

[PAGE TITRE]

La suburbanisation des villes moyennes au Québec

**L'IMPACT POLITIQUE DES MODIFICATIONS TERRITORIALES
DANS L'AGGLOMÉRATION DE TROIS-RIVIÈRES, 1961-2001**

Yannick GENDRON

[PLAN DE PRÉSENTATION]

[TITRE DE LA SECTION]

1. La banlieue du mémoire à la thèse : naissance d'une problématique

La question du regroupement municipal dans l'agglomération de Trois-Rivières est un débat qui date principalement des années 1960. Nous l'avons vu récemment, lors des regroupements décrétés par le gouvernement québécois en 2002, il s'agit d'un débat ancien qui suscite beaucoup de passion chez les élus mais timidement l'intérêt des citoyens.

C'est un peu sur cette piste que je me suis lancé, dans la suite de mon mémoire de maîtrise qui s'intéressait au développement de deux municipalités de banlieue de la Mauricie, Trois-Rivières-Ouest et Shawinigan-Sud entre 1945 et 1975.

[CARTE SHAWINIGAN-SUD ET TROIS-RIVIÈRES-OUEST]

Après avoir étudié les journaux locaux et régionaux, les procès-verbaux des municipalités concernées, et les règlements municipaux, j'en avais tiré trois conclusions.

- a) les élus des municipalités de banlieue développent au cours des années 1960 une stratégie d'autonomie locale qui s'appuie sur les mesures contradictoires du gouvernement : les parcs industriels, les zones désignées (viabilisation des communautés locales), qui s'opposent aux mesures encourageant les regroupements;
- b) les banlieues de Shawinigan-Sud et de Trois-Rivières-Ouest préfèrent de loin rester indépendantes plutôt que d'être annexées par la ville-centre, malgré les difficultés financières qu'elles rencontrent dans l'après-guerre (coût des infrastructures, équipements et services);

- c) la transformation des instances locales (avec l'arrivée de + en + de professionnels : la gérance, le développement des services techniques, etc.) vient soutenir cette autonomie, i.e. l'indépendance administrative vis-à-vis la ville-centre.

C'est sur la piste de la préservation de l'autonomie municipale à tout prix que j'ai poursuivi mes études au doctorat. J'en suis actuellement à la rédaction de ma thèse.

[TITRE DE LA SECTION]

2. Problématique

[CARTE DE LOCALISATION DE TROIS-RIVIÈRES]

[CARTE DE LA RMR DE TROIS-RIVIÈRES]

J'ai un intérêt particulier (personnel même) pour l'étude des villes moyennes à partir d'épisodes spécifiques, les modifications territoriales (fusion, annexion, changement de nom ou de désignation), permettant de savoir comment les localités se définissent, plus précisément, comment les autorités locales, entretiennent une stratégie d'autonomie municipale, cherche à susciter l'appartenance ou à développer l'identité collective.

[TABLEAU DES POPULATIONS]

Population des municipalités de la RMR de Trois-Rivières, 1961-2001					
Municipalités	1961	1971	1981	1991	2001
Bécancour	8 225	8 182	10 247	10 911	11 051
Cap-de-la-Madeleine	26 925	31 463	32 626	33 716	32 534
Champlain	1 516	1 510	1 510	1 610	1 623
Pointe-du-Lac	2 019	3 365	5 359	5 720	6 902
Saint-Louis-de-France	1 822	2 408	5 078	6 747	7 246
Saint-Maurice	1 644	1 648	2 089	2 195	2 292
Sainte-Marthe-du-Cap	1 739	2 541	4 817	5 798	6 162
Trois-Rivières	53 477	55 869	50 466	49 426	46 264
Trois-Rivières-Ouest	4 094	8 057	13 107	20 076	23 287
Wôlinak	24	24	44	104	146
RMR Trois-Rivières	8 225	8 182	10 247	10 911	11 051

