
Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines : quelles innovations institutionnelles ?

Serge Belley¹

École nationale d'administration publique

Les Communautés urbaines de Montréal et de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais ont été créées en 1970. Selon le gouvernement et les élus des villes centres, les communautés urbaines n'auraient pas mis fin aux problèmes qu'elles devaient contribuer à résoudre : étalement urbain, iniquités fiscales, absence de vision régionale en matière d'aménagement et de développement économique. Cet article décrit et analyse les innovations institutionnelles apportées par les communautés métropolitaines à la lumière de l'expérience des communautés urbaines.

Les Communautés urbaines de Montréal (CUM) et de Québec (CUQ) et la Communauté régionale de l'Outaouais (CRO) ont été créées le 1^{er} janvier 1970. Au cours de leurs trente années d'existence, elles ont fait l'objet, à maintes reprises, de remises en question, de querelles politiques et de modifications législatives. En dépit d'une existence tourmentée, elles sont tout de même à l'origine de plusieurs réalisations importantes, qu'il s'agisse de la modernisation des méthodes d'évaluation foncière et locative ou de l'amélioration des services et des équipements en matière de transport en commun, de gestion des déchets et d'assainissement des eaux.

Le destin des communautés urbaines pouvait difficilement échapper au tourbillon de la réorganisation municipale qui s'enclenche peu après le dépôt, en avril 1999, du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales². En effet, un an plus tard, le gouvernement dépose un Livre blanc³ dans lequel il annonce la disparition des communautés urbaines et leur remplacement par trois nouvelles instances supramunicipales. Si la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)⁴ et la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)⁵ verront effectivement le jour, celle prévue dans l'Outaouais ne sera pas créée. Le gouvernement opte plutôt pour la création d'une structure plus légère et unifonctionnelle qu'il désigne sous le nom de Commission conjointe d'aménagement de l'Outaouais (CCAO)⁶.

Au moment où s'amorcent les travaux de ces trois nouvelles institutions d'agglomération, il n'est pas inutile de rappeler les motifs qui sont à l'origine de la création

des communautés urbaines au Québec, de même que la nature des problèmes politiques et administratifs qu'elles ont connus. Ces motifs sont-ils les mêmes que ceux qui ont conduit à la création, trente ans plus tard, des communautés métropolitaines ? Ces dernières feront-elles face à des problèmes similaires à ceux qu'ont connus les communautés urbaines ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre dans cet article. Pour ce faire, notre réflexion s'articulera autour des cinq éléments qui structurent, selon nous, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dont la finalité est la régulation des enjeux métropolitains d'aménagement et de développement. Ces éléments sont le territoire sur lequel l'instance de régulation exerce sa juridiction, les compétences ou domaines d'intervention de cette instance, ses règles de représentation et de décision et ses sources de financement.

Des agglomérations urbaines à la fois « surgouvernées » et « sous-gouvernées »

Quels sont les principaux motifs⁷ à l'origine de la création des communautés urbaines en 1970 ? Au-delà de certains problèmes particuliers, comme l'inefficacité des services policiers à Montréal, les déficiences du transport en commun dans la région de Québec et la concurrence exercée par la Commission de la Capitale nationale (CCN) dans la région de l'Outaouais, plusieurs problèmes sont communs aux trois agglomérations.

Il y a, en premier lieu, la fragmentation municipale qui, en faisant de chacune de ces agglomérations un territoire

«surgouverné», rend difficiles la concertation et la planification régionale en matière de transport en commun, d'aménagement du territoire et de développement économique. Il y a, en second lieu, l'étalement urbain, conséquence de l'urbanisation accélérée des années 1950 et 1960, elle-même encouragée par les politiques gouvernementales, tant provinciales que fédérales, en faveur de l'extension du réseau autoroutier et de l'habitation de basse densité. Il y a, enfin, le déménagement, dans les nouveaux centres commerciaux et parcs industriels de la banlieue, des commerces et des industries implantés dans les quartiers, jusque là florissants, de la vieille ville. Abritant une proportion plus élevée de ménages à faible revenu, et déjà aux prises avec des problèmes de vieillissement de leurs infrastructures, les villes centres voient ainsi s'effriter progressivement leur assiette fiscale. À la fin des années 1960, dans les trois agglomérations urbaines, le poids démographique et économique relatif de la ville centre est en chute libre. Son poids politique connaîtra bientôt le même sort, si rien n'est fait pour renverser cette tendance⁸.

