



LIBR-01016

Documents  
de la Commission royale d'enquête  
sur le bilinguisme  
et le biculturalisme

# 10 Les relations ethniques dans la vie politique montréalaise

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ  
**COPIE DE TRAVAIL**  
MEILLEUR MÉTHODIER À LA  
SERVIR D'INFORMATION

Guy Bourassa

Les relations ethniques dans  
la vie politique montréalaise

PROPERTY OF  
PRIVY COUNCIL OFFICE  
MANAGEMENT INFORMATION CENTRE

Documents  
de la Commission royale d'enquête  
sur le bilinguisme  
et le biculturalisme

---

- 1 Peter H. Russel *The Supreme Court of Canada as a Bilingual and Bicultural Institution*
- 2 Thérèse Nilski *Conference Interpretation in Canada*
- 3 David Hoffman  
et Norman Ward *Bilingualism and Biculturalism in the Canadian House of Commons*
- 4 Donald V. Smiley *Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945*
- 5 Robert N. Morrison *Corporate Adaptability to Bilingualism and Biculturalism*
- 6 Jacques Dofny *Les ingénieurs canadiens-français et canadiens-anglais à Montréal*
- 7 Donald E. Armstrong *Education and Economic Achievement*
- 8 Monique Mousseau *Analyse des nouvelles télévisées*
- 9 Louis Sabourin *La dualité culturelle dans les activités internationales du Canada*
- 10 Guy Bourassa *Les relations ethniques dans la vie politique montréalaise*

*À paraître*

---

- C. Beattie, J. Désy  
et S. Longstaff *Bureaucratic Careers : Anglophones and Francophones in the Canadian Public Service*
- Gérard Lapointe *Essais sur la fonction publique québécoise*
- John Meisel et  
Vincent Lemieux *Ethnic Relations in Canadian Voluntary Associations*

Documents  
de la Commission royale d'enquête  
sur le bilinguisme  
et le biculturalisme

---

**10** Les relations  
ethniques dans  
la vie politique  
montréalaise

---

Guy Bourassa

---

*La présente étude a été effectuée pour la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. Sa publication sous les auspices de la Commission ne signifie pas nécessairement que celle-ci souscrive aux points de vue qui y sont exprimés.*

Droits de la Couronne réservés

En vente chez  
Information Canada à Ottawa,  
et dans les librairies  
d'Information Canada :

*Halifax*

1735, rue Barrington

*Montréal*

1182 ouest, rue Sainte-Catherine

*Ottawa*

171, rue Slater

*Toronto*

221, rue Yonge

*Winnipeg*

Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

*Vancouver*

657, rue Granville

ou chez votre libraire

Prix \$ 2.50 (sujet à changement sans avis préalable)

Nº de catalogue Z1-1963/1-2/10F

Information Canada  
Ottawa, 1971

*L'étude qui suit ayant été rédigée en 1964, le lecteur ne devra pas s'étonner que les statistiques citées ne soient plus tout à fait valables, bien qu'elles puissent, pour l'essentiel, servir d'utiles points de références. Il en va de même du cadre général de notre analyse : les problèmes (notamment au chapitre IV), les situations et les personnages considérés, ainsi que nos conclusions générales, devront être perçus en fonction de cette dimension précise dans le temps.*

Guy Bourassa

---

	Liste des figures IX
	Tableaux IX
	Graphiques X
	Introduction 1
Chapitre premier	Le système politique montréalais 9
	A L'environnement 9
	B Les institutions politiques de Montréal 13
Chapitre II	Le personnel politique montréalais 29
1re partie	Les conseillers municipaux 31
	A Les caractéristiques 31
	B Le Comité exécutif et la classe C 40
	C Le phénomène électoral 43
2e partie	La fonction publique montréalaise 48
	A Les caractéristiques 50
	B Le facteur ethnique 53
	C Recrutement et origine ethnique 59
	D Promotion et origine ethnique 63
	E Conclusion 68
Chapitre III	Bilinguisme et relations ethniques dans l'administration montréalaise 71
1re partie	Situation du bilinguisme 73
	A Le Bureau de traduction 73
	B L'utilisation des deux langues officielles 76
	C Analyse de quelques services 79
	D Le bilinguisme chez les fonctionnaires et les conseillers 88
2e partie	Attitudes et opinions 90

---

Chapitre IV	Groupes ethniques et problèmes métropolitains montréalais	103
	A La Commission Blier	106
	B Le conflit	109
	C Le facteur ethnique	115
	Conclusions générales	123
Appendice	Tableaux	137

## Tableaux

- 1 Évolution des principaux groupes ethniques dans l'île de Montréal, de 1871 à 1961 138
- 2 Répartition des Italiens dans la ville de Montréal selon les districts électoraux municipaux 139
- 3 Répartition en groupes d'âges de la population de Montréal selon l'origine ethnique - 1951 140
- 4 Nombre de fonctionnaires par service de la fonction publique de Montréal - 1964 141
- 5 Dépenses des services de la fonction publique de Montréal - 1963-1964 142
- 6 Caractéristiques de quelques banlieues de Montréal - 1961 143
- 7 Liste des municipalités incorporées, à des époques variées, en tant que cités 144
- 8 Profession des conseillers municipaux de Montréal - 1944-1965 145
- 9 Profession des conseillers municipaux de Montréal selon l'origine ethnique - 1944-1965 146
- 10 Niveau d'instruction des conseillers municipaux de Montréal selon l'origine ethnique - 1944-1965 147
- 11 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal élus et nommés - 1944-1965 147
- 12 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal de la classe C et associations - 1940-1960 148
- 13 Répartition des groupes ethniques dans les districts électoraux actuels de Montréal 149
- 14 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal élus - 1944 et 1962 150
- 15 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal - 1944-1960 151
- 16 Répartition des fonctionnaires dans les services municipaux de Montréal 152
- 17 Répartition des fonctionnaires municipaux de Montréal selon le niveau hiérarchique 153
- 18 Répartition des salaires dans la fonction publique de Montréal 154
- 19 Répartition, en nombre et en pourcentage, des fonctionnaires municipaux de Montréal selon l'âge 155

- 20 Répartition, en nombre et en pourcentage, des fonctionnaires municipaux de Montréal selon le service et l'origine ethnique 156
- 21 Niveau hiérarchique des fonctionnaires municipaux de Montréal selon leur origine ethnique 157
- 22 Cheminement comparé des demandes d'emploi des Canadiens français et des Canadiens anglais, selon leur catégorie professionnelle, à la fonction publique de Montréal 158

### Graphique

Rappel historique de la structure administrative de Montréal 17-19

Cette étude des relations ethniques dans la vie politique montréalaise est conçue à partir d'une approche axée sur l'exercice réel du pouvoir. Les diverses étapes vont de la description de la réalité formelle à la dynamique des forces politiques. Pour plusieurs motifs, toutefois, l'accent est mis sur une connaissance des principaux éléments du phénomène politique montréalais, laquelle fait quasi totalement défaut encore aujourd'hui.

Le premier chapitre présente d'abord l'environnement du système politique montréalais ainsi que les facteurs qui conditionnent l'organisation politique elle-même. L'évolution démographique de Montréal, son rôle économique et politique, la poussée du groupe francophone, nous expliquent l'histoire des institutions politiques. Un lent et constant processus d'organisation, de bureaucratisation, conduit à faire du système montréalais actuel un appareil complexe et structuré assez proche du régime parlementaire, avec une assemblée élue, le Conseil municipal; un cabinet puissant, le Comité exécutif; une structure d'exécution, une vingtaine de services municipaux.

Divers problèmes pèsent plus lourdement sur l'ensemble de cet appareil; ils sont d'ordre financier, administratif (l'organisation devant être adaptée aux besoins actuels) et métropolitain (l'expansion du système montréalais obligeant à repenser les relations avec les unités politiques voisines).

Le second chapitre met en relief l'accession du groupe francophone aux postes officiels dans ces institutions politiques, aussi bien du côté du personnel élu que nommé.

Par un examen des caractéristiques socio-économiques, la mise en place d'une classe politique issue des classes moyennes, forte surtout de sa compétence et de son origine ethnique, peut être reconstituée de près. La « francisation » du personnel politique montréalais est indiscutable.

Au Conseil municipal, les citoyens délèguent aujourd'hui des représentants à leur image : francophones et de milieu social moyen, qui

privilégient les valeurs d'efficacité et de prospérité. La chose est encore plus évidente au sein de l'Exécutif dont le rôle ne cesse de s'accroître.

En même temps, une diminution constante de la présence anglophone se manifeste dans la disparition de la loi d'alternance entre maires canadiens-français et canadiens-anglais; dans l'abolition de la classe C composée des représentants des groupes et où les Anglo-Saxons jouaient un rôle majeur; dans un comportement électoral assez particulier empreint d'abstentionnisme et d'orientations quelque peu marginales comparées aux attitudes de l'ensemble des votants.

L'évolution et la situation présente du fonctionnarisme en témoignent à leur tour, les francophones formant aujourd'hui plus de 95 % des cadres municipaux. Cette proportion, qui va marquer toutes nos analyses subséquentes, révèle un changement majeur depuis quelques décennies. La faible part prise par les Canadiens anglais dans le recrutement et la promotion des fonctionnaires au cours des dernières années porte à croire que cette tendance ira s'accroissant.

Le troisième chapitre montre les conséquences de cette transformation sur la place occupée par les deux langues officielles et les attitudes des fonctionnaires municipaux.

La communication interne dans l'administration montréalaise se fait très largement en français, plus encore dans les services qu'au Conseil municipal, mais la minorité anglo-saxonne peut néanmoins utiliser sa propre langue dans son travail. La pression de la majorité ne saurait cependant être niée. Nulle part, ou presque, les Anglo-Saxons ne sont assez nombreux pour imposer une large utilisation de la langue anglaise. Le bureau de traduction ne joue pas un rôle de premier plan, car il est tourné principalement vers des tâches officielles ou vers l'extérieur.

L'administration montréalaise offre en effet une situation remarquable surtout par son bilinguisme externe. La langue de l'interlocuteur est fidèlement respectée et la majorité, qui est francophone dans les services municipaux, exerce ici une pression pratiquement nulle, ce qui, d'ailleurs, paraît être un authentique bilinguisme de fait. Toute réponse à une demande émanant d'un anglophone est adaptée pour n'imposer aucune contrainte.

Le degré d'intégration de même que l'identification des membres du personnel politique montréalais sont en conséquence grandement marqués par la présence française. Il ne fait pas de doute que les Anglo-Saxons sont conscients de leur désavantage et ressentent la nécessité de s'approcher des attitudes et comportements de la majorité. Un examen de la perception de l'activité politique et du rôle des élus fait ressortir cependant que la minorité se distingue sur divers points, tels que la conception de la démocratie, des partis politiques et de l'avenir du système montréalais. Ces nuances apparaissent aussi chez les fonctionnaires, mais les Anglo-Saxons identifient moins les buts qu'ils poursuivent à ceux de l'administration globale.

Le quatrième chapitre fait déboucher sur une étude des forces politiques de l'hôtel de ville, considérées hors de la structure montréalaise. Concernant le problème métropolitain, les groupes ethniques mènent un combat souvent semblable, mais les arguments, les objectifs et les solutions avancés par les Anglo-Saxons ne sont pas tout à fait de même nature, l'accent portant chez eux sur l'autonomie et la nécessité d'un fédéralisme à l'échelle montréalaise.

La presque totalité de la presse anglophone ainsi que les leaders de la minorité réclament et défendent un statut particulier. Souvent les causes économiques se confondent avec les origines ethniques, mais cela ne permet point de les identifier entièrement. Le problème métropolitain à Montréal se pose, dans une large mesure, comme une contrepartie à l'élargissement du pouvoir des francophones dans cette région.

On peut donc se demander, en conclusion, si l'accession au pouvoir politique officiel correspond à une emprise véritable sur la direction des affaires publiques à Montréal. Nous croyons pouvoir rejeter l'opinion qui, au contraire, défendrait la puissance d'une élite anglophone, cachée, mais non moins réelle.

Les dernières pages de la présente étude confirment cette option par l'examen de l'évolution récente de la société canadienne-française en divers secteurs précis, et analysent la nécessité et les modalités d'un compromis entre les groupes ethniques sur la scène montréalaise.

La vie politique municipale reste sans doute l'un des domaines les moins connus de la société canadienne-française, et Montréal ne fait malheureusement pas exception. Pour parvenir à une connaissance valable des relations ethniques, nous devons nous imposer un assez lourd travail de clarification et de description.

Nous nous proposons donc d'étudier, de façon générale, la situation des groupes ethniques dans la politique montréalaise, ce qui nous conduira à déterminer d'abord leur importance numérique, puis leur représentation et leur influence, enfin les relations concrètes qui s'établissent entre eux.

Nous voyons déjà que ce Rapport, et nous aurons à le souligner fortement, veut rejoindre autant que possible les mécanismes majeurs de l'activité politique.

Pour nous, Montréal constitue une société politique à peu près complète. Bien qu'il soit évidemment impossible, dans le cadre de ce travail, d'en analyser toutes les facettes, nous croyons indispensable de poser au départ cette conception relativement vaste. Montréal est un système politique qui possède, et c'est ce qui nous intéressera surtout ici, non seulement ses propres structures de gouvernement (exécutives, législatives, administratives, judiciaires), mais aussi une activité originale, marquée par ce que l'on pourrait appeler « les idéologies politiques montréalaises » (courants d'idées, mouvements d'opinions et attitudes). Au lieu de lier par là l'intégration du système montréalais à un contexte plus large, en l'occurrence la société canadienne-française et américaine, nous voulons souligner ce qu'il peut avoir d'original. Les relations extérieures de la métropole sont d'ailleurs faites, d'une certaine manière, des relations qu'elle entretient avec les municipalités voisines et des contacts qu'elle établit avec les niveaux supérieurs de gouvernement, provincial ou fédéral. La dimension des problèmes et de l'action politique qui sont les siens permet donc de considérer le niveau municipal comme un résumé des processus politiques qui ont cours dans des sociétés plus vastes et, surtout,

ont été étudiés jusqu'ici. On imagine par exemple l'intérêt d'une analyse de la vie des groupes dans la vie politique montréalaise. Certains opposeront que l'objet de la politique municipale place celle-ci dans une sous-catégorie de l'activité politique, mais cette vue, courte et traditionnelle, a été abandonnée depuis longtemps, notamment par la science politique américaine, et un examen même sommaire du tissu politique montréalais en montre aisément la fausseté. Des études de même type ont déjà apporté la preuve indéniable de la richesse de cette source.

Voilà donc l'arrière-plan du présent travail, et aussi ce qui justifie le choix d'un cadre théorique vraisemblablement trop large pour nos objectifs immédiats, mais cependant guide assuré vers une connaissance d'ensemble.

Nous sommes convaincu, et cela vaut pour chacun des chapitres à venir, qu'une analyse utile des relations ethniques doit s'inscrire dans cette large perspective. Plutôt que de donner arbitrairement à ce facteur un poids majeur, nous préférons poursuivre d'abord une analyse plus large qui cherchera à réunir autant que possible tous les éléments d'importance de la vie politique montréalaise : ils seront empruntés alors à l'histoire, à l'analyse juridique, à la connaissance sociologique et économique. D'où, au cours des analyses qui viennent, ce constant et mutuel passage d'une approche générale à la considération plus limitée du facteur ethnique. La science politique canadienne risque assez de succomber à l'explication par le seul facteur ethnique pour qu'on puisse impunément laisser cette difficulté de côté. Pour contribuer à connaître, et résoudre si possible, l'un des principaux problèmes de la société canadienne, cette science doit s'inspirer d'une objectivité faite aussi d'attention à tout ce qui peut revêtir une quelconque importance.

La présentation du cadre théorique qui régit notre travail souligne d'ailleurs à sa manière l'acuité de cette préoccupation.

La science politique ne nous fournit guère de cadres conceptuels communément acceptés permettant de choisir, dans un effort rigoureux de connaissance, les faits à analyser et à rejeter. On s'accorde assez à placer au centre l'étude des décisions. Mais que doit-on retenir comme élément significatif dans une telle démarche ? Quel est le test qui permet de conclure à une analyse satisfaisante ?

Le débat concernant ces différents points est actuellement largement ouvert, mais nous n'avons nullement l'intention de l'engager ici, préférant privilégier certaines approches récentes qui délimitent déjà le terrain. Cette analyse n'est pas une tentative d'application complète du schéma développé par Robert A. Dahl<sup>1</sup>, mais les

---

1. Robert A. DAHL, *Who Governs ?*, New Haven, 1961.

grandes lignes de son étude, comme d'ailleurs certains autres ouvrages que nous présentons plus loin, orientent toute la structure des étapes que nous allons franchir.

Dans toute société il existe un système qui a pour fonction de prendre des décisions d'autorité et qui s'applique à tous. Ce système s'inscrit naturellement dans un contexte, l'environnement, façonné par les données biologiques, psychologiques, économiques, culturelles, etc..., et la force d'autorité de ses décisions permet de mieux concevoir une frontière souvent assez difficile à déterminer.

Le système politique a pour fonction de transformer certaines demandes en décisions politiques, c'est-à-dire en règles générales et contraignantes. Il lui faut d'abord l'appui qui le fait exister et lui fournit l'énergie pour le pousser à des actions précises. Un tel appui s'exprime notamment par les élections.

Easton montre que le système est mis en action par diverses demandes qui s'excluent mutuellement; tous les objectifs ne sont pas réalisables en même temps, donc parce qu'il y a rareté<sup>2</sup>. Ces demandes forment le champ des options possibles et la matière brute du système. Ce qu'elles sont, d'où elles viennent, comment elles changent, voilà quelques-unes des questions qui définissent déjà la nature de chaque système politique.

Considérons d'un peu plus près l'appareil proprement politique qui sera l'objet principal de notre étude. Pour arriver à choisir, et donc à formuler certaines politiques, une division du travail est d'abord nécessaire. Un personnel politique, élu ou nommé, groupe les principaux agents. D'autre part, la transformation d'une demande en une politique définie peut s'opérer par des étapes passablement diverses : voici le comment, ou encore la structure même de l'appareil. Le cheminement fera plus ou moins apparaître les conflits provoqués et les stratégies déployées par ceux qui veulent orienter l'issue finale, laquelle est une règle générale et contraignante.

On comprend que l'analyse de la prise de décision elle-même soit devenue l'un des principaux points de la science politique présente. Ne permet-elle pas de cerner un phénomène beaucoup plus vaste, celui du pouvoir ? Certains ont souligné les lacunes de ce genre d'analyse : il ne permet pas, par exemple, de définir à coup sûr quelles sont les décisions importantes à examiner et non plus de déterminer où commence et finit la prise de décision, mais il éclaire tout de même de façon remarquable l'action du choix et ses facteurs.

Pour nous, quelques oeuvres déjà, dans le domaine des études municipales, ont témoigné de la richesse de l'approche. L'étude de Dahl nous aura surtout servi et inspiré. Afin de trouver réponse à la

---

2. Nous nous référons ici à l'un de ses articles : « An approach to the analysis of political systems », dans *World Politics*, III, 1957, pp. 383-400.

question « Qui gouverne ? », Dahl analyse rapidement la structure formelle pour s'arrêter ensuite au personnel élu et surtout à trois domaines majeurs dans la vie d'une grande ville américaine, et, de là, dégager quelques généralisations concernant l'exercice de l'influence et du pouvoir politique ainsi que les mécanismes de la démocratie.

C'est la démarche suivie dans cette analyse qui nous intéresse surtout. Dahl a voulu s'opposer à la théorie de l'élite unique pour laquelle le pouvoir politique est un aspect subsidiaire de la structure sociale, d'où il suffit de décrire celle-ci pour connaître les leaders. Nelson Polsby a résumé le débat dans un court ouvrage<sup>3</sup>.

La démarche est d'abord dynamique — on s'intéresse davantage à l'exercice du pouvoir qu'à son existence — aussi faut-il définir quelques décisions qualifiées importantes pour examiner les comportements et stratégies qui les entourent selon trois grands critères : qui participe, qui perd ou gagne, qui réussit ? Nous refusons d'associer la possession de certaines ressources politiques, argent, statut social, etc..., à leur utilisation réelle pour nous attaquer à une tâche beaucoup plus ardue : montrer le pourquoi et le comment. Les ressources politiques représentant une espèce de capital, les modalités d'investissement deviennent en conséquence essentielles, et la seule analyse de la structure formelle reste tout à fait insuffisante.

Nous allons donc nous attarder à celle-ci pour la décrire le plus fidèlement possible, tant dans ses mécanismes que dans le personnel qui la met en action, mais en cherchant à la dépasser. Ceci fera l'objet du quatrième chapitre, les trois précédents mettant néanmoins l'accent sur la structure administrative comme telle. Dès lors, les travaux récents dans le domaine de l'administration publique ou de l'organisation permettent de préciser encore le schéma que nous sommes en train d'esquisser. À plus de quinze ans d'intervalle, les écrits de Herbert Simon et de Michel Crozier expliquent largement l'interaction des buts et des rôles dans toute structure administrative<sup>4</sup>.

Ces deux auteurs soulignent les exigences de l'analyse du pouvoir et de la décision dans une organisation, et certains de leurs concepts seront utilisés très directement dans notre étude.

Ses fonctions et ses limites étant bien déterminées, il est plus facile de démarquer les mécanismes de l'activité d'une administra-

---

3. N. POLSBY, *Community Power and Political Theory*, New Haven, 1963.

4. H. A. SIMON, *Administrative Behavior*, New York, 1947;  
M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, 1963.

tion que d'une unité hétérogène. L'analyse de la décision peut être poussée plus loin, Simon proposant alors de la décomposer en ses éléments fondamentaux. Les processus de communication et l'identification aux buts et aux actions de la structure constituent deux de ces éléments que nous analyserons au troisième chapitre, le premier, tant dans la mesure où il influence les décisions que dans celle où il lie les membres entre eux, le second en nous attachant aux conflits possibles entre les aspirations de chacun et les besoins de l'ensemble de la structure, c'est-à-dire le degré de loyauté.

Il n'est pas dans notre intention de reprendre ici le débat sur le degré de rationalité des décisions administratives, mais plutôt de voir quels stratégies et processus formels et informels celles-ci sont susceptibles de mettre en oeuvre.

Michel Crozier a élargi le débat dans la dernière partie de son livre en établissant un rapprochement entre le type d'organisation bureaucratique et les traits généraux d'une société. Pour lui, le phénomène bureaucratique devient alors un aspect du phénomène culturel entendu au sens large. L'action de l'homme, souligne-t-il, s'exprime dans les structures très complexes que sont les organisations modernes et, grâce à l'étude des systèmes qu'elles font naître, c'est-à-dire les organisations, on peut discerner les traits dominants d'une société, ses comportements et ses réactions devant le changement.

L'interaction est donc mutuelle entre structures bureaucratiques et structures sociales, et le parallèle que Crozier trace concernant le cas français s'avère assez fécond pour que nous cherchions à nous en inspirer dans le cas de Montréal.

Telles sont nos sources théoriques. Très larges au point de départ, elles se rétrécissent pour éclairer très exactement l'objet du présent travail. Elles indiquent en même temps ce que pourrait devenir une analyse globale de la vie politique montréalaise. Passons, pour l'instant, à une rapide description des étapes qui seront franchies dans les prochains chapitres.

L'environnement du système montréalais est d'abord brièvement circonscrit de même que les institutions politiques en tant que telles. Ce sont là les aspects légaux et prescrits du jeu politique. Les élites officielles et leurs ressources attirent ensuite l'attention et, finalement, divers aspects d'une demande très précise intégrée au système politique montréalais — le débat autour des annexions — font toucher à des aspects plus dynamiques : d'où vient le leadership à Montréal, comment s'exprime-t-il et pourquoi, quels résultats obtient-il ?

Les mécanismes internes de la structure administrative sont longuement analysés. En privilégiant le facteur ethnique, on étudie successivement les rouages majeurs de l'appareil politique montréalais.

Ceci constitue en somme davantage une analyse de la situation qui prévaut à l'intérieur des structures politiques montréalaises, où l'on met à part les structures et les comportements formels en essayant, autant que possible, de saisir les dynamismes en évolution.

Le premier chapitre traite donc des institutions politiques montréalaises. Il rappelle d'abord certaines caractéristiques du milieu environnant : physiques, économiques, démographiques, la description institutionnelle s'ouvrant sur un rappel historique qui met en relief les principales tendances des cent vingt-cinq dernières années pour arriver à la forme actuelle du gouvernement municipal. Les dernières pages présentent quelques-uns des principaux problèmes politiques qui se confrontent dans le Montréal d'aujourd'hui.

Le second chapitre, qui comprend deux parties, porte sur les caractéristiques socio-économiques du personnel politique de Montréal. Le début est consacré aux élites officielles, celles dont la fonction est reconnue publiquement, les conseillers municipaux constituant le premier sujet d'analyse; la période de 1944 à nos jours est mise en évidence, mais elle s'inscrit dans le prolongement de quelques tendances que montre l'histoire de Montréal depuis 1840. Nous voulons ici dégager les traits personnels des conseillers municipaux montréalais, c'est-à-dire savoir quels sont leur occupation, leur âge, leur origine ethnique, leur religion, leur instruction, etc... Un bref examen des statistiques électorales municipales depuis 1944 complète cette première partie. La seconde, par une démarche très voisine, étudie le fonctionnarisme montréalais qui groupe environ quinze mille personnes. Toutefois, eu égard au facteur ethnique, les politiques de recrutement et de promotion reçoivent une attention particulière, le chapitre se terminant par une comparaison entre ces deux grands courants.

Le troisième chapitre se rapporte à l'utilisation des langues dans les services municipaux et aux opinions et attitudes des groupes ethniques. Deux parties ici encore. La première, par l'examen de la langue de travail, nous renseigne sur la situation du bilinguisme dans le fonctionnarisme montréalais, tant à l'intérieur que dans les relations avec le public, et, de façon générale, sur certains aspects des canaux et modalités de la communication dans la structure politique montréalaise. Le Bureau de traduction est ici présenté avec plus de précision. La seconde nous éclaire sur les relations entre les groupes ethniques dans l'administration montréalaise. Grâce à un questionnaire poussé, nous dégageons ici des conclusions sur l'intégration des groupes ethniques, sur les opinions et attitudes qu'ils entretiennent, et sur leur perception du processus politique dans son ensemble. Ce chapitre complète donc l'analyse proprement statistique faite précédemment.

Le quatrième et dernier chapitre débouche sur des aspects nouveaux et plus vastes. Nous voulions aborder l'examen d'un problème politique montréalais important au cours des dernières années, celui de

la structure du gouvernement métropolitain, et les travaux de la Commission Blier forment ici l'objet de notre étude. Les diverses positions que cette Commission a suscitées ainsi que les stratégies des groupes en présence, bref, le jeu politique et les modalités de l'influence, constituent les principaux pôles de l'analyse. Non moins qu'ailleurs les conclusions très exactes demeurent ici difficiles, mais on peut y puiser des indications qui complètent et élargissent les résultats acquis précédemment.

Quant à la conclusion générale, en plus d'opérer la synthèse des divers éléments recueillis en vue d'une connaissance globale du jeu politique montréalais, elle esquisse quelques recoupements avec certains traits fondamentaux de la société canadienne-française.

Enfin, quelques remarques sur les techniques utilisées terminent ce rapport.

Quitte à les présenter plus longuement en temps et lieu, soulignons que notre analyse des groupes ethniques dans la vie politique montréalaise s'appuie surtout sur la connaissance de la documentation écrite et sur les renseignements fournis par plusieurs observateurs et participants.

Concernant la documentation écrite, mentionnons d'abord l'étude des textes légaux pour la description des institutions elles-mêmes, puis la compilation d'un très grand nombre de dossiers dans les quatre services retenus pour l'examen de la langue de travail, lesquels, avec la correspondance et les archives, forment une autre partie essentielle de notre matériel. L'analyse des journaux interviendra dans le dernier chapitre exclusivement. Soulignons également l'établissement du fichier sur les conseillers et fonctionnaires, dont nous avons déjà fait mention, qui nous a amené à consulter les biographies et les dossiers dans chacun des services ainsi que quelques ouvrages de référence.

Mettons à part deux sources remarquables. La Commission a déjà reçu copie des schémas de questionnaire et d'interview que nous avons utilisés. Le questionnaire constitue la base de la majeure partie du troisième chapitre, puisque c'est par lui que nous avons pu avoir connaissance des opinions et perceptions des fonctionnaires, de même que de certains faits. Quatre cents fonctionnaires l'ont reçu, dont le tiers environ étaient anglophones, ainsi que l'ensemble des conseillers municipaux en fonction depuis 1944. Signalons ici un taux de réponses particulièrement élevé, environ 70 %.

Ce document, composé de soixante-quinze questions, se divisait selon les thèmes suivants : comparaisons sur la situation des groupes ethniques dans le temps; raisons et motivations ayant animé les fonctionnaires et conseillers au cours de leur carrière publique montréalaise; intégration des groupes; attitudes quant aux problèmes du bilinguisme et du biculturalisme.

Il faut bien souligner ici la place de cette approche dans l'ensemble de notre entreprise. En termes de temps, d'énergie, et aussi

d'argent, le questionnaire n'est qu'une des bases de notre analyse. Nous l'indiquons pour mieux faire ressortir ce qu'ont apporté les données statistiques, l'examen de quelques services et l'enquête sur le problème métropolitain.