La suburbanisation ne s'effectue pas en terrain neutre. Dans la plupart des cas, c'est dans un espace déjà approprié, habité qu'elle intervient. La zone suburbaine est déjà fragmentée par l'existence de nombreuses entités villageoises indépendantes. On retrouve d'importantes inégalités entre les banlieues et on doit tenir compte des disparités sur une base territoriale : elles dépendent, dans une large mesure, du gouvernement local, de ses relations avec les promoteurs et l'État provincial, de sa politique d'aménagement et de développement, de son rapport avec les nouvelles populations. Le développement suburbain est responsable d'une activité conflictuelle à bien des égards. Nul doute que l'accroissement des populations suburbaines entraîne une réorganisation de la gestion locale, et à plus long terme une volonté d'actualiser les limites territoriales. Au niveau de l'agglomération, la suburbanisation attise la compétition entre municipalités, dans un contexte de responsabilités grandissantes qui incombent aux gouvernements locaux et de courses aux investissements industriels et commerciaux. Ces tensions se transportent souvent dans les rapports entre élus sous la forme de dispute territoriale.

Mes recherches de doctorat poursuivent trois objectifs :

- 1) cerner la suburbanisation comme phénomène géographique dans l'agglomération de Trois-Rivières;
- 2) relever la géopolitique métropolitaine (avec le gouvernement, et l'apparition de nouveaux cadres territoriaux notamment);
- 3) cerner la construction et l'expression de l'identité locale en contexte de suburbanisation.

[TITRE DE LA SECTION]

[CARTE DE L'AGGLOMÉRATION]

3. Suburbanisation dans l'agglomération de Trois-Rivières

Nous considérons la suburbanisation comme le développement urbain dans l'agglomération en dehors de la ville-centre. Elle naît d'une mobilité à trois niveaux :

- a) le dépeuplement des campagnes au profit des centres urbains;
- b) la mobilité des projets résidentiels, industriels et commerciaux (induit par les modifications des facteurs de localisation, par exemple);

[CARTE DES MIGRATIONS PENDULAIRES]

- c) les migrations journalière ou pendulaires (pour l'emploi, mais aussi pour la consommation et pour les activités sociales).

Ainsi, notre période étudiée, 1961 et 2001 est circonscrite (1) par la mobilité croissante des individus (la popularité de la motorisation individuelle), et (2) par la fusion forcée des municipalités de l'agglomération le 1er janvier 2002 (qui ordonnent le regroupement de la quasi-totalité des municipalités de l'agglomération).

Or, que se passe-t-il, physiquement, entre ces deux dates dans l'agglomération de Trois-Rivières? Je serais tenté de répondre que dans la ville-centre, pas grand-chose. Dans la banlieue cependant, la transformation est totale.

Voilà une comparaison entre deux époques, dans l'agglomération trifluvienne.

[CARTE ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE 1931-1961]

Revenons un peu dans le temps. Pour la période 1931-1961, on constate que :

- a) l'agglomération est fractionnée;
- b) la croissance se situe dans la périphérie immédiate de la ville-centre : plus on s'éloigne du centre, moins la croissance est marquée;
- c) à l'époque, la mobilité est moins grande et l'industrie demande une main d'œuvre abondante;
- d) la ville-centre connaît encore une bonne croissance.

[CARTE ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE 1961-1991]

Pour la période 1961-1991, on constate que :

- a) la ville-centre connaît une baisse de sa population;

[graphique à bandes comparant ville-banlieue]

- b) la croissance démographique remarquable en périphérie qui s'étend à une seconde couronne;
- c) l'agglomération est moins fragmentée (Bécancour, village-paroisse).

[GRAPHIQUE À BANDES : VILLE-CENTRE / BANLIEUE]

L'équilibre démographique ville-banlieue est particulièrement bouleversé, pour ne pas dire franchement inversé. Alors que Trois-Rivières compte pour la moitié de la population de l'agglomération en 1961, la banlieue a le double du poids démographique de la ville-centre en 2001.

[CARTES RÉSEAU ROUTIER]

Cette série de cartes témoigne également de la progression de l'étalement urbain dans l'agglomération de Trois-Rivières.

Le pont Laviolette, qui relie les deux rives du fleuve Saint-Laurent, est aussi un facteur de croissance des municipalités de banlieue de l'agglomération trifluvienne puisqu'il s'étend de Trois-Rivières-Ouest à Bécancour.