«Surgouvernées» sur le plan municipal, ces trois agglomérations urbaines, conclut le gouvernement, sont, par contre, «sous-gouvernées» sur le plan régional.

«Surgouvernées» sur le plan municipal, ces trois agglomérations urbaines, conclut le gouvernement, sont, par contre, «sous-gouvernées» sur le plan régional. Sa politique des regroupements municipaux volontaires n'ayant pas produit les effets voulus, le gouvernement opte finalement pour une régionalisation de certains services dans les trois agglomérations. Ainsi naîtront en 1970 les communautés urbaines.

Des solutions nouvelles à de vieux problèmes

Les communautés urbaines n'auraient donc pas mis fin aux problèmes qu'elles devaient contribuer à résoudre : étalement urbain, iniquités fiscales, absence de vision régionale d'aménagement et de développement. Quelles sont, en fonction des cinq éléments dégagés plus haut, les innovations institutionnelles apportées par les communautés métropolitaines et censées résoudre ces problèmes ?

Le territoire. Dans les trois agglomérations urbaines concernées, ce sont les limites géographiques et politiques

et non la réalité économique qui ont été prises en compte pour délimiter le territoire de juridiction des anciennes communautés urbaines. À Montréal, le territoire sera limité à l'Île de Montréal, alors que le développement économique et urbain la débordait déjà largement. À Québec, après avoir jonglé avec la possibilité d'étendre le territoire de la CUQ à la Rive-Sud, le gouvernement se ravise et ne retient finalement que la zone la plus urbanisée sur la Rive-Nord. Dans l'Outaouais, le territoire retenu doit faire contrepoids à celui de la CCN. Il comprend donc une importante zone rurale sise au pourtour de la zone urbanisée. Cette décision explique que cette communauté, dont le territoire est près de cinq fois plus étendu que ceux de la CUM et de la CUQ, s'appellera «régionale» plutôt qu'«urbaine».

À Montréal, comme à Québec, on constate rapidement que l'urbanisation se poursuit à l'extérieur des limites de juridiction des communautés. D'où la difficulté pour elles de planifier efficacement l'aménagement du territoire, le transport en commun et le développement économique. Dans l'Outaouais, c'est la difficile cohabitation des milieux ruraux et urbains qui conduira, vingt ans plus tard, soit en 1990, à l'exclusion des petites municipalités rurales de la CRO. Celles-ci formeront la nouvelle municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais et la CRO sera rebaptisée «Communauté urbaine de l'Outaouais» (CUO).

C'est pour pallier l'absence d'adéquation entre le territoire institutionnel des communautés urbaines et l'espace économique régional que les nouvelles communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et la CCAO ont hérité d'un territoire beaucoup plus étendu, correspondant *grosso modo* à celui de leur région métropolitaine de recensement.

C'est pour pallier l'absence d'adéquation entre le territoire institutionnel des communautés urbaines et l'espace économique régional que les nouvelles communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et la CCAO ont hérité d'un territoire beaucoup plus étendu, correspondant *grosso modo* à celui de leur région métropolitaine de recensement. À Montréal, la CMM inclut, outre la nouvelle Ville de Montréal, la nouvelle Ville de Longueuil, Laval et une dizaine de MRC situées dans la couronne nord et sud de l'Île de Montréal. Son territoire abrite un peu plus de trois millions d'habitants répartis dans quelque soixante-dix municipalités.

À Québec, en plus de la nouvelle Ville de Québec, la CMQ inclut la nouvelle Ville de Lévis et les MRC de l'Île d'Orléans, de la Côte-de-Beaupré et de la Jacques-Cartier, soit en tout environ 650 000 habitants répartis dans quelque 25 municipalités. Dans l'Outaouais, la CCAO, qui est chargée de déterminer les grandes orientations et les principaux axes d'intervention en matière d'aménagement et d'urbanisme⁹, exerce sa compétence unique sur le territoire de la nouvelle Ville de Gatineau et de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Son territoire abrite une population de quelque 250 000 habitants répartis dans huit municipalités.

Sur le plan territorial, les communautés métropolitaines apportent donc une innovation institutionnelle substantielle. Cette innovation était possible sans l'imposition des regroupements municipaux. Ces derniers ont réduit le nombre de municipalités, mais ont fait de certaines d'entre elles des joueurs beaucoup plus importants. Moins surgouvernées sur le plan municipal, les communautés métropolitaines pourront-elles exercer plus facilement et efficacement leurs compétences ?

