

Pouvoir municipal et développement urbain : le cas de Sainte-Foy en banlieue de Québec

François Hulbert

Volume 25, Number 66, 1981

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/021529ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/021529ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hulbert, F. (1981). Pouvoir municipal et développement urbain : le cas de Sainte-Foy en banlieue de Québec. *Cahiers de géographie du Québec*, 25(66), 361–401. <https://doi.org/10.7202/021529ar>

Article abstract

The rapid growth of the western suburbs of Québec City has resulted in the dismemberment of the parish, school and political divisions which formerly constituted the urban space. What has been created is a city based upon a discriminatory land use plan. Residential sectors exclude all other functions except that of a dormitory and limit to the periphery large apartment complexes and through traffic. Most activities are concentrated in the eastern half of the municipality with open space and communal accommodations limited to the most sparsely settled areas. This urban development plan translates a political choice realized by zoning policies, supported by local politicians whose dominant position gradually came to be the expected norm.

The threats of such a position to the quality of life gave rise to the urban conflicts of the 1970's. These conflicts, frequently foreseen and sometimes taken over by city officials, resulted in the redefinition, by citizen groups, of neighbourhood boundaries for the purpose of progressively regaining control of their living environment. This activity in which the author was intimately involved resulted in socially useful knowledge which gave political clout to those who developed it. This exercise in applied geography, growing out of political necessity, illustrates well the role that the discipline can play and the strength of the information and social action which it can generate.

POUVOIR MUNICIPAL ET DÉVELOPPEMENT URBAIN : LE CAS DE SAINTE-FOY EN BANLIEUE DE QUÉBEC (1^{re} partie)

par

François HULBERT

Département de géographie, Université Laval, Québec, G1K 7P4

RÉSUMÉ

La rapide croissance de la banlieue ouest de Québec a peu à peu démembré les cadres paroissial, scolaire et politique dans lesquels s'est formé l'espace urbain. Il en résulte une ville basée sur un schéma discriminatoire de l'utilisation de l'espace, délimitant des secteurs résidentiels excluant toute autre fonction que celle de zone dortoir et rejetant à leur périphérie les grands ensembles domiciliaires et la circulation de transit, concentrant la plupart des activités dans la moitié est et les équipements communautaires et espaces verts dans les zones les moins densément peuplées. Ce schéma d'urbanisation traduit un choix politique concrétisé par les plans de zonage, entretenu par le discours dominant et qui peu à peu s'est inscrit dans les mentalités au point de devenir la norme.

Les menaces sur le cadre de vie ont conduit aux luttes urbaines des années 70; celles-ci, le plus souvent récupérées par le pouvoir municipal, ont peu à peu amené un groupe de citoyens à redéfinir le cadre des quartiers dans le but d'une réappropriation progressive de son milieu de vie. Cette démarche, à laquelle l'auteur s'est associé, a permis de créer un savoir socialement utile, devenu pouvoir aux mains de ceux qui l'ont élaboré. Cette pratique d'une géographie appliquée, née d'une action politique, montre le rôle que peut jouer cette discipline et la capacité d'information et d'action qu'elle renferme.

MOTS-CLÉS : Pouvoir municipal, urbanisation, banlieue, quartiers, luttes urbaines, citoyens, participation, géographie et action, Sainte-Foy, Québec.

ABSTRACT

Municipal Power and Urban Development: the Case of Sainte-Foy, a Quebec suburb

The rapid growth of the western suburbs of Québec City has resulted in the dismemberment of the parish, school and political divisions which formerly constituted the urban space. What has been created is a city based upon a discriminatory land use plan. Residential sectors exclude all other functions except that of a dormitory and limit to the periphery large apartment complexes and through traffic. Most activities are concentrated in the eastern half of the municipality with open space and communal accommodations limited to the most sparsely settled areas. This urban development plan translates a political choice realized by zoning policies, supported by local politicians whose dominant position gradually came to be the expected norm.

The threats of such a position to the quality of life gave rise to the urban conflicts of the 1970's. These conflicts, frequently foreseen and sometimes taken over by city officials, resulted in the redefinition, by citizen groups, of neighbourhood boundaries for the purpose of progressively regaining

control of their living environment. This activity in which the author was intimately involved resulted in socially useful knowledge which gave political clout to those who developed it. This exercise in applied geography, growing out of political necessity, illustrates well the role that the discipline can play and the strength of the information and social action which it can generate.

KEY WORDS: Municipal power, urbanization, suburbs, neighbourhoods, urban conflicts, citizens, applied geography, Sainte-Foy, Québec.

*
* *
*

Dans un article précédent traitant des espaces industriels de la région de Québec (Hulbert, 1976, p. 37), l'auteur invitait le géographe à redéfinir son rôle, à faire des travaux impliquant le chercheur dans son milieu, à refuser le processus technocratique qu'on impose aux citoyens. Ce nouvel article est un pas en ce sens, dans une géographie engagée; l'auteur cherche ainsi à démontrer qu'il est possible de faire une recherche non récupérée par le pouvoir technocratique, une géographie appliquée où le chercheur n'abandonne pas son travail aux organes du pouvoir, mais au contraire crée un outil au service d'un groupe de citoyens¹.

Nous présentons un apprentissage de recherche et une pratique de la géographie; pour le géographe impliqué dans le milieu urbain dans lequel il vit, les luttes urbaines auxquelles il peut être amené à participer sont riches d'enseignement et peuvent le conduire à reconsidérer la pratique de sa discipline. Ce précieux contact avec le « terrain » montre à quel point la géographie urbaine peut être une géographie politique. Le découpage de l'espace urbain en quartiers traduit la conception du développement d'un pouvoir municipal; celui-ci prend ses racines, sa force et sa faiblesse dans les quartiers via la représentation politique à l'Hôtel de ville. Le géographe ne peut escamoter une telle réalité, un tel débat dont la portée est vécue quotidiennement par les habitants; il doit au contraire tenter de comprendre les enjeux existants derrière le découpage de l'espace urbain et ses fins politiques. Nous montrerons comment les citoyens ont été sous-représentés au Conseil de ville alors que le développement urbain allait s'accroissant au fil des années; comment le cadre politique des quartiers et le développement urbain s'ignoraient, conduisant aux luttes urbaines des dernières années. L'ensemble de la démarche est un exercice de géographie appliquée par la restructuration des quartiers qui en est l'aboutissement (celle-ci fera l'objet d'un second article dans un prochain numéro de cette revue).

Nous n'épiloguerons pas sur la notion de quartier; le concept se définira tout au long de cet article, critères et éléments de définition seront tour à tour analysés et critiqués; le chercheur, impliqué avec un groupe de citoyens a « appris les quartiers » avec eux. Précisons simplement que l'objectif visé et la démarche utilisée permettent de parler de quartiers en termes de communautés de vie, de milieux d'appartenance susceptibles de susciter des solidarités et de mobiliser des énergies pour des projets communautaires.

Nous verrons d'abord comment sont nés les quartiers au cours des différentes phases de l'urbanisation de Sainte-Foy et le rôle essentiel de la paroisse comme base de l'organisation de l'espace. Le cadre politique qui a été artificiellement maintenu malgré les bouleversements de l'urbanisation nous conduira vers une redéfinition des quartiers dont le but avoué est de promouvoir un autre type de développement urbain. C'est en effet par réaction au développement des 30 dernières années qu'il faut considérer le travail de réflexion et d'action du groupe de citoyens et du chercheur qui y était associé. C'est en tant que membre du groupe, tantôt comme personne ressource, tantôt comme acteur à part entière dans des actions face au pouvoir municipal, que l'auteur a été



Source : Ville de Sainte-Foy

L'axe urbanisé Québec—Sainte-Foy Une partie du centre du plateau urbanisé de Sainte-Foy occupée au premier plan par des centres commerciaux et des édifices à bureaux (tour de la Poste à gauche, édifice du ministère de la Justice à droite) et au second plan par le campus de l'Université. À droite, le boulevard Laurier qui traverse Sillery (zone résidentielle verdoyante au second plan à droite) pour atteindre le centre-ville de Québec au fond.

À gauche, le boulevard Hochelaga, avec sa courbe vers le nord due à la poussée des centres commerciaux, et le quartier militaire.

amené à conduire cette recherche à partir d'une observation participante; dans une telle démarche, la part du vécu quotidien a largement contribué à l'analyse du cadre de vie des citoyens et de son évolution telle qu'elle est présentée dans cet article. Il est le fruit d'une expérience de recherche-action où le terrain, espace vécu, s'enrichit de l'échange permanent entre des groupes de citoyens et le chercheur; le géographe peut ainsi mieux comprendre le milieu urbain, la perception qu'en ont ceux qui y vivent, le rôle des élus municipaux, les stratégies des uns et des autres, l'affrontement des intérêts et des besoins.

QUARTIERS, PAROISSES ET ÉVOLUTION DE L'URBANISATION

Selon les activités considérées, trois cadres de gestion peuvent être définis :

- le cadre paroissial, sur lequel se greffent des activités sociales, de loisirs et de sports;
- le cadre scolaire (niveau des écoles de quartier);
- le cadre municipal, soit le quartier représenté par un conseiller à l'Hôtel de ville.

(Il y a des élections à ces trois niveaux : marguilliers au niveau paroissial, commissaires d'école au niveau scolaire, conseillers au niveau municipal; à chaque élection correspond un cadre spécial spécifique. Ces trois cadres ont subi des changements au cours de l'urbanisation, mais c'est le cadre politique (quartiers municipaux) qui a le moins évolué, restant le plus inadapté aux réalités urbaines qui se sont imposées depuis les années 50.

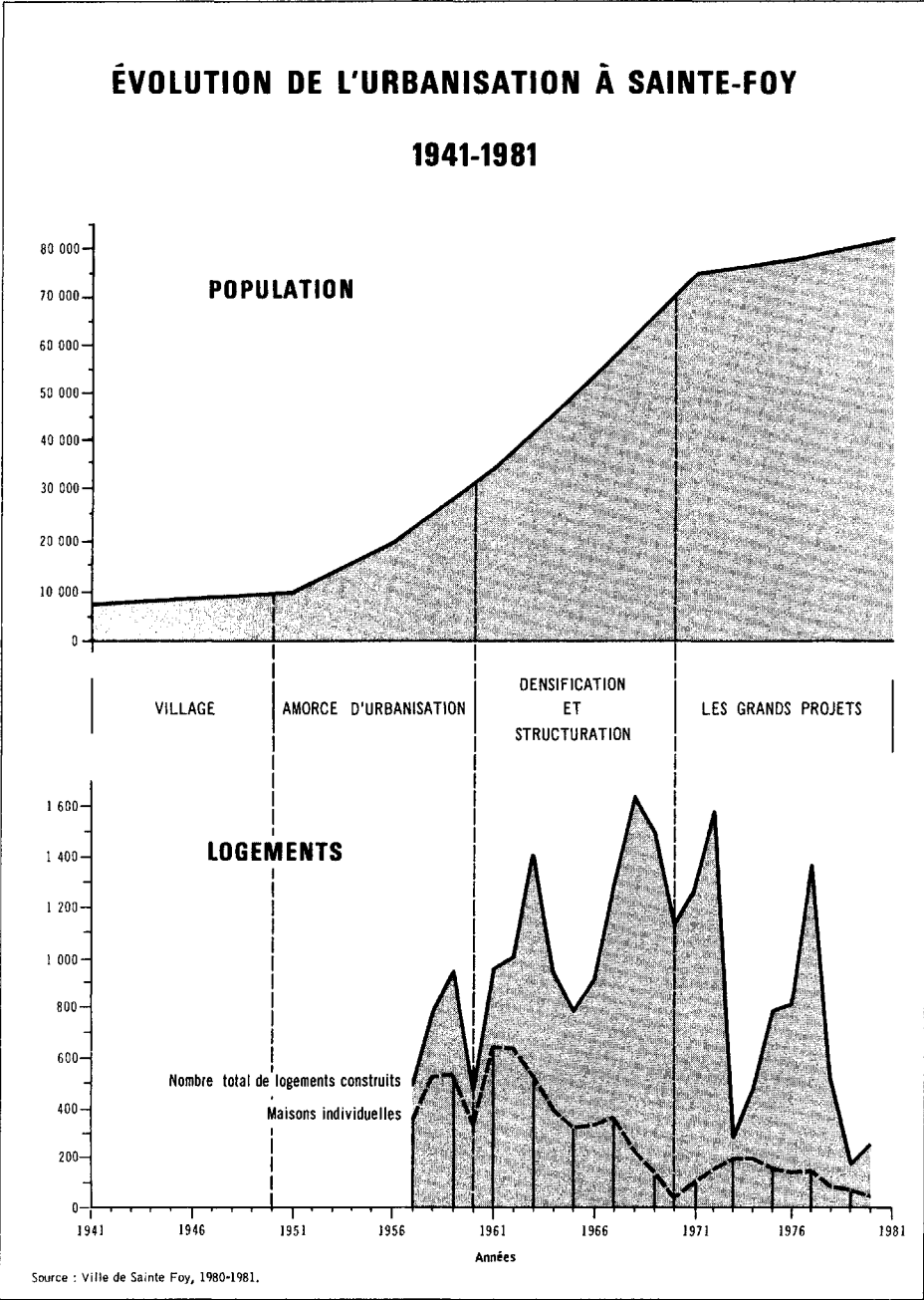
Alors que les paroisses ont été créées au fur et à mesure des développements résidentiels, leur nombre passant de 1 à 10, celui des secteurs scolaires² est passé de 5 avant 1968 à 14 en 1972, alors que le nombre des quartiers est resté à 6 jusqu'en 1981 (dans les trois cas, le quartier Laurentien n'est pas considéré; ce vaste territoire a été annexé à Sainte-Foy en 1971). L'urbanisation galopante a pourtant fait passer la population de Sainte-Foy de 5 000 à 75 000 habitants entre 1950 et 1981 (figure 1). Nous verrons comment des quartiers démembrés par l'urbanisation et les grands équipements font souvent le jeu du pouvoir municipal, car ils permettent difficilement aux résidents de se regrouper pour une action commune, les empêchent d'avoir une prise de conscience collective et cohérente des problèmes de leur milieu et donnent aux élus municipaux la possibilité de manoeuvrer avec les contradictions qui en résultent.

Nous distinguerons trois phases de développement qui permettent de mettre en rapport l'évolution de l'urbanisation et les cadres territoriaux auxquels s'identifient les résidents :

- les années 50 où s'amorce une urbanisation de type banlieue à l'ouest de la ville de Québec;
- les années 60 où le boom démographique fait passer la population de moins de 30 000 habitants à plus de 60 000;
- les années 70 où, par sa politique de grands projets, le pouvoir municipal suscite les premières luttes urbaines.

La période d'avant 1950 est essentiellement rurale, malgré la présence de quelques noyaux de maisons d'ouvriers au « Village de Sainte-Foy » et au « Pont de Québec » (ouvriers travaillant à la construction du pont au début du siècle; voir la thèse de J. Delisle, 1981).

Figure 1



Les débuts de l'expansion urbaine : les années 50 (figure 2a)

C'est dans un territoire plus rural qu'urbain qu'en 1953 un premier découpage en quartiers est réalisé; opération capitale quand on sait qu'en 1981 les traits essentiels de celui-ci sont toujours en vigueur.

1. Les quartiers de 1953

Six quartiers furent créés alors que deux nouvelles paroisses venaient de naître : Saint-Thomas en 1950 et Saint-Yves en 1953³. Ces deux paroisses, liées à l'urbanisation qui se réalise dans le prolongement des secteurs résidentiels de Québec et Sillery, sont formées à même le territoire de la paroisse rurale originelle de Notre-Dame-de-Foy qui va ainsi voir son espace se réduire au fil des années, au fur et à mesure de l'urbanisation et de la formation de paroisses nouvelles. Les six quartiers de 1953 se nomment : Saint-Thomas, Saint-Yves, Laurier, Neilson, Notre-Dame et Sainte-Foy. Ce n'est pas ce découpage qui va orienter l'urbanisation et servir de cadre à l'organisation du territoire. Ce sont bien plus les routes rurales, les chemins de rangs et le cadastre en lanières qui vont jouer un rôle majeur⁴. Ce système agraire, et les grandes propriétés foncières des institutions religieuses, vont marquer toutes les phases du développement urbain. En 1958, 30% du territoire appartient aux communautés religieuses, à la commission scolaire ou au gouvernement; à elles seules les communautés religieuses en possèdent plus de 25% (Chambre de commerce, 1957; P. Laliberté, 1958; J. Desmeules, 1959).