[TITRE DE LA SECTION]

4. Les modifications territoriales dans l'agglomération de Trois-Rivières

Dans l'actualité régionale, le développement des banlieues et les modifications territoriales sont des phénomènes liés depuis les années 1960. Au fur et à mesure que les municipalités de banlieue connaissent une croissance démographique, un développement industriel et commercial intéressant, et disposent encore d'espace pour l'implantation d'activités commerciales et industrielles, bref, plus ces banlieues prennent la couleur de la ville, entre en compétition avec celle-ci, plus elles sont séduisantes, plus on veut les regrouper, plus la ville-centre veut les annexer. À l'inverse, lorsque ces municipalités ne connaissent pas de croissance notable (démographique, économique) mais ont de sérieux problèmes de financement des infrastructures ou des équipements, elles deviennent moins attrayantes. Dans le cas de Trois-Rivières et Trois-Rivières-Ouest, la banlieue présentait peu d'intérêt avant 1960, alors qu'elle connaît des problèmes majeurs (et

coûteux!) avec son aqueduc et ses égouts. Après 1960, alors qu'elle accueille de plus en plus de projets domiciliaires d'envergure, et surtout un centre d'achats, les élus trifluviens reluquent vers l'ouest.

Dans ce contexte, l'image de la ville-centre conquérante (mais enfermée dans ses limites) et de la banlieue résistante est très bien entretenu. Il y a beaucoup de résistances des élus municipaux en banlieue à céder une partie de leur territoire ou même de fusionner avec la ville-centre. Est-ce l'esprit de clocher, une explication trop simple... La manifestation d'un comportement identitaire, d'appartenance, d'appropriation, du localisme? Peut-être...

C'est à travers les journaux que nous pouvons retracer le discours des acteurs locaux, et leurs interventions. À cet égard, les propositions de modifications territoriales constituent des circonstances exceptionnelles au cours desquelles une collectivité que rien ne lit au premier abord d'affirmer leur identité.

[TABLEAU DES MODIFICATIONS TERRITORIALES]

Liste des modifications territoriales dans la RMR de Trois-Rivières, 1961-2001	
Date	Modifications territoriales
30 décembre 1961	Annexion totale de Saint-Michel-des-Forges par Trois-Rivières
10 août 1963	Changement de nom et de désignation de Trois-Rivières-Ouest
28 novembre 1964	Annexion partielle de Trois-Rivières-Ouest par Trois-Rivières
9 octobre 1965	Fusion de 11 municipalités pour ériger la municipalité de Bécancour
11 février 1978	Fusion des municipalités de village et de paroisse de Pointe-du-Lac
11 décembre 1982	Fusion des municipalités de village et de paroisse de Champlain

La terminologie des types de regroupements a fortement évolué depuis les années 1960. Le Code municipal prévoyait l'annexion, un processus par lequel une municipalité pouvait amputer ou englober le territoire d'une autre pour le faire sien. Cela se faisait, mais rarement de gaieté : cela équivalait à abandonner sa municipalité ou une partie de celle-ci au profit d'une autre, souvent mieux nantis ou qui connaissait un meilleur développement.

La Loi des fusions volontaires de 1965 allait changer un peu la donne. On parle de fusion, donc de concertation entre les municipalités pour en arriver à un accord qui

satisfait les deux parties. Depuis, les lois furent modifiées, mais toujours en gardant cette idée de volontariat et en rejetant les regroupements imposés. Toutefois, la fusion, qui devait être un moyen mis à la disposition des municipalités qui partagent des services, des besoins et des intérêts communs, devient graduellement une fin en soi, un héritage qu'on se passe de gouvernement en gouvernement pour « régler les problèmes des municipalités ». C'est devenu un enjeu électoral de plus en plus délicat avec l'essor des banlieues, dont la plupart des dirigeants sont opposés aux fusions.

[TABLEAU DU NOMBRE DE MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC]

Petite parenthèse, on dit que les programmes gouvernementaux se sont montrés inefficaces dans la réduction du nombre de municipalités au Québec. Pourtant, ces dernières n'ont cessé de diminuer depuis les années 1960. Il ne faut pas oublier que le nombre élevé de municipalités au Québec fut un argument important du gouvernement du Parti Québécois en faveur des fusions forcées de 2002.