De très nombreuses rencontres auront été nécessaires pour préciser et compléter notre information. À chaque étape de ce travail, nous avons mis à contribution maints responsables de l'administration montréalaise, à tous les niveaux et dans tous les secteurs.

Ces entrevues prennent toutefois au quatrième chapitre une forme beaucoup plus structurée. Une trentaine de leaders, dont un tiers canadiens-anglais, ont été approchés avec lesquels nous avons examiné le problème métropolitain. Ces entrevues touchaient successivement aux opinions et aux positions qui étaient les leurs concernant la création de la Commission Blier, le problème général de l'annexion, les arguments jugés fondamentaux, les solutions possibles et, enfin, le rapport soumis par ladite Commission.

Ces deux sources nous ont donné un matériel précieux et vaste que nous mettrons, si nécessaire, à la disposition de la Commission.

L'étude que nous soumettons est le fruit de plus d'un an de travail, ce qui explique que certains choix aient été indispensables, mais avant de l'aborder vraiment, nous tenons à souligner à quel point la seule mise en marche du projet recommandé par la Commission a permis de faire avancer la connaissance du Montréal politique. Les premières phrases de cette Introduction regrettaient notre ignorance de la vie municipale; nous pensons que notre connaissance a franchi, malgré d'évidentes limites, des étapes capitales au cours des derniers mois, et nous espérons qu'elle sera pour le lecteur non seulement une source d'enseignement mais aussi un stimulant qui l'incitera à mettre d'autres travaux sur le chantier.

Cette entreprise a d'ailleurs permis de constituer une équipe sensible à ces questions. Nous voulons lui exprimer notre gratitude pour une collaboration qui fut particulièrement riche et en même temps occasion d'apprentissage. Nous remercions tout spécialement M. Pierre Prézeau qui fut notre principal assistant et dont l'apport, en maintes circonstances, fut capital.

Que tous ceux, enfin, conseillers ou fonctionnaires à l'hôtel de ville de Montréal, qui ont bien voulu nous faire profiter de leurs connaissances et nous donner de leur temps soient aussi remerciés. La liste en serait longue. Nous voulons voir avant tout, dans le concours qu'ils nous ont apporté, la preuve qu'une solide collaboration peut s'établir entre ceux qui animent l'action politique et ceux qui cherchent à l'expliquer, ce dont nous sommes particulièrement reconnaissant aux autorités municipales.

Définissons avant tout le cadre dans lequel s'inscrit notre recherche. Même au plan formel, la vie politique montréalaise a été trop peu étudiée pour que l'on puisse supposer connus ses traits dominants. Notre propos sera donc ici surtout descriptif. Énumérer ses mécanismes politiques majeurs, les exposer brièvement, indiquer leur évolution et souligner ce qui paraît devoir être leur avenir, voilà notre première étape. Du coup, l'analyse des relations ethniques prendra sa juste perspective.

Il ne peut suffire de considérer les seules institutions politiques, aussi un rappel des propriétés de leur environnement s'impose. La situation des groupes ethniques dans l'évolution démographique montréalaise apporte un élément indispensable, de même que nous éclairent le cadre géographique, la structure économique, les liens entre le système politique montréalais et les gouvernements supérieurs. Un certain recul nous permet par ailleurs d'approcher d'aussi près que possible des mécanismes fondamentaux de l'activité politique.

Ce chapitre se veut une contribution à la connaissance des institutions politiques québécoises. Faute souvent de connaître clairement les éléments de la structure, une analyse de la dynamique réelle risque de nous échapper. Nous souhaitons donc que cette présentation suscite la formulation d'objectifs de recherche puisque, et ceci va souvent réapparaître au cours de notre étude, l'examen valable des relations ethniques passe par celui des phases diverses du processus politique.

#### *A. L'environnement*

La ville de Montréal occupe en partie l'une des îles de l'archipel d'Hochelaga et son emplacement, qui représente à peu près le quart de la région que l'on appelle le grand Montréal, lui donne une position stratégique.

Située au centre d'un réseau de communications, elle s'ouvre, par eau, à la fois sur l'océan, l'Europe, les grands lacs et l'intérieur du continent américain, ce qui donne immédiatement à penser que son développement économique sera lié pour une très large part à l'établissement d'un port de mer, et, par terre, sur l'ouest du pays et les États-Unis. Elle apparaît donc, ainsi que l'ont souligné plusieurs géographes, comme un lieu de confluence majeure.

Cette ville, qui paraît se situer dans le prolongement de Mégapolis, s'inscrit dans la ligne des grands centres urbains de l'Est américain. Aussi bien sur le plan géographique que culturel et politique, elle se rattache, par de multiples traits, à cette zone.

Les caractéristiques démographiques l'illustrent et vont nous permettre d'avancer dans la connaissance du contexte de son système politique. Le grand Montréal comprend actuellement plus de 40 % de la population du Québec et plus de 10 % de celle du Canada tout entier. Nous n'avons cependant pas l'intention de mener une analyse démographique très poussée, comptant plutôt centrer notre présentation autour du facteur ethnique.

Disons immédiatement que, concernant la répartition des groupes ethniques à Montréal, trois points nous semblent particulièrement importants.

D'abord, la population montréalaise est nettement de majorité française : presque les deux tiers. Dans la zone métropolitaine, le groupe francophone correspond plus précisément, selon le recensement de 1961, à 64 % de l'ensemble de la population. Cette proportion est demeurée particulièrement stable au cours des dernières décennies. Dans l'île de Montréal, qui comprend 80 % de la population de toute la zone métropolitaine, la situation est fort semblable puisque le groupe francophone atteint 63,8 %. Ce chiffre, ainsi que l'illustre le tableau n° 1, n'a guère changé depuis longtemps : entre 1871 et 1961, il n'a varié que de 1,7 %. Quant à la ville de Montréal elle-même, la proportion des Canadiens français y est quelque peu plus élevée : 66,5 % en 1961. Le poids de cette majorité sur les institutions politiques est capital.

L'élément anglophone ne témoigne aucunement de la même stabilité. Sa population a diminué de plus de la moitié au cours de la même période, passant, pour l'ensemble de l'île de Montréal, de 38,1 % à 18,1 %. Dans la ville même, les anglophones représentaient en 1961 12,5 % de la population.

Où se situe cette population sur l'ensemble de l'île ? La frontière est assez nette puisque la partie est de ce territoire est à 80 % française tandis que la partie ouest n'offre que de très rares cas d'une telle prédominance, l'élément anglophone y étant souvent nettement majoritaire. Norbert Lacoste note que, sous la pression numérique, la frontière entre les deux groupes ethniques a eu tendance à obliquer vers l'ouest en encerclant de plus en plus l'îlot britannique.

« Les Anglais ont perdu la majorité qu'ils avaient acquise vers 1830 dans l'agglomération; ils se sont depuis cantonnés dans des municipalités autonomes où ils conservent la prédominance numérique<sup>5</sup> ».

En 1848, ils étaient encore faiblement majoritaires, la transition semblant s'être effectuée vers 1855-60.

Les plus forts îlots britanniques se trouvent au centre même de la ville : autour de l'université McGill, dans Montréal-Ouest, où l'élément anglophone atteint 80 % de la population, dans certaines parties de Westmount, à Hampstead, et dans la plus grande partie de Ville Mont-Royal. Ces îlots constituent aujourd'hui des municipalités autonomes sur l'île de Montréal.

Enfin, si le groupe francophone est resté à peu près stable alors que l'élément anglophone diminuait sensiblement, la marge a été comblée par la montée de certains autres groupes ethniques. Les Juifs, par exemple, possèdent une forte densité, qui atteint parfois 80 % et dépasse assez souvent 30 %, comme dans Outremont ou Snowdon. La colonie italienne, dont le tableau no 2 indique la répartition, vit pour sa part dans un quartier déterminé, celui de Saint-Jean. Ces deux groupes sont sans doute les plus importants de toutes les minorités ethniques à Montréal. Représentant à peine 1,6 % de l'île de Montréal en 1871, ils sont passés à 19,9 % en 1961. Il est très difficile de tirer des conclusions quant à l'utilisation des deux langues officielles à partir des statistiques que nous venons d'examiner. On sait peu et mal comment les minorités ethniques, autres que française et anglaise, s'intègrent dans la métropole. Par ailleurs, le recensement n'est pas assez précis sur ce point pour donner une information entièrement valable. Indiquons seulement que peu de changements semblent s'être produits au cours des dernières années, puisque entre 1951 et 1961 la proportion des personnes qui se disent bilingues s'est stabilisée autour de 40 %. On pourrait croire en outre, selon les mêmes recensements, à une certaine francisation, le nombre de ceux qui ont répondu ne parler que le français ayant augmenté de 3 % et le nombre de ceux qui ont dit ne parler que l'anglais ayant baissé de 1,5 %. Ces tendances sont toutefois peu significatives, mais nous les citons pour compléter notre information.

Au facteur ethnique s'attache ici le facteur religieux. Selon les recensements, la répartition religieuse suit de près celle des groupes ethniques; cependant l'élément catholique romain est beaucoup plus important que le groupe francophone : en 1961, il constituait 76,7 % de la population de l'île de Montréal. Mais là aussi il y a une certaine stabilisation, puisque ce chiffre, à 0,1 % près, est celui de 1871. La baisse du groupe anglophone correspond davantage

---

5. N. LACOSTE, *Les caractéristiques sociales de la population de Montréal*, Montréal, 1958, p. 125.

à une régression de la religion protestante. En 1871, l'élément protestant représentait 19 % de la population, et en 1961 seulement 11 %. Quant aux Israélites, ils en représentent aujourd'hui environ 6 %.

Passons à l'examen de quelques aspects plus particuliers de cette population pour les mettre en relation avec le facteur ethnique. Soulignons qu'il est extrêmement difficile d'apporter des précisions rigoureuses au niveau de la ville elle-même, les données exactes étant pratiquement impossibles à trouver. Considérons d'abord l'âge. Un certain rajeunissement de la population de l'île de Montréal au cours des dernières années est indiscutable. Le nombre des moins de vingt ans est passé de 32,6 % en 1951 à 36,4 % en 1961, et cela s'explique sans doute par le développement économique considérable qu'a connu la métropole pendant cette période. Le tableau no 3 donne la répartition des groupes d'âges selon l'origine ethnique. Quant aux moins de 35 ans, ils constituent 61,4 % du groupe francophone et seulement 51,1 % du groupe anglophone.

Certaines différences entre les deux groupes apparaissent aussi dans la structure des occupations. Prenons les chiffres de 1961 pour l'ensemble de l'île de Montréal. Les gens de métier forment à peu près le tiers de la main-d'oeuvre montréalaise, et les administrateurs, les employés de bureau et les membres des professions libérales environ chacun 10 %. La structure des occupations pour chaque groupe ethnique démontre avant tout que les Canadiens français sont moins présents dans les carrières administratives. Nous en saisissons toute l'importance lorsque nous aborderons l'étude des conseils municipaux.

Ces quelques remarques conduisent à voir dans la ville de Montréal un centre économique majeur. Au coeur d'une région de plus de quatre cents milles carrés, elle occupe à coup sûr dans l'activité économique du pays, et encore plus dans celle du Québec, une place cruciale. Rappelons que, dans le seul domaine de l'industrie manufacturière, Montréal fournit le tiers des produits canadiens issus du pétrole et du charbon, la moitié des produits issus du tabac et les deux tiers de la confection pour dames.

Le port joue un rôle majeur dans l'activité économique de la ville. De 1946 à 1959, la somme des salaires versés y a plus que doublé, de même que la valeur brute de la production. En tant que centre financier, Montréal a enregistré en 1962 quarante-huit millions de dépôts bancaires.

Pour compléter la description de l'environnement du système montréalais, il faut se référer à la structure d'ensemble de la vie politique québécoise et canadienne.

Sur le plan légal, en tant que municipalité, Montréal relève du gouvernement de la province de Québec. Avec la ville de Québec, elle est la seule unité municipale à posséder une charte propre qui précise pouvoirs et répartition des tâches. Cette charte est amendée chaque année. Soulignons au passage l'intérêt qu'il y aurait à

analyser la relation entre Montréal et le gouvernement provincial dans ce processus d'amendement; le poids réel de l'influence de chacun pourrait alors bien se mesurer.

En regardant la carte électorale du Québec, on constate immédiatement que la métropole compte environ 40 % de l'ensemble des électeurs de la province, lesquels se trouvaient jusqu'à présent particulièrement défavorisés, leur représentation à l'Assemblée législative n'étant que de 20 %. Avec la refonte de la carte électorale québécoise, cette proportion passera à 33 %.

La place que tient la ville de Montréal dans le système politique québécois se manifeste aussi par les hommes politiques qu'elle a fournis : plusieurs de ses édiles sont passés à un moment de leur carrière à la politique provinciale ou fédérale : l'un de ses anciens maires, J. C. Abbott, fut premier ministre du Canada et un autre, chef de parti provincial. Enfin, la présence au sein du cabinet provincial d'un certain nombre de ministres montréalais est révélateur encore de l'importance de la métropole.

La situation exacte de Montréal dans le processus politique québécois et canadien ne nous est pas connue. Elle fut capitale il y a plus d'un siècle, mais il faudrait aujourd'hui montrer de quelle façon son développement récent, tant par des travaux d'ordre matériel comme le métro que par des entreprises prestigieuses comme l'exposition universelle, a amené l'établissement de relations politiques de plus en plus importantes avec les capitales provinciales et fédérale. Soulignons seulement qu'on ne peut considérer cette cité comme exclusivement subordonnée. C'est davantage un processus en action qui lui donne une zone politique de plus en plus nette.

L'importance politique de Montréal se constate enfin par le nombre de groupes d'intérêts puissants qui ont installé leur siège social et une grande partie de leurs membres dans ses limites.

Il n'est pas exagéré enfin de parler, d'une certaine manière, de l'importance de Montréal dans le système international. Siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale, elle est de plus en plus, tant au niveau culturel qu'économique ou social, un point de rencontre de représentants des divers pays du monde. C'est peut-être là un des facteurs majeurs de l'évolution du système politique montréalais. Pour établir une comparaison rapide, les problèmes qu'avait à résoudre le Montréal d'il y a un siècle, alors petit et confiné sur lui-même, sont bien différents de ceux qui se posent au Montréal de 1965 qui cherche à mériter le titre de deuxième ville francophone du monde.

### *B. Les institutions politiques de Montréal*

L'histoire politique de Montréal commence à proprement parler en 1832. Cette année-là, le gouvernement provincial lui accorde une première charte, et des élections municipales ont lieu un an plus

tard. À ce moment, huit quartiers choisissent seize représentants, lesquels élisent parmi eux le premier maire de Montréal : Jacques Viger.

Cette première période est fort brève puisque dès 1836 le régime municipal est suspendu. Le climat mouvementé des années 37 - 38 provoque cet intermède qui va durer jusqu'en 1840. Pendant quatre ans, la ville sera gouvernée par des représentants nommés par le gouvernement provincial.

C'est donc en 1840 qu'a lieu l'installation définitive des institutions démocratiques à Montréal. Au cours des années qui vont suivre, ces institutions seront en perpétuel réaménagement et plusieurs chartes définiront tour à tour l'organisation politique montréalaise qui, si elle est maintenant stabilisée, ne l'est que depuis peu. Pour introduire quelque clarté, distinguons trois grandes périodes dans l'histoire des institutions politiques montréalaises.

La première va de 1840 à 1900 et se caractérise entre autres par le fonctionnement régulier du jeu des élections. Chaque année, le maire et le conseil municipal sont renouvelés. Montréal prend alors son essor. La politique municipale reste cependant d'envergure plutôt restreinte. Peut-être est-ce l'absence de grands problèmes qui facilite le jeu normal des institutions municipales ?

La seconde période qui, du début du siècle, ira jusqu'en 1943, tendrait en tout cas à le prouver. Période de troubles, où Montréal est à quelques reprises en tutelle et marquée en même temps par des leaders municipaux de grand calibre. Au cours de ces quarante années, l'électeur montréalais conserve bien le privilège de choisir ses représentants, mais ceux-ci sont assez souvent réduits à l'inaction. En 1910, par exemple, le peuple élit un maire et trente et un échevins; cependant le gouvernement réel appartient à quatre commissaires, eux aussi élus par le peuple, et auxquels le Conseil municipal est soumis; le maire n'exerce quasi aucun pouvoir. Cette mise en veilleuse des institutions démocratiques n'a pas tellement de succès puisqu'en 1918 le gouvernement provincial, tout en maintenant les structures démocratiques, nomme une commission administrative avec pleins pouvoirs. Les cinq commissaires désignés alors reçoivent et les attributions du Conseil municipal et celles du Bureau des commissaires précédents. La population montréalaise s'accommode assez mal de ces tutelles et, en 1921, le mandat des administrateurs-délégués est interrompu. Pendant vingt ans, Montréal va connaître le jeu normal du système représentatif : élections tous les deux ans et partage du pouvoir entre le Conseil municipal et une structure inspirée du Bureau des commissaires : le Comité exécutif.

La crise de 1929 allait ici aussi apporter des bouleversements. La ville est encore en difficultés à cause des très lourdes charges sociales qu'elle a dû supporter. En 1940, le gouvernement provincial la place sous l'autorité de la Commission municipale laquelle, en plus d'ordonner ce qu'elle juge à propos, garde un droit de veto sur toutes les décisions des élus. Même situation qu'au moment de

la première guerre mondiale : les représentants conservent leur poste mais tout pouvoir réel leur est enlevé.

La tutelle se termine en 1943 et paraît marquer le début d'une troisième période. Les représentants de la population ont reconquis leurs prérogatives. Leur nombre variera beaucoup au cours des vingt-cinq dernières années, tombant de 99 à 48, de même que celui des quartiers électoraux qui passera de 45 à 15 en 1962. Après 1943, une certaine orientation de type parlementaire sera donnée à la vie politique montréalaise, ce que souligne notamment l'apparition des partis politiques municipaux.

L'étude des relations ethniques dans le système politique montréalais doit s'appuyer très largement sur l'évolution historique. Précisons encore la rapide description que nous venons de faire de l'histoire politique de Montréal. Pendant la première période, de 1840 à 1900, la vie politique montréalaise est donc en voie de formation. Quatre facteurs se détachent. D'abord l'état général du système politique canadien lui-même, marqué par les événements de 1840 d'abord, et de 1867 surtout. Ensuite, la mutation au niveau global qui va de pair avec l'évolution même de la ville dont la population dépasse 100 000 habitants vers 1865. Les problèmes montréalais sont alors strictement d'ordre local et on se contente de mettre sur pied les mécanismes pour assurer l'essentiel des besoins communautaires. Signalons, en troisième lieu, et ce trait n'est pas négligeable, l'absence d'une véritable tradition démocratique. Ignorante des mécanismes de la vie démocratique, la population, canadienne-française surtout, se désintéresse des affaires municipales. Ajoutons à cela que le mode de scrutin est particulièrement restrictif puisqu'il ne concerne que la population masculine, qu'il est censitaire et qu'il doit être public. C'est de 1860 que date la division des électeurs montréalais en trois groupes : propriétaires, locataires, associations.

À partir de 1900, période marquée par des difficultés financières et des mises en tutelle, prend forme malgré tout une structure administrative politique de plus en plus nette. Sur le plan ethnique, l'élément francophone est devenu majoritaire dans la ville et a acquis également la majorité au Conseil municipal. Une convention avait jusque-là prévalu voulant qu'un maire francophone alterne avec un maire anglophone, mais elle sera brisée en 1914. Pendant cette période se dessine à Montréal l'apparition d'une classe moyenne francophone qui prétend exercer une influence politique. Les mécanismes le lui permettent davantage puisque le scrutin est devenu secret et plus ouvert depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle. L'élargissement de la vie politique montréalaise se voit encore, et nous l'analyserons plus en détail au chapitre suivant, dans ce que plusieurs leaders municipaux montréalais connaîtront une carrière politique extra-municipale.

L'année 1944 marque un nouveau départ alors que l'organisation politique, créée lentement au cours des années précédentes, s'affermi.

Deux chiffres peuvent suffire ici à montrer cette progression : le budget de la ville de Montréal, qui était en 1941 de cinquante millions de dollars, passe en 1964-1965 à deux cent quarante millions. Ces vingt dernières années sont marquées par une coupure importante autour de 1954 : c'est alors en effet que s'achève le règne du maire Houde et qu'apparaissent les partis municipaux.

Voilà pour l'évolution des institutions démocratiques élues, mais celle de la structure administrative de Montréal apporte à son tour des éléments utiles. Rappelons que les services municipaux furent d'abord soit gérés par des comités d'échevins soit confiés à des organismes privés. Vers 1900, il existe une douzaine de comités d'échevins.

Au début de la troisième période, qui commence en 1944, on compte dix services municipaux et huit mille fonctionnaires. En 1964, les services seront passés à seize et les fonctionnaires à plus de quinze mille. Les organigrammes qui figurent dans les pages suivantes aideront à mieux voir ces différents changements.

La mise sur pied d'un appareil bureaucratique est l'une des parties les plus importantes de l'histoire politique de Montréal. Les services municipaux ont été créés en cinq vagues, 1918, 1928, 1941, 1955 et 1961, et sous quatre maires.

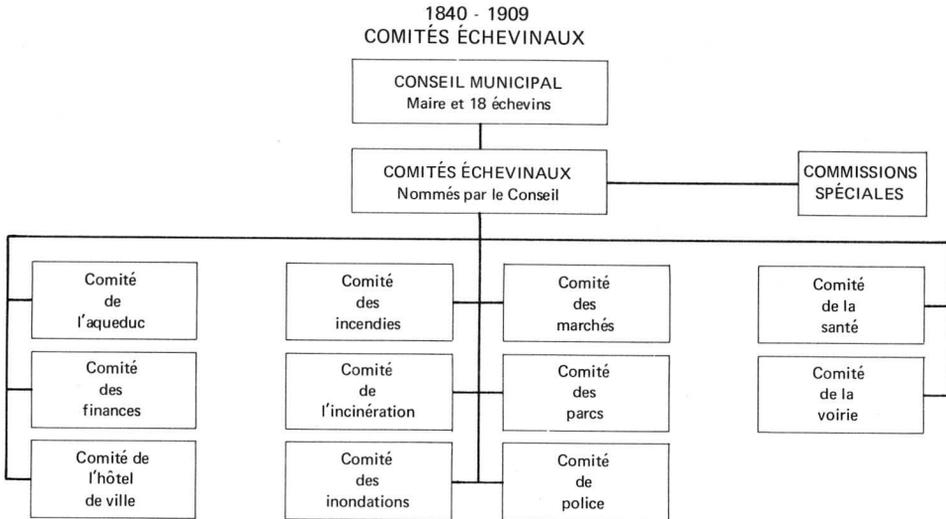
Ces dates font ressortir un trait particulièrement révélateur. Il semble que le processus de bureaucratisation ait coïncidé avec des périodes de faiblesses du Conseil municipal, ce qui n'est guère surprenant, la création de chaque service retirant au comité d'échevins et aux conseillers municipaux en général une partie des pouvoirs qui jusque là leur revenaient. C'est donc, la plupart du temps, pendant les périodes de tutelle que sont mis sur pied les divers services administratifs. L'instabilité et la non-spécialisation des comités d'échevins ne pouvaient suffire à une organisation municipale de plus en plus vaste, pressée par des besoins et des demandes nouveaux sans cesse plus impératifs. On devine ici l'influence de quelques leaders municipaux montréalais de premier plan, tels les maires Houde, Martin et Drapeau.

La prédominance de l'élément canadien-français sera acquise plus lentement au niveau des services administratifs, pour parvenir, comme le montre le chapitre suivant, à un degré supérieur.

Certaines directions ont été pendant longtemps assurées par des anglophones. Ce fut le cas aux Finances jusqu'en 1929. Mais depuis la seconde guerre mondiale, tous les nouveaux services ont été confiés à des francophones et, en 1965, tous les directeurs de services étaient d'expression française.

Le moment est venu de présenter et de décrire l'organisation politique actuelle de la ville de Montréal. Celle-ci date, dans ses traits les plus récents, de 1962. Pour suivre les lignes adoptées dans le rappel historique, nous allons décrire les institutions politiques montréalaises du côté des élus d'abord, du fonctionnarisme ensuite.

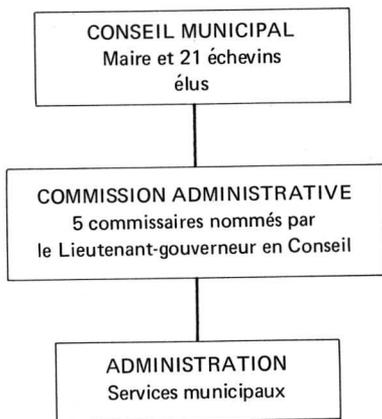
RAPPEL HISTORIQUE DE LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE MONTRÉAL



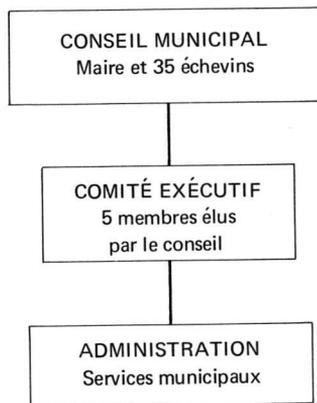
1909 - 1918  
BUREAU DES COMMISSAIRES



1918 - 1921  
COMMISSION ADMINISTRATIVE

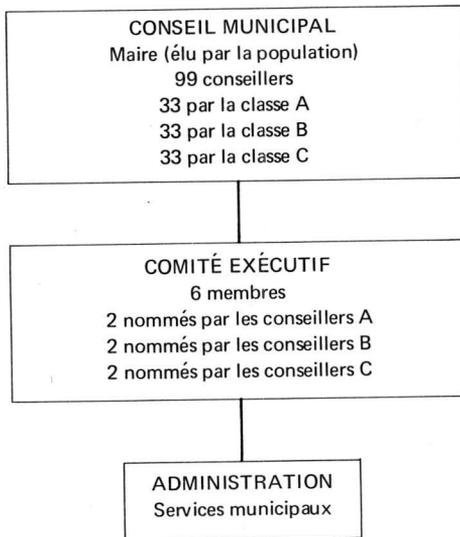


1921 - 1940



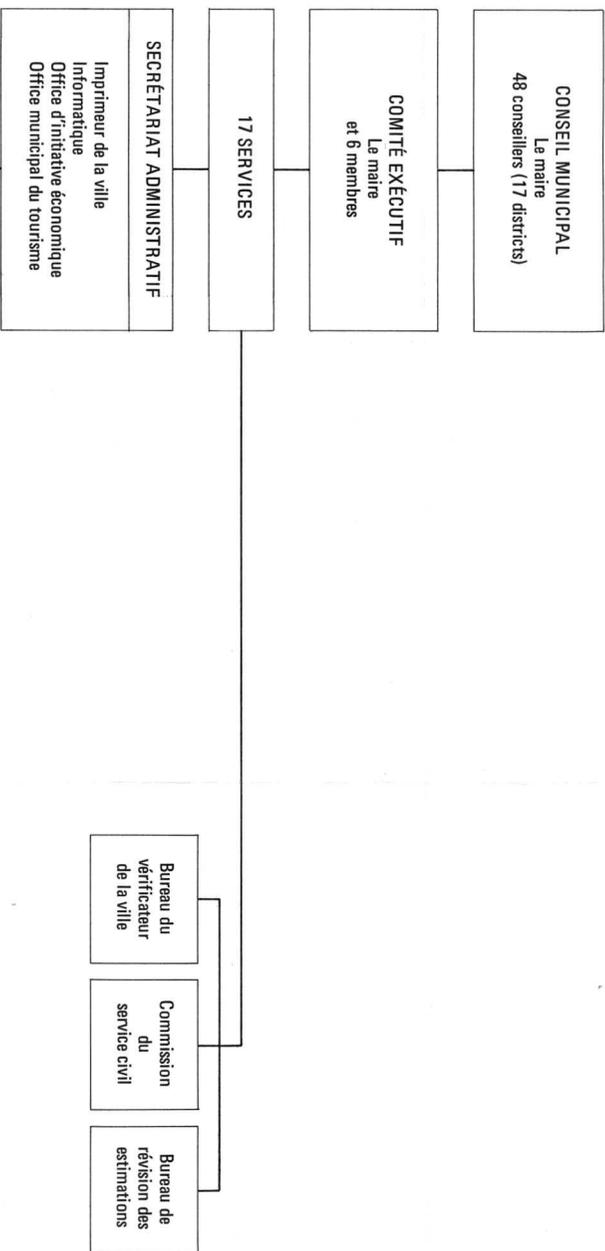
NOTE: La Commission possède tous les pouvoirs  
que détenaient le Conseil et le Bureau des  
commissaires de la période 1909 - 1918.

1940 - 1960



NOTE: En 1949, le maire devient ex-officio mem-  
bre du Comité exécutif. En 1960, aboli-  
tion de la classe C; le Conseil passe à 66  
membres.