2. Les terrains des institutions

Ces vastes espaces vont amener l'urbanisation à suivre « les lignes de moindre résistance, laissant inoccupés de vastes îlots constitués par les grandes propriétés, en particulier celles des institutions religieuses intouchables par tradition » (J.-C. Lahaye, 1969, p. 74). Dès la première phase de l'urbanisation ces terrains allaient faire problème en entraînant « un éparpillement anormal de la construction domiciliaire » (P. Laliberté, 1958, p. 2).

Les choses auraient pu évoluer différemment si le pouvoir municipal s'était appuyé sur les analyses et suggestions faites à l'époque. Dans son « Mémoire présenté à la Cité, à la Commission Scolaire et aux citoyens de Sainte-Foy » en 1957, la Chambre de commerce recommande « que la cité de Sainte-Foy fasse auprès des communautés religieuses qui détiennent de grands espaces de terrain inutilisés et actuellement non taxables, les démarches nécessaires pour que soient cédées à prix normal soit à la Cité, soit à des particuliers, ces superficies improductives qui empêchent l'expansion de la Ville, rendent difficile la fourniture des services municipaux et ne subissent pas l'impôt habituellement prélevé sur des terrains inutilisés »⁵. En fait cette recommandation ne fut pas appliquée et c'est surtout à partir des années 70 que ces grands espaces furent acquis par des promoteurs qui créèrent, par densification du tissu urbain, des enclaves socio-économiques sans rapport avec les quartiers limitrophes (R. Aubé, 1970; D. Morin, 1973; R. Légaré, 1972). Le pouvoir municipal n'a eu aucune politique pour que ces vastes terrains retournent à la collectivité. Une autre caractéristique de l'urbanisation est liée à la réserve de terrain acquise dès 1947 pour le campus de l'Université et qui repousse ainsi 1,5 kilomètre plus à l'ouest l'urbanisation, isolant par le fait même le quartier Saint-Thomas du reste de Sainte-Foy.

Figure 2

ÉVOLUTION DE L'URBANISATION À SAINTE-FOY QUARTIERS ET PAROISSES

AIRE D'AFFECTATION

	AGRICOLE ET/OU BOISÉE ET EN FRICHE (à l'intérieur des limites de Sainte - Foy)
	RÉSIDENTIELLE
	COMMUNAUTÉ RELIGIEUSE
	ADMINISTRATION SCOLAIRE ET GOUVERNEMENTALE (municipale, provinciale et/ou fédérale)
	ÉQUIPEMENT COMMUNAUTAIRE PAROISSIAL
	ÉQUIPEMENT COLLECTIF RÉGIONAL
	PARC INDUSTRIEL
	LES GRANDS PROJETS

ÉQUIPEMENT

	ÉQUIPEMENT ANTÉRIEUR À LA PÉRIODE	ÉQUIPEMENT INSTALLÉ DURANT CETTE PÉRIODE
MOTEL ET OU HÔTEL		
LIEU DE CULTE		
ÉCOLE		
HÔPITAL		
CENTRE COMMERCIAL DE QUARTIER		
CENTRE COMMERCIAL RÉGIONAL		
RÉSEAU ROUTIER		
VOIE FERRÉE		

LIMITE

	LIMITE DE PAROISSE
	LIMITE DE QUARTIER
	LIMITE MUNICIPALE

Figure 2a

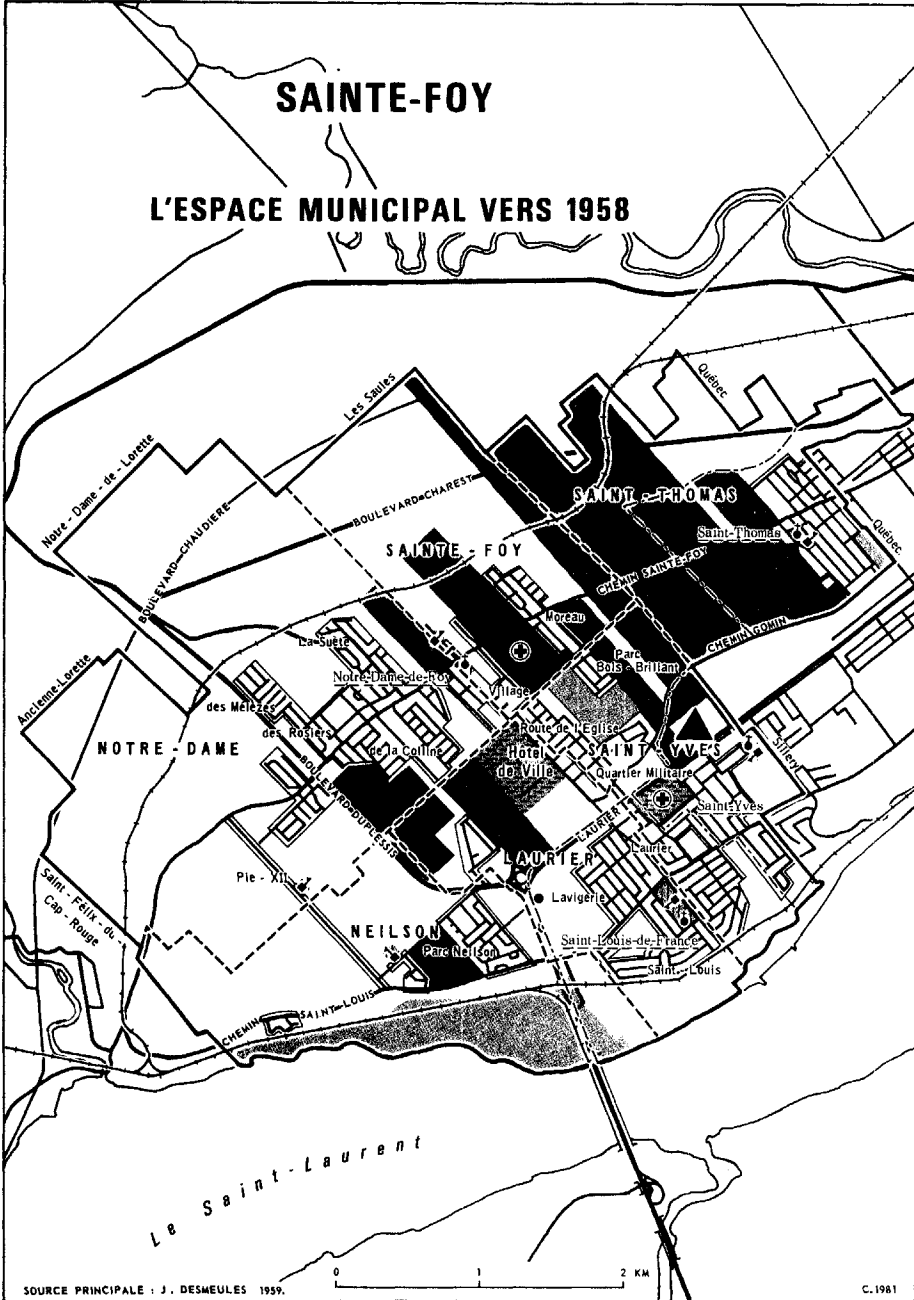


Figure 2b



Figure 2c

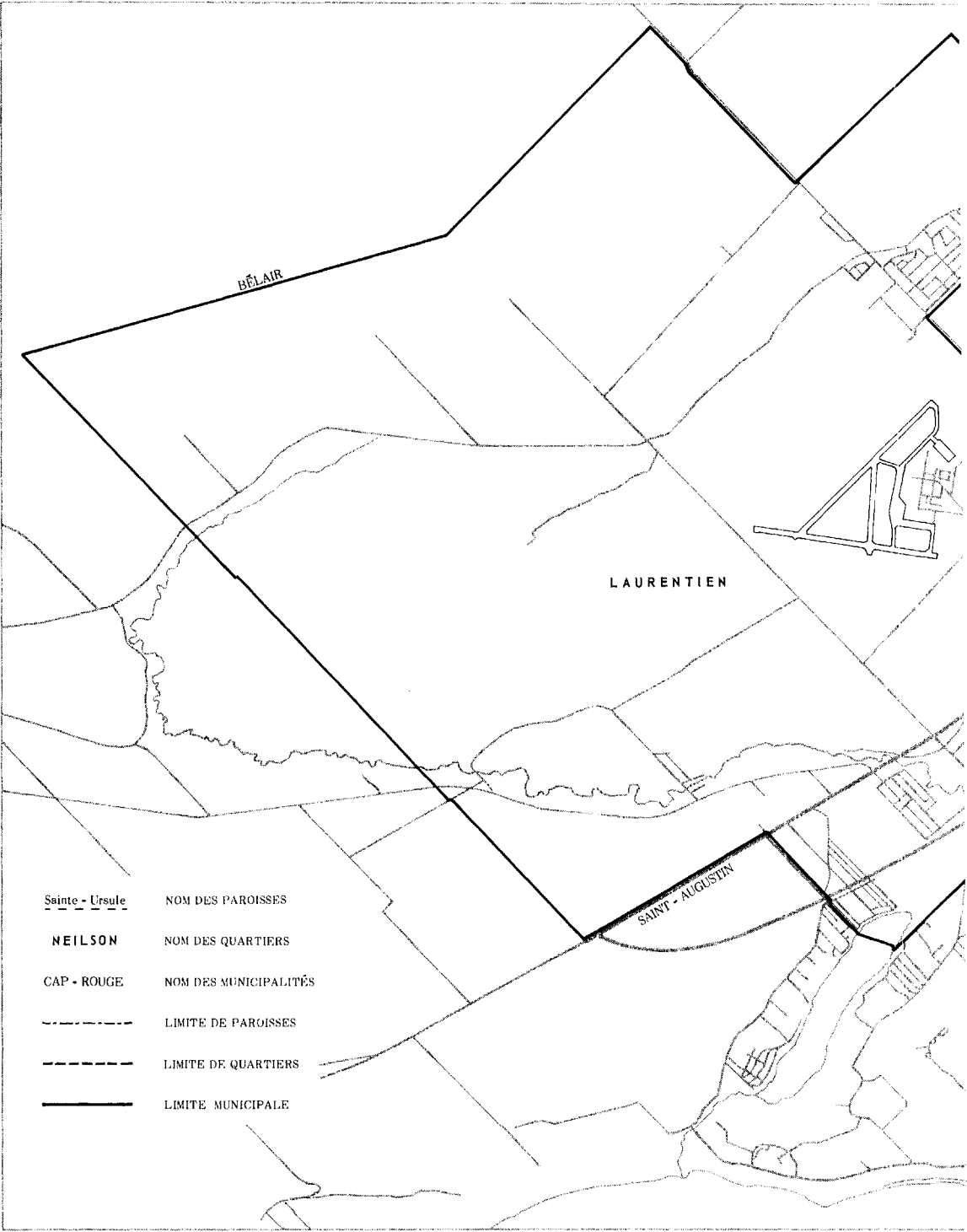


SAINTE-FOY

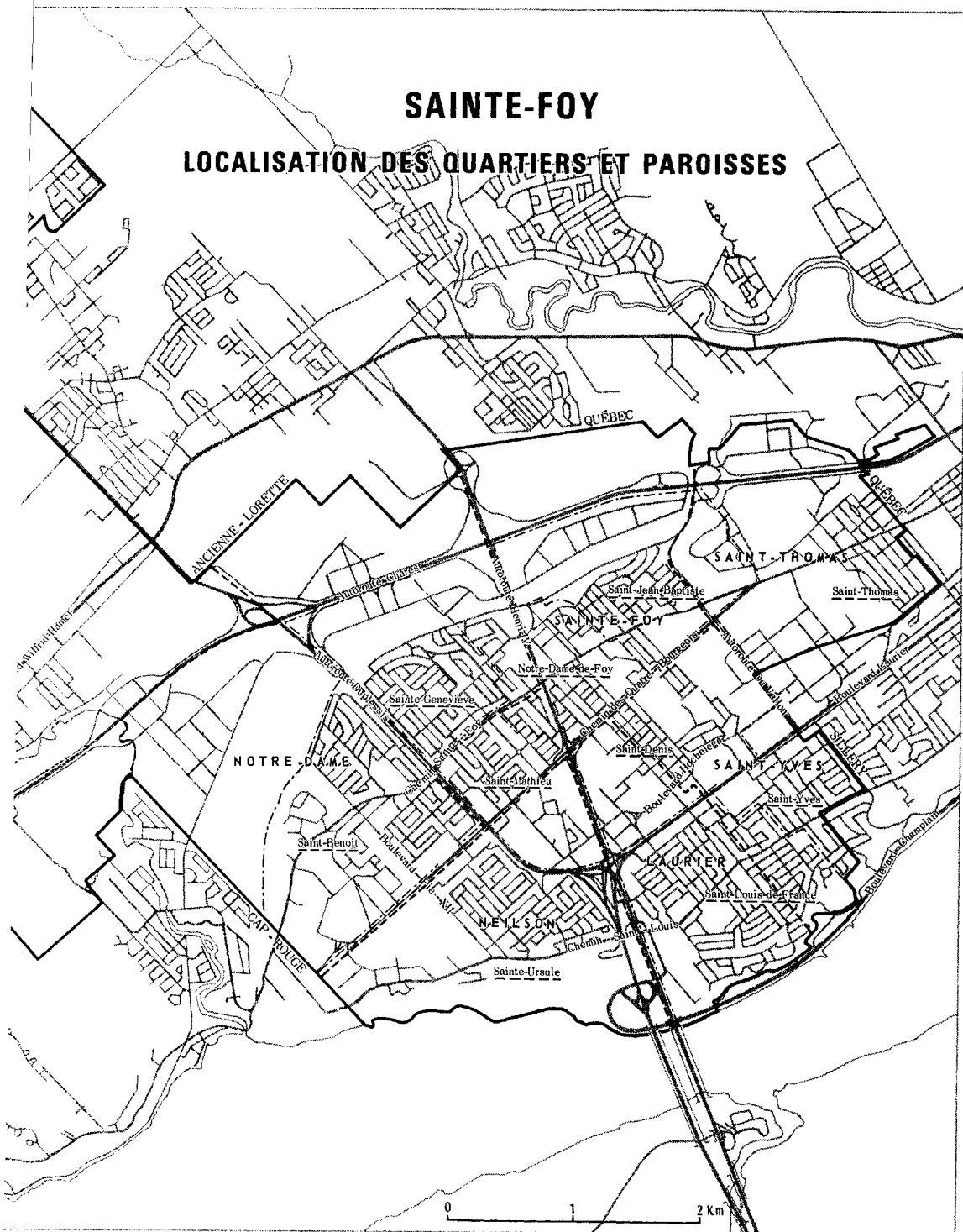
LE QUARTIER LAURENTIEN ET LES GRANDS PROJETS DES ANNÉES 70



Figure 2d



SAINTE-FOY **LOCALISATION DES QUARTIERS ET PAROISSES**



À la fin des années 50, les éléments fondamentaux qui structurent le paysage urbain actuel sont en place : le boulevard Laurier est ouvert depuis 1948, les grandes autoroutes (Duplessis, Henri IV, Charest) sont tracées entre 1956 et 1958, un grand centre commercial (Place Sainte-Foy) est ouvert en 1957 et un autre s'implantera à côté dès 1960. L'organisation de l'espace en fonction de l'automobile est déjà très marquée; il n'y a pas formation de quartiers, mais plutôt implantation d'îlots domiciliaires dispersés « au hasard des subdivisions de fermes, de la spéculation foncière et de l'idée passagère d'un entrepreneur » (Chambre de commerce de Sainte-Foy, 1957, p. 63).

3. Les zones urbanisées

Le développement de l'urbanisation, dans la première moitié des années 50, se fait dans le cadre de lots cadastraux, c'est-à-dire de parcelles étirées et axées perpendiculairement aux chemins de rangs. Ce système « d'ouvertures de rues » par des entrepreneurs crée une série de lanières résidentielles nettement isolées les unes des autres. Ce processus est particulièrement net dans le cas des axes Pie XII, Des Mélézes et Des Rosiers, De La Colline, De l'Église, Moreau).

