disparition par intégration à d'autres villes plus grandes d'importantes municipalités de banlieue, comme Saint-Laurent, Montréal-Nord, La Salle, Saint-Léonard ou Verdun dans le cas de Montréal ; Saint-Hubert dans le cas de Longueuil ; Beauport, Charlesbourg et Sainte-Foy dans le cas de Québec, toutes des villes entre 60 000 et 80 000 habitants, c'est tout le réseau urbain du Québec qui se trouve modifié.

Si Montréal demeure la 1^{re} ville du Québec, Laval passe au 3^e rang, derrière la ville de Québec qui fait un bond démographique considérable passant de 169 000 à 480 000 habitants. Chicoutimi, devenue Saguenay, passe de la 17^e à la 6^e place, Trois-Rivières de la 22^e à la 8^e et Lévis qui occupait le 29^e rang prend le 9^e. Hull était à la 16^e place ; en devenant Gatineau, la capitale de l'Outaouais passe à la 5^e place. En s'unissant à trois de ses voisines, Drummondville quitte la 24^e place pour prendre la 14^e. Saint-Jean-sur-Richelieu monte de la 34^e à la 11^e place en passant de 38 000 à 84 000 habitants. En banlieue de Montréal, Terrebonne qui occupait le 26^e rang, a pris le 10^e ; Repentigny, en fusionnant avec sa voisine Le Gardeur, quitte la 20^e place pour occuper la 12^e.

Avant ces restructurations territoriales, la moitié des villes de plus de 40 000 habitants (16 sur 31) étaient des banlieues de Montréal ; elles sont 8 aujourd'hui. Avant les fusions, sur 18 villes de plus de 60 000 habitants, 12 étaient des banlieues de Montréal ou Québec ; elles ne sont plus que 6 dans cette catégorie (tableau 4).

Conseils d'agglomérations et communautés métropolitaines

La restructuration territoriale des agglomérations urbaines a permis d'intégrer des banlieues à la ville-centre, en les faisant participer de plus en plus et de multiples façons au devenir de celle-ci. Elle a permis aux villes des régions de prendre la place qui leur revient, en établissant un classement plus conforme aux réalités urbaines vécues et au poids démographique de l'agglomération qu'elles représentent réellement.

Si la fragmentation territoriale a été réduite, la fragmentation politique et institutionnelle, en particulier dans les grandes agglomérations, reste importante, voire inchangée dans ses principes et ses grandes lignes. Les défusions d'abord, à Québec, Montréal et Longueuil, que le législateur ne pouvait guère prévoir au début du processus de la réforme, ont conduit à la mise en place d'un conseil d'agglomération pour chapeauter la ville principale et les villes reconstituées qui ne retrouveront qu'une partie des pouvoirs qu'elles avaient précédemment. À Québec, ce conseil réunira des élus municipaux de la nouvelle ville avec ceux des deux municipalités défusionnées pour des compétences comme la police, les pompiers ou l'approvisionnement en eau potable. À Montréal, le conseil va devoir, à partir de janvier 2006, réunir les maires et des élus des 15 villes reconstituées avec des représentants de la nouvelle ville de Montréal au prorata de la population. Les rapports de force ville/banlieue et les tensions est-ouest sur l'île de Montréal, dans le cadre d'une lutte de réappropriation de pouvoirs, ne manqueront pas de se développer. C'est la situation qui prévalait pendant les trente années d'existence de la CUM et que la réforme voulait justement supprimer. Si à Québec les querelles intestines, qui ont aussi largement émaillé le fonctionnement de la CUQ, renaissent, elles n'auront cependant pour les alimenter que les deux petites municipalités reconstituées en banlieue ouest de la capitale.

avant les fusions municipales (2001)		après l'opération fusion (2004)	
1- Montréal	1 037 000	1- Montréal	1 580 000
2- Laval*	345 500	2- Québec	480 000
3- Québec	169 500	3- Laval*	350 000
4- Longueuil*	130 500	4- Longueuil*	230 000
5- Gatineau	103 500	5- Gatineau	227 000
6- Montréal-Nord*	82 500	6- Saguenay	155 000
7- Saint-Hubert*	79 000	7- Sherbrooke	144 000
8- Sherbrooke	78 000	8- Trois-Rivières	136 000
9- Saint-Laurent*	76 500	9- Lévis**	125 000
10- Beauport**	74 000	10- Terrebonne*	85 000
11- La Salle*	73 500	11- Saint-Jean-sur-Richelieu	84 000
12- Sainte-Foy**	73 000	12- Repentigny*	74 500
13- Saint-Léonard*	72 500	13- Brossard*	66 000
14- Charlesbourg**	72 000	14- Drummondville	66 000
15- Brossard*	66 000	15- Saint-Jérôme	63 000
16- Hull	64 000	16- Shawinigan	54 000
17- Chicoutimi	63 000	17- Saint-Hyacinthe	51 000
18- Verdun*	60 500	18- Châteauguay*	42 500
19- Jonquière	57 000	19- Rimouski	42 500
20- Repentigny*	56 000	20- Saint-Eustache*	42 000
21- Pierrefonds*	55 000	21- Valleyfield*	40 000
22- Trois-Rivières	48 500	22- Rouyn-Noranda	39 500