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA VILLE DE MONTRÉAL (1965)



ACHATS ET MAGASINS Achats et magasins Récupération Technique (div.)	BIEN-ÊTRE SOCIAL Centre Meurling Enquêtes Placement et réhabilitation Révision Vérification et archives	CIRCULATION Aménagements et réglementation Enquêtes et signalisation Sécurité Stationnement	CONTENTIEUX Bureau des avocats Cour municipale Bureau du notaire Réclamations	ESTIMATIONS Confection des rôles Évaluation Technique (div.)	FINANCES Comptabilité Encaissements Immeubles Perception des taxes Permis et privilèges Pointage	INCENDIE Central d'alarme Centre d'entraînement Extinction des feux Prévention des incendies Protection civile	PARCS Entretien Jardin botanique Récréation Restaurants	PERMIS ET INSPECTIONS Construction Logement Occupation Plomberie	PERSONNEL Classification Organisation et méthodes Pensions Recrutement Relations ouvrières Traitements	POLICE Administrative (div.) Circulation Communications et transport Centre d'entraînement Gendarmerie Moralité Sûreté	SANTÉ Contrôle médical Démographie Districts sanitaires Hygiène de l'enfance Hygiène dentaire Inspection des aliments Inspection sanitaire Laboratoires Maladies contagieuses Tuberculose	SECRETARIAT Archives Bibliothèques Bureau du greffier	TRAVAUX PUBLICS Améliorations locales Aménagement des parcs Aqueduc Architecture Arpentages Eaux et assainissement Eaux usées Édifices Électricité Laboratoire Mécanique-électricité Métro Ponts et charpentes Utilités publiques	URBANISME Administrative (div.) Aménagement urbain Études courantes Études d'ensemble Rénovation urbaine	VOIE PUBLIQUE Administrative (div.) Ateliers Disposition des déchets Exécution des travaux Outils
--	--	---	---	---	--	---	---	--	--	---	---	--	---	---	--

Le principal personnage de l'administration montréalaise est le maire, élu, depuis 1962, pour quatre ans : c'est le plus long mandat accordé aux maires montréalais, puisque de 1944 à 1960 ceux-ci ne furent élus que pour trois ans, et de 1960 à 1962 pour deux ans.

Le maire est élu aujourd'hui par ceux qui paient l'une des taxes suivantes : taxe foncière (propriétaires), taxe d'affaire (commerçants), taxe d'eau (propriétaires et locataires).

Le propriétaire qui paie la taxe d'eau de son ou ses locataires doit donner leurs noms à l'estimateur de la ville, afin qu'ils figurent sur la liste des électeurs et aient en conséquence droit de vote. Il n'y a qu'un vote par famille.

Les fonctions et pouvoirs du maire de Montréal ont été souvent débattus. Encore, en 1960, le rapport de la Commission Champagne prenait cette discussion en attribuant au maire des tâches surtout honorifiques. Selon les textes légaux, c'est-à-dire la charte et ses divers amendements, le maire de Montréal a aujourd'hui pour fonction première de présider le Conseil municipal; il est aussi membre d'office du Comité exécutif, avec vote prépondérant en cas d'égalité des voix, et il lui appartient de soumettre la liste des membres éventuels dudit comité après chaque élection; il est de plus membre d'office de tous les comités et de toutes les commissions créés par le Conseil municipal, et possède droit de surveillance, d'enquête et de contrôle sur tous les fonctionnaires. Il lui incombe en outre de signer les règlements et résolutions votés par le Conseil municipal. S'il s'y refusait, une procédure assez lourde devrait être mise en marche pour donner droit de force au Conseil.

Le maire, enfin, peut convoquer des assemblées spéciales du Conseil municipal lorsqu'il le juge nécessaire et soumettre au Conseil tout projet qu'il juge utile. Son rôle n'est donc pas seulement honorifique et il demeure sans aucun doute l'un des mécanismes essentiels des institutions politiques montréalaises.

On a souvent dit que Montréal était un gouvernement à deux têtes. Il est vrai qu'un autre leader occupe à côté du maire une place capitale : il s'agit du président du Comité exécutif. On a vu plus haut que ce comité était inspiré du Bureau des commissaires élu par la population en 1921. Présentement, le Comité exécutif est formé de six membres choisis parmi les conseillers municipaux élus. La liste de ces six membres est, répétons-le, proposée par le maire élu. Nous l'entente qui veut que le président du Comité exécutif soit francophone et le vice-président anglophone. Avant 1960, c'est l'ensemble du Conseil municipal qui choisissait en son sein les membres du Comité exécutif, à raison de deux par classe.

Le Comité exécutif se situe au coeur de l'administration politique de Montréal. Il est en quelque sorte un conseil des ministres : il lui incombe aussi bien de surveiller l'utilisation des fonds publics que de préparer et soumettre un budget au Conseil municipal. C'est à lui aussi que revient la préparation des règlements. Par ailleurs, toute matière relevant du Conseil municipal doit lui être soumise

afin qu'il puisse préparer le rapport qui, présenté audit Conseil, permettra à celui-ci de se prononcer. C'est lui, en outre, qui prépare l'ordre du jour des réunions du Conseil municipal et fixe le traitement des fonctionnaires.

Le Comité exécutif, enfin, assure les relations entre le Conseil municipal et les services administratifs, toutes les communications entre ces deux unités devant passer par lui. Il a pour le seconder dans cette tâche le Secrétaire administratif, appelé encore parfois Directeur des services, ce changement ne datant que de juillet 1965, dont la fonction propre est d'assurer ces communications de part et d'autre.

Ce Comité se réunit à peu près chaque semaine et il ne fait aucun doute que cette équipe, tout comme celui qui la dirige, occupent une place centrale dans les institutions politiques monréalaises.

Quant au Conseil municipal, il joue le rôle du parlement dans des systèmes politiques plus vastes. De 1940 à 1960, il était formé de 99 conseillers, et la façon dont s'établissait leur choix était particulièrement complexe<sup>6</sup>. La ville était divisée en onze districts

---

6. L'électorat de Montréal se trouvait donc réparti en trois classes : A, B et C. Une telle division conservait l'inégalité de suffrage et retardait de vingt ans la mise en place d'un système plus proche du suffrage universel. On peut croire, ainsi que le montre l'analyse du personnel de la Classe C, qu'une telle formule pour le choix des conseillers municipaux favorisait nettement le monde des affaires et plus précisément les anglophones. (Voir pages et suivantes.) La coupure sera d'ailleurs nette avec la seconde élection, en 1960, du maire Drapeau.

La ville était divisée en onze districts électoraux, chacun *élisant* six conseillers dont trois étaient choisis par les propriétaires seulement, un propriétaire pouvant voter dans chaque district où il possédait un bien immobilier (conseillers A), et les trois autres conjointement par les propriétaires et les locataires (conseillers B). Ces soixante-six personnes constituaient les deux tiers du Conseil municipal.

Pour être élu représentant dans ces diverses classes, il fallait répondre à l'une des qualifications suivantes : classe A, être propriétaire de biens immobiliers évalués à au moins \$ 1 000 ; classe B, être locataire ; classe C, être membre de l'un des organismes déterminés par la loi. Les trente-trois conseillers de la classe C, le dernier tiers, étaient donc *nommés* par divers groupements tels qu'universités, chambres de commerce, syndicats, etc. Quant au pouvoir de chacune de ces classes, il était le même, et nous avons décrit le rôle du Conseil municipal dans l'organisation politique de Montréal. Aucune classe ne possédait de prérogative particulière.

électoraux qui devaient élire chacun six conseillers : trois choisis par les propriétaires, trois choisis conjointement par les propriétaires et les locataires. Les trente-trois autres membres du Conseil municipal, qui composaient la classe C, étaient choisis et nommés par divers groupements urbains : les universités, l'Association des manufacturiers, la Chambre de commerce, le Board of Trade, les centrales syndicales, etc. Depuis 1960, cette classe a été abolie. De fait, tout le système électoral se trouva la même année profondément modifié. Aujourd'hui, siègent au Conseil municipal quarante-huit conseillers qui représentent 17 districts électoraux, dont quinze élisent trois représentants, et les deux autres respectivement deux et un. Depuis 1962, les conseillers sont élus pour quatre ans par scrutin uninominal à un tour.

Pour être élu, il suffit d'être électeur depuis au moins trois ans et de résider à Montréal depuis deux ans. Nous apportons plus loin quelques précisions concernant la division en trois classes qui eut cours de 1940 à 1960.

Le Conseil municipal de Montréal, avons-nous dit, est en quelque sorte une Assemblée législative. Selon les termes mêmes de la loi, il a pour tâche « d'assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement, le bien-être des citoyens et la bonne administration des affaires de la cité ». C'est lui qui vote le budget de la ville, adopte ou amende les règlements et propose les modifications à la charte de la ville de Montréal. Soulignons toutefois que, de façon générale, il n'a pas un droit d'initiative; il ne se prononce que sur les projets soumis par le Comité exécutif et, sauf dans certains cas, peut les modifier ou les rejeter.

La loi prévoit qu'il doit se réunir quatre fois par an — cependant le greffier de la ville peut le convoquer chaque fois que le Comité exécutif en décide — et que ses procès-verbaux doivent être bilingues. Les votes se prennent à la majorité des deux tiers.

Tout règlement voté doit être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil qui, en théorie, peut le désavouer dans un délai de deux mois.

Ajoutons que le Conseil municipal peut créer toutes les commissions d'étude qu'il juge nécessaires, de même qu'il peut créer, abolir ou fusionner les services administratifs. C'est lui qui nomme les directeurs des services, les révoque ou les suspend.

Le fonctionnarisme montréalais compte aujourd'hui environ quinze mille personnes. Il est divisé en seize services et trois commissions, et les responsabilités et pouvoirs de chaque service sont fixés par les règlements adoptés par le Conseil municipal et la législature provinciale. Il n'apparaît pas nécessaire d'examiner ici cette répartition des tâches, mais, pour préparer au chapitre suivant, il semble utile d'apporter quelques précisions concernant ces divers services.

Soulignons d'abord que les services administratifs diffèrent assez largement en nombre. Le tableau n° 4 montre par exemple que, sur ces seize services, deux seulement comptent plus de trois mille personnes et deux entre deux et trois mille, les douze autres possédant un personnel inférieur à mille employés et huit d'entre eux n'en comprenant pas deux cents.

Inégalité aussi dans les budgets des divers services; le tableau n° 5 montre une concentration assez semblable à celle que nous venons de souligner, trois services seulement ayant des budgets supérieurs à quinze millions de dollars. Notons que les budgets ne sont pas toujours proportionnels à l'importance des services et à celle de leur personnel.

Nous reviendrons dans le troisième chapitre sur la description de certains services municipaux. Pour l'instant, nous nous arrêtons sur trois points de l'administration montréalaise.

D'abord, le Secrétariat administratif. Rappelons que le secrétaire administratif est nommé par le Conseil municipal et qu'il sert d'agent coordinateur entre les divers services municipaux d'une part, le Comité exécutif et le Conseil municipal d'autre part. Ce poste présente une particulière importance dans cette recherche, parce qu'il touche à l'un des principaux mécanismes de communication de l'administration montréalaise. Le secrétaire administratif assiste, sans avoir droit de vote, aux séances du Comité exécutif. C'est lui qui présente audit comité les requêtes des différents services administratifs auxquels il transmet ensuite les décisions arrêtées.

Ensuite, les seize services municipaux, chacun administré par un directeur nommé par le Conseil municipal et directement responsable de son administration devant le Comité exécutif. Point important à souligner, c'est le directeur de service qui engage ses employés, sous réserve de l'approbation du Comité exécutif. Les fonctions et les devoirs du personnel de chaque service sont déterminés par la charte. Dans les institutions politiques montréalaises, les seize directeurs de services se présentent comme les agents principaux de l'administration; ils sont en quelque sorte des sous-ministres, et le Comité exécutif un cabinet.

Enfin, indépendamment des services, nous trouvons trois divisions administratives : la Commission du service civil, le Bureau de vérification, le Bureau de révision des estimations.

Voilà à peu près complétée la description actuelle des institutions politiques de Montréal. Cependant, avant de conclure ce chapitre, nous croyons utile de cerner, même brièvement, quelques-uns des problèmes de la vie politique montréalaise, à savoir les principales questions faisant l'objet des débats politiques.

Ces problèmes semblent, à notre avis, se cristalliser depuis peu autour de la notion globale de changement. Sans nier l'importance que peuvent revêtir certains aspects de cette évolution, il faut

accorder une place de choix au fait que la cité s'est transformée de façon extrêmement rapide, surtout depuis 1945. Les requêtes présentées au système montréalais se font de plus en plus nombreuses et apparaissent, dans certains cas, très différentes de celles reçues jusqu'ici : elles sont d'ordre social, culturel, etc...

Le cadre établi il y a maintenant plus de cent ans ne saurait satisfaire. Ici de nouveau, et plus fortement peut-être encore, se font ressentir les conséquences de l'industrialisation; les mécanismes, pour ne pas éclater, doivent se renouveler en profondeur. Nous émettrions volontiers cette hypothèse que le système politique montréalais est depuis quelques années en passe de se transformer dans ce qu'il a d'essentiel, en donnant pour preuve la coïncidence des préoccupations récentes dans divers secteurs de la vie politique montréalaise, qui ont toutes en commun ce souci d'une nécessaire adaptation et d'un renouveau profond. Un examen des écrits et études consacrés à Montréal depuis une vingtaine d'années le démontre avec netteté. Les titres relevés concernent quelques domaines surtout. Le renouveau et la réflexion portent sur la structure politique elle-même, tant sur le plan administratif que démocratique : le domaine financier, les problèmes métropolitains et, enfin, la place de Montréal dans un système politique plus vaste. Analysons rapidement chacun de ces aspects.

Ce sont les problèmes administratifs qui ont suscité le plus d'écrits depuis quelques années, partageant d'ailleurs cet intérêt avec la question du gouvernement métropolitain. On énumérerait facilement ici plusieurs titres. Prenons-en deux d'importance.

En 1960, une étude longue de sept cents pages, effectuée par la maison Woods-Gordon, faisait ressortir avec force le besoin de renouveau dans l'organisation et la bureaucratie de la municipalité montréalaise.

L'administration de Montréal est devenue une entreprise d'envergure, pose dans ses premières pages le rapport, et les problèmes et difficultés qu'il décrit ensuite montrent bien la persistance d'un système assez largement dépassé où, par exemple, ne sont pas assez clairement différenciées les fonctions d'exécution et celles de formulation des politiques, où aussi est dénoncé un manque de coordination : plusieurs services municipaux sont de petits empires plus ou moins fermés sur eux-mêmes. Cette situation provient aussi de ce que l'administration montréalaise n'a pas de plan à long terme, tant pour ce qui concerne l'administration générale de la cité et la formulation d'une politique d'ensemble que la bonne marche des services administratifs eux-mêmes.

Partie d'un horizon pourtant assez différent, la Commission Champagne, qui a oeuvré pendant cette même année 1960, aboutit à des conclusions assez semblables.

Ayant constaté l'inefficacité et les embarras du système politique montréalais, cette Commission avait pour tâche de proposer toute

solution qu'elle jugerait valable, aussi bien sur le plan strictement politique qu'administratif, d'où deux rapports : l'un concernant les problèmes électoraux et politiques, l'autre les problèmes administratifs.

Ce dernier rapport se réfère largement à l'étude de la Maison Woods-Gordon et dénonce à son tour les conflits d'autorité et l'absence de coordination qui empêchent l'administration municipale de jouer pleinement son rôle. C'est en fait toute la relation entre le législatif et l'administratif que le Rapport Champagne a voulu soulever de nouveau.

Au niveau proprement politique, les écrits sur la vie montréalaise récente abondent. Une ligne de force se dégage, et citons encore le Rapport Champagne lorsqu'il traite du problème électoral à Montréal. La carte électorale et le mode de scrutin sont à la fois discutés. Plus largement encore la valeur du système parlementaire est débattue en fonction des problèmes montréalais. Ce rapport n'a pas été entièrement transposé dans les faits mais il témoigne à sa manière d'une préoccupation.

Bien que la chose soit moins facile à démontrer, le changement s'est également manifesté au sein même des moeurs politiques montréalaises. Depuis quelques années, un nouveau style politique, qui n'appartient d'ailleurs pas seulement à la vie montréalaise, semble avoir pris forme, dans lequel comptent moins les qualités de tribun propres à quelques grands maires passés que l'efficacité; un style plus conforme à un contexte urbain très vaste et à une activité politique de plus en plus diversifiée. Que l'on compare seulement les élections à la mairie d'octobre 1962 à d'autres pas tellement éloignées, comme celles menées par le maire Houde : on voit bien que le climat politique général n'est plus tout à fait le même. Il faudrait étudier cette hypothèse beaucoup plus profondément. Elle nous sert ici surtout à compléter le tableau du changement politique à Montréal.

La rapide croissance matérielle de la ville devait accentuer la nécessité du renouveau dans le domaine financier. Là aussi, depuis le début de la troisième période, c'est-à-dire depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les problèmes ont pris une envergure nouvelle. Citons le mémoire soumis par la ville de Montréal à la Commission Tremblay en 1955, où la place majeure est donnée au problème financier, et plus précisément de taxation. La municipalité a exigé récemment une autonomie financière de plus en plus grande en même temps qu'elle voulait augmenter ses revenus de façon à pouvoir satisfaire les nouveaux besoins et les nouvelles demandes. Nous avons déjà indiqué la très rapide progression du budget de Montréal, et le même phénomène joue dans plusieurs secteurs particuliers de l'activité de l'hôtel de ville. De la manière dont sera réglée la question financière dépend en grande partie l'avenir du système dans son ensemble. Une autre question, celle du gouvernement métropolitain, qui a eu beaucoup d'importance dans la vie politique montréalaise récente et pose à sa manière un problème financier très grave, le montre à sa façon.

Certains considéreront que le problème suivant est de tous le plus urgent à résoudre : l'expansion des services municipaux qui s'avère indispensable en même temps que la rapide croissance urbaine posent de façon aiguë la question d'un système de gouvernement adapté à cette nouvelle zone : le grand Montréal. Les écrits sur ce thème ont été très nombreux depuis quelques années.

Bien sûr, Montréal a mis sur pied diverses structures pour tenter de faire face à cette nécessité mais, et pour des raisons diverses, aussi bien la Commission métropolitaine que la Corporation du Montréal métropolitain ont échoué. D'où l'obligation de repenser l'ensemble du problème, ce dont témoignent les travaux des deux Commissions d'enquête.

En 1955, la Commission Paquette proposait la création d'un organisme d'arbitrage pour apporter une solution aux problèmes financiers et fiscaux de la région montréalaise en même temps que pour assurer une meilleure répartition des services municipaux.

Peu de résultats concrets sont sortis de cette enquête et l'on peut lire un mémoire du Comité exécutif qui, en 1962, soulignant les avantages que retirent les municipalités de banlieue des services municipaux de la ville de Montréal, insistait sur la mise en place d'un nouveau système métropolitain. Les dirigeants actuels de la politique montréalaise ont, concernant ce problème, des vues bien définies qui seront analysées de façon plus précise au quatrième chapitre.

La question du gouvernement métropolitain est loin d'être résolue puisque, l'an dernier, siégeait la Commission Blier qui, suivant une approche assez semblable à celle des études antérieures (analyse des services municipaux et de leurs coûts), a proposé la constitution d'un organisme métropolitain de gouvernement : le Conseil général de Montréal.

Il importe surtout de souligner ici, malgré le sort fait aux travaux des diverses commissions, la persistance avec laquelle cette préoccupation s'est manifestée depuis quelques années, et les leaders montréalais comme ceux des banlieues environnantes admettent aujourd'hui la nécessité de revoir et de réaménager les relations municipales. Les divergences sont profondes quant à la façon de le faire mais le problème n'en est point nié pour autant.

Discuter de la refonte du mode de gouvernement dans la région montréalaise amène à élargir le débat pour examiner comment ce gouvernement pourra s'insérer dans une structure politique plus vaste, aussi bien provinciale que fédérale. En termes courants, c'est la formule « un État dans l'État » qui résume toute cette question. Il ne fait pas de doute que l'évolution de Montréal promet l'émergence d'une force politique puissante qui parviendra peut-être un jour à déséquilibrer le système au sein duquel elle fonctionne. On ne saurait cependant se contenter d'ignorer ce problème et, à plus ou moins long terme, il faudra bien que les dirigeants politiques, tant municipaux que provinciaux, l'examinent de façon attentive. Peut-on

vraiment parler de gouvernement local lorsque ce gouvernement gère une entité qui, de multiples façons, en vient à couvrir près de la moitié du système québécois ?

Deux remarques pour conclure. Montréal est l'une des principales unités politiques du pays, tant par le nombre que par l'envergure des problèmes posés. La mise en place d'une structure adéquate n'est pas encore achevée, mais elle s'impose. Nous voulons dire par là que Montréal se présente comme une synthèse de la situation canadienne. Ici, bien sûr, le groupe français est majoritaire, mais ce qui nous intéresse surtout c'est la distribution générale des forces réparties en un groupe majoritaire à 60 %, une minorité solide et importante, et diverses minorités plus petites mais en pleine expansion et que l'on ne saurait négliger, comme les Italiens et les Juifs qui constituent respectivement aujourd'hui environ 7 et 4 % de la population montréalaise, les Allemands, les Hongrois, etc. La plupart de ces nouvelles minorités sont d'expression anglaise et c'est là un point capital pour ce qui suit.

Nous aborderons maintenant l'étude des relations ethniques au sein de cette structure politique. Tout en privilégiant cet aspect, nous examinerons quelques-unes des lignes de force qui caractérisent le système politique montréalais et certaines des grandes questions qui se situent au coeur même de son évolution actuelle.

Ainsi, on ne saurait étudier le personnel politique de Montréal, tant conseillers municipaux que fonctionnaires, sans tenir compte soit des modifications apportées dans le partage des responsabilités entre le Conseil municipal et le Comité exécutif, soit de l'évolution générale de la structure administrative, surtout au cours des vingt dernières années. C'est grâce à cet arrière-plan que l'on peut analyser la place des groupes ethniques dans l'administration montréalaise, puis ensuite étudier les attitudes et opinions, quant au problème ethnique, de ceux auxquels revient la tâche de gouverner la cité. La même remarque vaut pour l'analyse de la communication, c'est-à-dire l'utilisation des langues dans l'administration montréalaise.

Nous aurons à montrer, dans notre dernier chapitre, pourquoi nous avons privilégié l'analyse du problème du gouvernement métropolitain à Montréal, mais les paragraphes qui précèdent indiquent déjà l'intérêt particulier qu'il présente parmi d'autres questions du même ordre. Les tableaux nos 6 et 7 apportent quelques précisions concernant l'évolution des différentes banlieues.

Qui sont ceux qui dirigent la vie politique montréalaise ? Entendue au sens large, cette question amènerait à considérer les dirigeants officiels et officieux, donc un groupe vaste et passablement difficile à délimiter, mais nous la prendrons ici dans un sens plus restreint, entendant par « personnel politique » ceux qui sont reliés directement à l'hôtel de ville de Montréal, c'est-à-dire les détenteurs officiels d'autorité.

Leur autorité leur vient de sources différentes et ils l'exercent selon des modalités assez variées. Nous distinguerons entre les élus municipaux, qui ont reçu un mandat de la population, et les administrateurs, dont la tâche est d'exécuter les diverses politiques formulées par les élus, ce qui exclut certaines catégories du personnel politique, notamment au niveau de l'ensemble de la vie métropolitaine et dans des secteurs plus déterminés de l'activité politique.

Ces deux groupes nous intéressent en effet en ce qu'ils réunissent ceux qui ont pour tâche de diriger et de faire agir l'administration montréalaise. Ce sont les gouvernants au sens strict.

Ce chapitre portera avant tout sur la représentativité du personnel politique montréalais. Jusqu'à quel point y a-t-il identité entre la classe des gouvernants et celle des gouvernés ? Quelles sont les différences et comment s'expliquent-elles ? Le processus actuel de sélection, pour les élus comme les nommés, favorise-t-il tel ou tel secteur de la population sur un plan quelconque, ethnique, économique, etc. ?

Déterminons les caractéristiques de cette population pour mettre en relief certains traits, tels l'âge, l'instruction, l'occupation, la religion, le sexe et, bien sûr, l'origine ethnique.

Nous ne prétendons pas pour autant qu'il doive y avoir correspondance fidèle entre gouvernants et gouvernés. Nous n'émettons aucune

hypothèse, démocratique ou oligarchique, mais nous cherchons à savoir quelles ressources servent dans la carrière politique montréalaise, les ressources politiques étant les attributs qui peuvent être utilisés par un individu pour acquérir du pouvoir politique. Elles peuvent être aussi bien la richesse que le statut social, l'instruction, ou l'origine ethnique.

L'accent sera évidemment mis sur cette dernière. On sait que la population de Montréal compte actuellement environ 60 % de Canadiens français, 20 % de Canadiens anglais et 20 % de personnes appartenant à diverses origines ethniques. Le personnel politique, élu ou nommé, est-il représentatif de cette population globale ? Retrouve-t-on les mêmes proportions à l'hôtel de ville ? Dans ce chapitre, la réponse sera d'ordre statistique, alors que dans le prochain nous traiterons du déroulement concret et de modalités plus informelles.

La même question se pose pour toutes les autres ressources politiques. Il nous semble important de souligner ici qu'une étude valable de l'origine ethnique et de son poids doit être placée dans un contexte large. En voulant à tout prix donner une importance au facteur ethnique, on parvient évidemment à des conclusions probantes mais qui risquent d'être faussées dès le départ.

Nous refusons, tout au moins au début, toute identification entre pouvoir politique et pouvoir économique ou origine ethnique. Notre analyse peut indiquer des éléments de la situation actuelle et décrire ce qui caractérise ceux qui gouvernent actuellement la ville de Montréal, mais elle ne permet pas pour autant de conclure que le pouvoir politique et la puissance financière ou ethnique s'identifient à la cité.

La science politique discute beaucoup aujourd'hui de cette approche. Nous nous situons beaucoup plus près de l'école pluraliste, représentée par Robert A. Dahl, que de celle de Floyd Hunter qui fait du pouvoir politique un attribut de la stratification sociale. Répétons que des conclusions apparaissent aisément qui nous poussent à accepter trop rapidement cette correspondance, mais elles n'ont pas de valeur indiscutable. L'analyse des ressources et caractéristiques dégage des constantes et au mieux des hypothèses.

L'ensemble de cette recherche est axé sur l'étude de l'exercice réel du pouvoir et des processus informels. Nous ne postulons pas que la possession de certaines caractéristiques mène nécessairement à leur utilisation. Le fait que le groupe francophone détient une place prépondérante dans le personnel politique ne permet pas de mesurer son poids dans l'exercice réel de l'influence. Il serait tentant de percevoir derrière l'origine ethnique l'importance d'une classe économique, véritable détentrice du pouvoir, mais il convient de pousser plus loin l'analyse.

Délimitons encore notre champ d'étude. Avant tout descriptif, ce chapitre laisse de côté la connaissance de l'action concrète de l'élite, c'est-à-dire les buts poursuivis, les choix posés, les

stratégies utilisées. Cette élite forme-t-elle ou non un bloc ? Y a-t-il un bloc canadien-français ? Dans quelle mesure les intérêts des divers leaders politiques de Montréal convergent-ils ? Cette élite officielle se retrouve-t-elle dans les secteurs social, religieux et culturel de la vie montréalaise ?

Les chapitres suivants répondront mieux à ces questions. Le troisième nous permettra de voir d'un peu plus près si le personnel politique de Montréal est unanime sur la façon de concevoir l'activité politique municipale; si les conseillers, entre autres, définissent pareillement leur rôle, celui de l'Assemblée municipale, et les principaux problèmes qu'ils ont à résoudre; enfin, si les fonctionnaires poursuivent, dans leur travail, les mêmes buts, nous pourrons alors déterminer si l'origine ethnique est ou non un facteur d'unification et d'homogénéité. Le quatrième et dernier chapitre, en abordant un problème politique particulièrement important ces dernières années, nous montrera de façon plus précise et nuancée les raisons et les choix qui sont à la base des diverses politiques préconisées par les leaders municipaux. Les arguments invoqués et les stratégies déployées pour parvenir aux fins voulues, l'intensité de la confusion, la formation d'éventuels blocs, tous ces aspects seront circonscrits de façon plus nette : d'où une lumière nouvelle sur les analyses des prochaines pages.

En conservant ce souci de synthèse et de comparaison à venir, passons maintenant à l'examen des personnalités élues à Montréal depuis 1944.

Une première section, dans un bref rappel historique, mettra d'abord en évidence quelques lignes de fond. Trois périodes se détachent, mais notre attention portera sur la plus rapprochée, celle qui va de 1944 à nos jours; une courte analyse du phénomène électoral la complétera, permettant de mieux établir la relation possible entre l'origine ethnique et les choix politiques.

La seconde section portera, grâce à deux approches, sur les caractéristiques du personnel nommé, les fonctionnaires; un tableau général donnera ensuite, comme pour les élus, les statistiques sur les diverses variables mentionnées, puis nous passerons à l'étude du recrutement et de la promotion dans la fonction publique montréalaise. Le chapitre se terminera par une comparaison entre les deux grandes catégories du personnel politique montréalais.

### *Première partie : Les conseillers municipaux*

#### *A. Les caractéristiques socio-économiques*

L'institution du régime municipal à Montréal remonte à 1840. Depuis cette date, une centaine de Conseils municipaux et trente-huit maires se sont succédé à l'hôtel de ville. Nous avons déjà analysé

ce personnel politique dans une étude antérieure<sup>7</sup>. Rappelons-en les grands traits.

Son histoire, de 1833 à nos jours, est celle d'une ouverture lente mais sûre qui a déplacé une élite faite d'hommes d'affaires puissants au profit d'un nouveau type de leader issu des classes moyennes et s'appuyant sur la popularité et le nombre. Trois périodes découpent ce siècle et quart, et témoignent des changements dans la distribution des ressources politiques.

Plaçons à part les huit premières années du régime municipal montréalais, alors que les troubles de 1837 amènent la disparition du système électif presque immédiatement après son installation.