Nombre de municipalités au Québec par désignation, 1941-2001							
Années	Cités	Villes	Villages	Paroisses	Sans désignation	Autres	Total
1941	29	105	313	554	283	296	1580
1951	34	129	330	559	339	283	1674
1961	56	172	333	558	371	258	1748
1971	43	221	278	505	375	240	1662
1982	4	256	223	458	435	263	1639
1991	2	254	193	381	515	284	1629
2001	2	271	87	265	590	255	1470

[CARTE DE L'AGGLOMÉRATION DE TROIS-RIVIÈRES]

Cela dit, l'annexion ou la fusion a une longue histoire dans notre agglomération. Il faut dire que nous avons hérité d'une géographie un peu particulière. La rivière St-Maurice a longtemps été une frontière naturelle importante, tant physique que psychologique. Les collectivités madelinoises et trifluviennes ont évolué un certain temps parallèlement, même si l'industrialisation du début du siècle a favorisé la perméabilité des deux cultures. Quant à Trois-Rivières-Ouest, autrefois en endroit de villégiature (la Banlieue),

l'établissement d'un centre d'achats, le premier de la région, et la venue du pont, lui ont fait connaître une progression fulgurante depuis les années 1960; un développement envié et enviable.

Le débat s'amorce véritablement en 1961. L'annexion de St-Michel-des-Forges en 1961 est importante pour une bonne compréhension de l'histoire des regroupements dans la région. Il faut dire qu'à l'époque Trois-Rivières-Ouest, qui était connue sous le nom de Paroisse de Trois-Rivières, avait refusé l'annexion proposée par Trois-Rivières. Annexé St-Michel-des-Forges, dans le nord de Trois-Rivières, devenait en quelque sorte une mesure temporaire pour répondre à des besoins d'espace. Même si l'annexion de St-Michel-des-Forges fait l'affaire des deux municipalités à l'époque, puisque les Forges a un urgent besoin de service et Trois-Rivières de territoires, l'histoire retiendra que les promesses n'ont pas été remplies. Plusieurs résidents des Forges se plaindront longtemps que les services d'aqueduc et d'égout promis par le maire trifluvien J.A. Mongrain lors du référendum sur la question de l'annexion n'ont pas été livrés. Cela aura pour effet de rendre méfiant à toute proposition d'annexion ou de fusion de la part des autorités trifluviennes. C'est ce que nous appellerons l'effet des Forges.

En contrepartie, le regroupement municipal proposé par le ministre des Affaires municipales Pierre Laporte, connaît un gros succès sur la rive sud avec la création de Bécancour en 1965. Bien que fusionner onze municipalités relève de l'exploit (i.e. synchroniser la volonté de 11 maires, pour environ 60 élus), la carotte est immense : SIDBEC un complexe sidérurgique qui doit créer des centaines d'emplois et apporter des millions de dollars en investissements.

Il faut souligner que Trois-Rivières cherche désespérément depuis les années 1960 à étendre son territoire en prévision des futures industries, des institutions (Université, etc.) et des futurs développements domiciliaires : si tous ces projets s'installaient en banlieue, cela représenterait une perte foncière, et également un échec au plan du prestige. D'ailleurs, la ville de Trois-Rivières s'est dotée, dans l'enthousiasme des années 1960, d'infrastructures et de services pouvant desservir 100 000 habitants, partiellement utilisées par les habitants des villes voisines et dont elle voudrait bien partager les coûts avec les municipalités limitrophes. Le terme de villes-sœurs, utilisé de

façon intensive au début des années 1970, servira beaucoup le discours des dirigeants trifluviens qui voudront fusionner avec les deux villes voisines. Des quartiers entiers dans la paroisse Ste-Bernadette à Cap-de-la-Madeleine ou la Terrasse Duvernay à Trois-Rivières-Ouest sont érigés durant cette période.

Quels sont les principaux obstacles au regroupement des municipalités de l'agglomération? La lecture des journaux fait ressortir trois raisons principales : (1) mésentente sur le scénario; (2) mauvaise synchronisation des acteurs; (3) personnalités des dirigeants locaux. Trois éléments qui viennent colorer la géopolitique métropolitaine.