Les compétences. Organismes multifonctionnels, les communautés urbaines s'étaient vu attribuer des compétences en matière d'évaluation foncière, d'aménagement du territoire, de transport en commun, de développement économique, d'assainissement des eaux et de gestion des déchets. À Montréal, la CUM s'était vu, de plus, attribuer la responsabilité des services policiers. Dans l'Outaouais, la CRO devait aussi assurer la production de l'eau potable. Les communautés se sont acquittées, dans certains cas plutôt mal que bien, de ces nombreuses responsabilités. Le plus souvent, ce sont les rivalités entre la ville centre et les villes de banlieue, ou entre le milieu urbain et le milieu rural dans le cas de la CRO, qui ont empêché les communautés d'assumer pleinement et efficacement leurs compétences.

En matière d'aménagement, par exemple, il faudra attendre une quinzaine d'années avant que la CUQ et la CUM adoptent leur premier schéma d'aménagement. Dans le cas de la CRO, ce sera huit ans. Les pressions des municipalités membres pour réaliser leurs objectifs de développement et les stratégies des promoteurs-constructeurs pour mettre en valeur leurs avoirs fonciers, sont au nombre des raisons qui retarderont l'accord des élus municipaux sur cette importante question. Aussi, lorsque les premiers schémas entreront en vigueur, le gros de la croissance urbaine aura déjà eu lieu et les promoteurs

auront largement tracé les lignes de force du développement. Quant aux moyens mis à la disposition des aménageurs des communautés pour appliquer les objectifs des schémas et contraindre les municipalités à s'y conformer, ils seront beaucoup trop timides pour renverser la vapeur.

Il en va un peu de même en matière de promotion et de développement économique où les objectifs et les efforts des municipalités entreront souvent en concurrence avec ceux des communautés. À Québec, la Communauté devra se résoudre à se départir de ses deux parcs industriels, aménagés à grands frais dans les années 1970. Elle délèguera aussi sa responsabilité en matière de promotion économique à un organisme indépendant, afin de la soustraire aux influences politiques.

Les réalisations des communautés auront plus de succès en matière d'évaluation foncière, de transport en commun, d'assainissement des eaux et de gestion des déchets. Des investissements importants seront consentis par les communautés pour améliorer la qualité de ces services qui s'avère franchement déficiente. Outre les services policiers à Montréal, ce sont ces services, dont le transport en commun, qui accapareront la plus grande partie du budget des communautés. L'augmentation rapide des coûts de ces services et son impact sur les quotes-parts assumées par les municipalités membres, obligeront toutefois les communautés à ralentir le rythme de leurs investissements dans ces domaines. Au tournant des années 1990, c'est la détérioration du contexte économique et la réduction des subventions gouvernementales (« réforme Ryan ») qui, en accentuant encore un peu plus l'étranglement budgétaire des communautés, les conduiront à prendre d'autres décisions impopulaires.

Des compétences assumées par les communautés urbaines, quatre le seront désormais par les nouvelles communautés métropolitaines : l'aménagement du territoire, le développement économique, la planification de la gestion des déchets ou des matières résiduelles¹⁰ et la planification du transport en commun. Elles héritent de plus de deux nouvelles compétences : le développement artistique et culturel et les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain. La CMM assumera aussi des compétences en matière d'assainissement des eaux, de planification du réseau artériel métropolitain, de logement social, d'assainissement de l'atmosphère et de promotion internationale. Quant à la CMQ, elle aura aussi compétence en matière de développement touristique.

Dans plusieurs cas cependant, comme l'aménagement du territoire, le développement économique et le développement artistique et culturel, il ne s'agit pas de compétences exclusives, mais bien de compétences partagées avec les villes et les MRC membres et les arrondissements des nouvelles villes. Les deux seules compétences exclusives des CM concernent les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain et la promotion économique internationale. On peut donc anticiper des tensions politiques, voire des conflits, entre ces différents niveaux institutionnels. D'autant que les résultats des premières élections à s'être déroulées dans les nouvelles grandes villes, notamment à Montréal et à Québec, ont bien montré que l'opposition entre l'ancienne ville centre et les anciennes banlieues, dont plusieurs sont devenues des arrondissements, est encore bien présente. La nouvelle Ville de Gatineau hérite, quant à elle, des compétences qu'assumait l'ancienne CUO.

Les deux seules compétences exclusives des CM concernent les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain et la promotion économique internationale. On peut donc anticiper des tensions politiques, voire des conflits, entre ces différents niveaux institutionnels.