Dans la seconde moitié des années 50, l'urbanisation s'étend par le prolongement et l'élargissement des premières lanières et la création de quelques nouveaux lotissements, tout aussi isolés les uns des autres que des parcelles résidentielles de la première phase d'urbanisation. L'ensemble prend l'allure d'antennes résidentielles axées essentiellement sur le Chemin Sainte-Foy et formant autant de fronts avancés d'une urbanisation sporadique qui se développe par bonds. Au sud du boulevard Laurier et à l'est de la rue de Lavigerie, un boom résidentiel important amène la création de la paroisse Saint-Louis-de-France en 1956; celle-ci déborde largement vers l'est la limite du quartier Laurier. Une implantation résidentielle plus modeste, le Parc Neilson, fait naître en 1959 la paroisse Sainte-Ursule.

À la fin des années 50, on peut schématiquement distinguer une dizaine de zones éparses de peuplement résidentiel essaimées dans des quartiers et paroisses mal définis pour contenir une urbanisation qui va s'accélérer; ce sont essentiellement, d'ouest en est, les zones suivantes (avec leur population approximative) : Pie XII (850), Parc Neilson (700), La Suète (2 100), Village de Sainte-Foy (1 350), Route de l'Église (1 300), Quartier militaire (900), Moreau (1 400), Laurier (2 800), Saint-Louis (1 900), Saint-Thomas (4 700) (J. Desmeules, 1959). Les secteurs résidentiels se sont développés sur un espace plus restreint que la paroisse (et à plus forte raison que le quartier) qui s'est généralement définie territorialement à la fin de la première phase d'urbanisation. Cela ne va pas sans conséquences sur la localisation de l'église et des équipements communautaires attenants. Pour la paroisse Sainte-Ursule, l'implantation de ceux-ci au sud du boulevard Neilson s'avérera peu à peu inadéquate avec le développement de la paroisse et du quartier au nord (où réside maintenant près de 60% de la population) et la vocation commerciale et de transit prise par le boulevard Neilson devenu ainsi une coupure au milieu du quartier. Un phénomène analogue s'observe dans le cas de la paroisse Saint-Mathieu qui s'urbanise d'abord au nord du Chemin des Quatre-Bourgeois dès la période 1954-1959, secteur qui se densifie au début des années 60; lorsque l'on crée la paroisse en 1964, l'église et les équipements communautaires doivent s'implanter au sud (Pointe-Saint-Mathieu) dans la partie la moins peuplée et qui l'est restée depuis, puisqu'à peine 30% des paroissiens y habitent aujourd'hui. De plus, en aménageant le chemin des Quatre-Bourgeois comme axe majeur de circulation, la coupure entre les deux parties de la paroisse n'a fait que s'accroître.

Ce phénomène de développement résidentiel en deux phases avec implantation d'équipements décentrés par rapport au territoire paroissial se continuera au début des années 60 dans le cas de Saint-Benoît : l'urbanisation se densifie au sud du chemin Sainte-Foy dans la période 1960-1964 avec création de la paroisse en 1963 et implantation de l'équipement communautaire correspondant dans ce secteur; cette localisation dessert mal la deuxième moitié de la paroisse (au nord du chemin Sainte-Foy) qui s'est densément urbanisée au cours de la période 1965-1969.

4. *Bilan des années 50*

Ni la paroisse, ni le quartier tel que défini en 1953, n'ont été un cadre adéquat de planification et d'orientation de l'urbanisation. Le règlement de zonage établi en 1958 (règlement n° V267, 17 juin 1958, 27 p.) divisait l'espace en zones et précisait certaines règles de construction; il vint normaliser des tendances déjà bien inscrites dans le paysage, entériner des droits acquis et des valeurs foncières; ne s'appuyant pas sur un plan d'urbanisme, ce n'était pas l'outil adéquat et suffisant pour maîtriser le développement urbain. « Basé beaucoup plus sur des aspects du passé de Sainte-Foy que sur des précisions futures, il est vite devenu désuet d'où la nécessité d'apporter sans cesse des amendements rarement justifiés par des règles d'urbanisme, mais plutôt par les lois de la spéculation. Le plan de zonage de 1958 inadapté à l'évolution de la ville n'a que très peu orienté le développement urbain de Sainte-Foy » (L. Maurice Laplante, 1971, p. 26). Cette maîtrise est pourtant vue comme une nécessité par plusieurs; diverses études démontrent que le Conseil municipal n'a pas la situation en main et ne conduit pas le développement urbain⁶.

Le découpage politique des quartiers de 1953 et le fait que chaque conseiller municipal souhaite le développement de son propre quartier invitaient à cet éparpillement de l'urbanisation qui, durant la période des années 60, allait devenir une course au remplissage urbain, via des projets soumis à la Ville par des promoteurs, au gré des terrains qu'ils avaient acquis dans le cadre du parcellaire rural non remembré à des fins urbaines; toute l'urbanisation de Sainte-Foy est ainsi orientée nord-ouest sud-est comme le montre bien une carte du quadrillage des rues. Les taches urbaines sporadiques, nées au cours des années 50, vont peu à peu se rejoindre sur les marges des quartiers et des paroisses, par bourrage progressif des interstices vacants.

Les élus municipaux ne se sont pas donné les outils qui leur auraient permis de contrôler la croissance urbaine qui s'annonçait avec vigueur dès la fin des années 50. Ils ont au contraire laissé libre cours aux forces économiques et spéculatives pour décider de l'utilisation de l'espace; choix réaffirmé par l'absence de plan d'urbanisme, le maintien du règlement de zonage de 1958 jusqu'en 1970 et par le maintien de la structure de quartier définie en 1953.

Un choix de développement : les années 60 (figure 2b)

Durant cette période, où la population de la ville va plus que doubler, le réseau des paroisses s'établit, le développement domiciliaire est marqué par l'apparition de grands ensembles à logements multiples et les fonctions industrielles et commerciales se définissent.

1. *Paroisses et quartiers*

Cinq nouvelles paroisses vont voir le jour dès la première moitié des années 60 : Sainte-Geneviève (1960), Saint-Denis (1961), Saint-Benoît (1963), Saint-Mathieu et

Saint-Jean-Baptiste (1964). L'ensemble du territoire de Sainte-Foy se trouve ainsi découpé comme il l'est actuellement. Malgré ces créations nouvelles, qui s'appuyaient sur des développements domiciliaires considérables, le Conseil de ville ne procède en 1967 (la population atteint alors 53 000 habitants) qu'à des amendements limités à la carte des quartiers (règlement 1164)⁷ : le même nombre de quartiers subsiste, maintenant une sous-représentation des citoyens au Conseil de ville. Quartiers et paroisses deviennent deux réalités qui s'ignorent. Les prolongements des quartiers Laurier et Saint-Yves sont maintenus au nord du boulevard Laurier et des centres commerciaux, bien qu'une nouvelle paroisse y ait été créée en 1961 (Saint-Denis). La Pointe Saint-Mathieu, isolée du reste du quartier Neilson par l'autoroute Duplessis, s'y trouve pourtant rattachée; la partie nord de la paroisse dont elle fait partie (Saint-Mathieu) se trouve liée au quartier Sainte-Foy; ce quartier s'étire d'est en ouest regroupant une paroisse (Saint-Jean-Baptiste) et deux morceaux des paroisses Notre-Dame-de-Foy et Saint-Mathieu, l'ensemble étant coupé par l'autoroute Henri IV. Enfin, les paroisses Sainte-Geneviève et Saint-Benoît sont regroupées dans un immense quartier, le quartier Notre-Dame⁸; celui-ci englobe aussi le secteur nord-ouest de la paroisse Notre-Dame-de-Foy. Cette réalité, toujours actuelle en 1981, aboutit au fait que les citoyens en général ne connaissent pas le quartier municipal dont ils font partie; c'est ce qui est ressorti clairement dès les premières rencontres avec les résidents des différents quartiers; ceux-ci ont plutôt la paroisse comme cadre de référence ou éventuellement le secteur scolaire, unité plus petite dont il sera question plus loin. « Ce fut le découpage en 11 paroisses, par l'archevêché, qui eut le plus d'incidence sur le développement et sur le mode de vie des gens » (R. Légaré, 1972, p. 12; le quartier Laurentien est considéré comme la onzième paroisse).

2. *Les grands traits de l'urbanisation*

Vers le milieu des années 60, le type de développement domiciliaire commence à évoluer (figure 1). Alors que la maison individuelle a été à la base de la formation des paroisses⁹, celles-ci une fois établies ont vu s'implanter des édifices à logements à leur périphérie qui se trouve être le plus souvent la bordure des grands axes routiers. Au début des années 70, le Développement Bon Pasteur, près du boulevard Henri IV, ou les Jardins du Vallon, près de l'autoroute du même nom, continuent ce même schéma.

Bien différente est l'urbanisation sporadique, rappelant un peu celle du plateau de Sainte-Foy des années 50 qui, dans les années 60, commence à toucher ce qui allait devenir le quartier Laurentien (figure 2c). Un petit secteur de maisons individuelles se bâtit dès 1960 : Jouvence (une demi-douzaine de rues orientées dans le sens du parcellaire rural préexistant); deux secteurs du même genre apparaîtront plus à l'est (Champigny) au début des années 70. Le secteur nord (Chauveau) accueille quelques nouveaux résidents, tout comme certains rangs qui s'urbanisent peu à peu. En annexant ce vaste territoire en 1971, la municipalité pensait continuer la croissance urbaine accélérée que la ville avait connue au cours des vingt années précédentes : « ... ce phénomène amena les autorités de la ville de Sainte-Foy à étendre son territoire et ainsi continuer son expansion » (R. Babin et R. Gosselin, 1974, p. 4). L'isolement de ce secteur de l'agglomération par rapport au plateau urbanisé de Sainte-Foy va se trouver accentué, durant les années 60, par le développement de la fonction industrielle dans l'axe du boulevard Charest (vallée de la Saint-Charles). Les zones industrielles se succèdent ainsi d'est en ouest de Québec à Cap-Rouge. Ce qui n'a pas été considéré c'est que cette tendance, se développant de façon continue et s'accompagnant de la mise en place d'un réseau autoroutier important, formerait une véritable barrière peu

compatible avec une urbanisation équilibrée du territoire régional. À Sainte-Foy, on a suivi « une tendance de l'industrialisation régionale à se diriger vers l'ouest » (Ville de Sainte-Foy, 1967; A. Morin, 1972).

Enfin, le boom résidentiel des années 60 s'accompagne du développement des centres commerciaux. Sur les 14 centres existants actuellement, un seul remonte aux années 50 (Place Sainte-Foy, 1957), 9 ont été implantés entre 1960 et 1970 et 4 depuis cette date¹⁰. La plupart de ces implantations se sont donc réalisées avant la création du service d'urbanisme de la ville qui date de janvier 1971; elles se sont faites au gré des terrains disponibles et des intérêts des promoteurs avec pour résultat que de vastes secteurs sont dépourvus de services commerciaux de base, tandis que d'autres sont écrasés par de vastes surfaces commerciales qui détruisent peu à peu la vie de quartier en dévorant sans cesse plus d'espace pour continuer à s'agrandir : c'est le cas de Place Laurier et Place Sainte-Foy par rapport aux paroisses Saint-Denis, Saint-Yves et Saint-Louis-de-France.

La localisation des équipements est faite au cours des années 60 : équipements communautaires basés sur la paroisse, équipements commerciaux axés sur le réseau routier, équipements industriels dans le prolongement occidental de la vallée de la Saint-Charles. Quand intervient en 1970 le premier plan de zonage basé sur un plan d'urbanisme et des règlements précis, il est trop tard pour orienter sérieusement le développement : le tissu urbain est déjà largement constitué, les habitudes d'amener sans cesse le zonage sont prises, les pressions des promoteurs et entrepreneurs auprès des élus sont choses admises, le développement spéculatif est de règle et le même type d'élus est au pouvoir. À partir de 1970, malgré un discours abondant sur la planification et l'aménagement, les choses ne vont pas fondamentalement changer. Le Conseil de ville servira plus d'intermédiaire et de tampon entre les « développeurs » et les citoyens qui de plus en plus vont contester la course à la croissance, certaines formes de développement et le coût grandissant des réalisations entraînant la hausse des impôts municipaux. Pour les élus, l'urbanisme et la planification sont du domaine réservé des experts qui mettent au point leurs projets dans le secret de l'Hôtel de ville. Les citoyens seront de plus en plus opposés à cette démarche et feront valoir d'autres besoins et d'autres priorités au niveau de leur quartier.

Les années 70 : grands projets et premières luttes urbaines (figure 2c)

L'annexion à Sainte-Foy du quartier Laurentien en 1971 coïncide avec la création du Service d'urbanisme. Dès lors ce service va se lancer dans l'élaboration de schémas d'aménagement, souvent avec la collaboration de firmes privées, mais toujours sans la participation des premiers intéressés : les résidents des quartiers; ceux-ci, parfois appelés à donner un point de vue tardif sur des plans déjà élaborés et vigoureusement défendus par la Ville, devront tantôt se mobiliser à la hâte pour en limiter l'importance et les conséquences, tantôt les accepter en l'absence d'autres alternatives ou de moyens d'action.

Le Service d'urbanisme va travailler dans la philosophie de croissance de la période précédente, même si celle-ci est remise en cause au niveau régional par le schéma d'aménagement de la communauté urbaine¹¹. L'immense espace qu'offre le quartier Laurentien est tout désigné pour permettre aux urbanistes municipaux d'exercer leur talent; il s'agit en effet « d'exploiter avec avantage le potentiel que représente ce jeune et immense territoire » (Rapport annuel du Service d'urbanisme de la ville de Sainte-Foy, 1971). Les rapports annuels ultérieurs font état de l'avancement des travaux :

étude du milieu, définition des grands objectifs de développement et des grandes vocations du territoire, élaboration de plans. Ces mêmes rapports annuels font état de cinq projets en cours : Pointe Sainte-Foy, « Collectivité nouvelle » (30 000 habitants prévus); Domaine Chaudière (10 000); secteur Champigny (20 000); secteur Chauveau (17 000) et centre-ville (complexe commercial, résidentiel et de bureaux)¹².