* banlieue de Montréal, ** banlieue de Québec

Tableau 4 : Les villes du Québec (source : Gouvernement du Québec, 2004)
Cities and agglomerations in Quebec

La nouvelle ville de Montréal qui a acquis un poids plus important au sein de l'agglomération, mais doit cependant composer en périphérie avec des grands ensembles cherchant à se définir comme tels et à trouver leur propre voie. En plus de Laval et Longueuil, il s'agit des municipalités de la couronne nord (une vingtaine, avec plus de 500 000 habitants) et de celles de la couronne sud (une quarantaine, avec plus de 700 000 habitants) et de la douzaine de MRC, plus ou moins redéfinies, qui les fait vivre ensemble.

À Québec, en plus des deux villes défusionnées, la nouvelle ville doit composer avec la rive-sud (nouvelle ville de Lévis) et avec 24 municipalités réparties dans 3 MRC.

Au sein de sa communauté urbaine, la ville de Québec représentait 33 % de la population et seulement 25 % de l'agglomération totale ; aujourd'hui c'est 70 %. Toronto qui ne représentait que 15 % de son agglomération atteint maintenant 50 %. La ville de Montréal représentait 55 % de la population de la CUM (île de Montréal) et à peine 30 % de l'agglomération. Aujourd'hui c'est 87 % de l'île de Montréal et 45 % de l'agglomération.

De nouvelles instances supra municipales sont donc toujours nécessaires. À Toronto c'est le Greater Toronto Services Board (commission des services du Grand Toronto) qui réunit dans un conseil le maire de Toronto et 10 de ses conseillers avec le président de chaque municipalité régionale (Durham, York, Peel, Halton), un membre du conseil de Mississauga et le maire de Hamilton. À Québec et Montréal des communautés métropolitaines ont été mises en place. Les territoires de ces communautés correspondent sensiblement à ceux des régions métropolitaines de recensement (RMR) définies par Statistique Canada.

Le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) regroupait 112 municipalités avant les fusions ; ce nombre est tombé à 63 pour remonter à 82 suite aux défusions. En plus des villes exerçant les pouvoirs des MRC (Laval, Montréal, Longueuil, Mirabel), la CMM (3,4 millions d'habitants) inclut sur sa périphérie 4 MRC et 6 parties de MRC. Présidé par le maire de Montréal, le conseil de 28 membres réunit les maires de Laval et Longueuil avec 4 maires de la couronne nord, 4 maires de la couronne sud et 17 conseillers (13 de Montréal, 2 de Laval et 2 de Longueuil).

À Québec, la CMQ (690 000 habitants) est présidée par le maire de Québec et réunit 2 villes et 3 MRC ; elle est dirigée par un conseil de 17 membres, formé des maires des deux villes principales avec des conseillers municipaux (8 de Québec et 4 de Lévis), auxquels s'ajoutent les préfets des trois MRC périphériques (Côte-de-Beaupré, Île-d'Orléans, Jacques-Cartier).

Les communautés métropolitaines sont des organismes de planification et de coordination dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, social et culturel, de la gestion des déchets et de l'environnement. Elles doivent également voir à l'établissement d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière ; elles peuvent également intervenir dans d'autres domaines comme le transport, la circulation et les équipements, infrastructures, activités et services à caractère métropolitain.

Une reconstruction territoriale sur des cadres obsolètes

Dans la construction géopolitique que constituent les grandes agglomérations, les communautés métropolitaines s'ajoutent, et s'articulent plus ou moins de bas en haut de l'édifice, aux municipalités ayant échappés aux fusions, à celles que les défusions ont mal redessinées, ou repositionnées, aux conseils d'agglomérations exigés par les villes reconstituées, aux MRC fragilisées ou démantelées mais maintenues, aux neuf régions « politiques » et administratives qui subsistent et découpent les régions vécues de Québec et Trois-Rivières en deux parties et celle de Montréal en cinq.