De 1840 à 1873, les milieux d'affaires sont au pouvoir. Les élus montréalais, surtout les maires, sont des hommes qui, la plupart du temps, ont fait fortune à partir de très peu de choses. Ces pionniers forment un groupe homogène et passablement fermé. La plupart sont nés hors de Montréal, plusieurs étant des immigrants; le niveau d'instruction reste généralement assez bas et la participation des Canadiens français particulièrement faible. L'argent semble être alors la ressource politique capitale : celle qui procure toutes les autres.

À partir de 1873 et jusqu'en 1914, l'édifice va lentement se lézarder : d'autres catégories de représentants font leur apparition. Deux traits surtout marquent ces quarante années. D'abord l'origine ethnique. Les Canadiens français acquièrent la majorité au sein de l'équipe dirigeante grâce à une puissante poussée démographique amorcée depuis quelques décennies déjà. En même temps l'instruction devient une ressource politique valable et, à côté des hommes d'affaires, prennent place des leaders qui ont acquis leur prestige dans le milieu universitaire, voire dans le monde du journalisme. La popularité vient aussi alors enrichir les attributs du personnel politique. Cependant le nombre, comme tel, n'obtiendra droit de cité que dans la troisième et dernière période.

Celle-ci va de 1914 à nos jours. Alors émerge ce qui semble devoir être une nouvelle classe d'hommes politiques : principalement d'origine canadienne-française, issus de milieux sociaux moyens ou bas et s'appuyant sur la masse. Au cours de cette période, des maires détiennent le pouvoir durant plusieurs mandats avec des votes écrasants. À la richesse, au statut social et à l'instruction ont succédé, comme base du prestige politique, l'appui populaire, le nombre et l'origine ethnique.

Pour mieux situer les vingt dernières années, précisons quelques points importants de l'évolution générale que nous venons de décrire.

7. G. BOURASSA, « Les élites politiques de Montréal », dans *Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. I, février 1965, pp. 35-51.

Les premières élections municipales montréalaises se déroulèrent le premier juin 1833. Seize conseillers furent alors élus qui choisirent parmi eux un maire. Celui-ci, Jacques Viger, est d'origine canadienne-française, et sept conseillers sur seize sont francophones. En 1834 et 1835, on retrouve à peu près les mêmes chiffres. L'intermède 1836 - 1840 donne le pouvoir à cinquante juges de paix nommés par le gouvernement et, dans ce groupe, les Canadiens français sont nettement minoritaires : dix-neuf seulement.

Laissons de côté cette courte tranche assez exceptionnelle pour examiner maintenant la première période importante de l'évolution du personnel politique de Montréal qui s'étend, avons-nous dit, de 1840 à 1873. La prédominance des hommes d'affaires y est particulièrement évidente.

Il serait même possible de dégager un certain type de carrière politique partant de l'acquisition de la richesse pour mener à un statut social élevé et finalement déboucher sur le pouvoir politique lui-même. Neuf des onze maires d'alors sont de grands administrateurs qui ont bâti leur fortune à partir de ressources à peu près nulles. L'instruction n'est pas encore une caractéristique importante; comptent surtout les qualités d'entrepreneur.

Pour ce qui est du facteur ethnique, les Canadiens français vont occuper tout au long de cette période une place secondaire. Il y a alors alternance à peu près respectée des maires : un Canadien français succède à un Canadien anglais presque régulièrement, mais le Conseil municipal, dont la majorité des membres sont de descendance écossaise, est anglophone à 60 %. À cette époque, à l'inverse de la situation actuelle, l'élément anglo-saxon est majoritaire à Montréal. Rappelons par ailleurs que les deux premiers députés élus après 1840 sont des Canadiens anglais.

Cette prédominance des Anglo-Saxons entraîne naturellement, sur le plan de l'affiliation religieuse, une situation qui est aussi passablement différente de celle que l'on connaît aujourd'hui. Moins de la moitié des conseillers sont à cette époque catholiques romains, alors qu'ils constituent aujourd'hui plus des trois quarts du Conseil municipal.

Il ne faudrait cependant pas pour autant négliger, dans cette période, l'importance de certains représentants du groupe canadien-français, comme par exemple le maire Jean-Louis Beaudry, dont le nom doit être placé à part. N'est-il pas en effet l'un de ceux qui, au cours du dix-neuvième siècle, ont détenu le plus de mandats à la mairie de Montréal, dix très exactement, exerçant ainsi une influence déterminante sur l'orientation du système municipal montréalais ? Ces Canadiens français suivent à peu près tous le même processus pour accéder au pouvoir politique. Pour eux aussi comptent surtout la richesse et le statut social, et beaucoup moins, comme ce sera le cas pour les leaders canadiens-français du vingtième siècle, la popularité et l'appui du nombre.

Toujours concernant l'origine ethnique, il faut souligner la très grande place prise par des hommes venus de l'extérieur de Montréal : les trois premiers maires anglo-saxons de Montréal sont d'origine écossaise et les Irlandais occupent une place importante. Tout au long de cette période, deux maires seulement seront nés au Canada.

Pourtant une évolution, assez difficile à circonscrire, est amorcée et qui, s'amplifiant progressivement, va conduire, au cours de la période suivante et dans les années du vingtième siècle surtout, à une véritable transformation du personnel politique de Montréal. Cette évolution résulte bien sûr des progrès que connaît la ville sur le plan économique et social, mais elle est aussi marquée très profondément par la montée du groupe canadien-français. On ne saurait trop souligner à quel point cette croissance lente, qui a d'abord donné la majorité au groupe francophone pour ensuite l'installer dans une position majoritaire de plus en plus forte, a influencé la composition générale du personnel politique.

C'est bien ce que montre la seconde période que nous avons distinguée et qui va de 1873 à la première guerre mondiale.

De façon générale, les ressources politiques ne sont sûrement plus les mêmes. L'argent occupe moins d'importance dans la course au pouvoir politique, et c'est de cette époque sans doute que date le retrait de la vie politique montréalaise d'une élite financière principalement anglo-saxonne, du moins sous ses traits officiels. Cette constatation reviendra d'ailleurs fréquemment au long de notre étude.

Le rayonnement intellectuel et la popularité deviennent des atouts valables dans la conquête du pouvoir politique. On verra par exemple, au cours de cette période, un grand chirurgien et quelques bons juristes occuper des fonctions majeures dans la vie politique municipale. En même temps, certains maires sauront conquérir une popularité qui les maintiendra à leur poste pour plusieurs mandats.

L'origine ethnique occupe dans cette évolution une place importante, comme le montre l'examen du Conseil municipal. Si l'on s'en tient à la seule position de maire, on peut croire encore à une loi d'alternance bien respectée, puisque neuf maires sur dix-huit seront francophones. Mais le fait fondamental apparaît surtout au niveau du Conseil lui-même.

Derrière tout cela se trouve la poussée démographique. En même temps que la ville de Montréal devient une grande cité, l'élément francophone y acquiert la majorité; vers 1860, la population qui était de 130 000 habitants passe à 490 000, et les Canadiens français franchiront le cap des 50 % vers les années de la Confédération. Rapidement ils atteindront la proportion qui est encore la leur aujourd'hui, c'est-à-dire environ 60 %. Alors commence la régression progressive de l'élément anglo-saxon en même temps qu'apparaissent d'autres minorités ethniques.

Les années 1880 sont ici décisives. Au Conseil municipal, la représentation canadienne-française, avec le maire Beaudry à sa tête, atteindra vite 70 % pour faiblir cependant quelque peu par la suite. Le Conseil municipal semble avoir connu là une brève explosion de la représentation canadienne-française.

Cette transformation de la société s'accompagne d'une évolution semblable sur le plan religieux. Minoritaires jusqu'en 1880, les catholiques vont acquérir une très forte majorité qui depuis avoisine 80 %. On trouve aussi de plus en plus de conseillers municipaux qui sont montréalais d'origine.

Rappelons que les années 1880 sont marquées de conflits idéologiques particulièrement révélateurs pour la connaissance du facteur ethnique. Une minorité anglo-saxonne, « les treize nobles », lutte contre le maire Préfontaine, lequel siège de 1898 à 1902, mais sa lente disparition marque la fin d'une véritable opposition anglo-saxonne au niveau du Conseil municipal. Dès lors, la majorité canadienne-française est définitivement acquise. La période qui vient souligne avec encore plus de force toute cette évolution.

De 1914 à nos jours, c'est le nombre qui devient la ressource essentielle. Les hommes d'affaires se sont presque complètement retirés de la vie politique municipale. Plus que le niveau d'instruction ou le statut social compte la popularité pour se faire élire, et cette popularité est celle d'une ville à majorité canadienne-française.

Montréal voit émerger une classe moyenne forte qui va caractériser le personnel politique pendant une cinquantaine d'années. Les Canadiens français demeurent environ 60 % dans une ville dont la population dépasse maintenant deux millions, représentant en conséquence une très grande puissance sur le plan strictement politique.

Ainsi, 1914 marque la fin de l'alternance ethnique des maires. Ceux qui viendront seront canadiens-français et, parmi eux, quatre noms se dégagent de façon particulièrement nette : Médéric Martin, Adhémar Raynault, Camilien Houde et Jean Drapeau, lesquels ont en commun d'avoir détenu chacun très longtemps le pouvoir (ils ont assuré à eux quatre trente-neuf années d'administration montréalaise), d'être issus de milieu moyen, et d'avoir acquis une popularité remarquable. En regard, absence de maires canadiens-anglais et aussi lutte de moins en moins soutenue à ce niveau de la part des Anglo-Saxons. Rappelons que les majorités du maire Martin sur ses adversaires anglo-saxons restaient relativement faibles au cours des années 20, atteignant à peine sept mille voix. En 1930, Camilien Houde doublera le nombre de voix du candidat Mathewson. À partir de cette date, jamais les francophones n'ont eu à redouter, à la mairie, une concurrence serrée de la part des Canadiens anglais qui, voici quelques années, omettent même de présenter des candidats. Sur une quinzaine d'élections qui se sont déroulées depuis 1914, dix ne comptaient aucune candidature anglo-saxonne.

Chez les conseillers, le phénomène a déjà été présenté. La majorité canadienne-française s'affirme nettement depuis 1914, se stabilisant aux alentours de 70 %, soit plus que la proportion réelle des Canadiens français dans toute la ville. L'élément anglo-saxon respecte mieux cette proportion puisqu'il constitue environ 20 % du Conseil municipal. Quant aux Écossais, ils disparaissent. Les autres groupes ethniques restent pour leur part tous très peu représentés : les Juifs, qui constituent 6 % de la population totale, n'obtiennent que 2 % au Conseil municipal et les Italiens en sont à peu près absents.

Tous ces chiffres valent surtout pour la deuxième moitié de la troisième période que nous allons maintenant étudier de plus près, c'est-à-dire celle qui commence à la fin de la seconde guerre mondiale.

Est-il besoin de décrire longuement la transformation profonde qu'a subie l'ensemble de la vie politique montréalaise depuis cette époque, tant sur le plan des services qu'elle doit rendre que des objectifs qu'elle poursuit.

Quel est donc depuis vingt ans le portrait global de l'élus montréalais ? Les maires ont été peu nombreux, mais les conseillers revèlent beaucoup.

Sept élections se sont déroulées à Montréal depuis 1944. Trois maires se sont succédé : Camilien Houde, Sarto Fournier, Jean Drapeau, et près de trois cents conseillers municipaux ont siégé. Le système électoral lui-même s'est ouvert progressivement.

Les trois derniers maires de Montréal amorcent une évolution nouvelle. Si l'on excepte les années 1957 à 1960, durant lesquelles la mairie appartient au sénateur Sarto Fournier, toute cette période est marquée par deux personnalités fortement contrastées.

D'une part, Camilien Houde, qui fut maire bien avant 1944 et le resta jusqu'en 1954. Issu d'une famille modeste (son père était menuisier), il devient orphelin très jeune et ses études s'arrêtent tôt. Sa carrière politique, qui le fit député à Québec et à Ottawa, chef de parti, puis indépendant, fut brillante et tumultueuse, mais la seconde guerre devait lui donner un relief accru en raison des positions qu'il prit vis-à-vis de la conscription. Ses élections restent en quelque sorte légendaires sur la scène politique montréalaise. Tribun populaire, homme des foules et du petit peuple, il fut sans doute le premier maire de Montréal, et peut-être le seul, à donner à la politique municipale une couleur aussi forte. Pour la période qui nous intéresse, Camilien Houde occupe la mairie de Montréal pendant les dix premières années de l'après-guerre alors que la ville venait de reprendre son autonomie et que sa croissance continuait sur la lancée des années de guerre.

D'autre part, Jean Drapeau, très tôt venu à la vie publique, qui fut maire de 1954 à 1957 et élu de nouveau en 1960. Son apparition sur la scène municipale apporte un style tout différent. Son origine sociale ne diffère pas tellement de celle de Houde, non plus d'ail-

leurs que certains traits de sa carrière politique, et il joua parfois un rôle très voisin de celui de son prédécesseur. Mais il possède une formation professionnelle et la note dominante de son administration, du moins au cours des dernières années, c'est l'efficacité. À un style axé sur la popularité et les victoires du tribun, le maire Drapeau fait succéder une conception professionnelle de la vie politique municipale. Les réalisations et les objectifs de l'agglomération montréalaise ont beaucoup évolué depuis dix ans, et les aspirations et les exigences qu'il manifeste nous paraissent être l'un des meilleurs témoignages de ce changement.

En dépit de ces différences entre les deux hommes, des constantes demeurent qui montrent bien la nature du personnel politique de Montréal au cours des récentes années. S'il existe une différence dans le style électoral, il n'en reste pas moins que l'appui populaire a beaucoup joué pour chacun d'eux. L'un et l'autre ont recueilli des votes énormes et des majorités plus fortes qu'aucun de leurs prédécesseurs. Si Houde a été élu par acclamation en 1950, ce qui est un cas unique dans l'histoire de Montréal, Drapeau a remporté deux victoires écrasantes au cours des dernières années.

Ce que nous avons dit précédemment concernant l'absence de personnalités d'origine britannique dans la lutte à la mairie se confirme encore depuis 1944. Aucun candidat d'importance n'apparaît durant cette période et ceux qui se présentent restent très loin en arrière, ce qui n'empêche toutefois pas le vote anglo-saxon à la mairie d'être assez particulier, comme nous le verrons à la fin de cette section.

Drapeau et Houde témoignent chacun à sa façon que si les ressources politiques importantes sont restées, au cours des vingt dernières années, le nombre et l'appui populaire, l'origine ethnique est devenue un facteur essentiel. La cité va maintenant être dirigée par des chefs canadiens-français d'envergure.

Au Conseil municipal, les Canadiens français, disons-le immédiatement, conservent la situation majoritaire qu'ils occupent depuis le début du siècle avec 68,8 % des conseillers municipaux depuis vingt ans, alors que les anglophones n'en comptent qu'un peu plus du quart, soit 26,3 %. Quant aux autres groupes ethniques, ils restent très minoritaires : les Juifs avec 3,4 % et les Italiens avec 1,5 %.

Les dernières années de la période qui va de 1914 à nos jours n'apportent guère d'éléments nouveaux. Les Canadiens français comme les anglophones restent stables; la lente apparition des groupes ethniques n'est qu'un phénomène très récent.

Comparé au reste de l'appareil administratif de Montréal, le Conseil municipal prend une allure plus particulière : d'abord sur-représentation des Canadiens français avec 67 % de la population, mais aussi surreprésentation des Canadiens anglais avec 26 % du Conseil municipal et 13 % de la population, ce qui fait ressortir la très faible représentation des autres groupes ethniques qui atteignent aujourd'hui pourtant près de 20 % de la population montréalaise.

Les vingt dernières années confirment encore les tendances quant à l'obédience religieuse : plus de 80 % du Conseil municipal appartient à la religion catholique romaine, tandis que les non-catholiques et les protestants baissent progressivement, surtout depuis la disparition de la classe C. Ce point sera d'ailleurs examiné plus loin. La forte proportion de catholiques indique aussi une surreprésentation, puisqu'ils constituent 76 % de la population totale de Montréal.

Le tableau n° 8 indique quelles sont les diverses occupations des conseillers municipaux depuis vingt ans, et l'on reste frappé par la proportion des administrateurs : près de 60 %. Avec les professionnels, ils forment plus de 80 % des conseillers municipaux depuis vingt ans. À remarquer aussi que ces chiffres montrent l'accentuation d'une tendance amorcée au début du siècle qui donne aux professionnels une large part dans la vie politique montréalaise, alors que les petits administrateurs, les commerçants et les ouvriers perdent du terrain. Nous pensons utile d'apporter quelques précisions avant d'établir toute comparaison. Le système de classification des occupations que nous avons adopté est celui de Guy Rocher. Il se divise en huit catégories : professionnels, administrateurs, semi-professionnels, petits administrateurs, collets blancs, ouvriers spécialisés, ouvriers non spécialisés, rentiers.

Pour ce qui concerne les agents d'immeubles et les contracteurs, ils entrent surtout dans la catégorie des « petits administrateurs » qui, comme l'indique le tableau, a fourni au Conseil de ville presque la moitié de ses membres depuis 1944, avec un pourcentage plus élevé chez les Canadiens français que chez les Canadiens anglais.

Il est assez difficile de distinguer les entrepreneurs et courtiers en immeubles des courtiers et marchands. L'occupation des conseillers ayant été établie d'après leurs déclarations et leurs biographies, nous sommes parvenus à déterminer 36 cas d'entrepreneurs et courtiers en immeubles, soit 12,4 % du conseil :

- 23 sont Canadiens français (64 %), 10 Canadiens anglais (28 %), 2 Italiens et 1 Juif ;
- 17 ont représenté la Classe B, 12 la classe A, et 7 la classe C ;
- 6 ont réussi à se faire nommer ou élire pour 5 mandats ou plus, 8 pour 3 ou 4 mandats, 22 pour 2 mandats ou moins ;
- 10 ont été choisis en 1944 et 9 en 1960.

Du rapprochement de ces chiffres avec les statistiques générales pour la population montréalaise se dégagent des différences majeures : tel groupe important est quasi absent du Conseil municipal; les ouvriers représentent 33 % de la population montréalaise et les collets blancs 25 %, alors qu'ils forment à peine 9 % du Conseil municipal; avantage pour les administrateurs (environ 15 % de la population montréalaise) qui occupent, comme nous l'avons indiqué, 60 % des sièges municipaux et les professionnels qui doublent leur proportion au Conseil municipal.

Reliés à l'origine ethnique (tableau n° 9) ces résultats prennent un relief nouveau.

Les administrateurs, surreprésentés au Conseil municipal, sont surtout des Canadiens anglais qui comptent parmi les grands administrateurs, les Canadiens français comptant en général parmi les petits. Chez les professionnels, la situation est à peu près la même pour les deux groupes ethniques. Quant à la classe ouvrière, malgré sa faible représentation, elle groupe tout de même plus de Canadiens français que de Canadiens anglais. En bref, les conseillers canadiens-anglais ont une occupation supérieure à celle de leurs collègues canadiens-français, puisqu'ils sont dans une proportion de 50 % soit professionnels soit grands administrateurs, alors que les Canadiens français appartenant à ces deux mêmes catégories ne représentent que 40 % des membres du Conseil. Les autres groupes ethniques, Italiens ou Juifs, sont représentés par des professionnels ou de petits administrateurs.

Risquons quelques explications. Les Canadiens anglais sont plus nombreux dans la catégorie des administrateurs sans doute parce que membres de la classe C, et celle-ci est évidemment formée en majorité d'hommes d'affaires. Par ailleurs, les circonscriptions électorales anglo-saxonnes sont plus bourgeoises et économiquement plus fortes que les circonscriptions francophones. Il se peut aussi que des différences dans la conception de la politique municipale aient séparé les deux groupes ethniques. Enfin, le rôle des partis politiques municipaux, apparus vers 1954 et surtout d'inspiration française, a peut-être également joué.

L'analyse du niveau d'instruction apporte quelques éléments supplémentaires au tableau que nous sommes en train d'esquisser. En effet, on note encore un grossissement des éléments supérieurs. Pour l'ensemble de l'île de Montréal, le recensement de 1961 indique que 49 % des Montréalais ont reçu une éducation primaire, 44 % une éducation secondaire, et 6,9 % une éducation supérieure.

Les statistiques que nous possédons relativement aux conseillers indiquent un net renversement. Ceux qui ont reçu une éducation primaire sont très peu représentés; à peine plus de 10 %. Quant à ceux qui ont reçu une éducation supérieure, la disproportion dans les pourcentages est flagrante, puisqu'ils sont près de 57 % contre 6,9 cité plus haut.

Les conseillers francophones sont en général moins instruits que les anglophones, ce que montre le tableau n° 10.

Au secondaire, leur proportion dépasse d'environ 3 % la moyenne totale et de 10 % celle des Canadiens anglais. La situation est inverse au niveau supérieur, la moyenne des anglophones étant de 15 % supérieure à celle des francophones.

Le nombre de mandats d'un conseiller peut être interprété comme un signe de sa popularité. Les anglophones n'en ont généralement détenu que très peu. La moyenne pour tous les conseillers pendant

cette période se situe aux alentours de trois; c'est celle des Canadiens français et des Juifs. Ce sont les conseillers d'origine irlandaise qui, avec près de sept mandats, détiennent la moyenne la plus élevée, celle des autres conseillers d'origine anglo-saxonne restant très souvent inférieure à deux.

Les facteurs explicatifs ne sont pas faciles à cerner. Nous allons voir tout de suite que les conseillers canadiens-anglais sont en général plus âgés, mais pour mieux comprendre, il faudra revenir à l'analyse de la classe C.

L'âge auquel on arrive à la politique municipale est souvent assez avancé : environ quarante-cinq ans. Les Canadiens français sont dans la moyenne alors que les conseillers municipaux issus des groupes ethniques très minoritaires sont généralement plus jeunes et les Canadiens anglais plus vieux : environ cinquante ans.

Ces données prendront un sens beaucoup plus précis lorsque nous les rapprocherons de ce que nous avons observé dans la fonction publique montréalaise. Nous indiquons plus loin (cf. p. 42) les raisons pour lesquelles c'est, à notre avis, vers 1954 que cette période semble prendre une nouvelle orientation et, en conséquence, pourquoi nous l'avons arrêtée à cette date et non à 1960.

#### *B. Le Comité exécutif et la classe C*

Nous avons jusqu'ici étudié les conseillers municipaux dans leur ensemble, sans faire de distinction. Pourtant deux points sont à retenir qui mettent en évidence l'importance du facteur ethnique : d'abord, le rôle du Comité exécutif, à cause de la place qu'il tient dans la vie municipale montréalaise; ensuite, celui de la classe C à laquelle nous avons déjà fait allusion, et qui a eu sur le plan électoral sa portée propre.

Le Comité exécutif, avons-nous dit au premier chapitre, joue à la municipalité de Montréal le rôle du cabinet dans un gouvernement. Ceux qui en font partie possèdent en général une plus longue expérience de la vie municipale que les conseillers eux-mêmes : la moyenne de leurs mandats est de cinq contre trois pour ces derniers.

Les deux principaux groupes ethniques ont là plus qu'ailleurs imprimé leur marque. Vingt-six hommes ont siégé au Comité exécutif depuis 1944, parmi lesquels dix-huit Canadiens français, sept Anglo-Saxons, un Italien, mais aucun Juif. Nous reviendrons plus loin sur la situation des groupes ethniques, mais d'autres statistiques montrent à leur tour l'importance de ce comité.

L'occupation de ses membres indique aisément une concentration encore plus nette qu'au Conseil municipal. Aucun ouvrier, aucun employé, aucun homme de métier n'a siégé au Comité exécutif où domine de façon nette la moyenne bourgeoisie canadienne-française et canadienne-anglaise; depuis vingt ans, la moitié de ses membres appar-

tiennent à la catégorie des petits administrateurs, l'autre moitié étant partagée également entre les professionnels et les grands administrateurs.

Même tendance pour l'instruction : treize des vingt-six membres ont reçu une formation universitaire, alors que deux seulement n'ont reçu qu'une instruction primaire.

Les membres du Comité exécutif de Montréal ont été fréquemment attirés par une carrière politique extra-municipale. Selon les dossiers, onze d'entre eux se sont occupés ou s'occupent de politique soit provinciale soit fédérale, l'intérêt pour la politique provinciale l'emportant. Sur le plan provincial, sept sur neuf sont de l'Union nationale, les libéraux dominant au fédéral. Trois ont été élus députés.

Aujourd'hui, les membres du Comité exécutif sont élus par l'ensemble du Conseil municipal, sans distinction, mais, avant 1960, ils étaient choisis à raison de deux par classe. La classe A, formée de propriétaires, a élu sept Canadiens français sur sept représentants ; la classe B, formée de propriétaires et de locataires, a délégué, sur neuf représentants, cinq Canadiens français, trois Canadiens anglais et un Canadien d'origine italienne. Quant à la classe C, celle des représentants nommés par les associations, elle a fait la place beaucoup plus grande aux Canadiens anglais : quatre sur dix. Un retour en arrière montre que ces derniers ont été souvent beaucoup moins bien représentés au Comité exécutif qu'ils ne le sont actuellement avec deux sièges sur six. Il fut un temps où les deux groupes avaient une représentation égale.

Voici, pour terminer, quelques remarques sur la classe C que nous avons souvent mentionnée et qui pendant vingt ans a fourni la plus grande partie des conseillers municipaux anglo-saxons.

Cette classe a existé de 1940 à 1960. Composée de conseillers municipaux nommés par diverses associations montréalaises, elle a groupé, au cours de ces vingt années, quatre-vingt-dix représentants constituant le tiers du Conseil municipal.

Notons d'abord la surreprésentation des Canadiens anglais, deux fois plus nombreux dans cette classe que dans les deux autres. Alors qu'ils représentent 20 % du Conseil municipal, ils forment 40 % des conseillers de la classe C. Le tableau n° 11 indique les pourcentages des conseillers élus et des conseillers nommés.

Les conseillers de langue française se recrutent surtout dans les deux classes élues par la population, de même d'ailleurs que ceux appartenant aux diverses origines ethniques.

Comment expliquer que les anglophones aient atteint cette prééminence et que les minorités aient été complètement négligées ?

Cela tient d'abord sans aucun doute au mode de représentation de la classe C, composée de délégués de groupements influents, ce qui permettrait de conclure que ces derniers sont surtout canadiens-an-

glais. Parmi ces groupes, au nombre de treize, qui ont le pouvoir de nommer, sept sont exclusivement francophones et six surtout anglophones. Le tableau n° 12 montre comment chacun d'eux a choisi ses conseillers par rapport à l'origine ethnique. Sept sont représentés en majorité par des francophones alors que les six autres, et cela suit fidèlement la répartition indiquée, le sont par les anglophones. À souligner aussi qu'aucun des groupements anglophones ne s'est fait représenter exclusivement par des Canadiens anglais — on compte parmi leurs délégués une douzaine de représentants français — ce qui n'est aucunement le cas pour cinq des associations francophones.

La situation avantageuse des Anglo-Saxons n'a pas été cependant sans s'affaiblir au cours de ces vingt années. Une baisse constante de leur représentation est en effet facile à observer : en 1940-44, ils constituaient près de 43 % de la classe C alors qu'en 1960, au moment où elle a été abolie, ils n'en représentaient plus que le tiers.

Le vote qui, lors du référendum du 28 octobre 1960, a amené la disparition de cette classe par une majorité de 74,7 %, témoigne de l'importance que les deux groupes ethniques lui accordaient. Il est clair que les districts anglophones ont constitué les principaux centres d'opposition; le tiers des « non » provenaient de ces districts.

D'autres caractéristiques des membres de la classe C accentuent son caractère moins démocratique. Elle représente une élite quant à l'occupation de ses membres, les administrateurs formant plus de 60 % de ses effectifs. Il est bien évident que le mode de choix lui-même entraînait une telle conséquence, puisque la plupart de ces groupements réunissaient des hommes d'affaires.

Élite aussi quant à l'instruction et la carrière politique extra-municipale de ses membres dont les deux tiers possèdent une formation supérieure, et dont six ont été députés et quatre ministres.

En somme, le personnel politique de Montréal s'inscrit depuis vingt ans, sans grandes transformations nouvelles, dans l'évolution amorcée depuis 1914, et la fin de la seconde guerre mondiale ne marque peut-être pas la véritable coupure qu'a connue la politique municipale au cours des dernières années.

Nous serions porté pour notre part à la situer plutôt aux alentours de 1954. À cette époque, les influences heureuses et malheureuses du conflit mondial sur la vie de la cité sont à peu près résorbées et une orientation fondamentalement nouvelle sera prise. Nous l'avons souligné par un parallèle entre les maires Houde et Drapeau. L'indiquent aussi l'apparition des partis politiques municipaux en 1954 et l'effort de réorganisation des divers aspects de la vie politique urbaine qui suivit, mais il est évidemment trop tôt pour évaluer ce que peuvent donner ces tendances.

Si cette transformation est réelle, suivra normalement une transformation du personnel politique lui-même. Montréal se fixant des objectifs de plus en plus élevés et ardues doit aussi se donner les leaders nécessaires. Dès lors, être conseiller municipal exigera

des qualifications plus pressantes, surtout pour participer à la haute direction, c'est-à-dire au Comité exécutif. Posons comme hypothèse que Montréal connaît actuellement les grandes lignes d'une transformation politique beaucoup plus vaste, selon laquelle l'assemblée élue, c'est-à-dire le parlement municipal, n'est plus à même de remplir les fonctions traditionnelles alors que l'exécutif prend une prépondérance de plus en plus nette. La bureaucratisation du personnel politique municipal s'avère donc évidente, comme l'analyse la seconde partie de ce chapitre.