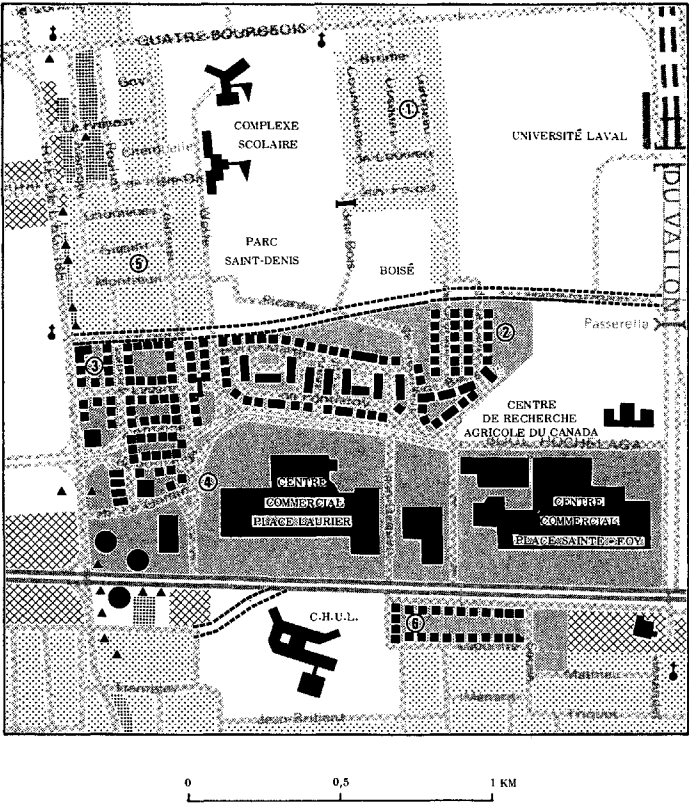
1. *Le colmatage urbain*

Parallèlement aux grands projets périphériques, l'urbanisation par remplissage intersticiel se développe. De grands espaces sont ainsi en quelques années occupés par des complexes domiciliaires qui, le plus souvent, resteront jusqu'à aujourd'hui sans équipements communautaires, sans espaces verts, sans accès adéquat au transport en commun et sans services commerciaux de voisinage. Signalons en particulier les Jardins du Vallon où s'entassent plus de 3 000 résidents, presque exclusivement des locataires, et le Développement Bon Pasteur (immeubles du Versant-nord) où un nombre comparable de locataires résident depuis 1973 (D. Morin, 1973). Le Domaine des Quatre-Bourgeois répond au même phénomène de densification résidentielle par utilisation des espaces libres : 500 personnes résident dans deux tours depuis 1977 et le projet d'ensemble en prévoit 3 000. Dans ce dernier cas, un mouvement d'opposition est né parmi les résidents des secteurs limitrophes quand ils découvrent que le zonage permet, pour des projets de plus de 100 logements, la construction d'édifices sans limite de hauteur, et que, de plus, une quarantaine de zones semblables (zone RC) saupoudrent l'espace urbain permettant le même genre d'opération, y compris dans des secteurs déjà construits où des démolitions sont donc possibles pour permettre un habitat plus dense. Le Conseil de ville se voit contraint de réduire de 16 à 12 le nombre d'étages des premiers édifices du Domaine des Quatre-Bourgeois; mais le comité formé par la Ville pour étudier le problème des zones RC ne remet pas en cause le principe de ce type de zonage qui permet aux promoteurs de réaliser des opérations immobilières d'envergure, même si le nombre relativement important de secteurs concernés peut amener des bouleversements notables dans plusieurs quartiers¹³. Le terrain de l'hôpital Laval, qui appartenait jusqu'en 1976 à la Congrégation des Soeurs de la Charité, est menacé d'une urbanisation similaire alors que le propriétaire fait les pressions nécessaires auprès des élus pour modifier le règlement de zonage en fonction du projet domiciliaire (400 logements) qu'il veut réaliser (Hôtel de ville, séance d'information du 2 octobre 1980); des résidents des secteurs périphériques se sont déjà réunis pour tenter de contrer ce projet et d'étudier les possibilités de garder ce terrain à des fins communautaires¹⁴. Mais c'est le projet de centre-ville qui a mobilisé la plus vaste opposition aux options d'aménagement du Conseil municipal tout en suscitant un regain d'intérêt des citoyens face aux problèmes urbains.

2. *L'opération centre-ville (figure 3)*

Présenté à la population en 1976, ce projet, déjà élaboré depuis deux ans (La Haye et Ouellet, 1974), va entraîner une levée de boucliers par ses aspects destructeurs vis-à-vis des zones résidentielles existantes. Déjà l'agrandissement des centres commerciaux au début des années 70 avait entraîné la démolition de plusieurs dizaines de logements dans la paroisse Saint-Denis et amené au fil des ans une détérioration de la qualité de l'environnement dans les secteurs périphériques. Cette fois-ci c'est une centaine de maisons individuelles (la plupart datant de moins de 20 ans) qui sont menacées de disparaître par la construction de plusieurs dizaines de tours de bureaux et logements, de nouvelles surfaces commerciales, de grandes percées routières et des

L'OPÉRATION CENTRE-VILLE



SOURCES: Ville de Sainte-Foy et travaux de l'auteur.

Zone d'intervention du projet

Habitat menacé de disparition

- MAISONS INDIVIDUELLES
- IMMEUBLES À APPARTEMENTS

Édifices intégrés

- COMMERCE ET BUREAUX
- NOUVEAUX AXES ROUTIERS

Zone périphérique

- HABITAT COLLECTIF
- HABITAT INDIVIDUEL
- ÉDIFICES À BUREAUX
- RUES FERMÉES
- MOTELS
- ▲ COMMERCE ISOLÉS
- ⋈ LIEUX DE CULTE

Implantation des divers comités de citoyens

- ① COMITÉ DE VIGILANCE DU PARC BOIS-BRILLANT.
- ② COMITÉ DE VIGILANCE DES RUES DE LA LOIRE ET DE GRENOBLE.
- ③ GROUPE DE CITOYENS DES RUES LANDRY ET LÉGARE.
- ④ COMITÉ DES CITOYENS DE SAINT-DENIS(SUD).
- ⑤ GROUPE DE CITOYENS DE SAINT-DENIS.
- ⑥ COMITÉ DU QUARTIER SAINT-YVES.

Figure 3

milliers de nouvelles places de stationnement s'ajoutant aux 6 000 déjà existantes. Les paroisses Saint-Denis, Saint-Yves et Saint-Louis-de-France se trouvent directement concernées par le projet.

La mobilisation collective et l'action commune seront rendues difficiles du fait du découpage de l'espace concerné en trois paroisses et deux quartiers, du manque de préparation des résidents concernés et de moyens mis à leur disposition, de l'ampleur et de l'urgence de la tâche à accomplir. La conséquence fut la multiplication des comités de défense et la parcellisation de la lutte. Le pouvoir municipal joua cette carte en refusant les assemblées de quartier qui auraient pu diffuser de l'information et faire naître une prise de conscience élargie autour du projet; il suscita au contraire la formation de petits groupes de citoyens plus faciles à manipuler et à confondre dans leurs contradictions. Ceux-ci eurent à manifester leur point de vue lors d'audiences publiques organisées par le Conseil municipal et qui mettaient les citoyens dans une situation évidente d'infériorité face aux élus et aux techniciens de l'Hôtel de ville qui avaient gardé en leurs mains l'essentiel de l'information et les moyens de la diffuser. Six groupes de citoyens représentant des secteurs concernés firent des interventions lors des audiences publiques; s'y ajoutèrent trois groupes représentant des secteurs d'activités (Chambre de commerce, Jeune chambre, Loisirs Saint-Denis) et un comité de citoyens à l'échelle de la ville (la Ligue des citoyens).

Devant l'opposition qui se développait, le Conseil municipal mit sur pied un comité consultatif formé de membres délégués par les divers groupes qui avaient présenté des mémoires lors des audiences. Cette manœuvre de récupération fit passer l'ensemble des luttes éparées sous le contrôle de la Ville. En effet, les citoyens ayant participé au comité reconnaissent volontiers qu'ils ont dû travailler pendant 15 réunions sous la pression des représentants de la Ville et qu'ils furent constamment sur la défensive face à un projet qu'ils ne désiraient pas et dont ils tentaient de limiter les effets au maximum. Sur 11 membres, la Ville était représentée par le conseiller du quartier et deux techniciens (ce nombre fut porté à quatre lors des réunions du 16 février et du 11 mars 1977); de plus, les représentants de la Chambre de commerce et de la Jeune chambre furent souvent absents (voir les procès-verbaux des réunions du comité).

Cette vaste opération (Ville de Sainte-Foy, 1976a et b; 1977b; F. Hulbert, 1977) a permis aux élus de faire accepter leur idée d'un centre-ville. Les citoyens oeuvrant au sein du comité consultatif, dont le rapport a été approuvé par le Conseil municipal, n'ont pu obtenir que la réduction de l'ampleur du projet initial et la restriction de son périmètre entre les boulevards Hochelaga et Laurier. Ce recul du pouvoir municipal a pu apparaître aux yeux de certains comme une victoire populaire; celle-ci n'est cependant ni complète, ni définitive, la Ville ayant réussi à faire endosser une bonne partie de son projet par un comité de citoyens qu'elle avait bien en main. Cette stratégie sera celle du pouvoir municipal au cours des années qui vont suivre, lui permettant de désamorcer certains problèmes tout en continuant le même type de développement urbain.

3. Stratégie du pouvoir municipal

Les plans de zonage et d'urbanisme, les plans de secteurs pour les grands projets et les règlements qui les accompagnent, peuvent donner l'impression que le pouvoir municipal planifie le développement. Or, en fait, par des règlements de zonage spécifiques, par des amendements fréquents à ces mêmes règlements, par les modifications circonstanciées à des plans d'ensemble, le pouvoir municipal adapte constamment l'espace aux besoins des investisseurs et sert de tampon entre eux et la population;

Tableau 1
Proportion des amendements au zonage
suite à une requête privée (%)

	<i>Ensemble de la ville</i>	<i>Ville sans le quartier Laurentien</i>
1973	63,6	76,9
1974	56,5	63,2
1975	77,8	82,4
1976	73,7	85,7
1977	56,3	68,2
1978	68,7	69,6
1979	47,6	50,0
1980	52,9	58,3

Source : Rapports annuels du Service d'urbanisme.

il adapte aussi le discours urbain aux nécessités de l'heure en récupérant les concepts de participation, d'environnement et de qualité de la vie : « nous sommes convaincus que le schéma d'aménagement du centre-ville améliorera la qualité du cadre de vie et de l'environnement au coeur de Sainte-Foy » (Ville de Sainte-Foy, 1976b, p. 2).

a) Fréquence des amendements au zonage

Celle-ci a été mise en évidence en 1976 (P. Kenniff, J. Morin, Quesnel-Ouellet, p. 44) : « pour la plupart des municipalités étudiées, la fréquence annuelle des amendements au règlement de zonage se situe entre 2 et 12. Dans deux municipalités cependant, on constate une fréquence qui semble exceptionnelle : Cap-Rouge, 250 amendements depuis 1968; Sainte-Foy, 77 amendements entre janvier 1971 et juin 1974 ». Cette fréquence, qui ne manque pas de frapper celui qui suit les réunions du Conseil de ville, ne s'est pas ralentie depuis : 23 en 1974, 18 en 1975, 19 en 1976, 32 en 1977, 34 en 1978, 21 en 1979, 17 en 1980 (Source : Rapports annuels du Service d'urbanisme). Ces amendements tendent à démontrer que le développement de la ville se fait au gré des circonstances ou des intérêts particuliers, d'autant plus que les modifications apportées sont surtout le fait de requêtes privées beaucoup plus que de recommandations émanant du Service d'urbanisme (tableau 1); on peut noter cependant que le quartier Laurentien, très vaste et moins urbanisé, est moins soumis aux pressions des requêtes privées.

Ces changements de zonage affectent la structure des quartiers; des rues résidentielles deviennent au fil des années commerciales, les maisons étant réaménagées, d'autres détruites, pour laisser la place à des aires de stationnement¹⁵ qui mordent de plus en plus à l'intérieur des quartiers. Il suffit de consulter la section zonage des rapports annuels du Service d'urbanisme pour constater la fréquence de ce processus qui touche particulièrement les chemins Saint-Louis, Sainte-Foy, des Quatre-Bourgeois, la route de l'Eglise, la rue Myrand et le boulevard Hochelaga.

b) Modifications aux plans d'ensemble

Ces changements de zonage touchent parfois de vastes espaces : c'est le cas du Domaine Chaudière et de la Base de plein air. Ces deux espaces étaient zonés industriels dans les années 60 (Ville de Sainte-Foy, 1967). La Base de plein air est née de l'acquisition par la Ville de gravières désaffectées, transformées en étang et vouées

à des fins récréatives depuis le début des années 70 (R. Poulin, 1974). Le parc industriel Chaudière (voir la carte officielle de la ville publiée en 1973) change en partie de vocation en 1978 pour devenir un quartier résidentiel (Domaine Chaudière) isolé entre l'autoroute Charest et l'avenue de la Chaudière appelée à connaître un trafic croissant pour desservir la municipalité voisine de Cap-Rouge. Ces réaffectations de l'espace multiplient les problèmes d'accessibilité, d'équipements collectifs et de services divers, mais répondent aux « tendances du développement » et aux pressions des promoteurs¹⁶.

La stratégie du pouvoir municipal consiste d'abord à assurer aux promoteurs la possibilité de réaliser leurs projets. Les opérations de « bourrages » des interstices urbains y répondent tout comme l'opération centre-ville où le pouvoir municipal préparait le terrain aux grands investisseurs (démolition de maisons, remembrement parcellaire, implantation de grandes infrastructures). Des plans d'ensemble se trouvent ainsi modifiés au gré des circonstances comme celui de Pointe Sainte-Foy avec l'implantation de l'édifice du ministère du Revenu : « la venue de ce projet à l'extrémité ouest du chemin des Quatre-Bourgeois nous a obligés à repenser l'aménagement de l'aire D où étaient prévus certains équipements de quartier dont un centre d'achat. Il nous a fallu réévaluer le réseau routier primaire afin de répondre adéquatement à la circulation automobile générée par ce projet. » (Rapport annuel du Service d'urbanisme, 1976, p. 26). Ce même processus s'observe dans le cas du boisé Maricourt (figure 4) où le Schéma directeur des espaces libres recommande d'aménager un parc (Ville de Sainte-Foy, 1979a, p. 62 et carte n° 12), alors qu'un avis de changement de zonage a été déposé en août 1980 pour permettre la construction d'édifices à bureaux. Comme dans le cas du terrain de l'hôpital Laval, seule l'opposition des citoyens des secteurs limitrophes freine le zèle des élus à répondre trop hâtivement à l'attente des promoteurs¹⁷.

Enfin, le grand projet de créer trois nouvelles paroisses pour accueillir 17 000 nouveaux résidents dans le secteur Chauveau du quartier Laurentien doit être abandonné après plusieurs années d'études du Service d'urbanisme, alors que pendant ce temps les 4 500 résidents du secteur attendaient les équipements de quartier : parcs et terrains de jeux, dessertes adéquates du transport en commun, classes nouvelles. C'est ce dernier besoin qui les mobilise en mars 1979 lors d'une pétition réclamant l'implantation des nouvelles classes dans le secteur Chauveau; en 1981 elles ne sont toujours pas construites et la Commission scolaire envisagerait maintenant d'ouvrir des classes dans les deux secteurs du quartier Laurentien. Cette opération démontre par les faits que ces deux secteurs sont en réalité deux quartiers distincts (figure 2c).

c) Pressions populaires et comités de citoyens

L'absence d'associations de citoyens et de comités de quartier autonomes et permanents laisse le champ libre à la Ville qui crée ses propres comités au gré des problèmes et des circonstances récupérant ainsi la plupart des mouvements de contestation. Cette pratique est devenue courante depuis le projet de centre-ville. Si les citoyens qui ont participé au comité de ce projet ont pu introduire dans le rapport (Ville de Sainte-Foy, 1977b) une série de recommandations sur l'amélioration du cadre de vie, ils ont dû aussi accepter un zonage permettant de nouvelles constructions et concentrations d'activités dans le secteur concerné. Alors que les recommandations touchant le cadre de vie, celles pour lesquelles ils se sont battus, n'ont toujours pas entraîné de réalisations, un groupe de promoteurs a pu construire depuis lors un édifice de dix étages avec bureaux, surfaces commerciales et 790 places de stationnement. Que peuvent faire les citoyens face à un projet de ce genre puisqu'il est conforme au rapport qu'ils ont signé ? En acceptant de participer à son élaboration, dans les conditions