Si à Sherbrooke, Trois-Rivières et ailleurs les MRC ou parties de MRC définissent bien le territoire des nouvelles villes, comme à Gatineau avec le territoire de l'ancienne communauté urbaine, il en va autrement à Montréal et Québec.

S'enfermer dans le concept « une île, une ville », repris dans les années 1990 par le maire de Montréal Pierre Bourque, devenu depuis chef de l'opposition, concept adopté par le gouvernement du Québec dans son projet de réforme, c'est s'empêcher de considérer la réalité de l'urbanisation qui déborde bien au-delà des bras du Saint-Laurent. C'est rebâtir d'une certaine façon ce qui constituait une des faiblesses des constructions territoriales antérieures, à savoir le manque d'intégration entre les rives du fleuve. C'est aussi ignorer cet axe, plus nord-sud qu'est-ouest, qui va du cœur de la rive nord (Laval) au cœur de la rive sud (Longueuil), en passant par le cœur de l'île de Montréal et son centre-ville et que matérialise bien, en répondant à des besoins évidents, le prolongement en cours, au-delà du fleuve vers le nord, du métro qui ouvrira trois nouvelles stations à Laval en 2007 (Beaudet, 2003). Au concept « une île, une ville », qui fausse en partie la vision du développement de Montréal, il faut alors opposer celui plus approprié sans doute d'« une île entre deux rives » (Boivin et Comeau, 1992). Au bout du compte, les défusions obligent la ville-centre de la métropole à se replier sur une partie de l'île de Montréal la plus francophone et la plus à l'est. Une fois de plus, d'importants secteurs urbains en dehors de l'île, mais si proches du cœur de l'agglomération, lui échappent.

De son côté Québec, la capitale, se contente de l'ancien territoire de la communauté urbaine (CUQ) dans lequel elle se moule, en s'appliquant à définir une ville sur chaque rive du fleuve. Dès les années 1970, les municipalités du nord de l'agglomération devaient faire partie de la CUQ, tout comme celles de la rive sud ; mais elles ont toujours refusé d'y entrer. On aurait pu profiter de la mise en place des MRC dix ans plus tard pour redessiner les contours de l'agglomération ; on a préféré consolider le cadre étrié de la CUQ que la nouvelle ville va encore épouser en

2001. C'est toujours l'incapacité à réunir les parties de l'agglomération comme lors de la création de la CUQ trente ans plus tôt. En défendant son projet de fusion avec le slogan « Deux villes, une communauté » (Ville de Québec, 2000), le maire de Québec Jean-Paul L'Allier s'est calé sur les blocages territoriaux du passé en se repliant sur un territoire trop étroit que la réforme aurait pourtant dû lui permettre de dépasser.

Défaire les municipalités pour refaire l'agglomération

Alors qu'il était une fois de plus possible de réunir les morceaux de banlieue éparpillés dans les périphéries urbaines, qui vivent autrement que par rapport au cadrage municipal ancien, c'est celui-ci qui, sous la pression des ex-maires de banlieue, va aussi servir à dessiner les arrondissements et les districts électoraux (fig. 2 et 3). Ce découpage va leur permettre plus facilement de se retrouver au conseil de la nouvelle ville en se faisant élire dans un district découpé dans leur ancienne municipalité ou le plus souvent même, correspondant exactement à celle-ci (cas des districts de Val-Bélair, Cap-Rouge, Loretteville, Lac-Saint-Charles, L'Ancienne-Lorette, Saint-Augustin etc.).

À Montréal, plusieurs anciennes municipalités de l'ouest de l'île sont aussi devenues, pour un temps, des arrondissements, ce qui leur a permis sans doute de retrouver plus facilement leur statut après les référendums sur les défusions.

À Trois-Rivières et Sherbrooke, on a mieux réussi à faire un peu abstraction de certaines anciennes limites municipales, en associant dans la définition des districts et arrondissements des morceaux de banlieue à des anciens secteurs ou quartiers de la ville-centre.