Les CM ont jusqu'au 31 décembre 2006 (2005 dans le cas de la CMM) pour adopter leur schéma d'aménagement et de développement. Ce schéma devra notamment énoncer une vision stratégique du développement économique, social et environnemental du territoire métropolitain. Il remplacera les schémas existants. La nouvelle CCAO aura, quant à elle, jusqu'au 31 décembre 2003 pour adopter le document déterminant les grandes orientations, ainsi que les principaux axes d'intervention qui guideront la Ville et la MRC des Collines-de-l'Outaouais en matière d'aménagement et d'urbanisme.

En plus d'adopter un plan des grands enjeux économiques de développement de leur territoire, les CM devront établir un programme de partage de la croissance de la richesse foncière. Avec les schémas, ces deux outils de contrôle devraient permettre aux nouvelles CM de mieux orienter le développement de leur territoire et de partager plus équitablement les retombées fiscales. C'est du moins le pari qu'a fait le gouvernement. C'est toutefois lors des décisions « communautaires » entourant la détermination des objectifs et des modalités d'application de ces outils

qu'il sera possible d'évaluer la volonté politique réelle des acteurs municipaux de donner préséance à l'intérêt métropolitain sur les intérêts locaux. D'où l'importance des règles qui encadrent leur représentation politique et la prise de décision.

C'est toutefois lors des décisions « communautaires » entourant la détermination des objectifs et des modalités d'application de ces outils qu'il sera possible d'évaluer la volonté politique réelle des acteurs municipaux de donner préséance à l'intérêt métropolitain sur les intérêts locaux.

Les règles de représentation et de décision. Ces règles ont fait l'objet de plusieurs mécontentes à l'intérieur des anciennes communautés urbaines. Tour à tour, les villes centres et les villes de banlieue, ou encore les municipalités urbaines ou rurales dans le cas de la CRO, ont réclamé des amendements législatifs à ces règles pour que leur représentation soit mieux assurée au sein des instances décisionnelles (conseil et comité exécutif). Les motifs à l'origine de ces demandes de modifications étaient souvent les mêmes : meilleure adéquation entre la représentation politique et la taille démographique des villes, ou encore, entre la représentation politique et l'importance relative des quotes-parts versées par chacune. Qu'en est-il de ces règles dans les nouvelles CM et à la nouvelle CCAO ?

Le conseil de la CMM compte 28 membres : le maire et 13 conseillers de la Ville de Montréal, le maire et deux conseillers de Laval, le maire et deux conseillers de Longueuil, 4 maires de la Rive-Nord et 4 maires de la Rive-Sud. Le maire de Montréal est le président du conseil. C'est ce dernier qui désigne le vice-président. Les décisions sont prises à la majorité simple, sauf celles qui concernent l'adoption du budget de la Communauté et du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière et l'acquisition et la construction d'équipements ou infrastructures à caractère métropolitain qui requièrent une majorité des deux tiers des voix exprimées. Le comité exécutif compte, quant à lui, huit membres : les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil auxquels s'ajoutent trois conseillers de Montréal, un maire de la Rive-Nord et un maire de la Rive-Sud, lesquels sont désignés par le conseil parmi ses membres. Le maire de Montréal assume la présidence. Les décisions se prennent à la majorité simple.

Le conseil de la CMQ est composé de 17 membres : le maire et huit conseillers de Québec, le maire et quatre conseillers de Lévis et les trois préfets des MRC membres. Le maire de Québec en assume la présidence et le conseil désigne le vice-président. Les décisions se prennent à la majorité des deux tiers des voix exprimées. Sauf celles qui concernent l'adoption du schéma métropolitain, du plan des grands enjeux de développement économique et du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière qui requièrent, en plus, la majorité des voix exprimées des représentants de Lévis et celle des préfets. Le comité exécutif se compose de cinq membres : le président de la Communauté, le maire de Lévis et trois personnes désignées parmi les préfets et les conseillers municipaux membres du Conseil. Les décisions sont prises à la majorité simple.

Dans l'Outaouais, la CCAO est composée d'au moins huit membres et d'au plus 16 provenant en nombre égal des conseils de la nouvelle ville de Gatineau et de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Le maire de la nouvelle ville et le préfet de la MRC en sont membres d'office et occupent en alternance, pour une période de deux ans, les postes de président et de vice-président. Les décisions sont prises à la majorité simple.

Il est à souhaiter que ces règles de décision plus contraignantes ne conduisent pas à des solutions du type du « plus-petit-dénominateur-commun-acceptable », permettant à chacun des acteurs, comme ce fut souvent le cas dans les anciennes communautés urbaines, de réaliser, sans trop de mal, ses objectifs de développement.