SCHÉMA D'ORGANISATION DES ZONES RÉSIDENTIELLES

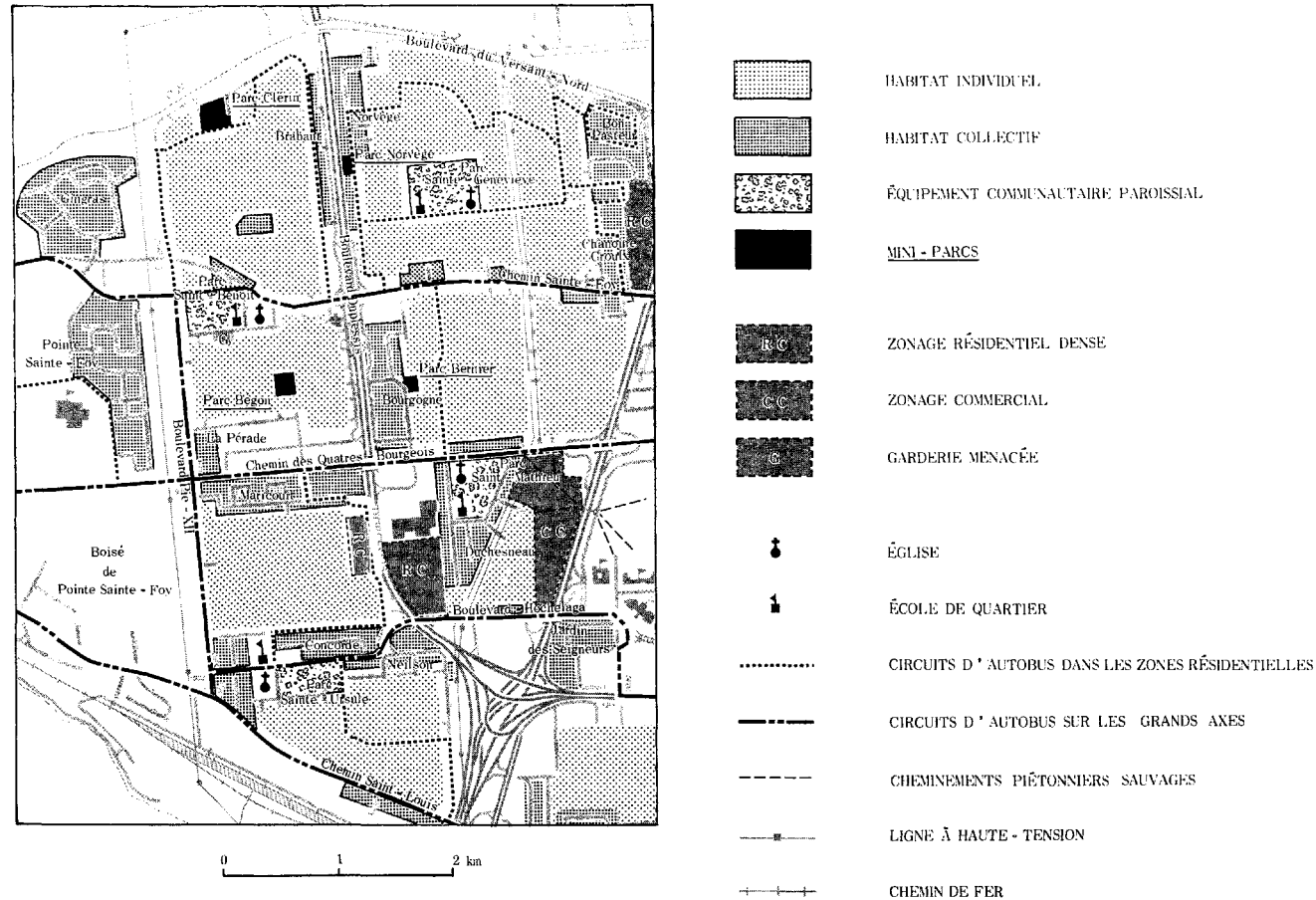


Figure 4

imposées par la Ville, ils ont fourni une arme à double tranchant que le pouvoir municipal utilise contre eux.

Ces comités sont le plus souvent formés à la hâte, sous la pression des événements et pour désamorcer une opposition grandissante (cas des zones RC, cas du projet de centre-ville). Peu représentatifs et mis sur pied quand les projets sont suffisamment élaborés, de sorte qu'ils ne peuvent être fondamentalement remis en cause, ces comités sont pris dans des contraintes telles qu'ils ne peuvent répondre à l'attente des citoyens. Ainsi, bien que le comité sur l'avenir de la Base de plein air ait recommandé son agrandissement (rapport déposé au Conseil de ville le 3 juillet 1979; Ville de Sainte-Foy, 1979c), en avril 1980, plus de 900 citoyens demandent un référendum sur l'emprunt de plus de 2,3 millions de dollars que le Conseil de ville s'apprête à faire pour acquérir les terrains nécessaires; celui-ci essuie un refus et la situation se trouve ainsi bloquée.

C'est pour éviter ce processus de blocage que le pouvoir municipal a adopté depuis quelques années la stratégie des comités qui lui a assez bien réussi jusqu'à maintenant, tout en lui permettant de s'attribuer les mérites d'un pouvoir qui favorise la participation (comités du centre-ville et des zones RC en 1977; comité sur la zone agricole en 1978; comité Neilson-Saint-Mathieu en 1979). Le comité sur le zonage agricole de la ville de Sainte-Foy a été formé, suite à une résolution du Conseil municipal, pour contrôler un mouvement de protestation qui visait à obtenir la levée du zonage agricole empêchant tout développement domiciliaire dans le secteur du rang Saint-Ange du quartier Laurentien¹⁸. Présidé par le conseiller du quartier, le rapport recommande le changement de zonage nécessaire à cette fin (Ville de Sainte-Foy, 1978b), mais il n'a jamais fait l'objet d'une décision au Conseil de ville.

C'est aussi pour prendre en main les inquiétudes croissantes des résidents de Pointe-Saint-Mathieu face à l'usage de vastes secteurs vacants (dont les terrains appartiennent à des promoteurs) qui les entourent (figure 4) que le conseiller du quartier Neilson met sur pied le comité de citoyens du secteur Neilson-Saint-Mathieu¹⁹. Comme dans le cas des zones RC ou de la Base de plein air, ce comité, formé uniquement de propriétaires résidant en maisons individuelles, fera des choix et des recommandations affectant une majorité de résidents locataires ou d'usagers de l'espace en général (Ville de Sainte-Foy, 1979b). Le pouvoir municipal fait ainsi légitimer par quelques citoyens « privilégiés » une conception du développement urbain conforme aux intérêts des « développeurs ».

L'appui tacite du pouvoir municipal à ces intérêts est parfois facilité dans des secteurs de la ville aux mains de quelques grands propriétaires et où les locataires, très largement majoritaires, sont inorganisés. C'est le cas du quartier Saint-Thomas où la proximité de l'Université amène une clientèle assurée et mobile : les petits logements se sont multipliés au cours des années 70 et les immeubles plus anciens, utilisés au maximum, parfois subdivisés, se dégradent; leurs propriétaires attendent probablement qu'un programme d'amélioration de quartier ou de rénovation urbaine leur vienne en aide. Cette évolution change la nature du quartier et de ses équipements : ainsi des deux écoles de Saint-Thomas, l'une a fermé au début des années 70 et la seconde est menacée du même sort suite à la baisse de la clientèle scolaire.

Les citoyens voient ainsi leur ville et leur quartier évoluer sans avoir la possibilité réelle d'intervenir efficacement. Le pouvoir municipal fait obstacle de toutes les façons possibles au développement autonome des luttes urbaines et aux besoins de transformations sociales qu'elles expriment. Il refuse de planifier le développement urbain en

Tableau 2
Quartiers et paroisses de la ville de Sainte-Foy, 1981

LES QUARTIERS JUSQU'EN 1981				LES PAROISSES	
Noms des quartiers	Population totale	Population électorale	Écarts de la population électorale par rapport à la moyenne* (%)		Population
1. Notre-Dame	16 700	10 800	+51,2	Saint-Yves	2 400
2. Sainte-Foy	12 350	8 350	+16,9	Saint-Denis	4 050
3. Neilson	11 050	7 250	+ 1,5	Saint-Mathieu	5 050
4. Saint-Thomas	10 100	7 500	+ 5,0	Sainte-Geneviève	5 870
5. Laurentien	8 950	5 800	-18,7	Saint-Jean-Baptiste	5 880
6. Laurier	8 300	5 480	-23,2	Notre-Dame-de-Foy	7 580
7. Saint-Yves	7 050	4 800	-32,7	Saint-Thomas	7 970
				Saint-Benoît	8 300
				Saint-Louis-de-France	8 900
				Ancienne-Lorette	8 950
				Sainte-Ursule	9 550
TOTAL	74 500	49 980		TOTAL	74 500

* Nombre moyen d'électeurs par quartier : 7 140

(Source : Ville de Sainte-Foy).

fonction des besoins et des aspirations de la masse des citoyens et avec leur concours actif. Ce refus correspond au refus des élus municipaux d'accepter un schéma régional d'aménagement et d'urbanisme et au rejet de toute contrainte supra-municipale au nom d'une plus grande autonomie du pouvoir local dont les citoyens font les frais. Ainsi se forme l'espace urbain aux mains d'élus jaloux d'un pouvoir qu'ils ne veulent partager ni avec leurs électeurs, ni avec l'agglomération dont ils font partie.

LE CADRE DE VIE DES CITADINS APRÈS 30 ANS D'URBANISATION

La carte des quartiers et paroisses (figure 2b) donne une idée de leur taille inégale; plus intéressante est leur comparaison démographique (tableau 2). Les écarts de population peuvent aller de 1 à 4 dans le cas des paroisses; même si on ne tient pas compte de la paroisse Saint-Yves (dont une partie est dans Sillery), l'écart varie du simple au double dans plusieurs cas. Ces écarts sont plus significatifs quand ils concernent les quartiers, puisqu'ils affectent alors d'autant la représentation politique des citoyens au Conseil de ville; or ces écarts sont du même ordre. Le cadre des quartiers et paroisses, très déséquilibré et sans concordance avec l'évolution de l'urbanisation depuis de nombreuses années, n'est qu'une facette de la réalité du milieu de vie des citadins²⁰; il faut considérer le problème des lieux d'activités, d'équipements et de services et de leur accessibilité.

L'accès aux activités et équipements (figure 2b)

L'accroissement de l'autonomie de la Ville en termes d'emplois n'exclut pas des déplacements quotidiens importants liés à l'organisation de l'espace urbain et au type

PARTIE NORD DE SAINTE - FOY EN 1966

Source: ministère de l'Énergie et des Ressources, service de la cartographie

photos: Q75910-255; 256; 257

échelle approximative: 1:40 000

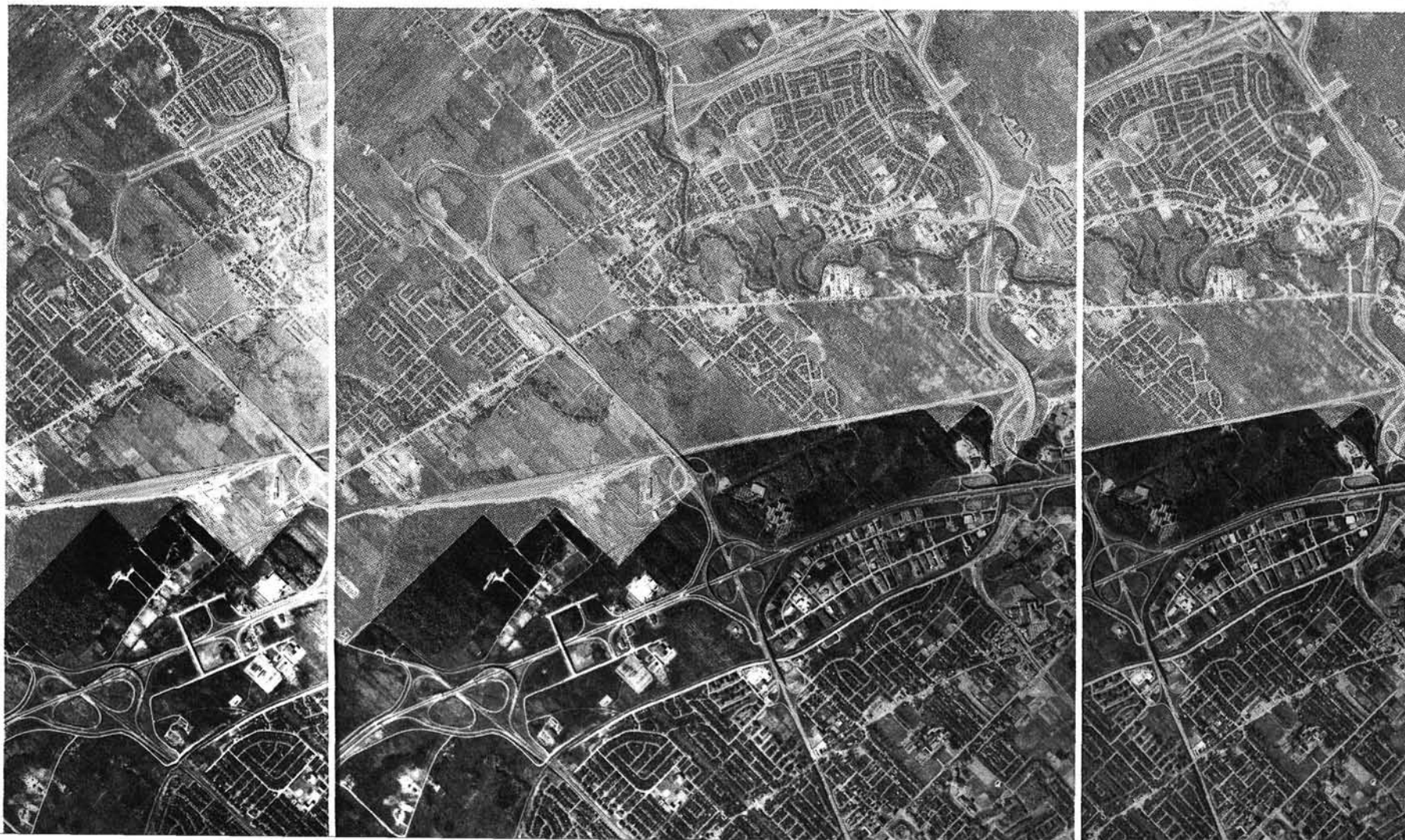


PARTIE NORD DE SAINTE - FOY EN 1975

Source: ministère de l'Énergie et des Ressources, service de la cartographie

photos: Q66197-64; 65; 66

échelle approximative: 1:40 000



d'urbanisation qui a prévalu depuis plusieurs années. Alors qu'en 1958, 68% des résidents actifs travaillaient à Québec (J. Desmeules, 1959), cette proportion de la population active travaillant à l'extérieur décroît constamment : 60% en 1969, 56,5% en 1973 et actuellement elle est estimée inférieure à 50%.

1. *La coupure est-ouest et les liaisons nord-sud*

Cette coupure se traduit par un déséquilibre général dans la répartition des emplois, des types d'habitation, des développements commerciaux et institutionnels. Le boulevard Henri IV sépare en effet un secteur est où se retrouvent l'université, les institutions d'enseignement, les plus grandes surfaces commerciales de toute l'agglomération, les deux hôpitaux de toute la banlieue ouest et les secteurs résidentiels les moins denses, d'un secteur ouest regroupant les plus grands ensembles d'habitations multifamiliales et des espaces en voie d'urbanisation. Environ 33 000 personnes résident à l'ouest, un peu plus de 34 000 à l'est et si l'on tient compte du quartier Laurentien c'est près de 42 000 personnes qui vivent à l'ouest du boulevard Henri IV. En 1966, Sainte-Foy-ouest ne fournissait que 1 500 emplois pour 11 900 à Sainte-Foy-est (Vandry et Jobin, 1967, p. 130). Il n'y a pas de statistiques plus récentes, mais depuis cette date, la multiplication des emplois dans l'axe des boulevards Laurier et Hochelaga (agrandissement des centres commerciaux et construction de plusieurs édifices à bureaux) maintient un déséquilibre qui aurait pu s'atténuer à la suite des quelques implantations nouvelles dans l'ouest (Carrefour La Pérade : bureaux et commerces) et surtout par l'arrivée en 1980 à Pointe Sainte-Foy du ministère du Revenu et d'une possibilité de 3 000 emplois. Mais telle n'est pas la politique municipale actuelle qui, dans le projet de centre-ville, prévoyait 13 000 emplois de plus dans le secteur des centres commerciaux (Ville de Sainte-Foy, 1976a, p. 10). Les autres zones d'activités tertiaires dans lesquelles travaille la très grande majorité de la population de Sainte-Foy (86,7% des actifs en 1973) se situent à l'est de la Ville, dans Québec en particulier, accentuant la nécessité des déplacements pendulaires sur l'axe est-ouest. Ceux-ci se font essentiellement par automobile, le système d'autobus étant insuffisamment développé, les chemins piétonniers intermittents, dus à la fréquente absence de trottoirs, et les pistes cyclables toujours inexistantes en 1981.

L'accès aux activités et équipements pose aussi le problème des liaisons nord-sud, car les activités évoquées précédemment sont aussi concentrées pour l'essentiel au centre du plateau urbanisé, entre le chemin Sainte-Foy et le boulevard Laurier et leurs abords immédiats; il faut y ajouter le centre sportif municipal, le pavillon des sports de l'université, la bibliothèque municipale, le marché, les restaurants, les cinémas, les motels... Même les services commerciaux de base sont localisés selon ce même schéma, isolant en conséquence certains secteurs de la ville et accentuant leur caractère exclusif de zone dortoir.