Avec l'étalement urbain, le plus souvent, les discontinuités de l'urbanisation ne sont plus depuis longtemps sur les limites municipales ; elles sont ailleurs, matérialisées par exemple par des autoroutes, des voies ferrées, des zones commerciales et industrielles. S'il s'agit de reconstruire l'agglomération, ces discontinuités résidentielles ont un rôle plus important à jouer que les anciennes limites municipales et peuvent servir à définir les nouvelles entités à construire. C'est cette reconstruction par la base que nous avons proposée en novembre 1999 lors d'un colloque sur les collectivités viables tenu à Québec (Hulbert, 2001). De nombreuses municipalités ont en effet d'importants secteurs résidentiels greffés aux limites d'une municipalité voisine et qui se sentent aujourd'hui plus appartenir à celle-ci qu'à celles-là. Le cas type est celui de Saint-Augustin en banlieue de Québec : le secteur Les Sources a demandé à plusieurs reprises son rattachement à Cap-Rouge et, tout récemment, alors que Saint-Augustin votait la défusion, des citoyens de ce secteur se regroupaient pour demander de rester fusionnés avec la nouvelle ville de Québec. Ce phénomène se retrouve ailleurs, dans la plupart des agglomérations, montrant à l'envi le caractère dépassé des anciennes limites municipales.

Tout cela montre aussi que la participation des citoyens est un élément essentiel qui peut conduire à des constructions géopolitiques différentes. Or, dans toute cette opération fusion, alors qu'au moins la moitié de la population du Québec a été directement affectée par cette réforme touchant le sentiment d'appartenance et l'identité des territoires, s'il y a un acteur oublié, c'est bien le citoyen ; le même constat s'applique aussi aux provinces voisines. S'il a eu à se prononcer par référendum sur les fusions ou défusions, il n'a jamais eu son mot à dire sur l'élaboration des reconfigurations territoriales qui étaient en cause et qui constituent pourtant son cadre de vie.

Il a assisté, via les médias électroniques et les journaux qui ont écrit des centaines d'articles chaque année sur la question, à une confrontation de trois acteurs occupant le devant de la scène en monopolisant le débat : le gouvernement du Québec initiateur de la loi sur les fusions obligatoires, les maires des ville-centres favorables à cette loi et les maires des banlieues qui en grande majorité s'y opposent.

Les opposants aux fusions se sont présentés en ardents défenseurs des petites municipalités, « premier niveau de gouvernement le plus proche des citoyens », en manipulant la corde sensible du sentiment d'appartenance, médiatisant largement leur lutte et jouant les David contre Goliath,

à tel point que les citoyens ont pu avoir l'impression d'assister plutôt à une entreprise de démolition d'un édifice géopolitique existant que de participer à la construction d'un édifice nouveau répondant mieux à leurs besoins. Le citoyen a pu se sentir instrumentalisé, voire manipulé, conscient de ne pas avoir tenu la place et le rôle qui auraient dû lui revenir (fig. 9).

Si le citoyen n'a guère été impliqué dans l'important projet de réforme territoriale le concernant pourtant au premier chef, il ne trouve guère non plus son compte dans la nouvelle représentation politique qui lui est proposée. La réforme réalisée a tellement réduit le nombre d'élus municipaux que le citoyen a pu aussi se sentir dépossédé d'une représentation politique adéquate. C'est le cas des petites municipalités qui voient disparaître leur conseil, remplacé parfois par un seul élu au sein de la nouvelle ville.

Généraliser le système des arrondissements avec un plus grand nombre d'élus, une partie d'entre eux siégeant au conseil de la nouvelle ville, l'autre au conseil d'arrondissement permettait d'éviter la sous-représentation actuelle. C'était aussi mettre en place une forme de représentation proportionnelle; l'occasion était belle de répondre enfin aux programmes des partis municipaux qui ont été au pouvoir à Québec comme à Montréal et qui réclament ce système depuis de nombreuses années, sans jamais prendre les moyens de le mettre en œuvre, d'autant plus que le scrutin proportionnel fait aussi partie du programme du parti Québécois à l'origine de la réforme municipale dont on parle.

Figure 9 : Caricature parue dans *Le Soleil* en 1999.
Political cartoon
published in local journal *Le Soleil*, 1999

Conclusion

Même s'il apparaît de plus en plus à l'analyse que la réforme territoriale en cause est aussi celle des occasions manquées pour des changements plus profonds et des pratiques nouvelles, elle demeure néanmoins fort importante, eu égard aux avancées qu'elle permet, surtout quand on la compare aux tentatives manquées du passé.

Bien que les fusions aient toujours été le premier choix des gouvernements successifs, cherchant, depuis la fin des années 1960, à réformer les structures territoriales, ceux-ci ont régulièrement reculé face à l'opposition des élus locaux, en se repliant sur des formules qui maintenaient la mosaïque municipale plus ou moins en l'état. Malgré le baroud d'honneur de l'opération défusion menée par le gouvernement du parti Libéral, c'est la première fois qu'une entreprise de fusions aussi vaste est conduite aussi loin.