Les règles de représentation et de décision en vigueur dans les nouvelles CM et à la CCAO montrent que le législateur a usé de prudence, jouant l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs. Si, théoriquement, les nouvelles villes de Montréal et de Québec possèdent un droit de veto au conseil de leur communauté, leur appui étant requis pour faire adopter les décisions¹¹, elles doivent, en contrepartie, obtenir l'appui d'autres acteurs politiques pour faire passer « leurs » projets. Sur les questions stratégiques, comme le schéma d'aménagement et les enjeux de développement économique à Québec, ou encore le partage de l'accroissement de la richesse foncière et l'acquisition et la construction d'équipements ou infrastructures à caractère métropolitain, tant à Québec qu'à

Montréal, les majorités requises obligeront l'ensemble des acteurs à des compromis. Il est à souhaiter que ces règles de décision plus contraignantes ne conduisent pas à des solutions du type du « plus-petit-dénominateur-commun-acceptable », permettant à chacun des acteurs, comme ce fut souvent le cas dans les anciennes communautés urbaines, de réaliser, sans trop de mal, ses objectifs de développement.

Les sources de financement. La question « qui paie et comment ? » a souvent été au centre des tensions et des conflits qui ont nui au bon fonctionnement des communautés urbaines. Ces dernières, dont les dirigeants n'ont jamais été élus au suffrage direct, n'ont jamais bénéficié, non plus, d'un pouvoir de taxation. Le principe « *No taxation without representation* » l'a toujours emporté. Sans légitimité politique et ressources fiscales propres, une instance « politique » a une capacité de régulation d'autant plus limitée que ses dépenses sont assumées par d'autres instances qui jouissent, elles, de ces ceux attributs. On ne se surprendra donc pas si la question du partage équitable des dépenses entre les municipalités membres soit revenue souvent dans les discussions entourant le fonctionnement des communautés urbaines. Sauf pour certains services, comme l'incinération des déchets, dont les coûts étaient répartis selon le principe de l'utilisateur-payeur, c'est essentiellement le potentiel fiscal des municipalités qui servait de critère pour l'établissement des quotes-parts versées par les municipalités.

Les investissements des communautés métropolitaines dépendront donc de la volonté de leurs dirigeants d'utiliser les pouvoirs dont elles ont hérité en matière d'acquisition ou de construction d'infrastructures ou équipements à caractère métropolitain, de logement social et de projets de développement.

Les communautés métropolitaines n'innovent pas beaucoup à ce chapitre. Tout comme les communautés urbaines, leurs dirigeants ne sont pas élus au suffrage direct et elles ne disposent par de pouvoir de taxation. Quant à leurs dépenses, de beaucoup inférieures, il est vrai, à ce qu'elles étaient¹², elles continueront d'être réparties entre les municipalités membres sur la base de leur potentiel fiscal. Les investissements des communautés métropolitaines dépendront donc de la volonté de leurs dirigeants d'utiliser les pouvoirs dont elles ont hérité en matière d'acquisition ou de construction d'infrastructures ou

équipements à caractère métropolitain, de logement social et de projets de développement. Le nombre et l'envergure de ces projets étant fonction des sommes d'argent, plus ou moins importantes, que générera le programme de partage de la croissance de la richesse foncière.

En conclusion...

À la différence des communautés urbaines, les nouvelles communautés métropolitaines sont avant tout des organismes multifonctionnels de planification, plutôt que de prestation de services. C'est notamment le cas de la CCAO dont la fonction conseil ne s'exercera, de surcroît, qu'en matière d'aménagement. La principale innovation institutionnelle demeure sans conteste leur territoire de juridiction qui correspond *grosso modo* à celui de la région métropolitaine. Mieux arrimée à l'espace socioéconomique, la fonction de planification des nouvelles communautés en matière d'aménagement et de développement devrait produire de meilleurs résultats que ceux auxquels sont arrivées les communautés urbaines.

Les deux autres innovations à signaler concernent la possibilité qu'elles ont d'intervenir en matière d'infrastructures ou d'équipements métropolitains et l'obligation qui leur est faite d'instaurer un mécanisme de partage de la croissance de l'assiette foncière. Si ces deux nouveaux outils ouvrent un potentiel d'intervention stratégique pour les communautés, son actualisation repose avant tout sur la volonté politique d'agir des élus municipaux qui siègent au sein des instances décisionnelles des communautés. Des élus, ne l'oublions pas, qui, s'ils sont moins nombreux, sont plus gros et dont la principale tâche, pour un grand nombre d'entre eux, consistera, au cours des deux ou trois prochaines années, à voir d'abord au bon fonctionnement des nouvelles grandes villes.