Entre 1960 et 2001, plusieurs scénarios seront proposés soit par le gouvernement, soit par les promoteurs locaux du regroupement, en général des élus trifluviens. Ainsi, on ne réussit pas à s'entendre sur le véhicule du regroupement. C'est-à-dire qu'on songe tantôt à une communauté urbaine, qui permettrait le partage des coûts des services d'agglomération, mais le maintien des municipalités autonomes, tantôt à la fusion, qui serait le regroupement pur et simple du territoire et des administrations. On s'interroge aussi sur la configuration des regroupements envisagés : la grande question doit-on considérer la rivière St-Maurice comme une barrière infranchissable? Évidemment, le scénario créant deux villes de part et d'autre du St-Maurice est plus séduisant pour les Madelinois que le regroupement avec la cité trifluvienne.

Les acteurs locaux, des élus pour la plupart, ne s'entendent pas sur la réalisation ou non du regroupement. Alors que les dirigeants trifluviens sont la plupart du temps d'accord sur cette possibilité, ils s'attendent à ce que le gouvernement se montre pro-actif dans le dossier : en d'autres termes, ils préfèrent de loin que la fusion soit une idée proposée par le ministère des Affaires municipales. L'opinion des décideurs madelinois sera plutôt flottante, quoique plutôt en défaveur de la fusion. Tandis que les élus ouesttrifluviens, qui dirigent la ville la plus dynamique aux plans économiques et démographiques, s'exprimeront progressivement contre toute forme de regroupement.

Enfin, la personnalité des élus de l'agglomération participera activement au débat sur la fusion dans l'agglomération. Bien qu'on ne puisse pas attribuer l'échec des tentatives de regroupements municipaux qu'aux élus, il est clair que les fortes personnalités qui ont animé les mairies des « villes-sœurs » au cours de cette période a eu une influence

certaine sur l'issue du débat. On pense aux Mongrain, Beaudoin et Leblanc à Trois-Rivières, aux Desrosiers, Beaumier et Croteau à Cap-de-la-Madeleine, et aux Cormier et Charest à Trois-Rivières-Ouest. Ils avaient leurs raisons, bien qu'ils n'arrivaient pas toujours à les asseoir sur des variables objectives et/ou mesurables. Les tensions entre les élus de l'agglomération sont palpables entre 1960 et 2002. Sur bien des aspects, nous sommes plus près de la guerre froide que de la bonne entente. Au début de la période, la population se montrait souvent en faveur de la position de leurs élus, leur démontrant ainsi une confiance exceptionnelle. Toutefois, nous avons progressivement vu les groupes de citoyens, puis les hommes d'affaires s'interroger sur la faisabilité d'un regroupement et les bénéfices que les citoyens, en affaire ou non, pourraient en tirer.

[TITRE DE LA SECTION]

5. Évènements de l'histoire récente

À l'exception de la fusion Baie-Comeau/Hauterive, réalisée sur la Côte Nord en 1982, le gouvernement n'avait jamais imposé de fusion avant 2002. C'est ainsi que le gouvernement prend les choses en mains dès 1999 pour projeter le regroupement en faisant fi des grands principes qui balisaient ses actions jusque là, et par le fait même le contraignait à l'inaction. La nouvelle ville de Trois-Rivières voit le jour le 1er janvier 2002. Alors que les dirigeants locaux, notamment ceux des banlieues, prétendaient que la population s'opposait fermement à toutes formes de regroupement, la nouvelle des fusions municipales décrétées par le gouvernement est plutôt accueillie avec indifférence et résignation.

[2 CARTES DE LA FUSION]

Les éléments nécessaires étaient enfin réunis :

- (1) l'implication du gouvernement provincial qui propose un scénario clair sans alternative (rejet du volontariat);
- (2) l'affaiblissement (ou l'inexistence – cela reste à vérifier) de l'ascendance des politiciens locaux sur les citoyens;
- (3) l'intérêt diminuant des citoyens pour la chose municipale.

Une meilleure connaissance de la suburbanisation et de la géopolitique métropolitaine dans les petites et moyennes agglomérations propose aussi une relecture des rapports entre les élus, le pouvoir et le territoire.