2. *Les équipements communautaires décentrés ou isolés*

Les équipements communautaires liés au cadre paroissial du début de l'urbanisation (églises, salles paroissiales, parcs et terrains de jeux, écoles) se trouvent maintenant décentrés ou éloignés des espaces qu'ils sont appelés à desservir. Ainsi les paroisses Saint-Benoît, Sainte-Ursule, Saint-Mathieu, Saint-Louis-de-France sont coupées en deux par des axes de circulation devenus axes de transit inter-quartiers, mais

aussi axes de support de développements commerciaux importants; ils deviennent de plus en plus des obstacles aux communications à l'échelle de la paroisse. Dans tous les cas, c'est la moitié sud de la paroisse qui concentre les équipements, la moitié nord s'en trouvant de plus en plus isolée (figure 4). Le développement de Pointe-Sainte-Foy ne peut qu'accroître l'intensité de la circulation sur ces axes est-ouest, augmentant d'autant la coupure des quartiers traversés.

Dans la plupart des cas, ce sont les zones résidentielles les moins denses qui sont les plus proches des équipements communautaires (L.M. Laplante, 1971, p. 38) et qui possèdent le plus d'espaces libres par habitant (Ville de Sainte-Foy, 1979a, p. 20). Avec le développement des grands ensembles résidentiels à la périphérie du cadre paroissial, l'accessibilité aux équipements centraux s'est trouvée ainsi réduite à une proportion toujours plus faible de la population; d'autant plus que la politique de la Ville, en matière de parcs et terrains de jeux par exemple, n'est pas d'abord d'en créer de nouveaux, mieux localisés, mais plutôt de consolider ceux qui existent. Depuis 1973, des sommes relativement importantes (200 000 \$ par parc en moyenne) ont été consacrées au réaménagement et à l'équipement de terrains existants (parc Sainte-Ursule, Sainte-Geneviève, Notre-Dame, Myrand). Par contre, des citoyens ont dû se mobiliser à plusieurs reprises pour protéger certains espaces verts (terrain de l'hôpital Laval, boisé Saint-Denis; J. Thibault, 1977, pp. 39-43), ou pour obtenir l'aménagement de mini-parcs de voisinage. C'est sous la pression des résidents, en particulier dans les secteurs de grands ensembles domiciliaires où aucun espace de vie collective n'a été prévu, que la Ville pare à la situation quelques années plus tard, en récupérant ici et là un petit espace vacant, pour en faire un minuscule terrain de jeux, hors de proportion avec les besoins et la pression démographique environnante: depuis 1977, parcs Norvège, Bernier, Bégon. La mobilisation des citoyens autour du parc Clérin en 1977 est le cas type d'un espace vert réclamé à cause de l'éloignement du parc municipal situé au centre de la paroisse et au-delà du chemin Sainte-Foy. Ces cas montrent comment entrent en contradiction les investissements de la Ville et les besoins des citoyens. La situation dans laquelle se trouve la Base de plein air, loin des secteurs résidentiels et entourée d'autoroutes et de voies ferrées, s'explique sans doute en partie par ce fait.

C'est aussi l'isolement qui caractérise le complexe scolaire et municipal implanté au coeur de la ville, mais dans un quadrilatère cerné de grands boulevards élargis au fil des années qui en font un secteur enclavé par un suréquipement routier: celui-ci facilite sans doute le drainage de la clientèle vers les centres commerciaux, mais est inadéquat à répondre aux besoins des quartiers. Cela se traduit par la nécessité d'installer des passerelles piétonnes, existantes sur les boulevards du Vallon (université) et Henri IV (complexe scolaire de Tilly), mais réclamées depuis des années sur l'autoroute du Vallon, pour l'accès au collège de Sainte-Foy, sur l'autoroute Henri IV dans la paroisse Notre-Dame-de-Foy et, plus récemment, sur le boulevard Hochelaga pour l'accès par le sud au complexe scolaire de Tilly (c'est un tunnel qui sera sans doute construit). Bien des activités à portée de marche, dans plusieurs secteurs de la ville, se trouvent ainsi contrariées ou rendues difficiles à cause de l'organisation des infrastructures aménagées en fonction de l'automobile (fait reconnu comme tel dans le Schéma directeur des espaces libres, p. 9).

Tous ces problèmes d'accessibilité au sein même de la ville sont dus au fait que celle-ci a d'abord été développée en fonction de son rôle de banlieue-dortoir de Québec; ce type de développement, qu'elle s'est elle-même imposée, apparaît maintenant comme un carcan dont elle cherche à se libérer.

Le schéma d'organisation interne des secteurs résidentiels (figure 4)

1. Un choix politique

Attribuer à l'histoire du développement de la ville le schéma général d'organisation de l'espace urbain serait oublier que cette histoire est faite de choix politiques. Au départ, la création d'une banlieue-dortoir répondait à une forte demande; en 1958, 73% des 20 000 résidents de Sainte-Foy vivaient auparavant à Québec et continuaient alors à y travailler (J. Desmeules, 1958, p. 39). L'émigration vers Sainte-Foy correspond à la recherche d'un mode de vie : « être propriétaire, avoir l'espace pour élever une famille, le grand air et une automobile » (E. O'Neil, 1952, p. 11). Le plan de zonage et de construction de 1945 accorde la prédominance aux rues devant accueillir des maisons individuelles et localise « les plus hautes constructions le long des très grandes voies de circulation et les plus basses au centre de la zone » (R. Légaré, 1971, p. 28); celui de 1958 reste dans le même esprit et les réalisations qui ont suivi dans les années 60 concrétisent ce schéma et la volonté politique de former des zones résidentielles de maisons individuelles avec accès limité, rejetant la circulation de transit en périphérie là où se sont implantés les grands ensembles. L'organisation du réseau des rues est particulièrement significative dans l'ouest de la Ville : peu de rues d'accès aux secteurs résidentiels depuis les axes de transit, le réseau se développant à l'intérieur de ces secteurs; ceux-ci se caractérisent aussi le plus souvent par l'absence de rues transversales en ligne droite d'un axe à l'autre; s'il en existe, les résidents ont souvent obtenu l'installation de panneaux « stop » pour dissuader la circulation de transit. Ce schéma est entretenu par le discours dominant véhiculé par le pouvoir municipal; il devient la référence, la norme.

2. Un schéma inscrit dans les mentalités

Les comités de citoyens formés par la Ville reprennent ce schéma dans leurs propositions; c'est le cas du comité Neilson-Saint-Mathieu et de celui des zones RC. Dans le premier cas, les propriétaires-résidents du centre du secteur de Pointe-Saint-Mathieu (ceux-là seuls ont participé à l'élaboration du rapport) recommandent en tout premier lieu la protection de leur secteur de toute circulation de transit et la construction d'habitations multifamiliales au-delà d'un espace vert tampon linéaire en arrière de leur propriété. Un tel schéma repris à plusieurs exemplaires dans le rapport sur les zones RC, situé à proximité immédiate des autoroutes les édifices à appartements, en proposant des mesures inefficaces contre le bruit (orientation des pièces, buttes gazonnées). L'accroissement de circulation devant se déverser en périphérie, les résidents de la zone centrale se préservent au maximum de celle-ci, allant jusqu'à suggérer des fermetures de rues et l'installation d'un système de stops et de voies à sens unique, entravant du même coup une éventuelle desserte par le transport en commun de secteurs résidentiels denses existants ou envisagés (Rapport Neilson-Saint-Mathieu, p. 15). Le transport en commun n'est d'ailleurs jamais considéré comme un élément possible d'aménagement des circulations dans l'ensemble des rapports élaborés par la Ville ou par les comités qu'elle forme.

Significative est la présence de panneaux « zone résidentielle; circuler lentement, protégeons nos enfants » placés le plus souvent sous la pression des résidents, là où la densité résidentielle est généralement la plus faible. Dans le quartier Saint-Thomas, depuis 1979, suite aux pressions et pétitions de propriétaires, toute la circulation aux

heures de pointe du matin, venant essentiellement des banlieues nord, a été canalisée sur la rue Myrand en direction du chemin Sainte-Foy déjà saturé; auparavant, de nombreux automobilistes traversaient le quartier pour rejoindre le collège Garneau ou le ministère des Richesses naturelles. On détourne ainsi la circulation d'un secteur résidentiel, avec les privilèges de calme qui s'y rattachent, vers une rue où la population résidente est pourtant beaucoup plus nombreuse (rue Myrand), et cela pour satisfaire les exigences d'une minorité qui pénalise ainsi un nombre beaucoup plus grand de locataires et des centaines d'automobilistes (figure 5). Des schémas similaires se construisent dans la paroisse Saint-Denis et au sud du boulevard Laurier pour détourner les circulations d'accès aux centres commerciaux.

Le pouvoir municipal, de par sa nature et sa façon de fonctionner, en vient à aménager la ville pour une minorité, planifiant un schéma discriminatoire de l'utilisation de l'espace urbain et imposant un certain « ordre urbain ».

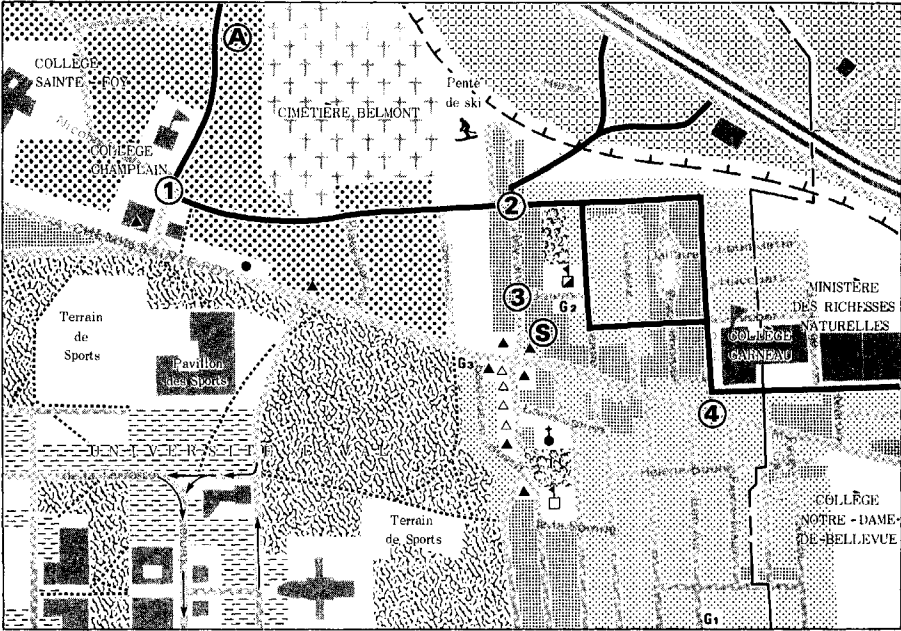
3. *Une utilisation discriminatoire de l'espace*

Les grandes infrastructures routières convergent vers les centres commerciaux promus au rang de centre-ville, profitant ainsi au maximum du type d'organisation de l'espace prôné par le pouvoir municipal depuis de nombreuses années, au détriment des équipements collectifs et des services à l'échelle des quartiers, appauvrissant d'autant les relations sociales et la vie communautaire. Cet urbanisme commercial et de voirie répond à une finalité de consommation individuelle qui fait naître de multiples contradictions dans l'utilisation de l'espace. Ce pouvoir municipal tend à les gérer en s'appuyant sur sa base électorale privilégiée que sont les petits propriétaires résidents, ceux-là mêmes qui sont sollicités pour participer aux divers comités et qui défendent le plus souvent un zonage tendant à figer l'utilisation du sol. Mais cela entre en conflit avec la nécessaire liberté des investisseurs d'accéder à l'usage de l'espace afin de le modeler selon leurs intérêts. Le plus souvent, les secteurs résidentiels ont tendance à se replier sur eux-mêmes dans une attitude de défense vis-à-vis de tout apport extérieur considéré comme perturbateur. Les résidents des secteurs de maisons individuelles recherchent le calme et la verdure au moindre coût possible, puisqu'ils satisfont au maximum leurs besoins sur des bases individuelles. Un cas récent exemplaire est celui du « boisé Maricourt » où les propriétaires des zones contiguës ne demandent pas qu'on protège ce boisé, même si le Service d'urbanisme le suggère dans le Schéma directeur des espaces libres, mais demandent qu'on protège leur tranquillité et la valeur de leur propriété, en refusant la construction d'édifices à bureaux ou à logements et en demandant l'implantation de maisons individuelles.

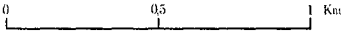
Cette conception de l'urbain conduit jusqu'au refus par les résidents de tolérer dans leur voisinage des garderies d'enfants. En 1979, deux d'entre elles installées dans des zones résidentielles (paroisses Saint-Thomas et Saint-Benoît) depuis de nombreuses années, menaçaient d'être fermées par la ville sous la pression des propriétaires riverains. Elles ont pu être maintenues grâce à l'intervention du ministère des Affaires sociales via une loi interdisant aux municipalités de fermer des garderies en activité. En 1973, c'est sous la pression des résidents d'un secteur de la paroisse Saint-Louis-de-France qu'une garderie doit fermer; elle se relocalisera dans le quartier Saint-Thomas (voir G2, figure 5). L'autobus urbain n'a pas plus sa place dans un tel schéma; il est souvent exclu au nom d'un environnement de quiétude propre à certains secteurs résidentiels. On a alors des circuits d'autobus qui contournent les quartiers au lieu de les desservir.

Figure 5

L'ORDRE URBAIN DANS SAINT-THOMAS



SOURCES : Travaux de l'auteur.



- | | | | |
|--|---|--|--|
| | A APPARTEMENTS POUR PERSONNES AGÉES (Bâti en 1978) | | ÉGLISE |
| | S 6 LOGEMENTS (Démolis en 1978 pour stationnement) | <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> SENS OBLIGATOIRE DE LA CIRCULATION EN PROVENANCE DU NORD :
 1 ↓ EN PERMANENCE
 2 3 ↓ LE MATIN </div> | |
| | △ RÉSIDENCES (Transformées en commerces) | | |
| | HABITAT INDIVIDUEL | | ▲ COMMERCES ISOLÉS |
| | ESPACES VACANTS | | 1 ÉCOLE (Fermée) |
| | GRANDES SURFACES DE STATIONNEMENT | | 1 ÉCOLE (Menacée) |
| | PARC : (1) Myrand (2) Saint - Thomas | | G1 GARDERIE (Menacée en 1979) |
| | PARC INDUSTRIEL | | G2 AUTRES GARDERIES |
| | | | G3 |
| | | | CIRCUIT D'ACCÈS AU COLLÈGE GARNEAU ET AU MINISTÈRE (Avant les modifications de 1979) |
| | | | CHIMINEMENTS PIÉTONNIERS SAUVAGES |
| | | | REBORD DE LA FALAISE DU VERSANT NORD |
| | | | LIMITÉ ENTRE QUÉBEC ET SAINTE FOY |

La dissociation entre les lieux de travail (zones industrielles, complexes de bureaux), de consommation (centres commerciaux), d'habitation (zones de basse densité, moyenne densité, haute densité, résidences pour personnes âgées, HLM), de loisirs (arénas, Base de plein air), de culture (centre culturel) s'accroît. Un tel urbanisme de zones et de normes isole chaque fonction, en attribue une spécifique à chaque espace; il ne reste plus aux habitants qu'à se déplacer sans cesse avec des durées ou des distances qui s'accroissent de plus en plus. Ainsi se sont créés des secteurs exclusivement résidentiels : c'est l'anti-quartier, où parfois la peur s'installe, conséquence d'une forme d'égoïsme social, où chaque secteur se replie sur lui-même pour défendre ses droits acquis ou qu'il considère comme tels.