Comme quoi, le gouvernement ne se contente pas de créer de nouvelles instances de régulation et de fixer leurs règles de fonctionnement. En joueur intéressé, il participe aussi à la définition et à la régulation des enjeux d'aménagement et de développement des territoires métropolitains.

Il n'est pas sans intérêt de mentionner, en terminant, que le gouvernement du Québec s'est réservé la possibilité d'intervenir, à plusieurs moments, dans le processus de production, par les nouvelles communautés, de leurs poli-

tiques d'aménagement et de développement. Comme quoi, le gouvernement ne se contente pas de créer de nouvelles instances de régulation et de fixer leurs règles de fonctionnement. En joueur intéressé, il participe aussi à la définition et à la régulation des enjeux d'aménagement et de développement des territoires métropolitains. ■

Notes et références

- 1 Serge Belley est professeur à l'École nationale d'administration publique et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- 2 COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES (1999). *Pacte 2000*, Québec.
- 3 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Québec, avril, 131 p.
- 4 La CMM a été créée le 1^{er} janvier 2001 par la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (Projet de loi 134) adoptée en juin 2000.
- 5 La CMQ a été créée le 1^{er} janvier 2002 par la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (2000, chapitre 56), Québec, Éditeur officiel du Québec (Projet de loi 170), Annexe IV, chapitre VII.
- 6 La CCAO a aussi été créée le 1^{er} janvier 2002 par la Loi 170 à la suite d'une recommandation faite par le mandataire gouvernemental chargé de proposer des scénarios de regroupements dans l'agglomération de l'Outaouais. Plutôt qu'une communauté métropolitaine, jugée trop lourde, ce dernier propose, avec l'accord des maires, la mise sur pied d'une commission mixte d'aménagement et de développement. Voir sur ce point : *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais*, octobre 2000, p. 23.
- 7 Sur les motifs à l'origine de la création des communautés urbaines et leurs problèmes, voir notamment : Jacques GODBOUT (1971). « La formation de la Communauté urbaine de Québec et le rôle de l'État dans la structuration des pouvoirs locaux », *Recherches sociographiques*, vol. XII, n° 2, p. 185-225 ; Guy LORD, André TREMBLAY et Marie-Odile TRÉPANIÉ (dir.) (1975). *Les communautés urbaines de Montréal et de Québec. Premier bilan*, Montréal, PUM ; Jacques BENJAMIN (1975). *La Communauté urbaine de Montréal. Une réforme ratée*, Montréal, Les éditions de l'Aurore ; GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION (1976). *L'urbanisation au Québec*, Québec ; MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1981). *Une nouvelle communauté. La réforme de la Communauté urbaine de Montréal*, Québec ; COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA VILLE DE QUÉBEC (1986). *Pour faire le point*, Québec, et *Rapport*, Québec ; Serge BELLEY (1997). « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 3 (automne), p. 495-515 ; COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES. *Pacte 2000*, *Op. cit.*, p. 172-190.

-
- 8 Voir sur ce point : Caroline ANDREW, Jacques LÉVEILLÉE et Louise QUESNEL (1985). «Le pouvoir local et les stratégies de réalignement dans les centres urbains du Québec », *Anthropologie et sociétés*, vol. 9, n° 2, p. 117-150.
- 9 Loi 170, *Op. cit.*, Annexe IV, chapitre VII, articles 86 et 87.
- 10 Pour l'exercice de cette compétence, les décisions de la CMQ ne s'appliquent pas à l'égard de la Ville de Lévis.
- 11 C'est aussi le cas pour la Ville de Montréal au comité exécutif de la CMM.
- 12 Du fait que les services d'évaluation foncière, d'assainissement des eaux et d'exploitation des transports en commun assumés jusqu'ici par les communautés urbaines, auxquels s'ajoutent les services policiers dans le cas de la CUM, le seront dorénavant par les nouvelles villes de Montréal, de Québec et de Gatineau. Ainsi, en 2002, les budgets de la CMM et de la CMQ seront respectivement de 70 M \$ et de 4 M \$ seulement approximativement, comparativement à plus de 1 MM \$ et de 100 M \$ respectivement pour la CUM et la CUQ en 2001.