Cependant, avant de l'aborder, examinons rapidement le comportement électoral des Montréalais depuis une vingtaine d'années. Jusqu'ici nous avons considéré le personnel élu, mais comment est-il élu et par qui ?

### *C. Le phénomène électoral*

Existe-t-il une relation entre l'origine ethnique et le vote ? Entre la puissance des divers groupes ethniques dans l'électorat montréalais et la répartition générale du vote ? Si oui, dans quelle mesure joue-t-elle ? Quels sont les écarts entre la puissance de chaque groupe ethnique et le vote ? Le groupe majoritaire, en l'occurrence le groupe canadien-français, recevra-t-il de façon constante plus de voix que le voudrait la proportion, et qu'arrive-t-il dans ces conditions aux minorités ? Par ailleurs, peut-on parler de comportements électoraux propres à chacun des groupes ethniques, par exemple l'abstentionnisme ?

Nous examinerons ces diverses questions à travers les sept élections municipales qui se sont déroulées à Montréal entre 1944 et 1962, tout en précisant bien ce que cette analyse a de nécessairement sommaire, mais nous avons voulu élargir, par cette brève incursion, la portée de notre étude.

Un problème surgit dès le début : opérer la plus fidèle coïncidence possible entre les districts électoraux municipaux de Montréal et la répartition des groupes ethniques. L'origine ethnique n'étant pas précisée dans les listes électorales actuelles, la première partie de notre analyse aura pour objet d'effectuer un recouplement qui soit le plus exact possible. Ensuite, seulement, nous pourrons nous demander comment chaque unité électorale a accordé ses votes, en prenant pour point de référence l'origine ethnique des candidats élus. Nous insisterons sur les conseillers municipaux eux-mêmes, puisque depuis 1944 aucun maire de langue anglaise n'a siégé, ce qui ne signifie cependant pas que le vote à la mairie ne revête aucune signification pour les groupes ethniques, mais nous y reviendrons.

Pour la période que nous avons choisi d'analyser, 1944 à 1965, deux cartes électorales municipales ont été utilisées. Celle qui eut cours de 1944 à 1962 répartissait les électeurs montréalais en

onze districts électoraux, groupant trente-cinq quartiers. Cependant, la rapide croissance de la ville imposa la nécessité de la refondre, ce qui arriva en 1962.

Le rapport Champagne avait recommandé la division de la ville en quarante-cinq quartiers regroupés en quinze districts électoraux, chaque quartier élisant un conseiller municipal, d'où trois conseillers par district.

La moyenne des électeurs par district électoral se situe aux environs de 23 000 et les écarts restent acceptables puisque le plus petit district, celui de Sainte-Anne, compte 18 498 électeurs, et le plus vaste, celui de Mercier, 27 895. En 1965, deux nouveaux districts électoraux ont été créés, ceux de Saragay et de Rivière-des-Prairies, avec respectivement un et deux conseillers.

Comment se répartissent les groupes ethniques sur cette carte électorale (tableau n° 13) ? Pour le déterminer, nous avons regroupé dans chaque district électoral les secteurs définis par les recensements de 1951 et 1961. Les secteurs n'étaient pas toujours les mêmes pour les deux recensements et il est arrivé que certains empiètent sur deux districts. Nous en avons évidemment tenu compte et plusieurs districts électoraux ont pu être reconstruits de façon parfaite.

On constate d'abord que plusieurs districts électoraux sont très nettement français : neuf dans une proportion supérieure à 75 % et quatre dans une proportion supérieure à 50 %.

Les Canadiens d'origine anglaise ne représentent une population importante que dans trois districts : Côte-des-Neiges et Snowdon avec 30 % et Notre-Dame-de-Grâce avec 50 %. Dans certains districts dominés par les francophones, ils sont pratiquement absents : cinq en comptent moins de 5 %. Les autres groupes ethniques accusent une forte concentration dans quelques districts : Côte-des-Neiges 37 %, Saint-Louis 40 %, Villeray 33 %, enfin Snowdon plus de 50 %. Soulignons qu'ils sont surtout anglophones.

Le vote correspond-il aux frontières que nous venons d'établir ? Ne disposant de chiffres précis que pour les élections récentes et un recouplement entre les deux cartes électorales, avant et après 1962, s'avérant assez ardu et périlleux, nos remarques porteront surtout sur les deux dernières élections municipales : celles de 1960 et de 1962.

Un bref rappel des élections antérieures amorcera des lignes de fond. Il y eut cinq élections à Montréal entre 1944 et 1957. Chaque district avait à élire six représentants selon un scrutin de liste, le scrutin uninominal ne devant apparaître qu'en 1962.

Pour mieux cerner l'influence éventuelle du facteur ethnique dans le vote, distinguons entre les élections à la mairie et au Conseil municipal.

Concernant ces dernières, le groupe francophone ne parvient à

faire élire des représentants d'origine française que dans les districts où il détient une majorité très confortable, c'est-à-dire supérieure aux trois quarts, ce que démontrent bien les élections de 1950, 1954 et 1957. Un certain phénomène de surreprésentation joue donc ici, si l'on veut, en faveur des Canadiens français, une majorité francophone étant parvenue dans ces cas à empêcher qu'une minorité forte du quart ne fasse passer l'un des siens.

Surreprésentation aussi au profit de l'autre groupe ethnique important : les anglophones. Ces deux groupes ethniques peuvent donc, tout au moins dans le choix de leurs représentants, imposer une ligne aux autres minorités. Les raisons profondes de cette situation ne pourront guère être qu'évoquées ici, étant donné les limites que nous avons assignées à notre étude. La surreprésentation du groupe canadien-anglais s'accompagne d'un vote particulier, aussi réussira-t-il assez souvent à faire élire plus de candidats que ne le voudrait sa représentation dans l'électorat. On peut croire que joue ici l'influence d'un mode de scrutin qui accordait à une classe d'électeurs, les propriétaires, le droit d'élire un tiers du Conseil municipal. Quoi qu'il en soit, en 1950, les anglophones font élire cinq représentants sur six dans un district où ils ne représentent que le tiers de la population. Résultat identique en 1957 dans Notre-Dame-de-Grâce où la population anglophone n'excède pas 50 %. Ceci permet de supposer qu'ils ont bénéficié du vote d'électeurs appartenant à d'autres minorités ethniques et explique en même temps que ces dernières, à de rares exceptions près, se trouvent en général être assez mal représentées. Nous avions d'ailleurs déjà souligné plus haut leur quasi absence des Conseils municipaux dont cette analyse du vote fera ressortir l'une des causes : leur faiblesse qui les empêche de faire passer les leurs. En 1957, dans Notre-Dame-de-Grâce, les Juifs n'obtinrent aucun siège bien que représentant 12 % de l'électorat, et ils ne parviendront à des résultats positifs qu'en réalisant certaines alliances. Les Italiens connaissent la même situation malgré leur importance, notamment dans le district électoral de Villeray.

L'élection du maire met en évidence le caractère de surreprésentation du groupe francophone dont la domination résulte du fait que les candidats de langue anglaise ont été de plus en plus rares tout en recueillant des majorités de plus en plus faibles, ce qui dévoile d'autres aspects intéressants du problème qui nous préoccupe.

L'appui donné aux divers candidats semble avoir quelque lien avec l'origine ethnique des électeurs. De nombreux cas seraient à rappeler. Camilien Houde fut élu en 1944, très fortement appuyé par les districts électoraux canadiens-français, son adversaire ne réussissant à le battre que dans deux districts qui n'étaient pas à majorité francophone. En 1947, il fut réélu par acclamation. En 1950, même situation qu'en 1944 : il bat le sénateur Sarto Fournier dans les districts francophones, doublant même le nombre de voix dans plusieurs d'entre eux, mais deux districts anglophones donneront autant de voix et même davantage à son adversaire. À l'élection de 1954,

après son retrait, on voit apparaître plusieurs candidats. Jean Drapeau a surtout reçu l'appui des électeurs canadiens-français. Sa majorité avoisine souvent 60 à 65 % dans les districts francophones, pour tomber, dans les districts anglophones, ou en tout cas moins francophones, à 35 et même 25 %. Enfin, en 1957, les Canadiens anglais ont donné plus de voix à Sarto Fournier, alors vainqueur de Jean Drapeau. La constante est remarquable. Dans trois autres districts à majorité française moins forte, seul un représentant d'une autre minorité est élu. Ailleurs les Canadiens anglais élisent plus de représentants que ne pouvait le laisser supposer leur pourcentage dans la population totale. On verra par exemple trois de leurs candidats être élus dans un district où ils ne représentent que le quart de la population et cinq à Notre-Dame-de-Grâce. De nouveau la domination des deux grands groupes ethniques se fait au détriment des minorités.

En 1960, le vote est plus fort dans les districts francophones, les abstentions venant des districts canadiens-anglais et riches de Montréal ou encore de ceux situés au centre de la ville. Jean Drapeau obtient la majorité dans tous les districts canadiens-français mais, et cela nous semble particulièrement remarquable, se fait battre dans les deux districts anglophones et dans un autre à forte minorité irlandaise, où l'élection de F. Hanley s'explique largement par des causes extra-municipales, notamment la lutte Duplessis-Drapeau. L'élection la plus récente, celle de 1962, apportera un changement d'importance dans le mode de scrutin qui sera uninominal, chaque quartier faisant élire un conseiller. Ceci devrait permettre aux minorités d'être mieux représentées.

Pourtant la surreprésentation joue encore et les minorités ne réussiront pas à obtenir un meilleur traitement dans les quartiers à forte majorité soit francophone soit anglophone. L'importance de la victoire de Jean Drapeau, qui remporte plus de 90 % des voix à la mairie et fait élire quarante et un des quarante-cinq membres du Conseil municipal, donne par ailleurs à cette élection un caractère assez particulier.

Aujourd'hui les francophones sont majoritaires dans douze des quinze divisions électtorales de la refonte de 1962. Ils le sont devenus dans des districts traditionnellement anglophones comme Ste-Anne et St-Louis. Les trois districts qu'ils ne contrôlent pas sont situés dans l'Ouest : Notre-Dame-de-Grâce dominé par les Canadiens anglais, Snowdon dominé par le groupe juif, et Côte-des-Neiges où se répartissent à peu près également ces trois groupes ethniques. Dans le centre de la ville, signalons, après une longue domination de l'élément francophone, la montée rapide des Italiens et de quelques autres groupes ethniques plus petits, en même temps que la baisse continue des Canadiens anglais.

Ces diverses remarques sur les élections qui se sont déroulées à Montréal depuis vingt ans et ce que nous savons de la composition ethnique du Conseil municipal nous permettront, avec l'analyse du

fonctionnarisme montréalais que nous allons maintenant entreprendre, de mettre en évidence à la fois une diversité de comportements indéterminable et une certaine tendance au retrait.

L'interprétation de ces données n'est pas chose facile et il est certain que plusieurs facteurs autres que l'origine ethnique devraient être considérés. Nous savons bien que les lignes de partis, tant provinciaux que municipaux, ont une influence dans les comportements électoraux. Nous savons aussi que la distinction entre les districts du centre de la ville et ceux de la périphérie peut éclairer les attitudes et les positions des électeurs. Cependant nous retiendrons surtout le poids du statut socio-économique. Nous ne prétendons aucunement expliquer le comportement des électeurs montréalais par la seule référence ethnique, car le degré de richesse, l'instruction, la nature du travail peuvent aussi exercer une influence prépondérante sur le vote — et cette étude reste à faire à Montréal — mais ce que nous venons de poser nous laisse croire à l'importance du facteur ethnique. Si origine ethnique et situation économique ne peuvent être entièrement dissociées, il y aurait quelque facilité à vouloir nier l'importance du facteur ethnique lui-même. Cette constatation s'imposera encore davantage au quatrième chapitre de cette étude dans lequel sera analysé l'un des récents conflits qui se sont déroulés sur la scène politique montréalaise.

Rappelons que notre analyse du vote reste fort brève et assez sommaire. Nous aurions souhaité l'approfondir davantage, mais nous nous devons de consacrer à l'étude des thèmes plus proches de l'objet précis de notre recherche le temps et l'énergie nécessaires. Cependant les tableaux nos 14 et 15, qui donnent, le premier l'origine ethnique des conseillers élus entre 1944 et 1962, le second la répartition des votes par quartier, chacun des onze quartiers et l'origine des conseillers élus de 1944 à 1960 étant mis en parallèle, nous fournissent quelques éléments d'information.

Remarquons d'abord que le nombre de quartiers où, au cours de cette période, ne sont élus que des Canadiens français, diminue : de sept en 1944 il passe à quatre en 1960. On constate le même phénomène chez les Canadiens anglais : s'ils restent élus dans quatre quartiers, le nombre de ceux-ci, comme le montre le tableau n° 19, était tombé de seize en 1944 à douze en 1960.

Les gains se font donc au profit de conseillers appartenant à diverses minorités ethniques très souvent anglophones. Le fait que ces élus constituent environ 10 % de la représentation à la fin de la période étudiée nous amène à nuancer l'analyse de la place réelle que tient l'élément d'expression anglaise au sein du Conseil municipal. Il semble cependant que le nombre des Canadiens français n'a guère varié et que les autres membres du Conseil, bien que souvent d'expression anglaise, représentent de plus en plus les autres origines ethniques.

Un dernier point. Seuls les quartiers 2, 3 et 4 continuent à élire fidèlement des Canadiens anglais. Quant au quartier n° 5, considéré jusqu'alors comme fief britannique, il n'en élit plus du tout.

*Deuxième partie : La fonction publique montréalaise*

Montréal possède l'un des principaux fonctionnarismes du pays. Quinze mille personnes environ, avons-nous dit, en constituent le personnel. La dimension de cette population ne permet guère, comme ce fut le cas pour les conseillers municipaux, de faire commencer notre étude quelques années en arrière, aussi nous en tiendrons-nous à la situation présente pour examiner de très près deux questions qui nous paraissent fondamentales.

La première s'inscrit dans la ligne de l'analyse que nous venons de conduire sur les élus et veut définir les caractéristiques (âge, origine ethnique, niveau d'instruction, niveau hiérarchique, etc.) des fonctionnaires montréalais. Mais, outre ceci et en tenant compte des lois particulières qui régissent ce personnel nommé, nous nous attacherons à examiner, en mettant l'accent bien entendu sur le facteur ethnique, les procédures qui régissent l'entrée et l'avancement dans la carrière publique municipale, c'est-à-dire le recrutement et la promotion.

Éclaircissons d'abord les règles qui gouvernent l'accès au fonctionnarisme municipal. La ville de Montréal a depuis mars 1961 une Commission du service civil dont les responsabilités et attributions sont définies par les règlements 2612 et 2893.

Elle est formée de trois membres : un président permanent et deux commissaires à temps partiel, lesquels appartiennent présentement l'un à l'Université de Montréal, l'autre à l'université McGill. Ces officiels sont nommés par le Conseil municipal sur recommandation du Comité exécutif.

Le président occupe une place centrale et ses tâches sont doubles. D'une part, il agit comme directeur de service et, à ce titre, dirige un personnel administratif d'une vingtaine de personnes : spécialistes et personnel clérical. D'autre part, il préside la Commission de trois membres de laquelle relèvent toutes les décisions.

On comprendra mieux la nature de cette Commission en décrivant le processus de recrutement actuellement en vigueur dans la fonction publique montréalaise. Tout commence au Service du personnel qui, lorsque la nécessité se présente de pourvoir à certains emplois, procède à une opération de recrutement dans le but d'établir une liste d'aptitude à partir de laquelle les directeurs de services pourront effectuer un choix.

Les étapes sont alors, en bref, les suivantes. Le Service du personnel publie, en français et en anglais, des avis de recrutement

destinés à informer les candidats sur la nature des emplois offerts, les qualités requises, le salaire, etc. Précisons que ces avis sont de trois types : ceux qui s'adressent à l'extérieur, par exemple pour le recrutement de policiers ou de pompiers; ceux qui s'adressent à l'intérieur, comme les concours de promotion, et sont distribués seulement dans les services; ceux enfin qui s'adressent à des catégories professionnelles (ingénieurs, architectes, etc.) et n'entraînent aucun concours comme tel : si un candidat possède la compétence requise, il est immédiatement inscrit, après examen médical satisfaisant, sur la liste d'aptitude.

Concernant les autres catégories d'emplois, une liste d'admissibilité, comprenant les noms des candidats autorisés à se présenter au concours dont le service du Personnel fixe alors la date, est établie à partir des demandes reçues, une première sélection ayant éliminé ceux qui ne répondaient pas aux exigences de base.

Ici commence alors le travail de la Commission du service civil qui, dès réception de cette liste, voit à la préparation d'un examen dont la mise au point revient à un groupe de spécialistes. Lorsqu'un projet est établi, il est soumis à la Commission qui l'accepte, le refuse ou le modifie. Si un candidat d'origine anglaise figure sur la liste d'admissibilité, l'examen est préparé dans les deux langues. Tout examen comporte d'ailleurs des questions sur la connaissance des deux langues officielles, comme le veut l'article 13 du règlement 2612 déjà cité.

L'examen subi, le personnel de la Commission procède aux corrections et la liste des résultats est soumise aux commissaires qui ont là encore à accepter, refuser ou modifier. Une liste d'aptitude est alors établie et soumise au Service du personnel qui la porte à la connaissance du ou des directeurs de service intéressés. À souligner que ceux-ci ne sont pas tenus d'opter pour le premier nom inscrit sur la liste, mais peuvent choisir n'importe lequel des candidats qui y figurent.

En résumé, la Commission du service civil doit donc préparer des examens, les faire subir aux candidats jugés admissibles par le Service du personnel, et enfin retourner à celui-ci une liste de candidats qualifiés. Son rôle se termine là.

Précisons de nouveau que les candidats restent libres de passer leur examen en français ou en anglais.

Grâce aux dossiers que la Commission a conservés, nous avons pu nous livrer à une étude du recrutement et de la promotion, et déterminer, selon l'origine ethnique, dans quelle proportion les candidats ont répondu aux avis de concours; ont été inscrits sur la première liste, celle d'admissibilité; se sont présentés à l'examen; ont figuré sur la seconde liste, celle d'aptitude; enfin, ont été engagés ou promus. Nous aurons l'occasion de constater aux sections C et D de cette deuxième partie que d'intéressants contrastes apparaissent dans plusieurs cas.

Mais avant d'aborder ce point, il convient de considérer le fonctionnarisme actuellement en place en décrivant d'abord ses caractéristiques générales pour ensuite mettre en relief le facteur ethnique lui-même, ce à quoi seront consacrées les sections A et B.

#### *A. Les caractéristiques globales*

Les statistiques sur lesquelles s'appuient ces deux premières sections ont été compilées au début de l'année 1965. Signalons ici qu'aucun fichier n'existant pour l'ensemble des fonctionnaires municipaux montréalais, leur cueillette a été effectuée service par service; dans certains, le travail fut relativement aisé alors que, dans d'autres, l'organisation des dossiers ne facilita pas notre tâche. Le nombre de fiches compilées nous a permis d'analyser la quasi-totalité du personnel de la fonction publique montréalaise en service à cette date lequel, si l'on excepte les employés à temps partiel, peut être évalué à 14 250 fonctionnaires.

On sait que l'administration montréalaise comprend seize services et trois bureaux. Le tableau n° 16 nous indique, en chiffres absolus et en pourcentages, comment cette population est distribuée entre ces diverses unités. Retenons seulement pour l'instant qu'elle est fortement concentrée, 72,5 % des employés municipaux se répartissant en effet entre quatre services : Police, Incendies, Travaux publics et Voie publique. Au moment où nous aurons à analyser le poids du facteur ethnique, cette concentration apportera un éclairage particulièrement intéressant.

Quelques chiffres généraux sur l'origine ethnique de ce personnel fournissent déjà des indications capitales.

Nous avons pu constater, au chapitre précédent, la forte prépondérance des Canadiens français, qui s'est accentuée d'ailleurs au cours des dernières années. Les données que nous possédons en témoignent de façon plus nette.

Sur les 14 520 dossiers compilés, chiffre qui sera toujours le total auquel nous nous référerons, 13 404, soit 92,31 %, portent sur des fonctionnaires d'origine française, et 414, soit 2,85 %, sur des fonctionnaires d'origine britannique, le seul rapprochement de ces deux chiffres faisant toucher à l'une des caractéristiques majeures de l'administration montréalaise. Les autres concernent 240 fonctionnaires d'origine italienne et 362 fonctionnaires d'origines diverses, représentant des proportions respectives de 1,65 et 2,49 %. Il ne faudrait cependant pas considérer ce dernier groupe, qui comprend de nombreux Néo-Canadiens, comme une catégorie résiduelle où auraient été réunis tous ceux dont l'origine ethnique nous est restée inconnue, lesquels constituent bien au contraire une proportion extrêmement faible. Nous verrons au cours de nos prochaines analyses que les caractéristiques de cette quatrième catégorie sont souvent très semblables à celles du groupe anglophone.

Une dernière remarque sur ces chiffres pour souligner, avant d'aborder d'autres analyses, le biais que la puissante majorité francophone va leur imprimer.

Dans le chapitre suivant, l'échantillon auquel fut adressé le questionnaire a corrigé cette situation, puisqu'il comprend près d'un tiers d'Anglo-Saxons. Pour l'instant, il ne faut pas perdre de vue que nous étudions une situation de déséquilibre où l'élément anglo-saxon constitue une minorité extrêmement réduite, ce qui porte à croire que certaines analyses statistiques très poussées ne peuvent guère être valables, et seront en conséquence négligées.

La structure formelle d'autorité est un élément majeur de toute organisation administrative. Elle indique à la fois quels sont ceux qui commandent et comment s'établissent la responsabilité et la communication dans l'organisation.

Dans l'administration montréalaise, les très nombreuses tâches (on en compte plus de 300) ont été regroupées en huit niveaux hiérarchiques dont le plus élevé porte le numéro 1; les conseils des spécialistes du Service du personnel ont été là notre principal guide.

Les niveaux 1 à 6 groupent ceux qui assument des responsabilités administratives, constituant ce que l'on appelle généralement la direction (*top management*). On pourrait les classer dans la catégorie des « décideurs ».

Ces six niveaux peuvent être subdivisés puisqu'ils comprennent divers degrés de responsabilité. Tout en haut de l'échelle, plaçons les directeurs de services et leurs assistants qui sont les véritables dirigeants, et à sa base les chefs de bureau et autres responsables qui, sans posséder des pouvoirs très étendus, assument cependant une fonction de direction. À mesure que l'on descend, le pouvoir se rétrécit. Le niveau 7 comprend les exécutants (*rank and file*) et le niveau 8, le dernier, les ouvriers ou collets bleus. Le tableau n° 17 donne la répartition des fonctionnaires à chacun de ces niveaux.

Il est normal que les effectifs grossissent à mesure que le niveau hiérarchique baisse : au sommet on compte soixante et une personnes et aux niveaux 4 et 5 respectivement 196 et 1 350. Aux derniers échelons, on passe à des chiffres beaucoup plus élevés : au niveau 7, celui des exécutants, on compte 8 449 fonctionnaires et au niveau 8, celui des collets bleus, 3 577 ouvriers, représentant respectivement 58,19 et 24,68 % du personnel. Seul le niveau 3, qui est celui d'une fonction très spécialisée, celle de conseiller technique, fait exception dans cette constante progression quantitative.

On remarquera que les six niveaux de commandement groupent un peu plus de 17 % des effectifs totaux, c'est-à-dire que pour une personne nantie d'autorité il y a quatre subalternes. Il serait intéressant sans doute de comparer cette proportion à celle qui caractérise d'autres structures administratives : municipale, provinciale

ou fédérale, afin de savoir si ce qui existe à Montréal révèle une pyramide trop accusée ou pas.

Enfin, la catégorie communément groupée sous le nom de collets blancs représente 75 % de l'administration montréalaise. Ce pourcentage provient de l'addition des niveaux 1 à 7 inclusivement, lesquels totalisent plus de 10 000 personnes.

L'échelle des salaires permet, en relation avec le niveau hiérarchique, de mieux distinguer les paliers de l'administration montréalaise. Le tableau n° 18 donne, par tranche de mille dollars, la distribution des salaires à l'hôtel de ville de Montréal.

Plus de 87 % des fonctionnaires municipaux gagnent donc plus de \$ 4 000 par an, et un tiers plus de \$ 6 000. Mais ces chiffres datent de janvier 1965, donc avant la signature d'une nouvelle convention collective qui a sensiblement augmenté le niveau des salaires.

Deux autres facteurs vont nous permettre de donner une image encore plus précise du fonctionnarisme montréalais. Le premier prendra cependant plus de sens lorsque l'analyse portera sur le facteur ethnique.

Notre fichier nous renseigne en effet sur la courbe d'âge des fonctionnaires municipaux, qui implique aussi bien l'âge lui-même que le nombre d'années dans l'administration, c'est-à-dire l'ancienneté. Dans l'ensemble, nous avons là une population assez jeune.

L'âge minimum d'entrée à la fonction publique montréalaise est fixé à dix-huit ans et l'âge maximum de la retraite, qui se prend après trente-trois ans de service, à soixante-cinq ans. Dans cette perspective, les statistiques fournies par le tableau n° 19 dénotent une courbe d'âge à peu près normale.

La plus forte concentration se situe dans la catégorie 1930-1939, c'est-à-dire entre 25 et 35 ans. Par ailleurs, près de 60 % des fonctionnaires municipaux ont entre 25 et 45 ans, et cela témoigne peut-être d'un certain renouveau qui se manifeste depuis quelques années dans l'ensemble de la vie politique montréalaise, et que nous avons déjà souligné. Le groupe des fonctionnaires d'âge élevé reste relativement assez faible, la proportion des plus de cinquante-cinq ans dépassant en effet à peine 11 %.

Après l'âge des fonctionnaires, considérons leur ancienneté. Malheureusement nos données ici ne sont pas complètes et nous n'avons pu obtenir les renseignements voulus que pour 37 % des employés. Certains points intéressants apparaissent cependant. On remarque d'abord que près de 30 % des fonctionnaires de notre échantillon sont entrés au service de la ville après 1960, que 75 % n'ont pas encore quinze années de service, et que moins de 5 % en ont déjà plus de vingt-cinq.

Ces chiffres confirment, et c'est pourquoi nous les citons, nos conclusions sur la jeunesse des fonctionnaires montréalais, à la fois facteur de renouveau et de stabilité. Nous verrons bientôt que

liées à l'origine ethnique ces données font apparaître des phénomènes majeurs.

Notre fichier nous fournit un dernier renseignement qui a trait au degré d'instruction. Là non plus nos données, qui portent sur près de 60 % du personnel, ne sont pas complètes, mais ceux qui ont reçu une instruction universitaire ont tous été inclus dans ce pourcentage. On peut avancer sans grand risque d'erreur que la quasi-totalité des données qui nous manquent concernent le niveau inférieur d'instruction; ce sont en effet les services des Travaux publics et de la Voie publique, lesquels sont précisément ceux qui comptent le plus grand nombre d'employés manuels et que nous avons placés au niveau hiérarchique 8, catégorie où l'instruction est la moins élevée, qui nous ont fourni le moins de renseignements.

Le niveau moyen comprend les fonctionnaires qui ont fait une 11e ou une 12e année ainsi que les bacheliers ès arts et les infirmières, et le niveau supérieur ceux qui ont poursuivi plus loin leurs études.

La 10<sup>e</sup> année est aujourd'hui généralement exigée pour entrer au service de la ville, d'où une concentration de 38,2 % au niveau moyen contre 6,8 % au niveau supérieur.

Voilà donc les grands traits de l'organisation administrative de Montréal. Qu'apporte l'origine ethnique ? Nous l'examinerons à partir des caractéristiques employées. Sans croire que l'on puisse établir une relation de causalité directe entre l'origine ethnique et les autres variables, nous pensons plutôt indiquer des concordances qui, ajoutées les unes aux autres, permettront de mieux saisir l'ensemble de notre objet.

### *B. Le facteur ethnique*

L'importance de la place occupée par l'élément francophone dans l'administration montréalaise, du moins comme nous la présentent les statistiques que nous venons de citer, ne permet pas de dégager une image fidèle et nuancée de la situation des divers groupes ethniques et de leurs relations réelles à l'hôtel de ville de Montréal.

Celles-ci seront examinées au chapitre suivant par l'analyse du questionnaire, la présente section voulant, en considérant de plus près encore les statistiques, montrer quelles relations existent entre l'origine ethnique d'une part et le niveau hiérarchique, l'instruction, l'âge, l'ancienneté, etc., d'autre part.

La question se présente à peu près de la façon suivante : se peut-il que le fait d'être canadien-français soit un avantage pour obtenir à l'hôtel de ville une situation meilleure ? Considérons-la pour l'instant en des termes aussi généraux, quitte à la nuancer plus loin.

Répétons que le nombre restreint de fonctionnaires qui ne sont pas francophones rend assez périlleux l'énoncé de conclusions très sûres.

Les prochains développements doivent surtout donner forme à des tendances.