Des espaces vécus toujours menacés

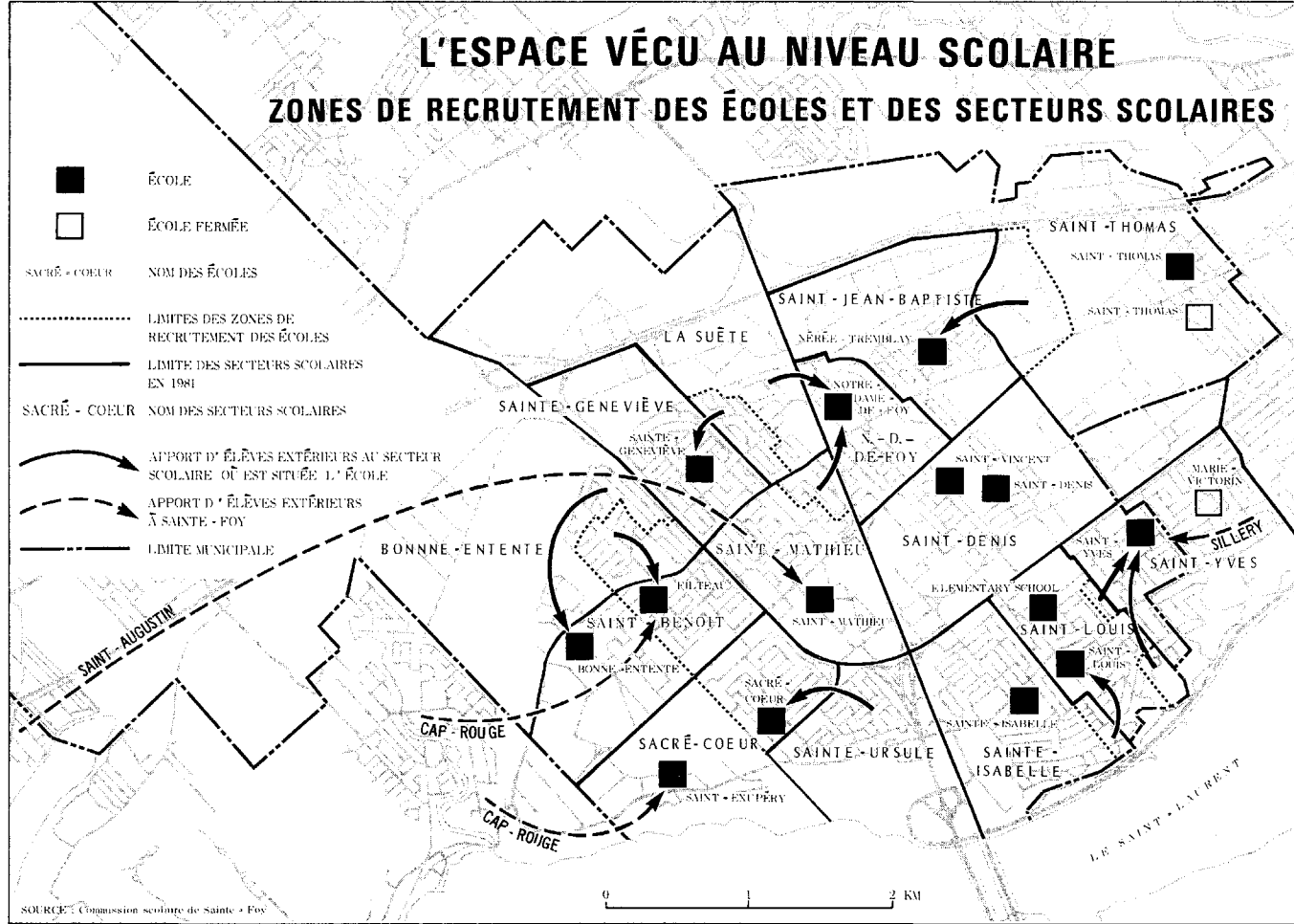
Le type de développement urbain que nous avons analysé menace sans cesse le cadre de vie des citoyens. Cette déstabilisation des quartiers prend toute sa signification dans le cas des secteurs scolaires et du maintien des écoles.

La figure 6 montre cet autre espace de conflits et de luttes que constitue le découpage scolaire. Les fluctuations de la clientèle scolaire dues à l'évolution des quartiers, à la fermeture de certaines écoles, au sous-équipement de certaines banlieues en croissance (Cap-Rouge, Saint-Augustin) et la nécessité de maintenir un nombre suffisant d'enfants dans une école pour qu'elle demeure ouverte (norme fixée à 225 par le ministère de l'Éducation) entraînent des modifications fréquentes des secteurs de recrutement qui, de ce fait, ne correspondent plus aux secteurs scolaires (cadre de l'élection des commissaires d'écoles, voir figure 7). Le découpage changeant de l'espace de rayonnement des écoles contribue à l'instabilité des espaces vécus et au manque d'identification des habitants à un cadre donné.

La figure 8 montre la baisse considérable et continue du nombre d'élèves par école, les écoles menacées par la norme de 225 (Saint-Thomas, Saint-Denis) et celles dont la remontée récente est due à des modifications de la zone de recrutement. Les comités de parents se mobilisent face aux menaces de fermeture des écoles et s'opposent à leur disparition; mais si réunions, déclarations et pétitions retardent les échéances, elles ne suffisent pas à arrêter le processus qui risque de toucher plusieurs écoles dans les années à venir. Parallèlement aux luttes menées pour le maintien d'écoles, d'autres s'engagent pour obtenir l'ouverture de classes dans les banlieues plus éloignées (cas du quartier Laurentien où le graphique montre une clientèle scolaire en progression).

Avec la fermeture d'une école, c'est une étape importante qui est franchie pour la vie du quartier : déplacement des élèves vers une école plus éloignée et surtout vieillissement du quartier, de nouvelles familles hésitant à venir s'y établir. En général, les élus municipaux se désintéressent de cette question des écoles, renvoyant les citoyens affronter les commissions scolaires²¹, alors que la politique d'urbanisme pratiquée par la Ville est responsable en partie de l'évolution de la clientèle scolaire par la modification de la structure et de la composition des quartiers. Ainsi l'extension des centres commerciaux et la percée du boulevard Hochelaga, avec la disparition de nombreux logements ainsi que la transformation de la route de l'Église de rue résidentielle en rue commerciale, ont contribué largement à la baisse du nombre d'enfants fréquentant l'école Saint-Denis. La politique de développement résidentiel pratiquée dans le quartier Saint-Thomas ne crée pas les conditions du maintien de l'école et du développement des équipements en général. Dans Saint-Yves, autre quartier vieillissant, l'école n'a pu être

Figure 6



maintenue que par l'apport d'enfants de Sillery, suite à la fermeture de l'école Marie-Victorin; dans Saint-Mathieu, la remontée de la clientèle scolaire est due à un apport d'élèves venant provisoirement de Saint-Augustin. Si l'on s'en tient aux normes actuelles, si une nouvelle approche globale n'est pas envisagée (qui pourrait intégrer le problème des garderies par exemple), si le type de développement urbain du pouvoir actuel n'est pas remis en cause, les problèmes de ce genre vont se multiplier dans les années à venir.

Les espaces vécus sont constamment menacés par cette absence de planification démocratique du développement urbain qui coûte cher en termes d'équipements sous-utilisés dans certains secteurs de la ville, alors que ceux-ci sont notoirement déficients dans d'autres. Tel est le bilan de trente années de croissance urbaine accélérée, gérée par un pouvoir municipal peu soucieux de représentativité politique et de participation populaire. Il est sans doute possible de créer ou de recréer des quartiers dans un long processus de reprise en main de l'espace par les gens qui y vivent. Si, en banlieue, la vie de quartier ne se consolide pas en se développant, c'est en grande partie parce que le pouvoir municipal refuse de s'engager dans cette voie et de chercher son appui dans la masse des citoyens. L'optique du pouvoir municipal actuel n'est pas de donner une réalité à des quartiers représentatifs, de rééquilibrer le développement, de réhabiliter certains espaces, il va plutôt dans le sens d'un accroissement de l'espace urbain. L'annexion du quartier Laurentien en 1971 est significative de cette course à la croissance et les visées annexionnistes sur Sillery et Cap-Rouge vont dans le même sens (éventualité envisagée; Ville de Sainte-Foy, 1978a, pp. 7 et 13). Recréer la ville à partir de l'espace vécu et reconquérir l'espace urbain, dont les citoyens ont perdu le contrôle, passent par la redéfinition des quartiers.

CONCLUSION : POUVOIR MUNICIPAL ET GÉOGRAPHIE URBAINE

Nous avons montré que par sa politique d'urbanisme et d'équipements, par son mode de gestion et ses processus de prises de décisions, par le rôle qu'il accorde aux promoteurs, par les réponses qu'il donne aux revendications populaires, par la conception de l'urbain qu'il véhicule et les finalités qu'il se définit, le pouvoir municipal joue un rôle majeur dans le façonnement de la ville.

La plupart des géographes ont, jusqu'à présent, sous-estimé ou ignoré le rôle de la politique municipale dans l'évolution de la morphologie urbaine. Pourtant, les travaux de recherche montrant la marque du pouvoir municipal sur les caractères de l'agglomération urbaine ne manquent pas d'intérêt comme le démontre Philipponneau (1976 et 1977); ce géographe va au-delà de la simple analyse en proposant des alternatives pour « changer la ville » et en montrant qu'un pouvoir municipal aux finalités différentes conduit à une autre évolution de l'espace urbain. Car, pour le géographe soucieux des applications de sa discipline, l'analyse critique ne suffit pas. Inciter les citoyens à influencer leur cadre de vie, créer avec eux les outils nécessaires à cette fin, développer avec eux les alternatives politiques au développement urbain est une tâche à laquelle le géographe peut largement contribuer. Avec le cas de la restructuration des quartiers de Sainte-Foy, nous présenterons dans un prochain article²² une démarche en ce sens.

Figure 7

ÉVOLUTION DES SECTEURS SCOLAIRES À SAINTE-FOY

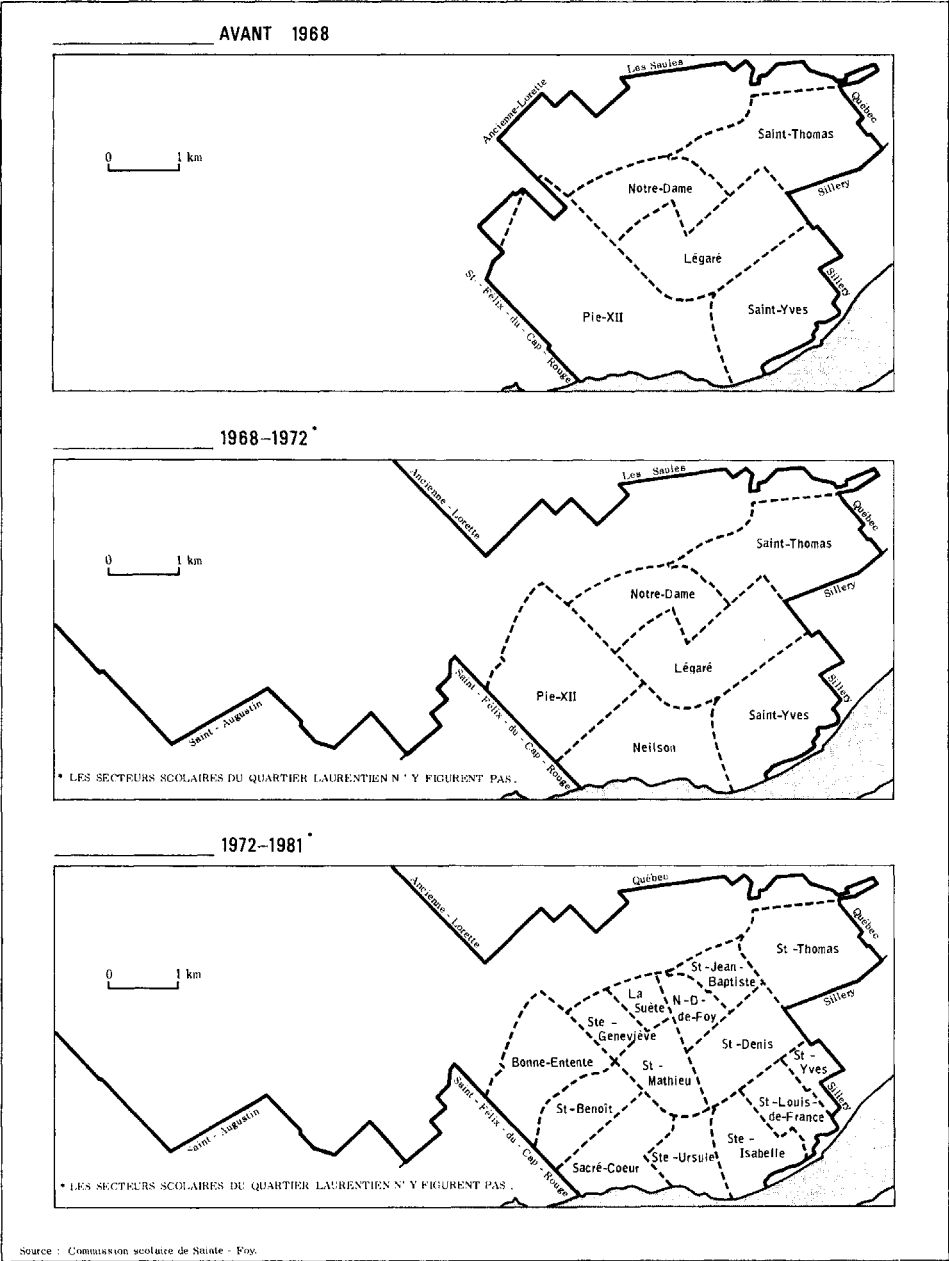
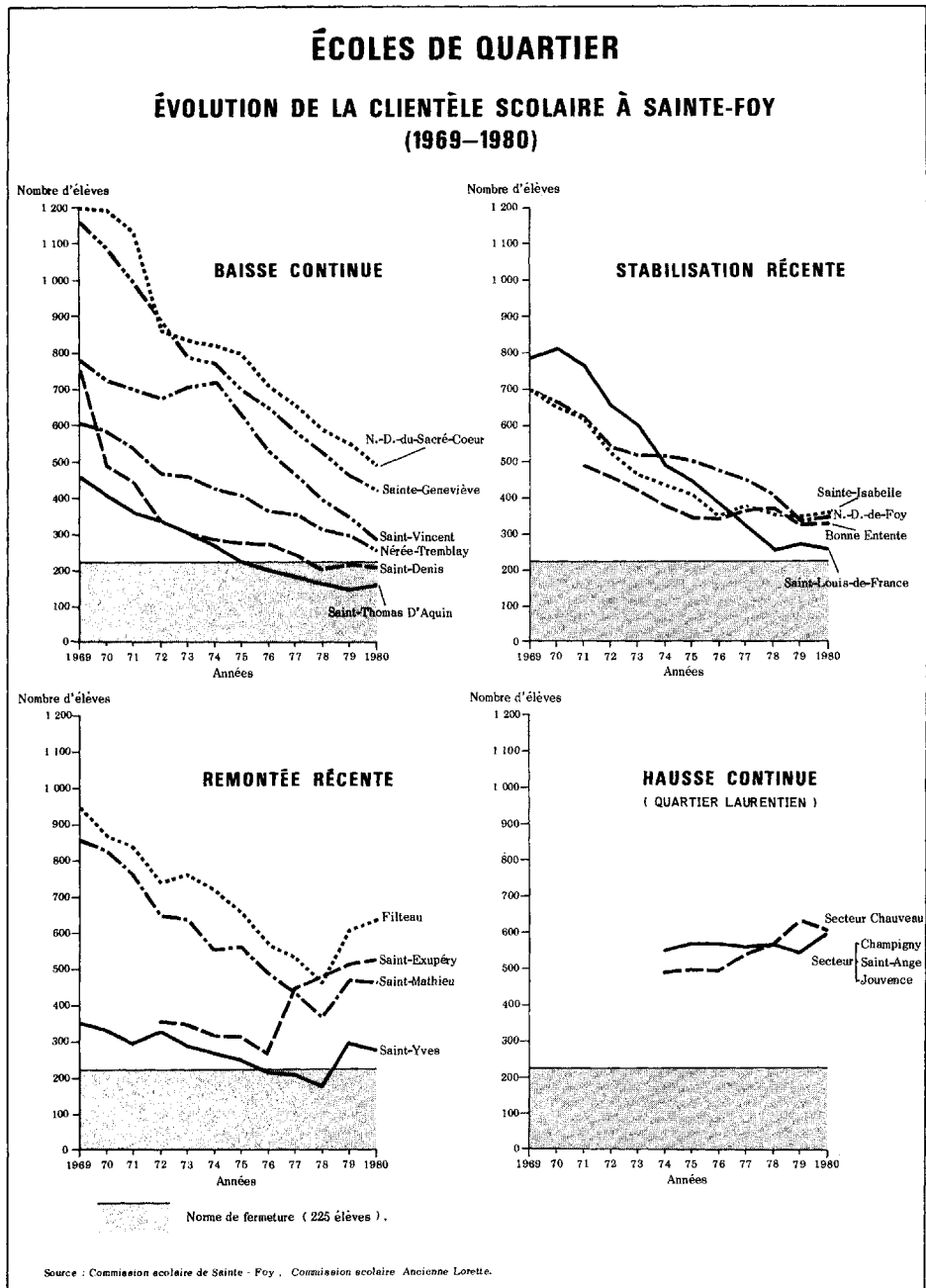


Figure 8



NOTES

¹ Je tiens à remercier les nombreuses personnes qui, regroupées dans l'Union des citoyens de Sainte-Foy, ont été associées aux travaux qui ont rendu possible cette recherche; cette association est née des différentes luttes urbaines des années 70. Cette recherche s'appuie sur plusieurs travaux d'étudiants qui ont, au fil des années, réalisé collectivement une oeuvre appréciable, mais trop souvent ignorée, sur l'agglomération de Québec; cet article peut contribuer partiellement à la faire connaître.