L'élargissement du cadre municipal des petites villes ouvre des perspectives nouvelles d'aménagement et de développement et élimine largement l'esprit de clocher qui présidait au fonctionnement des agglomérations précédentes. À Québec et Montréal c'est une ville-centre élargie qui prend le commandement de l'agglomération et va pouvoir y jouer un rôle plus important à la mesure de la nouvelle place qu'elle occupe.

Si les deux principales agglomérations du Québec, la capitale et la métropole, ont pu se tailler une place nouvelle, l'une sur la rive nord du Saint-Laurent et l'autre sur son île, elles n'ont pas su fédérer l'ensemble des composantes de leur aire urbanisée en associant les citoyens à cette entreprise de reconstruction qui aurait pu alors prendre un tour différent. En ce sens la réforme est loin d'être un aboutissement, mais il faut plutôt considérer qu'un chantier a été ouvert et demeure grandement inachevé.

Bibliographie

- BEAUDET (G.), 2003. – « Réformes administratives et objectivité géopolitique : l'exemple de Montréal », dans Hulbert F. (dir.), DJÉKI (J.), LAGAREC (D.), ROPVIA (M.), Actes du *Colloque international de géopolitique urbaine*, 6-10 mai 2003, Libreville (Gabon) [à paraître].
- BERUBE (P.), 1993. – *L'organisation territoriale du Québec, dislocation ou restructuration, urgence d'agir*, Québec, Les Publications du Québec, 172 p.
- BOIVIN (R.), COMEAU (R.) (dir.), 1992. – « Montréal, l'oasis du nord », *Autrement*, n° 62, mai, 200 p.
- CLAVAL (P.), SANGUIN (A.-L.) (dir.), 1997. – *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan, 244 p.
- FAURE (A.), 2003. – « Une île, une ville, un laboratoire politique ? », *Possibles*, Montréal, vol. 27, (1-2), p. 15-27.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2002. – « Le nouveau visage du Québec », *Municipalité*, vol. 33, n° 1, janvier-février, 35 p.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2004, [www.mamr.gouv.qc.ca]
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC, ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2005, *Répertoire des municipalités du Québec*, [www.mamr.gouv.qc.ca].
- HULBERT (F.), 1994. – *Essai de géopolitique urbaine et régionale, la comédie urbaine de Québec*, Montréal, Méridien, 2^e édition mise à jour et augmentée, 654 p.
- , 1997a. – « Les agglomérations urbaines du Québec et la recherche d'un découpage pertinent », dans Actes du Colloque *Les découpages du territoire*, Dixièmes entretiens Jacques Cartier, Communauté urbaine de Lyon, INSEE méthodes, n° 76-77-78, p. 205-219.
- , 1997b. – « Les découpages du territoire au Québec ou l'identité territoriale mise en pièces », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, n° 3, p. 223-232.
- , 2000. – « la région de Québec : perspectives géopolitiques », *Possibles*, vol. 24, n° 1, hiver, p. 13-31.
- , 2001. – « L'agglomération de Québec : quel cadre géopolitique pour un développement durable », dans *Vers des collectivités viables, pour un développement durable des agglomérations urbaines*, Québec, éditions du Septentrion, p. 300-304.
- KEILL (R.), 2000. – « Governance Restructuring in Los Angeles and Toronto : Amalgamation or Secession », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), p. 758-781.
- LACOUR (C.), PUISSANT (S.), 1999. – *La métropolisation : croissance, diversité, fracture*, Paris, Anthropos, 331 p.
- LE GALES (P.), 2003. – *Le retour des villes européennes, sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de sciences politiques, 454 p.
- LE GALES (P.), LORRAIN (D.) (dir.), 2003. – « Gouverner les très grandes métropoles, institutions et réseaux techniques », *Revue française d'administration publique*, n° 107, juin, p. 305-454.
- Le Soleil*, quotidien régional, 27 février 1997, 5 novembre 2001.
- MOUCHET (F.), 2004. – « Le nouveau gruyère montréalais », *France-Québec Magazine*, n° 132, p. 12.

- OBLET (T.), 2005. – *Gouverner la ville, les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, PUF, 308 p.
- SANCTON (A), 2002. – « Metropolitan and Regional Governance », dans FOWLER (E.), SIEGEL (D.) (dir.), *Urban Policy Issues, Canadian Perspectives*, Don Mills, Oxford University Press, p. 54-68.
- STATISTIQUE CANADA, 2005. – [www.statcan.ca].
- VILLE DE QUÉBEC, 2000. – *Deux villes, une communauté. Pour une capitale unifiée, prospère et dynamique*, 8 p.

Cet article a été reçu le 17 décembre 2005 et définitivement accepté le 27 mars 2006.