Nous pourrions conclure, comme le voudrait le tableau général que nous venons d'esquisser, à une quasi-élimination des autres groupes ethniques, mais nous verrons que la situation est beaucoup plus complexe. Il n'est pas douteux que l'élément francophone possède un avantage marqué, mais les autres groupes disposent souvent de certaines ressources qui leur permettent de corriger ce que leur petit nombre peut avoir de contraignant. En conséquence, le bilinguisme, dans sa réalité concrète et quotidienne, apparaîtra dès le présent chapitre sous un jour plus exact.

Disons tout de suite que la situation actuelle offre d'importants contrastes avec celles qui ont prévalu jusque-là. Le chapitre précédent a montré par quelles voies s'est opérée une francisation de plus en plus nette de la fonction publique, mais retenons aussi que les choses ont considérablement évolué au cours de la dernière décennie.

En s'attachant à la situation actuelle, on constate que, malgré leur petit nombre, les Canadiens anglais ne se trouvent pas également répartis dans les divers services municipaux et sont particulièrement nombreux dans trois services : Police, Incendies, Travaux publics.

En déterminant comment se répartissaient les 414 anglophones entre les différents services, nous avons constaté que plus du tiers (36,71 % très exactement) appartenaient au service de la Police, soit 152 personnes, participation nettement plus importante que celle des Canadiens français (23,61 %), des Italiens (14,71 %) et des ressortissants d'autres origines ethniques (30,11 %). Même remarque pour le service des Incendies (21,26 %), celui des Travaux publics (17,87 %), le contentieux (1,69 %) et la Commission du service civil (0,24 %).

C'est dire que, dans trois services seulement, sont concentrés près de 75 % des Anglo-Saxons de la fonction publique montréalaise. Proportionnellement au personnel de chacun de ces services, ils restent cependant toujours minoritaires : en effet, s'ils appartiennent à la Police dans une proportion de 36 %, ils ne représentent toutefois que 8,95 % de ses effectifs globaux.

Nous avons montré dans la section précédente la forte concentration des employés municipaux dans quatre services : Police, Incendies, Travaux publics et Voie publique. Les anglophones accentuent cette tendance, puisque 85,3 % des leurs sont groupés dans ces quatre unités.

Autre trait marquant : les Canadiens français sont quasi seuls dans six domaines : Secrétariat et Commission du service civil qui ne comptent qu'un seul anglophone, Direction des services, services du Personnel, de Revision des estimations et de la Vérification qui n'en comptent aucun.

En outre, plusieurs services dont le personnel est restreint, tels le Secrétariat et le Contentieux, entrent à peu près dans la même catégorie, même si la présence de quelques Anglo-Saxons semble leur donner un assez fort pourcentage. Dans l'un d'eux, par exemple, la présence d'un seul Anglo-Saxon sur dix-neuf personnes indiquerait une participation supérieure à 5 %.

Trois services occupent une place à part quant à l'origine ethnique de leur personnel. D'abord l'Urbanisme, qui compte la plus faible proportion de Canadiens français, 82,5 %, ce qui est loin d'être négligeable, celle des Canadiens d'origine ethnique autre que française ou anglaise, qui sont en général des spécialistes venus d'Europe, atteignant 15,8 %. Soulignons que la langue de travail de ce service est analysée au chapitre suivant. Viennent ensuite les Travaux publics avec moins de 90 % et une proportion de Canadiens d'origine italienne très importante, et les Parcs avec 88,20 %. Dans ces deux services, la catégorie « autres » est particulièrement bien représentée.

Le tableau n° 20 regroupe toutes les données dont nous venons de faire état. L'examen de ces statistiques montre bien que nulle part les anglophones ne constituent une proportion importante mais sont nettement concentrés dans quelques services. Les pourcentages sont ceux de la participation de chaque groupe ethnique par rapport aux effectifs du service.

Les Italiens, qui ne sont pas non plus très nombreux à l'hôtel de ville (340), occupent une place assez particulière dans l'administration municipale : 39,71 % relèvent des Travaux publics et 20 % de la Voie publique, 20 % se répartissant en outre entre la Police et les Incendies.

La plupart des fonctionnaires municipaux italiens sont donc des employés manuels qui appartiennent au niveau hiérarchique 8. En somme, l'élément italien est rattaché surtout à quatre services, et à un niveau relativement bas.

La catégorie « autres » révèle une tendance assez semblable, 66,57 % de ses effectifs étant concentrés dans deux services seulement : Police et Travaux publics.

Pour les groupes ethniques nettement minoritaires, les postes élevés de l'administration municipale semblent particulièrement inaccessibles. En est-il de même pour l'élément anglo-saxon, ou bien le fait d'être Canadien français donne-t-il une place privilégiée dans l'échelle administrative ? En rapprochant niveaux hiérarchiques et origine ethnique, une situation assez différente se dessine.

On serait porté à croire en effet que leur forte majorité donne aux francophones une position particulièrement puissante au plus haut niveau de l'administration, mais il n'en est rien. Comme le montre le tableau n° 21, les anglophones ont, toutes proportions gardées, une situation privilégiée dans la hiérarchie de l'autorité à l'hôtel de ville de Montréal. Là encore les pourcentages indiquent,

par rapport à ses effectifs, la participation de chaque groupe à chacun des niveaux hiérarchiques.

On se souvient que les effectifs de l'ensemble de la fonction publique montréalaise s'établissaient comme suit : niveaux 1 à 6 avec 17 %; niveau 7 avec 58 %; niveau 8 avec 25 %.

La situation des fonctionnaires anglophones peut donc surprendre quelque peu. Surreprésentés aux niveaux les plus élevés, ils sont par voie de conséquence sous représentés au niveau 7, celui de l'exécution, qui est aussi le premier niveau dans la carrière publique municipale.

La répartition hiérarchique des Canadiens français reste davantage fidèle au pourcentage d'ensemble.

La concentration des anglophones aux niveaux hiérarchiques supérieurs de l'administration montréalaise apparaît très nettement aux six premiers niveaux, ceux du commandement : 32,85 % contre 16,60 % chez les francophones. Aucun directeur ni assistant-directeur n'étant de langue anglaise, cette surreprésentation joue davantage aux niveaux 3, 4 et 5. Il est intéressant en outre de rapprocher ce pourcentage de leur participation globale qui est de 17 %.

Pour ce qui concerne le personnel d'exécution, par contre, les anglophones se situent au-dessous de la moyenne générale et de celle des francophones : environ 46 % contre 58 % chez les Canadiens français.

Ici plus qu'ailleurs peut-être les caractéristiques du groupe anglophone et de la catégorie « autres » sont très proches; les membres de cette dernière en effet se retrouvent surtout aux échelons élevés.

L'avantage des Anglo-Saxons n'est pas facile à expliquer d'autant qu'il n'est que relatif. Peut-être l'âge et l'ancienneté, dont il sera question plus loin, nous apporteront-ils quelque lumière ?

L'évolution récente qui se manifeste serait peut-être en train de renverser cette tendance puisque, ainsi que le montrent particulièrement les sections C et D de ce chapitre, le recrutement et la promotion dans l'administration publique montréalaise semblent à l'heure actuelle se faire à l'avantage des Canadiens français.

Le fait que ces derniers constituent 60 % du niveau 7 nous semble aller dans le même sens. N'est-ce pas généralement à ce niveau que débute une carrière dans la fonction publique ? À cela s'ajoute le phénomène dont nous avons déjà parlé au chapitre précédent, selon lequel les Anglo-Saxons disparaissent progressivement des postes de commande les plus élevés, ce qui entraîne une régression de leur prépondérance relative actuelle.

Avant d'examiner de plus près les facteurs explicatifs, soulignons que l'analyse de l'échelle des salaires témoigne à son tour de l'avantage relatif des Anglo-Saxons. S'ils n'occupent de façon majeure ni le sommet ni le bas de l'échelle des salaires, ils tien-

nent une place particulièrement privilégiée au centre, dans la catégorie qui va de \$ 5 000 à \$ 11 000, puisqu'ils sont 72 % à recevoir des salaires de cet ordre comparativement à 58 % des francophones.

Précisons encore, en comparant les deux groupes ethniques quant aux salaires les moins élevés. Les anglophones sont quatre fois moins nombreux que les francophones à percevoir des salaires inférieurs à \$ 3 000 et deux fois moins nombreux à percevoir des salaires inférieurs à \$ 4 000.

Nous avons voulu décrire jusqu'ici de façon aussi précise que possible les situations d'influence des deux groupes ethniques au sein de l'administration montréalaise, du moins en fonction de ce que nous les présentent les statistiques. Niveaux hiérarchiques et échelles de salaires ont permis de nuancer quelque peu les statistiques globales.

Les deux variables que nous allons maintenant analyser : âge et ancienneté d'une part, niveau d'instruction d'autre part, tout en complétant le tableau esquissé jusqu'ici, projettent quelques lumières qui mettent en relief les explications données. Par exemple, l'âge, avons-nous dit, peut expliquer la situation avantageuse des Canadiens anglais. Examinons de plus près ce point qui nous éclairera sur le vieillissement de la population municipale anglophone lequel, à long terme, n'est pas sans conséquences sur sa présence dans l'administration montréalaise.

Il ne fait pas de doute que les fonctionnaires anglophones sont en général moins jeunes que les fonctionnaires francophones, et leur remplacement ne semble pas devoir s'effectuer au même rythme. Ils viennent en effet en quatrième position dans la classification des groupes ethniques selon l'âge moyen.

La plus forte proportion des Canadiens français se situe dans la catégorie des 30-35 ans. Le contraste avec les anglophones est frappant, leur plus forte proportion se situant dans la catégorie 45-55 ans.

Les autres groupes ethniques sont aussi plus âgés que les francophones : les Italiens, par exemple, appartiennent pour la plupart à la catégorie des 35-45 ans.

Le phénomène se dégage encore plus clairement si l'on prend l'âge de trente-cinq ans comme ligne de démarcation : 23,8 % des Canadiens anglais ont moins de trente-cinq ans contre 45 % chez les francophones. C'est là une constatation qu'il ne faudra pas négliger lorsque nous analyserons la politique de recrutement et de promotion.

Plus de 50 % des fonctionnaires de langue anglaise ont dépassé quarante-cinq ans, contre 30 % chez les francophones.

On ne peut sans doute pas poser que l'âge détermine exclusivement le moment de la retraite, ou encore l'ancienneté, mais une relation existe certainement entre ces facteurs, permettant de conclure que nombreux sont les Canadiens anglais qui approchent du moment où ils

devront quitter l'hôtel de ville sans être remplacés.

Les données concernant l'ancienneté nous permettent de confronter deux chiffres quant au nombre d'années déjà passées au service de la ville : 11 % des Canadiens anglais doivent prendre leur retraite d'ici cinq ans contre seulement 5 % chez les Canadiens français.

Dans la catégorie de ceux qui ont déjà accompli la moitié de leur carrière, c'est-à-dire ayant entre 15 et 25 ans de service, les Canadiens anglais sont encore plus largement représentés : un tiers contre un quart chez les francophones. Notons au passage la récente arrivée des Canadiens d'origine italienne dont seulement 11 % ont franchi ce cap.

La perte de vitesse de l'élément anglophone se manifeste aussi chez les employés municipaux les plus récents.

De façon générale, le fonctionnaire montréalais se trouve dans la première moitié de sa carrière, ce qui s'explique évidemment par l'évolution récente de la ville dont le développement s'opère surtout grâce à des éléments francophones. Bon nombre de représentants de la population anglaise sont entrés dans la carrière municipale avant la seconde guerre mondiale, alors que l'activité politique de Montréal était passablement différente de celle que l'on connaît aujourd'hui, mais la majorité sont venus à l'administration montréalaise surtout entre les années 1910 et 1920. Rappelons qu'à ce moment la loi d'alternance pour l'élection du maire jouait encore et que certains services municipaux importants étaient dirigés par des Anglo-Saxons. Les choses ont profondément changé depuis cette époque et la coupure la plus nette semblerait se situer aux alentours de 1950.

Voilà ce qui, dans l'analyse de la courbe d'âge, nous apparaît être à la fois un facteur explicatif de la situation d'influence des Anglo-Saxons à l'hôtel de ville de Montréal, mais aussi un indice de son affaiblissement progressif dans les années à venir.

Le niveau d'instruction fournit beaucoup moins à l'explication, les deux principaux groupes ethniques n'ayant pas ici des caractéristiques tellement différentes, mais son analyse nous amène pour une fois à mettre en évidence les autres groupes ethniques. C'est en effet à leur sujet que les faits les plus significatifs apparaissent. La catégorie « autres » comporte par exemple une très forte proportion d'universitaires : 27,4 %. Les Italiens, avec 8,7 %, en comptent proportionnellement davantage que les francophones.

Tout cela témoignerait-il que, pour faire sa place dans une administration fortement dominée par un groupe ethnique, ceux qui viennent de l'extérieur doivent être particulièrement bien armés ? Ou encore que les membres des petites minorités ethniques ne sont pas intéressés à occuper des postes secondaires ? En effet, on constate qu'ils entrent dans la fonction publique par le haut ou par le bas. Le Néo-Canadien qui passe au service de la ville et parvient à un poste de commande possède de façon générale des ressources parti-

culièrement solides.

Il ne saurait être question de poser ici des explications définitives. L'insuffisance des seules compilations statistiques sur le fichier nous pousse à chercher par d'autres voies, et notamment celles que constituent deux points importants de toute administration : la politique de recrutement et celle de promotion.

Prenons bien garde cependant que les analyses à venir ne donnent pas au facteur ethnique une place fausse. Nous nous demandons, pour l'instant, si l'origine ethnique entre ou non en considération au moment de l'entrée et de l'avancement dans la fonction publique montréalaise.

### *C. Recrutement et origine ethnique*

La faiblesse de la représentation du groupe anglophone dans l'administration montréalaise est donc évidente. Voyons maintenant si dans le recrutement et l'engagement les deux groupes ethniques révèlent, selon les statistiques, des comportements et des résultats différents. Formulons de nouveau la question posée au début de cette étude : l'élément anglais est-il ou non intéressé à faire carrière dans l'administration montréalaise, ou quelque autre facteur l'amène-t-il à s'en éloigner ? Le problème étant présenté de cette manière, nous ne prétendons aucunement apporter dans les pages qui viennent les réponses définitives. Là encore il s'agit de faire émerger des résultats supplémentaires qui permettront de pousser un peu plus loin la compréhension et les hypothèses.

Les dossiers de la Commission du service civil de Montréal nous permettent de voir si les groupes ethniques sont en position d'égalité, tant au niveau du recrutement qu'à celui de la promotion. Si tel est le cas, l'hypothèse du désintéressement des Anglo-Saxons se trouve renforcée, bien que non totalement confirmée, et l'on pourrait alors se demander si cette situation est due au fait que les anglophones ont tendance à se regrouper dans des structures où ils se sentent plus à l'aise parce que majoritaires, ce qu'examinera entre autres notre dernier chapitre. Au contraire, si l'analyse du recrutement et de l'engagement fait apparaître une différence significative dans les chances des groupes ethniques, et plus précisément un avantage pour les Canadiens français, le retrait des Anglo-Saxons (et aussi la lente apparition des autres minorités ethniques) pourrait trouver là une raison nouvelle, encore que la tendance au regroupement puisse jouer en même temps.

Michel Crozier, dans *Le phénomène bureaucratique*, émet que tout système administratif est un cas particulier d'un système plus vaste d'organisation, lui-même rattaché au système global d'une société. Ce lien nous paraît devoir conduire, dans le cadre de notre étude, à des résultats fort significatifs, et nous reprendrons cette thèse dans les toutes dernières pages. Bien que nous ne possédions point

tous les éléments nécessaires pour l'évaluer complètement, elle nous semble devoir fournir une voie de synthèse extrêmement intéressante. L'approche de Crozier nous est fort utile dans la mesure où nous poussons l'analyse des véritables relations de pouvoir dans le système administratif. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici à quel point cette manière de poser le problème, rattachée de près aux écrits de Herbert Simon, aura souvent permis de dégager des voies fécondes.

Résumons brièvement ce qui est présentement acquis. Les données de la situation actuelle des groupes ethniques dans l'administration montréalaise, de même que l'évolution au cours des récentes décennies, permettent de croire que la francisation qui se dégage nettement *peut* s'accompagner de la mise en place d'une structure administrative d'inspiration française. Tout ceci tendrait à se confirmer si l'on se rappelle que l'élément anglo-saxon, en même temps qu'il se retire des postes officiels, conserve une influence, plus indirecte et plus difficile à saisir peut-être, mais majeure, dans la formation des politiques montréalaises. Et cela apparaît selon nous aussi bien au sujet du financement des opérations municipales qu'à propos d'une question aussi brûlante et débattue que l'annexion des banlieues environnantes.

Nous avons indiqué déjà comment s'opère le recrutement dans la fonction publique montréalaise. Avis de concours, liste d'admissibilité, examens, liste d'aptitude et attribution d'emploi, telles sont les grandes étapes.

Un premier problème vient de la très grande variété des examens offerts. Il fallait là aussi adopter une certaine classification d'emplois et nous avons opté pour trois catégories : emplois offerts à des non-spécialisés, à des semi-professionnels ou techniciens, à des professionnels. Les examens que nous retenons ici sont ceux orientés vers l'extérieur, c'est-à-dire par lesquels l'administration montréalaise cherche à élargir ses cadres.

Concernant les non-spécialisés, le choix des fonctions à retenir pour constituer un échantillon valable ne se posait pas, puisque aucune d'elles ne requiert de connaissances ou de qualifications particulières en dehors des minima normaux. Nous avons conservé les fonctions où le recrutement était le plus large. Pour les semi-professionnels ou techniciens, la tâche était plus délicate. Une ligne de démarcation facile nous est apparue cependant, puisque les professionnels ne sont pas soumis à un examen comme tel s'ils prouvent qu'ils possèdent la compétence requise. Nous avons donc retenu dans cette catégorie tous les emplois pour lesquels un examen est requis.

Entre 1945 et 1960, les réponses aux avis de concours de recrutement offerts par l'administration montréalaise se sont élevées, selon les dossiers de la Commission du service civil, à 77 850. Nous nous sommes efforcé d'élargir dans toute la mesure du possible la dimension de l'échantillon retenu. De fait, l'étude qui suit porte sur 42 512 réponses, soit 54,6 % de l'ensemble. Depuis 1960, et jusqu'en 1964, près de 11 000 autres réponses ont été analysées,

ce qui conduit à peu près au même pourcentage, bien que nous ne connaissions pas exactement le chiffre total des avis lancés pendant cette période.

Enfin, nous tenterons souvent de nuancer davantage cet ensemble en retranchant certains groupes particuliers qui présentent des caractéristiques propres, tels les policiers ou pompiers, ou encore les professionnels.

Il est d'abord clair que les anglophones répondent en moins grand nombre aux avis de concours, c'est-à-dire que leur demande d'emploi est nettement plus faible. À l'étape suivante, celle de l'examen, on constate qu'ils réussissent aussi bien, sinon mieux, que les autres candidats. En considérant par ailleurs l'ensemble des étapes du recrutement, on arrivera à cerner celles qui semblent être pour eux les plus difficiles à franchir. Bref, à une faible demande d'emploi des Canadiens anglais s'ajoute un taux d'emploi réel encore plus faible. Chacune de ces propositions demande maintenant à être considérée de près.

On voit mal comment expliquer autrement que par un manque d'intérêt le taux particulièrement faible de réponses des anglophones aux avis de concours : 5 % à peine de l'ensemble des réponses reçues, et, bien qu'il soit supérieur à leur participation actuelle dans l'administration montréalaise, il reste très éloigné du pourcentage de la présence anglaise à Montréal, qui se situe entre 15 et 20 %.

Ces réponses varient en nombre d'une catégorie d'emplois à l'autre : concernant les non-spécialisés, elles ne représentent que 4,10 % de l'ensemble des réponses reçues; les semi-professionnels et techniciens, 6,30 %; les professionnels, 19,35 %. Il est à remarquer que ce dernier pourcentage est sensiblement le même que celui des anglophones à Montréal.

Comme pour l'analyse du fonctionnarisme actuel, l'examen de la politique de recrutement doit toujours tenir compte de la très faible minorité que constituent les Anglo-Saxons. En considérant l'établissement des listes d'admissibilité, les résultats aux examens, les listes d'aptitude et l'engagement de fait, on ne doit pas oublier que l'élément anglophone part avec un désavantage très marqué. Peut-être même est-ce ici qu'il faudrait pousser plus loin l'analyse pour comprendre les raisons de cette faiblesse. Le questionnaire que nous avons établi apporte déjà quelques éléments de réponse, ainsi que, à sa façon, l'étude du problème des annexions à Montréal.

Reprenons une à une chacune des étapes du recrutement. On voit tout de suite que, dans l'établissement de la liste d'admissibilité, c'est-à-dire lorsque les spécialistes du service du Personnel éliminent tous ceux qui ne répondent pas aux exigences de base, les anglophones forment un pourcentage beaucoup plus élevé de rejets. Plus de la moitié, 50,65 %, sont en effet à ce moment écartés, contre un tiers environ chez les francophones. En raison de ce rejet, il ne reste plus, au moment de l'examen lui-même, que 2 à 3 % de demandes

anglophones. Le degré de bilinguisme qui est l'une des conditions de base serait-il en cause ici ? Que se passe-t-il à l'étape suivante du recrutement, celle de l'examen ?

Ici les Canadiens anglais font meilleure figure. Ils réussissent généralement mieux que les francophones et parfois dans des proportions remarquables. Pour l'ensemble des dossiers examinés, la réussite des Canadiens anglais s'établit à 49,20 % contre 43,22 % chez les francophones. Là encore l'analyse, selon les trois catégories que nous avons choisies, introduit des nuances qui ne sont pas négligeables. Si le taux d'échec aux examens pour les emplois non spécialisés est sensiblement le même (43 %) pour les Français et les Anglais, ces derniers réussissent dans des proportions de plus en plus fortes à mesure que les examens deviennent plus difficiles, c'est-à-dire portent sur des emplois plus importants en termes de spécialisation. On doit donc retrouver proportionnellement plus de Canadiens anglais sur la liste d'aptitude établie par la Commission après l'examen et remise au service du Personnel, puisque celle-ci est constituée en fonction des résultats aux examens.

On sait que cette liste est ensuite remise aux directeurs intéressés qui procèdent à l'engagement. Les données concernant le recrutement à la toute fin du processus montrent que les deux tiers environ des Canadiens français réussissent contre la moitié des Canadiens anglais. Il y aurait donc certaines étapes plus difficiles à franchir pour les candidats de langue anglaise.

En effet, le nombre de leurs demandes est fortement réduit aux toutes premières étapes; celles qui sont maintenues semblent cheminer ensuite de façon comparable à celles des francophones pour, au dernier moment, se trouver de nouveau en difficulté. Ce sont donc les étapes extrêmes, départ et choix par les directeurs, qui pour eux sont cruciales.

Rappelons les statistiques : à l'étude des candidatures, 50 % des Canadiens anglais sont éliminés contre 35 % des Canadiens français, donc premier désavantage au niveau de la formation de la liste d'admissibilité; à l'examen, ce sont les francophones qui subissent la plus forte élimination : 27,62 contre 18,83 %; à la dernière étape, nouveau désavantage des Anglo-Saxons, cependant relativement faible, puisqu'ils ne sont éliminés que dans une proportion de 8,82 % contre 7,23 % chez les Canadiens français (tableau n° 22).

C'est la toute première étape qui s'avère être la plus périlleuse pour un anglophone.

Tirons de ces chiffres quelques généralisations quant aux probabilités d'emploi pour chaque groupe ethnique. Autrement dit, en fonction des dossiers examinés, quelles ont été, au cours des vingt dernières années, les chances pour deux candidats, l'un francophone l'autre anglophone, d'être intégrés dans l'administration montréalaise ?

Les chances, de fait, varient dans une proportion de 2 à 1, dimi-

nuant à mesure que la spécialisation augmente. Chez les professionnels, le rapport est exactement du simple au double; il baisse quelque peu au niveau des semi-professionnels et techniciens, mais aux échelons inférieurs les chances se trouvent presque semblables.

Dans quelle mesure la connaissance des deux langues officielles peut-elle constituer un facteur explicatif, puisque plus le poste est élevé, plus elle est exigée ? La réponse nous sera donnée au chapitre suivant.

Dans la Police et les Incendies, qui comptent le plus grand nombre de Canadiens anglais, la situation offre des caractéristiques assez différentes. C'est en effet à ces deux services que les anglophones sont généralement affectés. Mais nous reviendrons sur ce point à la section suivante.

La formulation des examens peut-elle expliquer cette situation ? Peut-être, car pendant une assez longue période les examens municipaux, surtout avant la création de la Commission du service civil, étaient souvent d'inspiration américaine et traduits en français. Encore que maintenant la tendance à la francisation dans l'administration montréalaise pèse de plus en plus lourd; donnons-en pour seul exemple la liberté qu'ont les directeurs de service de choisir eux-mêmes leurs employés parmi les candidats inscrits sur la liste d'aptitude.

Ce qui nous apparaît le plus important, c'est le faible taux de réponses au point de départ. S'il était plus élevé la situation serait tout à fait différente, et nous touchons là certainement l'un des principaux points du problème ethnique. Le système administratif de Montréal nous apparaît comme un système de décision et de communication, et les politiques de recrutement et de promotion ne sont que deux de ses mécanismes. Dans la mesure où nous saurons comment fonctionne ce système (quelles sont ses tâches, comment elles sont accomplies), les explications que nous cherchons actuellement se préciseront. L'extrême rareté des études sur ce point n'autorise rien de plus.

Avant de passer à l'étude de la promotion dans l'administration montréalaise, signalons deux fonctions particulières : celle de technicien du personnel et celle de traducteur. Aucune d'elles n'a récemment été attribuée à un Canadien anglais.

Nous ne pensons pas que l'analyse par tranches des vingt dernières années aurait pu apporter des éléments tout à fait nouveaux; ils auraient probablement confirmé les résultats déjà acquis. Il en va de même pour l'analyse du recrutement par service, la majorité étant très largement francophone.

#### *D. Promotion et origine ethnique*

Ce que révèlent les dossiers sur le recrutement se trouve confirmé par les dossiers sur la promotion. Canadiens anglais et Canadiens

français obtiennent des résultats comparables, les anglophones ayant cependant certaines difficultés à surmonter.

La faible proportion des anglophones dans l'ensemble de l'administration municipale va nous obliger plus que jamais à appuyer nos analyses sur des bases plutôt restreintes.

La méthode suivra de très près celle que nous venons d'utiliser. À partir des dossiers de la Commission du service civil, et concernant les examens internes dans ce cas-ci, nous empruntons les mêmes critères pour dégager quelques constantes statistiques. Il peut arriver que certains postes dits de promotion soient comblés par un avis de recrutement adressé à l'extérieur, si aucun fonctionnaire ne semble apte à les occuper. Ces cas demeurent toutefois marginaux et nous les avons ignorés.

L'échantillon analysé pour la promotion est un peu plus important que celui du recrutement : il porte sur 13 630 demandes, soit approximativement 60 % du total. En déduisant celles qui concernent les policiers et pompiers, on obtient l'échantillon relatif aux collets blancs, lequel représente environ les deux tiers.

Une légère différence cependant dans la méthode qui portera sur les catégories utilisées. Celles dont nous nous sommes servi à la section précédente ne sont pas valables ici; il arrive souvent, en effet, surtout aux niveaux supérieurs, que l'on trouve au même palier de la hiérarchie en même temps des professionnels, des techniciens et même des non-spécialisés. Les échelles de salaires nous ont paru offrir un critère plus significatif pour grouper des personnes qui assument des responsabilités équivalentes. Trois catégories ont donc été retenues : échelles 1 à 7, salaires de \$ 2 500 à \$ 5 000; échelles 8 à 11, salaires de \$ 5 500 à \$ 7 100; échelles 12 à 21, salaires de \$ 7 700 à \$ 13 500. Ces trois catégories ne doivent pas, en fin de compte, être tellement différentes de celles adoptées pour l'analyse du recrutement, mais nous n'avons pu le vérifier d'une façon très précise.

Constatons encore une fois, mais avec quelque étonnement, qu'anglophones et francophones répondent très différemment aux offres de promotion, surtout dans la catégorie des collets blancs. Précisons que, sauf indication du contraire, notre analyse portera sur ces derniers.

Les réponses aux avis de concours de promotion pour les collets blancs suivent d'assez près la proportion de chaque groupe ethnique dans l'administration municipale : 3,92 % pour les anglophones contre 96,08 %. Les anglophones partent défavorisés tout simplement parce que leurs effectifs ne sont pas assez nombreux.

Étant donné que leur présence s'affirme davantage dans quelques services, notamment la Police et les Incendies, les données globales sur la promotion risquent d'être faussées. Dans ces deux services, par exemple, et de façon beaucoup plus évidente que pour le recrutement, la différence n'est pas grande entre francophones et anglophones pour ce qui est de l'avancement. Les chances sont à peu près

égales. À quoi cela est-il dû ? À une présence plus grande des anglophones dans ces services ? À une politique délibérée ?

Les collets blancs donnent des résultats tout autres. Les demandes de promotion quintuplent en passant des catégories inférieures de traitement aux plus élevées. De l'échelle 12 à l'échelle 21, les anglophones constituent 5,57 % des demandes. Comparée à la place qu'ils occupent dans l'ensemble du fonctionnarisme montréalais, cette participation porterait à croire que l'élément anglo-saxon jouit de certains privilèges : une fois entré dans le fonctionnarisme, il peut parvenir à un niveau proportionnellement plus élevé. Mais ces chiffres sont cependant à vérifier.