² Le terme généralement utilisé est celui de quartier scolaire; dans cet article, nous utiliserons cependant le terme « secteur » pour réserver le nom de « quartier » exclusivement au niveau municipal.

³ Règlement V-73 divisant la ville en 6 quartiers : Sainte-Foy, 11 septembre 1953, 6 pages.

⁴ Les routes de l'Église, de la Suète, du Vallon et les chemins Sainte-Foy, des Quatre-Bourgeois, Gomin, Saint-Louis demeurent pour la plupart des axes majeurs de la circulation urbaine actuelle et des éléments structurants du paysage urbain.

⁵ Ce même mémoire suggère l'établissement d'un gouvernement métropolitain et d'une autorité régionale pour le transport en commun; il recommande de réserver des terrains pour parcs, d'établir un plan d'urbanisme « porté à la connaissance de tous les citoyens » et demande que soit favorisée « la participation des citoyens à la chose publique ». Autant de choses qui auraient pu se faire dans le cadre de quartiers adéquatement définis afin de contenir et diriger la croissance par une prise en main politique du développement à laquelle s'est refusé le pouvoir municipal. Certaines de ces recommandations de la fin des années 50 n'ont vu le jour que timidement dans les années 70 alors que l'urbanisation sauvage des années 60 avait fait ses ravages. La nécessité de contenir l'urbanisation en périphérie de l'agglomération, préconisée par le Schéma d'aménagement de la C.U.Q. (Communauté Urbaine de Québec) en 1975, était déjà évoquée pour Sainte-Foy en 1958 dans l'étude de Paul Laliberté (p. 2) : « La corporation municipale devrait immédiatement fixer un périmètre d'agglomération afin d'abaisser ses dépenses pour l'installation des services ».

⁶ Il suffit de se référer aux recommandations de la Chambre de commerce en 1957 : nécessité d'un plan d'urbanisme, d'un gouvernement métropolitain... de P. Laliberté en 1958 : nécessité de fixer un périmètre d'agglomération. Cette nécessité ressortait des analyses faites par plusieurs auteurs : — mémoire de la Chambre de commerce : « le fait le plus marquant semble bien l'utilisation peu ordonnée du territoire », les auteurs parlent d'administrateurs « un peu pris par surprise... bousculés par les événements » et devant « parer au plus pressé avec des moyens de fortune ». — J. Desmeules (1959) : « urbanisation trop rapide... faite au petit bonheur et sans plan d'ensemble »... les autorités municipales ne purent contenir l'essor gigantesque de la construction des années 53-57 ». — P. Laliberté (1958) : « le lotissement, qui s'est fait selon la disponibilité des lots à bâtir, a créé des problèmes administratifs de toutes sortes ».

⁷ Règlement 1164, amendant le règlement V-73; Sainte-Foy, 7 août 1976, 3 pages.

⁸ Cette appellation (quartier Notre-Dame) peut prêter à confusion avec la paroisse Notre-Dame-de-Foy qui pour l'essentiel appartient au quartier appelé Sainte-Foy.

⁹ 88% du secteur résidentiel est composé de maisons unifamiliales en 1958 (J. Desmeules, 1959, p. 62); 10 ans plus tard, la part des maisons unifamiliales s'établit à 60% (J.-C. La Haye, 1969).

¹⁰ J. Mercier (1977) et mise à jour de l'auteur; les quatre centres commerciaux les plus récents sont Place Saint-Louis-de-France et Galeries Duplessis (1972), Place des Quatre-Bourgeois (1974) et Carrefour La Pérade (1978).

¹¹ Selon ce schéma, il faudrait tendre à « promouvoir la stabilité, l'attrait et l'homogénéité des quartiers existants... rapprocher l'habitat de l'emploi et des loisirs... privilégier le transport en commun... sauvegarder et mettre en valeur le tissu urbain actuel... freiner l'urbanisation incontrôlée, qui va se dispersant en périphérie... » (Schéma d'aménagement de la CUQ, 1975, p. 21). Cette option, n'ayant pas reçu l'appui des élus municipaux des villes de la CUQ, reste lettre morte.

¹² Ces projets s'inscrivent dans une croissance démographique forte, la population pouvant doubler d'ici l'an 2000; c'est sur des prévisions démographiques de cet ordre que la Ville a élaboré sa première étude de redécoupage de la carte électorale (Ville de Sainte-Foy, 1978a).

¹³ Le rapport du comité consultatif sur l'avenir des zones RC (ville de Sainte-Foy, 1977a) fait quelques recommandations d'ordre général, ne prévoit pas l'implication des résidents concernés dans la redéfinition de l'usage de ces zones et surtout garde entière la possibilité de considérer chaque cas au fur et à mesure que des projets se présenteront. De plus ce document, reçu par le Conseil de ville le 5 décembre 1977, n'y a jamais été étudié pour suites à donner.

¹⁴ Le terrain de l'hôpital Laval, où dès 1918 un sanatorium fut construit, a servi en partie à établir la limite entre les paroisses Notre-Dame-de-Foy et Saint-Jean-Baptiste lors de la création

de cette dernière paroisse en 1964. En 1976, le Service d'urbanisme de la Ville de Sainte-Foy recommandait dans son rapport annuel l'acquisition par la Ville de la totalité du terrain des Soeurs de la Charité; une des options retenues était l'aménagement du terrain en parcs (7 hectares environ).

¹⁵ Les normes de stationnement hors-rue sont conçues pour un usage privilégié et quasiment exclusif de l'automobile et perpétuent ainsi ce système de circulation au détriment des autres modes de transport et d'accès aux activités (Ville de Sainte-Foy, chapitre V du règlement de zonage 1401 et règlements 1593, 1676, 1700, 1714 et 1995 amendant ce chapitre V).

¹⁶ Cette référence aux pressions des promoteurs est omniprésente dans les études touchant la ville de Sainte-Foy; voir en particulier : Chambre de commerce de Sainte-Foy (1957), L.M. Laplante (1971), R. Légaré (1972), R. Babin et R. Gosselin (1974), J. Mercier (1977).

¹⁷ En cas de changement de zonage, les citoyens des zones contiguës peuvent se prononcer par voie de référendum si un nombre suffisant en fait la demande. Jusqu'en 1980, seuls les propriétaires pouvaient utiliser cette procédure maintenant accessible aux locataires. Cependant, il s'agit toujours des propriétaires en titre ou des locataires signataires du bail, ce qui le plus souvent signifie une seule personne par famille. Le référendum s'applique aussi aux emprunts liés à des acquisitions de terrains pour fin de parcs, mais ne s'applique pas aux acquisitions de la réserve foncière. Le pouvoir municipal peut ainsi jouer sur les deux possibilités pour éviter la consultation des citoyens; ainsi, à la réunion du Conseil municipal du 2 février 1981, la Ville a acheté un terrain pour fins de réserve foncière tout en précisant qu'il servira d'espace vert.

¹⁸ Des constructions domiciliaires avaient été envisagées par certains résidents et propriétaires de terrains suite à l'annexion du quartier Laurentien par la Ville de Sainte-Foy qui s'était alors engagée à mettre en place les équipements nécessaires qui n'existent toujours pas (Ville de Sainte-Foy, 1972).

¹⁹ La désignation de ce comité, qui associe une partie de paroisse (Saint-Mathieu) à une autre (Sainte-Ursule) dont elle fait partie en tant que quartier (Neilson), est significative de l'incohérence du cadre des quartiers actuels pour définir les besoins, faciliter la mobilisation des citoyens et leur représentation politique; en effet, les recommandations issues de ce comité vont affecter beaucoup plus la partie nord de la paroisse Saint-Mathieu, qui fait partie du quartier Sainte-Foy mais dont tous les équipements sont dans le quartier Neilson (paroisse Saint-Mathieu sud, objet d'étude du comité) que Sainte-Ursule dont elle est séparée par l'autoroute Duplessis).

²⁰ Les résultats des recensements doivent être produits selon ces deux cadres de référence pour traduire la réalité; il suffit de comparer la carte des quartiers à celle des paroisses pour se rendre compte que le contenu urbain peut être fort différent d'un cadre à l'autre. Ce sont les recensements municipaux de 1973 et 1977, ainsi que le recensement électoral de 1979 qui servent de référence.

²¹ Deux Commissions scolaires ont juridiction à Sainte-Foy : celle de Sainte-Foy qui englobe également Sillery, Cap-Rouge, Saint-Augustin et celle de l'Ancienne-Lorette qui a juridiction sur le quartier Laurentien.

²² La seconde partie de cet article paraîtra dans le vol. 26, n° 68, septembre 1982, des *Cahiers de géographie du Québec*.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET DOCUMENTAIRES

- AUBÉ, Robert (1970) *Évolution du quartier Saint-Thomas-d'Aquin de Sainte-Foy de 1950 à 1969*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 86 p.
- BABIN, Réal et GOSSELIN, Raynald (1974) *Projet d'aménagement de la ZAP Chauveau, quartier Laurentien*. Québec, Université Laval, Faculté de foresterie et de géodésie, mémoire de recherche non publié, 72 p.
- CHAMBRE DE COMMERCE DE SAINTE-FOY (1957) *L'avenir de Sainte-Foy*, Sainte-Foy, 75 p.
- COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC (CUQ), Commission d'aménagement (1975) *Schéma d'aménagement de la CUQ* (phase 2, le concept). Québec, C.A.C.U.Q., 68 p.
- DELISLE, Jacques (1981) *Morphologie urbaine et tenures foncières à Sainte-Foy et Sillery*. Québec, Université Laval, Département de géographie, thèse de maîtrise non publiée, 150 p.
- DESMEULES, Jean (1959) *Étude géographique et sociale de la population de Sainte-Foy en 1958*. Québec, Université Laval, Département de géographie, thèse de maîtrise non publiée, 158 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA REPRÉSENTATION ÉLECTORALE (1981) *Séance publique tenue à Sainte-Foy* (compte rendu). 25 février 1981, 133 p.

- GAGNÉ, Gérald (1976) *Essai d'explication de la distribution des centres commerciaux dans Sainte-Foy*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 67 p.
- HAMEL, Richard, LEMIRE, André et TURGEON, Michèle (1977) *La construction domiciliaire    Sainte-Foy de 1900 à 1977*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 44 p.
- HULBERT, François (1976) Espace et industrie dans la région de Québec : tendances récentes et perspectives. *Cahiers de géographie de Québec*, avril 1976, 20 (49) : 5-38.
- HULBERT, François (1977) Sainte-Foy : pourquoi fallait-il bloquer l'opération centre-ville ? Quotidien *Le Soleil*, 28 janvier 1977, p. 5.
- KENNIFF, Patrick, MORIN, Jean et QUESNEL-OUELLET, Louise (1976) *L'organisation de l'espace dans quelques municipalités de la région de Québec : influence des règles du jeu et comportement des agents dans les décisions*. Québec, Université Laval, Centre de recherche en aménagement et développement, 59 p.
- LA HAYE, Jean-Claude (1969) *S  ma directeur des structures : cité de Sainte-Foy*. Montréal, J.-C. La Haye, 106 p.
- LA HAYE, Jean-Claude et OUELLET (1974) *Sainte-Foy, centre-ville : schéma particulier d'aménagement*. 186 p.
- LALIBERTÉ, Paul (1958) *  tude du changement de valeur des emplacements dans la cité de Sainte-Foy*. Québec, Université Laval, Faculté d'arpentage et de génie forestier, mémoire de recherche non publié, 38 p.
- LÉGARÉ, Robert (1972) *  volution de l'utilisation du sol dans la paroisse Saint-Mathieu de Sainte-Foy*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 90 p.
- MAURICE-LAPLANTE, Louise (1971) *  tude sur la localisation des nouveaux grands ensembles d'habitations multifamiliales    Sainte-Foy*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 54 p.
- MERCIER, Jean (1977) *Les incidences du zonage à Sainte-Foy*. Québec, Université Laval, Département de géographie, thèse de maîtrise non publiée, 209 p.
- MORIN, André (1972) *  tude géographique de la vallée industrielle*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 71 p.
- MORIN, Denis (1973) *Ecologie des ménages d'un quartier de Sainte-Foy, La Su  te, 1971*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 88 p.
- O'NEILL, Edmund (1952) *Monographie de Sainte-Foy*. Québec, Université Laval, Faculté de commerce, mémoire de recherche non publié, 85 p.
- PHILIPPONNEAU, Michel (1976) *Changer la vie, changer la ville-Rennes 1977*. La Baule,   ditions Breiz, 376 p.
- PHILIPPONNEAU, Michel (1977) Pouvoir municipal et géographie urbaine. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*, n   29-30 : 31-38.
- POULIN, Robert (1974) *Base de plein air de Sainte-Foy : projet d'aménagement d'un parc récréatif*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 53 p.
- THIBAUT, Jean (1977) *Le parc Bois-Brillant face au réaménagement du centre-ville de Sainte-Foy*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de recherche non publié, 53 p.
- VANDRY et JOBIN, DE LEUW, CATHER et Associés (1967) *Plan de circulation et de transport, région métropolitaine de Québec*. Volume I : les enquêtes, 153 p.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1967) *Bulletin municipal*, n   26, décembre 1967.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1972) *Le quartier Laurentien d'hier à demain*. Service de l'urbanisme.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1976a) *S  ma particulier d'aménagement, centre-ville de Sainte-Foy* (document-synthèse). Service de l'urbanisme, avril 1976, 16 p.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1976b) *Le schéma d'aménagement du centre-ville de Sainte-Foy, c'est quoi ?* Bureau de l'information, septembre 1976, 8 p.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1977a) *Rapport du comité consultatif sur l'avenir des zones RC de Sainte-Foy*. Décembre 1977, 37 p.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1977b) *Rapport final du comité consultatif sur l'aménagement du centre-ville*. Bureau de l'information, août 1977, 32 p.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1978a) *  tude d'une possibilité de redécoupage de la carte électorale* (document non   dit  ). Service de l'urbanisme, février 1978, 14 p., 4 cartes.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1978b) *Rapport du comité consultatif sur la zone agricole de la ville de Sainte-Foy*. Mars 1978, 18 p.

- VILLE DE SAINTE-FOY (1979a) *Schéma directeur des espaces libres*. Service de l'urbanisme, 70 p. (annexes 26 p. et 4 cartes en pochette).
- VILLE DE SAINTE-FOY (1979b) *Rapport du comité de citoyens du secteur Neilson-Saint-Mathieu*. Service de l'urbanisme, novembre 1979, 52 p.
- VILLE DE SAINTE-FOY (1979c) *Rapport du comité sur l'avenir de la Base de plein air*. Juillet 1979, 31 p.

CARTOGRAPHIE

Conception et réalisation : Christian COUTURE.
Photographie : Serge DUCHESNEAU.