Au contraire, au point d'arrivée, lorsque tout le processus s'est déroulé et que les promotions sont de fait accordées, l'élément anglo-saxon cesse d'être dans une position avantageuse. En effet, pour l'ensemble des collets blancs, environ vingt-trois Canadiens français sur cent qui cherchent à être promus parviennent à leur but contre seulement quatorze Canadiens anglais.

En reprenant chacune des étapes de la promotion, la situation de chacun des deux groupes ethniques va nous apparaître de façon plus précise. À l'examen, rien de tellement différent. Les anglophones ne réussissent pas mieux que les francophones. Pour les trois catégories de traitements, 42 % environ des candidats sont admis aux examens de promotion. Ce qui est nouveau, c'est qu'à chaque niveau pris séparément, pour chaque catégorie prise séparément, les résultats des anglophones sont moins bons que ceux des francophones et l'écart tend à s'accroître à mesure que la catégorie s'élève. Ainsi, pour les échelles 12 à 21, les francophones réussissent dans une proportion de 68 % contre seulement 58 ou 59 % chez les anglophones. En réalité, et beaucoup plus que pour le recrutement, ces derniers obtiennent des promotions qui correspondent à leurs qualifications.

Parler de passages ardues pour ce qui les concerne n'en reste pas moins valable dans une large mesure. Comme pour le recrutement, ce sont les deux étapes extrêmes du processus qui présentent pour eux des difficultés.

Distinguons trois grandes phases dans le processus de recrutement : d'abord l'étude de la candidature et la formation d'une première liste d'admissibilité, puis l'examen, enfin l'engagement comme tel, c'est-à-dire l'attribution au candidat qualifié du poste sollicité.

Après l'étude des demandes d'avancement, dont la proportion est assez proche, avons-nous dit, de la place qu'occupe chaque groupe dans l'administration, l'élimination est sensiblement plus forte chez les Canadiens anglais, près de 30 % étant jugés inaptes à se présenter à l'examen, ce qui n'advient qu'à 12 % environ des Canadiens français. La constitution de la liste d'admissibilité fait intervenir des critères qui portent grandement préjudice à l'élément anglo-saxon.

L'épreuve intellectuelle qui sert de guide pour le recrutement,

l'examen, montre que les deux groupes n'ont rien à s'envier. Quatre candidats sur dix réussissent mais, au moment de l'établissement de la liste d'aptitude, les Canadiens anglais sont défavorisés puisque 27 % seulement de leurs demandes initiales sont retenues contre 34 % chez les Canadiens français.

Dans la dernière phase, leur élimination est encore plus évidente. De façon générale, sur l'ensemble des candidats qui s'étaient présentés, 76 % des Canadiens français et 86 % des Canadiens anglais ont été écartés.

Si l'on veut évaluer les chances réelles de promotion de l'un et l'autre groupe, on arrive à une conclusion très voisine de celle que nous avons dégagée concernant le recrutement, car il est bien évident que les deux groupes ethniques ne sont pas dans la même position. Les chiffres que nous venons de citer indiquent un écart de près de 10 %. L'avantage en termes de chances d'être promu d'un Canadien français sur un Canadien anglais augmente à mesure que les traitements montent : au niveau inférieur, la marge est de 7 %; au niveau intermédiaire, de 11 %; au niveau supérieur, de 13 %.

Toutes ces données s'expliquent en grande partie par ce que nous avons vu concernant le recrutement. Les deux phénomènes sont à rapprocher de façon constante.

Deux autres traits nous paraissent aussi éclairer la situation des Canadiens anglais dans la politique de promotion.

L'âge encore semble exercer une influence réelle. Le vieillissement de la population anglaise fait qu'elle s'approche de plus en plus de l'âge de la retraite et, par conséquent, ne pourra pas accéder aux postes supérieurs. Par ailleurs, son ancienneté témoigne que nombre de fonctionnaires anglophones sont entrés au service de la ville il y a déjà vingt ou vingt-cinq ans, donc à une époque très différente de celle que nous étudions, d'où peut-être une inaptitude à s'élever hiérarchiquement. Si leur expérience est grande, il n'est pas sûr qu'elle leur permette de remplir les rôles et fonctions qu'exige l'administration montréalaise, depuis une dizaine d'années surtout.

Voilà un facteur qui relève de la population anglaise elle-même, mais la francisation du haut personnel ne peut-elle être aussi un facteur d'explication ? Certains postes sont, par principe, pratiquement fermés aux anglophones, tel celui de directeur de service — c'est du moins ce que montre la réalité — et cette marge d'autorité semble vouloir s'élargir de plus en plus. On verra au chapitre suivant ce que pensent les fonctionnaires actuels des possibilités réelles de promotion des deux groupes : disons dès à présent que ces opinions semblent bien confirmer ce que nous sommes en train de décrire. Il reste que les directeurs ont pouvoir de décision quant à l'attribution des emplois.

On pourrait ajouter que les éléments anglo-saxons les plus solides et les plus valables quittent leurs postes avant l'âge de la retraite,

parce qu'il leur est beaucoup plus facile de faire carrière dans l'entreprise privée.

Il y a correspondance indéniable entre les différentes carences des Canadiens anglais dans l'administration municipale : carence au niveau du recrutement et de la promotion, carence dans le nombre lui-même.

À souligner encore la tendance chez eux à être plus représentés à mesure que les échelons sont plus élevés : cela vaut tant sur le plan de leur répartition actuelle au sein des divers niveaux hiérarchiques que sur celui du recrutement et de la promotion.

Leur carence, quoi qu'il advienne de l'élément anglophone, est évidente. Pousser plus loin l'analyse risque de nous conduire à discuter des cas si peu nombreux que les conclusions seraient nécessairement douteuses.

Dégageons encore quelques comparaisons entre les deux politiques. L'avantage qu'affirment les Canadiens anglais aux examens diminue quand on passe du recrutement à la promotion. Les étapes extrêmes sont toujours les plus difficiles à franchir pour eux mais avec des nuances selon qu'il s'agit du recrutement ou de la promotion : leur élimination se fait surtout au moment de l'établissement de la liste d'admissibilité lors du recrutement, et au moment de l'établissement de la liste d'avancement lors des promotions. Ils sont plus nombreux à ne pas être jugés aptes au recrutement qu'à la promotion. Les Canadiens français sont quelque peu défavorisés aux phases intermédiaires, si l'on considère les résultats aux examens.

Notre analyse n'a pas été poussée très loin pour ce qui concerne les autres groupes ethniques, mais déjà nous avons vu, par exemple, que l'accès des Italiens à la vie politique municipale est un phénomène très récent. On peut croire que le mode de comportement défini pour l'élément anglo-saxon joue dans une bonne mesure pour les autres groupes ethniques. Toujours surgit la prépondérance très nette de l'élément français.

Dernière remarque : par rapport à sa place générale dans le fonctionnarisme montréalais (environ 3 %), la situation des Canadiens anglais dans le recrutement et la promotion témoigne à la fois d'une certaine défaveur dans le second cas et d'un avantage dans le premier.

Voilà qui termine l'analyse proprement statistique que nous voulions mener sur le fonctionnarisme montréalais. Elle nous a permis d'établir un fonds de données comparables à celles recueillies sur les conseillers municipaux. Nous voulons maintenant les mettre en parallèle pour voir si, dans les deux grandes catégories du personnel politique municipal, des règles prennent forme ou des différences significatives se font jour. Mais existe-t-il des différences qui touchent à des phénomènes plus profonds et nous permettraient de parvenir à une explication valable de la place du facteur ethnique ?

Nous pourrions, dans le chapitre suivant, analyser les opinions et attitudes des fonctionnaires et des conseillers municipaux à partir d'une toile de fond suffisamment précise.

### *E. Conclusion*

De cette analyse du personnel politique, quelles conclusions générales peut-on esquisser ? Rappelons que nous avons voulu prendre l'expression dans sa représentation la plus restreinte : conseillers municipaux et fonctionnaires.

Notre préoccupation a été double. Elle a porté d'une part sur le degré de coïncidence entre le personnel politique de Montréal et l'ensemble de la population montréalaise, d'autre part sur la nature des ressources qui permettent de participer au pouvoir politique. À partir de l'examen de quelques variables particulièrement importantes, telles que l'origine ethnique, l'éducation, le niveau d'instruction, l'âge, l'occupation, notre analyse statistique débouche sur quelques conclusions que l'étude du processus politique reprendra dans la suite de ce rapport. Mettons en relief ici ces généralisations provisoires qui sont aussi bien des hypothèses.

Avec un peu de recul, voici les grands traits du tableau. Montréal est devenue une entité politique majeure qui possède un personnel important de plus en plus francophone. Néanmoins, le taux de francisation semble moins rapide chez le personnel élu que chez les fonctionnaires et, par voie de conséquence, les Canadiens anglais marquent une tendance à se retirer de la vie politique montréalaise, officielle tout au moins. La nature des ressources politiques est visible et le poids de l'origine ethnique s'explique autant au niveau démographique qu'au niveau d'une prise de conscience des Canadiens français.

La rapide croissance de la métropole, depuis le début du siècle, ressort de l'étude du personnel politique, et son système politique même en témoigne : formation d'un Conseil municipal et d'un Comité exécutif qui jouent, en gros, le rôle d'un parlement et d'un cabinet, émergence d'une structure administrative d'envergure.

N'est-ce pas là le signe de l'accession de la classe moyenne à la vie politique montréalaise dont le personnel s'inscrit dans un prolongement clair : les administrateurs et gérants remplissent des fonctions majeures, à la fois au Conseil municipal et dans le fonctionnarisme.

Cette profonde transformation est liée au facteur ethnique et, plus précisément, à la croissance de la population francophone. Il serait trop facile de rappeler maintes statistiques pour marquer cette tendance à la francisation : dans l'ensemble du personnel politique montréalais, le phénomène est indiscutable.

La différence entre les taux de francisation du personnel élu et du personnel nommé est plus intéressante. Si la proportion des an-

glophones au Conseil municipal n'a guère varié, à toutes fins pratiques, depuis bon nombre d'années, elle s'amenuise sérieusement chez les employés municipaux. Comment expliquer ce fait ? Peut-on le rattacher à la carrière administrative elle-même ?

On devine quelles en sont les conséquences, au sein de l'administration montréalaise, sur l'emploi des langues. Il y a enfin cette différence, vérifiable dans les textes et dans la réalité, entre les pouvoirs du Conseil municipal et ceux du Comité exécutif, lequel marque sans doute beaucoup plus étroitement toute la vie quotidienne de l'administration municipale, et on sait la place qu'y occupent les Canadiens français.

La tendance au retrait est de plus en plus nette chez les Canadiens anglais, et pourtant la proportion des anglophones dans l'ensemble de la population montréalaise n'a pas tellement varié depuis quelques décennies. Il faut donc chercher ailleurs une explication valable.

Les Canadiens anglais ne paraissent pas avoir adopté pour autant ce que l'on pourrait considérer comme des comportements caractéristiques. Minoritaires dans la métropole et de moins en moins nombreux à l'hôtel de ville, on serait fondé à les voir définir une stratégie propre dans le jeu politique montréalais. Il est évidemment beaucoup trop tôt pour conclure que tel n'est pas le cas, mais nous pouvons trouver dans les pages qui précèdent des raisons de croire qu'ils traversent une phase d'apathie et de désintéressement.

Rappelons les analyses électorales que nous avons menées. Leur abstentionnisme ainsi que leur tendance à voter à l'opposé du mouvement majoritaire, par exemple à la mairie, en sont des indices.

Chez les conseillers municipaux, l'évolution de la nature des ressources politiques s'était montrée particulièrement révélatrice. Elle nous semble l'être également étendue aux fonctionnaires.

Bien qu'il ne soit pas possible de préciser davantage pour le moment le poids réel de chacune des ressources, on décèle des variations très grandes. L'origine ethnique est devenue capitale, comme aussi l'instruction. Non pas celle des élites montréalaises vers 1900, faite surtout de prestige intellectuel, mais bien plutôt une instruction largement répandue et gage de compétence. Cela se constate évidemment chez les fonctionnaires, en raison même des tâches de plus en plus complexes qu'ils ont à assumer, mais aussi au Conseil municipal. Ceci étant valable pour les deux groupes, le seul facteur ethnique ne saurait donc tout expliquer.

L'âge est devenu aussi d'une certaine manière une ressource. La baisse de sa moyenne est évidente, mais ce facteur n'est-il pas lié encore à l'évolution des tâches ? Contrairement à ce qui prévalait au siècle dernier, on ne peut guère aujourd'hui accéder à une fonction municipale importante en fin de carrière. Là encore les deux groupes ethniques se trouvent dans la même situation, et c'est ici que, selon nous, prend tout son sens le vieillissement noté chez les

fonctionnaires anglophones. En bref, nous assistons peut-être à l'affrontement de deux conceptions de la politique montréalaise séparée dans le temps par une coupure qui correspond approximativement à la durée de la seconde guerre mondiale.

Des avantages qui, tel l'argent, avaient beaucoup joué dans le passé, comptent peu maintenant. Si, comme nous l'avons vu, une situation financière prospère a pu assurer à certains conseillers municipaux une carrière politique importante, il n'est pas sûr qu'il en soit de même aujourd'hui. Si tant est que l'argent constitue le centre de toute cette transition, ceux qui détiennent la puissance financière ont choisi maintenant d'autres moyens que les postes officiels pour diriger la politique municipale, et cette voie est à explorer pour parvenir à une meilleure connaissance de la vie politique montréalaise.

Bien des choses concordent à l'appui d'une telle proposition. Ressemblerait à voir par quels mécanismes le lien s'établit entre les autorités officielles et le pouvoir financier. Seule une analyse poussée de plusieurs situations politiques importantes à Montréal depuis quelques années permettrait de répondre à cette question.

En somme, l'élément français a acquis sa majorité actuelle vers 1880, et la loi d'alternance à la direction de la mairie ne sera brisée que trente ans plus tard. Dans le fonctionnarisme, la situation demeurera encore plus longtemps fidèle à ce qu'elle était au siècle dernier, et ce n'est que très récemment que les exigences des Canadiens français se sont affirmées de façon concrète. Toute l'évolution de la société canadienne-française se trouve ici en cause.

Ce bref panorama incite à pousser l'analyse, mais abandonnons pour le moment ces tentatives d'interprétation, quitte à y revenir en conclusion générale, pour passer à des tâches plus concrètes.

Ce chapitre constitue d'une certaine manière le centre et l'aboutissement de notre enquête. Centre puisqu'il ouvre à une connaissance des relations ethniques dans leur dynamique, et aboutissement en ce qu'il prolonge et couronne l'étude des institutions politiques montréalaises et de leur personnel.

Les processus de communication retiendront particulièrement notre attention, étant donné notre souci de faire voir quelle est la situation des langues officielles. En cela, la présente analyse n'est pas différente de celle du chapitre précédent. Pourtant, notre démarche prendra un tournant capital lorsque nous aborderons ces aspects aussi réels mais bien plus personnels et variables que sont les attitudes et les opinions.

Notre entreprise pourrait à la rigueur se terminer après l'étude de la situation du bilinguisme, les faits ayant été décrits et interprétés. Toutefois, il nous semble impossible d'en comprendre le sens profond, d'avoir une idée très nette de l'évolution actuellement en cours, et, encore plus, d'être à même de proposer des recommandations valables, si l'on ne pousse pas jusqu'à l'analyse des sentiments et des valeurs.

La première partie de ce chapitre suit un schéma simple : reconstruire la situation du bilinguisme dans l'administration montréalaise selon deux grandes étapes.

Voyons d'abord le système de traduction. La municipalité de Montréal possède un Bureau de traduction. Quand et comment a-t-il été établi ? Sur quoi porte son travail et quel est son personnel ? En somme, quelle place occupe-t-il dans les institutions politiques ? Voilà une voie normale pour aborder l'examen du bilinguisme. Précisons que cet examen ne prendra pas une très grande envergure en raison même du rôle qui, dans les faits, revient au Bureau de traduction.

Il est difficile de parvenir à une image exacte de l'utilisation des deux langues dans les divers mécanismes politiques municipaux.

De larges zones, les statistiques du chapitre précédent le mettent en relief, sont très largement dominées par la langue française. Les services, dont le personnel est en totalité, ou presque, d'origine française, assurent leurs communications internes, du moins peut-on le supposer, dans cette langue. Nous ne nous attarderons donc pas sur ce point, en prenant cependant soin de le vérifier. Par contre, nous nous attacherons aux communications avec l'extérieur, entendant par là aussi bien avec les autres services municipaux qu'avec les conseillers, les groupes et les citoyens. Une bonne part de ces échanges mettent en cause des éléments anglophones et rien ne nous permet d'affirmer qu'ici aussi l'avantage de la langue française reste inchangé.

Puis il y a les quelques services « mixtes », où les deux groupes ethniques travaillent en commun. La forme des communications s'en trouve-t-elle modifiée ? Ce n'est qu'après avoir répondu à cette question que des généralisations sur la situation du bilinguisme se justifieront.

Il ne pouvait être question de recenser toutes les modalités de ce phénomène dans un ensemble aussi vaste. Les renseignements et opinions d'un échantillon choisi dans tous les services fourniront les premiers éléments. Du côté des conseillers élus, où le bilinguisme a peut-être une physionomie propre, notre enquête s'appuie essentiellement sur ce type de matériau.

Trois services, en particulier, ont fait l'objet d'un examen plus attentif : l'Urbanisme, les Finances et la Police. Leur rôle dans la vie politique montréalaise et la part qu'y prennent les groupes ethniques ont fourni des critères de choix. Enfin, le Bureau du secrétaire administratif, lieu par excellence de la communication à l'hôtel de ville de Montréal, est examiné à part. Cette première partie se terminera sur un examen général du bilinguisme des fonctionnaires et conseillers municipaux, et des tendances possibles de l'évolution prochaine.

La seconde partie soulève l'hypothèse générale de l'influence du facteur ethnique sur les comportements, attitudes et opinions des administrateurs montréalais. L'analyse statistique aidera à découvrir l'existence d'une telle relation et sa nature.

Nous ne postulons pas pour l'instant que francophones et anglophones ont ou n'ont pas la même perception de la question ethnique dans l'administration montréalaise. Plus exactement, nous ignorons si leurs opinions varient concernant la représentation de chaque groupe, les chances d'avancement et de carrière, la part de chacune des deux langues. Nous ne savons pas davantage si les buts poursuivis et la définition des rôles et fonctions diffèrent. Le recours à des techniques précises dira en quoi et dans quelle mesure l'unanimité ou la similitude sont réelles. Nous nous interrogerons alors plus largement sur la relation entre l'origine ethnique et les sentiments d'intégration et d'identification chez l'homme politique montréalais.

*Première partie : Situation du bilinguisme*

*A. Le Bureau de traduction*

L'étude du bilinguisme dans l'administration montréalaise doit faire une place importante au Bureau de traduction. Toute administration qui utilise deux langues de communication a besoin d'un tel organisme. Nous avons d'abord situé le Bureau dans le temps, afin de mieux cerner sa place actuelle et sa fonction spécifique à l'intérieur de toute l'administration montréalaise, délimitant la position formelle qu'il occupe, le genre de travail qu'il accomplit, le personnel qui le compose.

Le principe qui fonde le Bureau de traduction a toujours été implicite au sein de l'administration montréalaise, du moins depuis qu'il a été créé. Parmi les droits acquis par les deux groupes ethniques les plus importants du pays se place celui d'avoir accès à des documents officiels rédigés dans les deux langues.

Avant la création du Bureau, soit avant 1886, le principe a subi quelques assauts assez compréhensibles, étant donné la configuration ethnique de la ville de Montréal et de l'administration municipale à cette époque. De 1840 à 1842, les procès-verbaux du Conseil municipal, lequel comprenait en majorité des Anglo-Saxons, étaient rédigés uniquement en anglais. De 1842 à 1862, ils le furent dans les deux langues. Mais la situation se retourna alors et jusqu'en 1883 ils ne furent plus tenus qu'en anglais.

En 1883, le 3 juillet, le Conseil adopta une résolution selon laquelle les procès-verbaux, tant du Conseil que des Comités, et tous les rapports des Comités destinés au Conseil devaient être rédigés dans les deux langues. Les procès-verbaux du Conseil sont toujours bilingues. Quant aux rapports des Comités (nous dirions aujourd'hui les rapports des services), ils ne sont pas communiqués au Conseil dans les deux langues, du moins pas intégralement. La pratique qui a cours dans ce domaine est la suivante.

Avant 1940, le Comité exécutif qui recevait les rapports des services résumait aux conseillers municipaux ceux qui étaient pertinents ou en relation directe avec l'ordre du jour du Conseil municipal. Cette séance d'information était orale et se déroulait, selon les interlocuteurs présents, en anglais ou en français. Depuis 1940, la séance d'information orale est remplacée par une procédure plus standardisée. Chaque article de l'ordre du jour est accompagné d'une note résumant l'état de la question. Cette note explicative est encore aujourd'hui traduite dans les deux langues par le Bureau de traduction : des fonctionnaires du Secrétariat rédigent le texte français, le Bureau de traduction prépare le texte anglais, et les deux textes sont produits en même temps.

La résolution de 1883 constituait en quelque sorte le premier élément susceptible d'amener la création d'un poste de traducteur officiel et, plus tard, la mise sur pied d'un Bureau de traduction. En

1886 est engagé le premier traducteur officiel de la Cité de Montréal. En 1947, le Bureau comprendra pour la première fois plusieurs membres : trois exactement.

Ce fait coïncide avec l'accroissement du travail confié au Bureau de traduction depuis 1940, c'est-à-dire depuis l'usage des « notes explicatives » qui devaient être distribuées aux conseillers. Notons que le Bureau n'a jamais été important en nombre. Il ne compte aujourd'hui encore que trois personnes, toutes trois engagées en 1961.

Selon l'organigramme général, le Bureau de traduction fait partie du Secrétariat, mais pas au même titre que les archives, les bibliothèques ou le greffe, bien qu'on le mentionne dans la description de la Division du greffier. Il s'agit en fait d'un personnel qui accomplit une tâche spécifique et, au même titre que les autres membres du cabinet du directeur du Secrétariat, il relève directement de ce dernier.

Le service du Secrétariat a délimité d'une façon formelle la nature et les caractéristiques de la fonction de traducteur. Voici les grandes lignes de ce document officiel : le traducteur traduit, du français à l'anglais ou vice-versa, des documents divers que l'auteur peut réviser : correspondance officielle, circulaires d'ordre administratif, ordonnances, textes de loi, résolutions du Comité exécutif et du Conseil municipal, documents techniques, rapports, ordres du jour, notes explicatives; il vérifie et corrige, pour divers services, des textes rédigés en français ou en anglais; il compile et conserve toute la documentation (brochures, livres, monographies, dépliants, dictionnaires, etc.) pouvant servir à constituer des dossiers de référence.

Nous pouvons classer en trois catégories les travaux du Bureau de traduction : documents officiels, documents émanant des divers services et commissions, documents « connexes », c'est-à-dire communiqués de presse et discours du maire, du président du Comité exécutif et des chefs de service.

Selon la période, ou encore selon que le Conseil municipal se réunit ou non, le travail du Bureau se borne surtout à ces tâches.

Nous avons décrit comment s'effectue la traduction des procès-verbaux et des notes explicatives du Conseil municipal. Il n'est pas facile d'évaluer l'importance quantitative de ce travail, surtout concernant les notes explicatives. Le nombre d'assemblées que tient le Conseil municipal peut cependant servir d'indice, le travail se faisant dans ce cas surtout du français à l'anglais. À partir d'un échantillon de huit années (1910, 1920, 1930, 1940, 1945, 1950, 1955, 1960), on arrive à 118 procès-verbaux pour les assemblées régulières et à 158 pour les assemblées spéciales. La seule année de 1960 en compte une cinquantaine.

Les procès-verbaux du Comité exécutif sont rédigés en français. On traduira à l'occasion une résolution et, s'il y a demande, certains

communiqués de presse ou conférences du président.

Les documents officiels comprennent en outre les règlements, le budget et les résolutions passées au Comité exécutif. Tous les règlements de la ville sont produits simultanément dans les deux langues.

Le budget est lui aussi publié dans les deux langues mais le travail du Bureau dans ce cas est relativement limité car les rubriques changent peu d'une année à l'autre et les quelques changements proposés arrivent déjà du service de la Comptabilité dans les deux langues.

Le Bureau effectue aussi la traduction en anglais des procès-verbaux des commissions. Nous avons relevé la liste des diverses commissions municipales et de toutes leurs réunions. Si le procès-verbal est bilingue, il est passé par le Bureau. Voyons ceci de plus près, car l'usage est là beaucoup moins uniforme.

La Commission de la sécurité publique, qui comprend trois sous-commissions, existe depuis 1961 et se réunit une fois par mois. Deux des sept membres étant anglophones, ses procès-verbaux sont entièrement bilingues. À la sous-commission chargée de la lutte contre le crime et l'obscénité, tous les membres parlent français, discussions et procès-verbaux sont uniquement en français. À la sous-commission des mesures d'urgence et de la protection civile, il ne semble pas y avoir de règle stricte. Les procès-verbaux sont la plupart du temps en français, pour un tiers bilingues et en quelques rares occasions seulement en anglais. Quant à la sous-commission de la prévention des accidents, ses membres étant tous bilingues, les procès-verbaux sont indifféremment en anglais ou en français.

Au Comité d'étude de la taxation foncière, les procès-verbaux reproduisent fidèlement la langue des délibérations et des audiences publiques; donc aucun travail pour le Bureau.

Le Comité de la refonte des règlements municipaux, qui compte treize membres dont trois anglophones, existe depuis un an. Les délibérations ont lieu en français. L'ordre du jour est rédigé en français, sauf sur demande, de même que les procès-verbaux. Les règlements sont tous bilingues, leur traduction étant effectuée en dehors du Bureau par un ancien traducteur à la retraite. Depuis le 17 février 1965, il y a eu 41 séances.

L'actuel Comité de la rénovation urbaine a existé sous divers noms. Il a tenu vingt réunions entre 1961 et 1964. Les procès-verbaux sont rédigés en français et traduits sans délai par le Bureau de traduction. Le texte officiel est donc bilingue.

Enfin, le Comité de révision des permis a siégé du 31 mai 1963 au 3 janvier 1964, et les 22 séances se sont déroulées en français.

Le Bureau, rappelons-le, effectue aussi des traductions beaucoup moins formelles : correspondance et communiqués de presse (à l'intention surtout des journaux anglais) émanant du maire, du président du Comité exécutif et de certains chefs de service.

Ne disposant pas du temps nécessaire pour détailler ces divers points qui ne constituent qu'une faible partie des tâches d'un Bureau, nous n'avons pas cru utile de compiler de nombreux dossiers ou d'effectuer une étude systématique, service par service, nous contenant le plus souvent de demander dans chacun d'eux quelle était la politique en la matière; la réponse fut à peu près unanime : une grande partie du travail de traduction est assurée par chaque service au fur et à mesure des nécessités. Cela reste donc plutôt informel.

Selon nous, la dimension du Bureau de traduction explique beaucoup. Il n'a eu en tout et pour tout, depuis 1900, que sept employés, dont un seul Anglo-Saxon. Il compte actuellement à son service trois traducteurs, tous francophones.

La carrière ne s'est « professionnalisée » que récemment. Avant 1945, un journaliste ou un ancien chef de secrétariat du maire pouvaient s'improviser traducteur. À l'heure actuelle, tous les membres du Bureau possèdent des qualifications précises. Ils ont tous été, à un moment donné, au service du gouvernement fédéral, l'un ayant pendant un certain temps travaillé dans une entreprise privée, un autre à l'O. N. U. Leur salaire annuel moyen est de \$ 8 000.

En conclusion, si l'équipe actuelle possède une meilleure préparation, ce n'est pas minimiser son travail que de signaler ses dimensions restreintes. Voilà à peu près l'essentiel de son activité et il ne nous semble pas utile de poursuivre plus loin l'enquête. Par ailleurs, la place du Bureau ressortira beaucoup mieux lorsque nous examinerons l'utilisation de fait des deux langues, ce qui fera l'objet de la section suivante.

### *B. L'utilisation des deux langues officielles*

L'évolution de l'utilisation des deux langues suit-elle la même courbe que celle du personnel ? Quelle place est faite à l'anglais ? Chaque fonctionnaire se sent-il à peu près libre d'employer sa langue maternelle ? Considérons d'abord l'ensemble de l'administration pour nous arrêter ensuite à quelques services.

On devine que le français prédomine largement dans l'administration montréalaise, aussi mettrons-nous en premier lieu l'accent sur une vue dynamique qui démontre s'il y a eu changement dans le rapport entre les deux langues pour passer ensuite à ce qui en découle sur le plan des sentiments et des perceptions.

Deux lignes de force émergent très clairement. La proportion du travail effectué en français a considérablement augmenté, surtout depuis 1959, et si les francophones se sentent davantage libres d'employer leur langue maternelle, cela reste moins vrai dans les relations avec l'extérieur. Fonctionnaires et conseillers partagent souvent des vues identiques avec cette réserve cependant que, de façon générale, les conseillers anglophones disent ressentir moins le poids de la majorité que les fonctionnaires de même origine. Bien

sûr, le fait que les proportions des deux groupes soient meilleures au Conseil peut l'expliquer, mais aussi faut-il tenir compte des différences dans le genre de travail et de ce que les relations entre les élus et l'administration municipale ne revêtent pas le caractère quotidien et constant que présentent celles des fonctionnaires.

L'augmentation du travail en français, du moins telle que la conçoivent les intéressés, atteint une proportion particulièrement élevée. La majorité des répondants, dans les deux groupes ethniques, affirment que la situation s'est modifiée dans une proportion des trois-quarts : on travaille aujourd'hui presque deux fois plus en français qu'il y a quelques années. Chez les conseillers municipaux, le changement ne semble pas être aussi grand.

Les fonctionnaires francophones engagés récemment insistent beaucoup plus que leurs prédécesseurs sur cette évolution dont, à leur avis, l'année 1960 paraît avoir marqué le tournant, alors que, pour les conseillers, la transformation semble être un peu plus récente et n'aurait revêtu une forme nouvelle que depuis 1962.

Les anglophones sont beaucoup plus conscients du changement et lui donnent aussi une dimension plus vaste. Cette perception, qui n'est pas pour surprendre, se verra confirmée au cours de ce chapitre. Qu'il s'agisse d'attitudes, de jugements, d'opinions, le Canadien anglais insiste sur la transition qui est en train de s'opérer et cette constante éclaire maints acquis de notre recherche. À une perception plus vive de leurs difficultés s'ajoutent des comportements de retrait : les relations entre ces deux phénomènes ne paraissent pas discutables.

De fait, les anglophones utilisent beaucoup plus l'autre langue que les francophones et les conseillers municipaux de langue anglaise disent employer beaucoup plus souvent le français que les conseillers de langue française l'anglais. Pour les fonctionnaires anglophones, la nécessité d'être bilingue devient plus impérieuse, et notre enquête l'établit de façon indiscutable, ce qui n'empêche pas une bonne minorité d'entre eux, 10 %, de travailler surtout en anglais.

Inutile de prouver plus longuement ce phénomène qui est mis en évidence par tous. Signalons plutôt que certaines nuances fort intéressantes, semblant dépendre chez les fonctionnaires comme chez les conseillers de leur position dans la hiérarchie, confirmeraient l'hypothèse de la présence, bien faible cependant, de représentants anglophones à des niveaux hiérarchiques élevés.

Plus on a séjourné longtemps à l'hôtel de ville de Montréal, plus le changement apparaît clair. Cela était prévisible et nos analyses éliminent tout doute. L'âge, par exemple, le montre bien : plus on est jeune, plus on utilise la langue française, tandis que, toutes proportions gardées, les fonctionnaires anglophones plus âgés disent s'en tenir davantage à l'anglais. Les droits acquis ainsi que la nature de leurs postes leur assureraient une plus grande indépendance.

La très faible proportion d'anglophones dans la majorité des services municipaux rendait impossible une analyse par service. De plus, les répondants anglophones à notre questionnaire venant surtout, ce qui est normal, des services où ils sont en grand nombre, tels la Police et les Incendies, l'ensemble de nos remarques ne valent, à part quelques rares autres cas, que pour ce qui les concerne.

Une baisse correspondante dans l'utilisation de l'anglais est aussi très nette et pour tous nos observateurs, fonctionnaires ou conseillers, elle se vérifie à plus de 80 %.

Voilà comment apparaît la réalité aux yeux de ceux qui la vivent. Si tant est que ces perceptions puissent être mises en doute, la nette concordance de vues qui se dégage de l'ensemble des observateurs constitue un gage de vérité. Nous avons sollicité des avis et les conclusions exprimées, quelles que soient leurs caractéristiques, se rejoignent souvent et de façon remarquable.

Quel sentiment de liberté et d'autonomie en résulte-t-il pour les deux groupes ? Jusqu'où la prépondérance du français constitue-t-elle chez certains responsables de l'administration montréalaise une contrainte ?

Chacun avoue se sentir assez libre d'utiliser sa langue maternelle, chez les anglophones plus encore les conseillers que les fonctionnaires, et les répondants des deux groupes l'admettent dans une proportion de plus de 90 %.

Tout cela inciterait à conclure qu'il n'existe pas de règles rigides et exclusives concernant l'emploi des langues dans l'administration. Même si celle-ci est fortement francisée, elle n'empêche pas les anglophones de s'exprimer en anglais quand ils le veulent. Prenons-en comme preuve l'un de ses mécanismes majeurs, la rédaction des rapports administratifs; 95 % des Canadiens anglais disent se sentir tout à fait libres de les écrire dans leur langue.

Mais les choses ne semblent pas être aussi faciles lorsqu'il s'agit d'obtenir un rapport en anglais, et les anglophones en sont bien conscients. Si 20 % des francophones affirment que cela est quasi impossible, la moitié des anglophones expriment le même avis. Le fait que les opinions soient assez également partagées chez ces derniers tient probablement à ce qu'ils appartiennent à des services où ils sont plus ou moins nombreux. Nos répondants anglophones émettent généralement des opinions dont l'optimisme varie selon qu'ils appartiennent à un service dans lequel ils se sentent forts ou pas. C'est un facteur qu'il ne faut jamais perdre de vue.

Dans la correspondance, les francophones sont plus disposés à se servir des deux langues alors que l'on peut affirmer sans risque d'erreur que les anglophones utilisent presque toujours la leur. Les fonctionnaires francophones répondent pour les deux tiers dans la langue de leur correspondant contre seulement un tiers pour les anglophones, la tendance étant quelque peu inverse chez les conseillers.

Le degré d'instruction joue ici. Plus les francophones sont instruits, et le test statistique est positif, plus ils tendent à répondre en français, ce qui indiquerait, comme nous le verrons plus loin, la présence d'un lien entre nationalisme, ou volonté d'être français, et degré d'instruction.

Quant à la contrainte que l'on pourrait déceler dans l'administration, sa nature est assez difficile à déterminer, et les Canadiens anglais la subirait plus dans les communications qu'ils reçoivent que dans celles qu'ils adressent. La plupart du temps, faire un rapport ou répondre à une lettre ne présentera pas pour eux de difficulté et ils utiliseront leur langue s'ils le désirent, mais obtenir un document en langue anglaise apparaît beaucoup plus compliqué. Tout cela est-il dû au fait que les postes supérieurs de l'administration montréalaise sont détenus par des francophones ?

Cette contrainte est plus perceptible dans les relations internes : l'administration montréalaise serait en effet surtout bilingue dans ses relations extérieures. Les fonctionnaires, de façon identique pour les deux groupes, admettent dans 40 % des cas se sentir moins libres d'utiliser seulement leur langue maternelle avec le public. Mis en parallèle avec l'assurance que manifestent les francophones au sein de l'administration, ce pourcentage nous paraît fort significatif.

On en voit mieux le sens dans ce que beaucoup plus que leurs concitoyens d'expression anglaise les francophones n'utilisent l'autre langue que s'ils y sont obligés. Sur ce point encore, le test est positif. À peine 10 % des anglophones disent parler français parce qu'ils se sentent l'obligation de le faire. L'observation courante montre d'ailleurs que cela joue en bien d'autres secteurs.

La place des deux langues au sein de l'administration montréalaise nous apparaît déjà à travers cette présentation globale. Les quelques tendances mises en évidence, et nous y avons fait allusion à quelques reprises, doivent maintenant faire l'objet d'un examen plus minutieux à l'intérieur de certains services municipaux.

### *C. Analyse de quelques services*

Commençons par justifier le choix des services et décrire le matériel retenu pour ensuite nous tourner vers l'analyse proprement dite.

La sélection des dossiers a été faite non seulement dans le but de circonscrire l'essentiel du travail de chacune des divisions d'un service mais aussi en fonction de l'intérêt présenté par la langue de communication. Notre premier souci fut donc de couvrir l'ensemble du travail de chacun des services et d'étudier les dossiers représentatifs du travail de chaque division.

L'examen des dossiers a conduit à une classification des divers types de communications, laquelle a donné pour chaque type, selon la

langue, une série de tableaux, l'origine et la destination de chacune des communications ayant été, dans la mesure du possible, conservées.

Cette classification, qui distingue entre communications internes et communications externes, répartit les unes et les autres en quatre sections : pour les premières, communications à l'intérieur du service, entre les services, avec l'autorité, et manuels; pour les secondes, communications avec les citoyens, avec les professionnels, avec les groupes, et documents officiels.

Les sources de toute cette partie de notre enquête seront indiquées brièvement, leur description complète ne pouvant qu'alourdir considérablement la présentation d'une enquête qui a duré plusieurs semaines.

Notre échantillon étant fondé sur deux critères, nous devons retenir pour le constituer des services révélateurs au point de vue langue de communication en même temps qu'importants dans la structure municipale. Aussi, parmi les seize services de l'administration montréalaise, avons-nous choisi les Finances, l'Urbanisme et la Police.

Le service des Finances est capital en raison de ses fonctions. Il perçoit tous les revenus de la ville, paie tous les comptes, s'occupe du budget, contracte des emprunts, etc. Par ailleurs, il est assez caractéristique au point de vue langue de communication. Sur environ six cents employés, une douzaine seulement sont anglophones qui, en général, n'occupent pas de hauts postes. Mais ce sont surtout les relations qu'il entretient avec le monde des affaires qui nous intéresseront.

Le service de l'Urbanisme occupe une place particulière, en raison de son rôle dans le développement de la ville et de la confrontation, dans les différentes branches de son activité, de spécialistes de nationalités diverses (le cinquième de ses employés ne sont pas d'origine canadienne-française), d'où son originalité sur le plan de l'utilisation des langues.

Le service de la Police est, avec le service des Incendies, celui qui compte le plus grand nombre d'employés d'origine anglo-saxonne; quelques centaines. Aussi, en raison de la présence de cette forte minorité anglophone, le problème des relations ethniques se pose ici de façon quelque peu particulière.

Ces trois services, qui possèdent chacun leurs caractéristiques, sont donc très représentatifs de la diversité de l'administration montréalaise.

La compilation des dossiers, sauf indication contraire, porte sur les deux ou trois dernières années.

Au service des Finances, nous avons vérifié l'intérêt que présentait chaque division, et celles qui répondaient à nos objectifs ont toutes été étudiées.

Le cabinet du directeur, par exemple, est formé de spécialistes qui se partagent un droit de regard sur toutes les questions importantes. Il est composé de neuf personnes : le directeur, dont la

correspondance a été mise à notre disposition, son adjoint, deux assistants-directeurs et cinq officiers en administration financière. Toute l'activité est ici directement reliée au monde des affaires, ce qu'illustrent bien quelques dossiers d'emprunts ou de rachats d'obligations. Les emprunts sont faits soit sur le marché américain soit sur le marché canadien. Selon le cas, leur formulation est bilingue ou uniquement en anglais. Un responsable nous a dit prévoir que de plus en plus les emprunts lancés sur le marché américain seraient préparés uniquement en anglais pour éviter une traduction inutile et même parfois encombrante.

Le directeur est aussi responsable dans son service des questions de personnel et nous avons pu examiner les dossiers concernant l'emploi et les demandes d'heures supplémentaires. Le service des Finances assume en outre d'autres responsabilités. Une division, celle des immeubles, qui n'a aucun lien direct avec le public, est entièrement orientée vers l'intérieur : elle collabore avec les services de l'Urbanisme ou des Travaux publics et reçoit directement ses ordres ou ses projets d'étude du secrétaire administratif. Ses principales fonctions touchent aux expropriations et à la vente de terrains. Nos conclusions portent pour leur part sur des dossiers concernant soit des ventes de gré à gré ou par soumissions publiques, soit des enchères publiques, soit des expropriations pour le futur immeuble de Radio-Canada. Ils impliquent des échanges nombreux : le citoyen désireux d'acheter un terrain écrit au secrétaire administratif lequel transmet la lettre pour étude à la division des immeubles qui fait enquête et lui soumet un rapport, généralement rédigé en français. Le dossier est alors communiqué au Comité exécutif dont la décision parvient au demandeur dans la langue de son intervention. Nous avons relevé une série de formules destinées aux diverses étapes du processus.

Deux autres divisions s'occupent directement de la taxation. L'une est chargée de la taxe foncière ainsi que des taxes d'eau et d'affaires. Elle voit à la préparation des états de compte, à leur envoi et à leur perception. L'aspect extérieur des communications sera donc ici à privilégier. De nouveau, un relevé des formules, de la correspondance, mais aussi des appels téléphoniques, sert de base à nos analyses, comme d'ailleurs à l'examen des multiples aspects de cette étude. L'autre s'occupe de toutes les autres taxes; son champ d'action est donc vaste et très hétérogène.

Pour compléter le tableau des principales activités du service des Finances, mentionnons quelques dossiers sur les demandes de soumissions qui mettent en communication avec un public particulier, celui des contracteurs dont on nous a dit qu'ils étaient surtout anglophones.

Le service de l'Urbanisme ayant reçu officiellement sa charte en juillet 1964, ses activités se limitent à la préparation de projets que l'on peut classer en trois groupes : à long terme, à moyen terme et à court terme.

La division des études d'ensemble s'occupe des projets à long terme, tels la préparation du plan directeur et l'établissement d'un processus continu de planification. Certaines publications rendent compte de ces divers travaux.

Les divisions de l'aménagement urbain et de la rénovation urbaine traitent des projets à moyen terme s'inscrivant dans un secteur très précis de la ville (telles les habitations Jeanne-Mance), la division de l'aménagement urbain cherchant plus exactement à mieux utiliser les structures existantes et à en construire de nouvelles (citons les importants dossiers concernant les autoroutes et l'Exposition universelle).

Enfin, la division des affaires courantes assume les projets à court terme (tel l'élargissement du boulevard Dorchester) qui contribuent moins directement à l'élaboration du plan directeur.

Le service de la Police forme au sein de l'administration une sorte d'îlot en raison non seulement de la nature de son travail mais surtout de l'importance de son personnel. Il faut faire une distinction entre le personnel clérical et administratif, et le personnel « en uniforme ». L'organe suprême du service en est l'état-major, et son chef, le directeur, qui a sous ses ordres le département administratif (à l'intérieur duquel se trouvent l'école d'entraînement, le centre de coordination et le bureau du personnel), le département de la gendarmerie (qui réunit le bureau de la circulation et les divers postes installés dans les districts policiers de la ville) et le département de la sûreté (avec le bureau des enquêtes criminelles).

Notre étude porte successivement sur les dossiers du personnel, les examens d'entrée ou de promotion, les directives de l'état-major, et les formules qui constituent l'instrument de travail quotidien du policier.

Nous avons visité quelques postes à travers la ville : deux dans des quartiers à majorité française, deux dans des quartiers à majorité anglaise, enfin un dernier qui couvre une population très hétérogène.

Nous avons traité individuellement les communications entre le service et le public par l'étude du centre de coordination, ou registre central, chargé de trier toute la correspondance que reçoit le service, laquelle porte aussi bien sur des demandes de renseignements que sur des réquisitions et des plaintes. Le centre reçoit également tous les appels téléphoniques.

Les prochaines pages présenteront les communications selon deux catégories : internes et externes, pour chaque service d'abord, puis pour l'ensemble des services.

### 1. *Les communications internes*

Nous avons défini quatre types de communications internes : à l'intérieur du service considéré; entre les services; avec l'autorité

municipale, par exemple le Secrétariat administratif, le Comité exécutif, le Conseil municipal, le bureau du Maire; par l'intermédiaire des manuels.

À l'intérieur du service des Finances, tout se fait presque exclusivement en français; nous avons noté que 2 % seulement des échanges se font en anglais. Les communications en langue anglaise proviennent essentiellement des dossiers des emprunts.

Alors que l'ensemble de l'administration interne de ce service fonctionne pratiquement en français, tout ce qui se rapporte au monde de la finance, en particulier les emprunts, tend à se traiter en anglais, nécessitant qu'une certaine partie du travail interne s'effectue dans cette langue.

La prépondérance du français est moins grande au service de l'Urbanisme. Près de 10 % des communications sont en anglais et proviennent du dossier des autoroutes établi par la division de l'aménagement urbain, laquelle compte quelques employés canadiens-anglais dont le rôle est important. Il semble que l'on enregistre ici un réel emploi du bilinguisme, aussi voudrions-nous l'examiner de plus près.

Si les anglophones peuvent rédiger leurs rapports dans leur langue, ils doivent cependant comprendre le français, ne serait-ce que pour ne pas se sentir étrangers au milieu. La communication interne bilingue n'est utilisée que dans les cas où le document est ou peut devenir officiel. Disons donc que, de manière générale, les communications se font au service de l'Urbanisme en français, langue de la majorité des employés, mais la minorité ne s'y trouve nullement brimée, ce qu'établissent en particulier les quatre publications du service : le Bulletin d'information, le Bulletin technique, le Bulletin spécial et les Cahiers d'urbanisme. Quelques interviews et l'examen de ces brochures mettent en relief un comportement assez généralisé. Les textes sont rédigés par un fonctionnaire anglophone et traduit en français, ou bien l'inverse.

L'une des brochures a présenté le bilan des travaux menés au service avec la collaboration de divers auteurs. Nous avons rencontré quatre d'entre eux et les renseignements qu'ils nous ont fournis témoignent bien du bilinguisme. Dans l'un des cas, tout le travail de recherche s'est effectué en anglais, le texte étant alors rédigé en français par un francophone pour être ensuite traduit en anglais. Dans un autre, recherche et rédaction ont été faites en français avec traduction immédiate.

Le bilinguisme va même plus loin. Dans deux articles rédigés en français, certains passages ont été directement intégrés en anglais au texte final, leur traduction n'étant produite qu'ultérieurement. Voilà un cas remarquable de collaboration intime et informelle entre les deux groupes ethniques.

Cette situation est assez voisine de celle que l'on trouve au service de la Police où 95 % des communications internes s'effectuent en français. Les dossiers du personnel indiquent que les examens en

langue anglaise atteignent une proportion de 13 %, la langue du candidat étant respectée. Par contre, depuis 1964 toutes les directives sont émises seulement en français, de même que la presque totalité des diverses formules.

On constate une certaine disparité entre le pourcentage du travail fait en anglais et celui des effectifs policiers, et cela s'explique-t-il par le fait que le policier anglais encadré par la masse franco-phone est assimilé et prend l'habitude de rédiger ses rapports en français, ou qu'il est contraint de le faire ? Divers témoignages incitent plutôt à voir là une lente intégration dont l'anglophone serait plus ou moins conscient. On le dit libre d'écrire dans sa langue et de fait il l'est, bien qu'on ait remarqué le poids d'une certaine contrainte, mais les cours sont donnés en français et le code de discipline n'existe qu'en édition française. Une traduction en anglais est prévue, mais elle reste à faire.

Les communications entre les services s'effectuent en français, exception faite de celles qui proviennent du service des Finances en raison des dossiers d'emprunts et de rachats, ainsi que les contacts entre l'Urbanisme ou la Police et les autres unités. Le nombre de dossiers analysés est assez considérable pour que nous puissions l'avancer avec certitude.

Entre l'autorité municipale et les services, le français prévaut tout autant. Entre le service des Finances et le Bureau du secrétaire administratif, tout se passe en français. Avec le Comité exécutif, toutefois, on relève quelques documents en anglais, mais, là encore, l'exception vient du dossier des emprunts. Dès qu'il s'agit d'échanges avec les milieux d'affaires, les communications internes elles-mêmes tendent à se faire en anglais. Entre le service et les conseillers municipaux, le français prédomine largement, mais il faut bien distinguer entre le Conseil pris comme un tout et les conseillers en tant qu'individus. Avec le Conseil, la règle joue; avec les conseillers, tout dépend de leur langue.

Ces diverses modalités sont tout aussi apparentes dans les deux autres services; il est donc sans intérêt de s'attarder à le prouver longuement.

Enfin, quant aux documents de base à usage interne, manuels et ouvrages de référence, voici ce que l'on trouve aux services de l'Urbanisme et de la Police.

La bibliothèque du service de l'Urbanisme contient environ 2 500 volumes. Deux échantillons, un pour le fichier par titres et un pour celui des auteurs, indiquent qu'entre 70 et 75 % des ouvrages sont de langue anglaise, de provenance américaine surtout. Un relevé des périodiques reçus donne à peu près la même proportion.

Au service de la Police, les choses diffèrent passablement. Il existe une formule pour chaque type de rapport ou de communication interne; plus des trois quarts sont exclusivement en français et 5 % en anglais, chacune étant la traduction de son équivalent en français

et utilisée surtout dans les relations avec les anglophones.

On peut donc affirmer en conclusion que le français domine nettement dans les communications internes. À l'intérieur de chacun des trois services, la proportion atteint près de 95 %.

Cependant le respect de la minorité de langue anglaise est manifeste, surtout dans le service où elle est plus forte, ce qui correspond aux résultats de notre questionnaire.

## *2. Les communications externes*

Les communications externes comprennent les relations qu'entretiennent les services avec les citoyens, les professionnels, les groupes et les gouvernements (municipal, provincial, fédéral), ainsi que les documents officiels à usage externe. Divers relevés des appels téléphoniques s'ajoutent ici à l'étude des dossiers.

Presque la moitié des communications envoyées par le service des Finances à des citoyens le sont en anglais, les deux tiers de celles en provenance des citoyens étant en français. Une règle très répandue veut que chaque réponse soit rédigée dans la langue du demandeur.

Au service de l'Urbanisme, 17 % des communications envoyées aux citoyens sont en anglais, ceux-ci s'adressant au service dans une proportion égale (50 %) soit en français soit en anglais. Ces pourcentages sont sensiblement les mêmes au service de la Police.

La règle généralement adoptée se vérifie encore au service de l'Urbanisme : le citoyen écrit dans la langue qui lui est la plus familière et le service répond dans cette même langue.

Le modèle s'applique ensuite aux relations entre services et professionnels, par exemple avocats, gérants de banques, architectes, etc.

Les communications entre le service des Finances et les professionnels, exception faite des Caisses populaires, de la Banque canadienne nationale et de quelques maisons de courtage canadiennes-françaises, se font généralement en anglais, tant pour les demandes que pour les réponses, car elles traitent la plupart du temps de questions bancaires.

Au service de l'Urbanisme, les communications s'effectuent pour les trois quarts en anglais. À quoi cela est-il dû ? Probablement au fait que ce service est l'un de ceux qui entretiennent des contacts avec les groupements les plus divers. Ainsi, la préparation d'un projet comme les plans de l'autoroute du boulevard Décarie impliquera par exemple la Commission des transports de Montréal. Un comité sera alors créé qui aura une existence plus ou moins longue, selon l'envergure des travaux prévus, et les procès-verbaux des réunions tenues par les divers comités pourront être rédigés en anglais, même si les réunions se sont déroulées en français, parce que le secrétaire chargé de leur rédaction s'exprime plus aisément en anglais. Avec la Voirie provinciale, les assemblées se tiennent en français. Par

contre, elles se déroulent toujours en anglais avec le Canadien pacifique et la plupart du temps avec le Canadien national et le Conseil des ports nationaux.

De façon générale, donc, la langue de communication adoptée pour chaque réunion sera celle du représentant de l'extérieur et les procès-verbaux seront rédigés dans l'une ou l'autre langue. Il ne semble pas y avoir ici de problème, chacun pouvant utiliser aussi facilement l'anglais que le français. Il peut même arriver qu'une commission siège indifféremment dans les deux langues.

Les échanges avec les gouvernements ont presque toujours lieu en français avec le gouvernement provincial, mais surtout en anglais avec le gouvernement fédéral. Un fonctionnaire ayant très étroitement collaboré au projet des habitations Jeanne-Mance a précisé cette forme du bilinguisme : lorsque la ville traitait avec la Société centrale d'hypothèque et de logement, organisme de la Couronne, elle utilisait habituellement l'anglais avec le siège social à Ottawa et le français avec le bureau régional de Montréal.

Voyons en dernier lieu les documents officiels publiés par les services. Le bilinguisme est alors beaucoup plus répandu.

Au service des Finances, 89 % des documents analysés sont bilingues. Au service de l'Urbanisme, les publications étaient bilingues dans 75 % des cas, certaines étant publiées en deux éditions séparées, l'une française et l'autre anglaise, mais actuellement le bilinguisme est total.

Une première ligne de force générale veut donc que dans leurs échanges avec l'extérieur, quel qu'en soit le niveau, les services emploient la langue de l'interlocuteur. Une autre montre que, dans la manipulation courante des documents officiels, le bilinguisme est général. Pour corroborer ces affirmations, et surtout pour vérifier la première, disons, en nous appuyant sur quelques chiffres globaux, que les communications entre ces trois services et les citoyens ou les professionnels s'effectuent en anglais deux fois sur cinq.

Signalons de nouveau que les communications externes sont fortement influencées par l'interlocuteur; un organisme anglais pourra avoir dans son personnel un Canadien français chargé d'assurer les contacts avec la municipalité.

Rappelons les traits qui se sont progressivement dessinés et qui donnent deux situations passablement contrastées.

La prépondérance du français est indiscutable dans les relations internes alors que l'emploi de l'anglais fait exception. Faut-il s'en étonner puisque 97 % des fonctionnaires sont de langue française. On peut penser qu'une étude des autres services de l'administration aurait généralement donné une place plus forte encore à la langue française.

Ajoutons une remarque qui nous paraît essentielle. Bien que l'administration montréalaise soit largement francophone, elle semble

respecter le droit de chaque citoyen de s'exprimer dans la langue officielle de son choix. Ce bilinguisme de fait ne paraît entraîner aucune lenteur administrative, l'usage de l'une ou l'autre langue étant courant.

Vers l'extérieur, par contre, les deux langues se trouvent davantage dans une situation d'égalité, ce qu'avait déjà révélé le questionnaire.

### *3. Le Bureau du secrétaire administratif*

Le Bureau du secrétaire administratif, appelé jusqu'en juillet 1963 Direction des services, occupe une place particulière dans l'ensemble des services municipaux. L'essentiel de son travail consiste à transmettre aux différents services les ordres, résolutions et règlements passés au Comité exécutif et à présenter à ce dernier leurs requêtes. Il se situe donc au centre de toutes les relations entre les services municipaux et les organismes de décision, d'où son intérêt dans une étude sur la communication dans l'administration montréalaise. Nous avons là un angle privilégié pour examiner les relations internes ; les échanges avec l'extérieur en seront d'autant mieux éclairés que le Bureau du secrétaire administratif peut également recevoir des demandes de citoyens ou de groupes, lesquelles sont ensuite transmises au Comité exécutif pour décision.

Le personnel du Bureau est exclusivement de langue française.

Quatre domaines nous ont servi de points de repère. D'abord le personnel; tous les dossiers ont été analysés : nominations, promotions, démissions et renvois. Ensuite, la communication; grâce aux documents sur le zonage et les expropriations, nous avons abordé les rapports entre l'hôtel de ville et quatre quartiers municipaux, deux de langue française et deux de langue anglaise, au sujet du boulevard Dorchester. Puis les questions financières, les dossiers sur les emprunts passant aussi par le Bureau. Enfin, les questions d'incorporation, car elles ont pour origine des demandes provenant de groupes. Avant de prendre une décision, l'administration municipale réunit tous les renseignements nécessaires, d'où un réseau de communications qui s'étend des autorités municipales au Bureau et de celui-ci aux services, les informations recueillies revenant à l'administration par l'intermédiaire du Bureau. Les dossiers établis sur les incorporations entre 1960 et 1964 ont tous été étudiés.

Les domaines que nous venons d'énumérer englobent les principaux secteurs de travail du Bureau du secrétaire administratif. Que pouvons-nous conclure concernant les communications ?

Un premier résultat très net : le Bureau du secrétaire administratif accentue nettement les tendances qui se sont dégagées dans les trois autres services, et cela à un degré tel que nous ne pensons pas utile de présenter en détail les résultats de ces analyses supplémentaires, nous contentant simplement de revoir quelques points qui compléteront ce que nous savons déjà.

Les communications internes sont fort rares au Bureau du secrétaire administratif; le personnel y est restreint et surtout orienté vers les autres services. Rien à noter d'intéressant quant à l'utilisation des langues.

Les modes de communication entre le Bureau et les services correspondent absolument à ce que nous avons vu auparavant. Tout se fait en français. Un seul exemple : toutes les communications, plus de deux cents mémos, établies à propos des expropriations du boulevard Dorchester l'ont été en français.

Les communications avec les autorités municipales, de même qu'avec l'extérieur, se font indifféremment en français ou en anglais. Le Bureau du secrétaire administratif n'apporte aucun élément nouveau. Là aussi on emploie surtout le français, mais on communiquera dans leur langue avec les conseillers anglophones, comme par exemple avec le vice-président du Comité exécutif qui est de langue anglaise.

Les problèmes de zonage dans des quartiers anglophones sont surtout soumis par des conseillers canadiens-anglais et tout se fait alors dans leur langue, comme aussi dans le cas des expropriations.

Tout dépend ici encore de l'origine du demandeur, que ce soit pour des questions individuelles ou pour des incorporations de groupes.

#### *D. Le bilinguisme chez les fonctionnaires et les conseillers*

Nous voudrions terminer l'étude concernant l'emploi des deux langues officielles par une brève discussion sur le bilinguisme des administrateurs. Quel est actuellement le degré de bilinguisme de chaque groupe ? S'est-il modifié et pour quelles raisons ? Peut-on déceler certaines tendances pour l'avenir ? Les réponses nous viennent là encore de ceux qui ont répondu au questionnaire.

Auparavant, l'unilinguisme, souvent anglais, avait dominé mais, fidèle à une lente évolution, le bilinguisme a progressé de façon générale au cours des dernières années dans l'administration de Montréal. Pour un francophone sur cinq, il y a eu progrès certain en ce sens depuis le début de sa carrière et le travail à l'hôtel de ville serait pour plusieurs l'occasion d'élargir leur connaissance des langues.

Les causes de ce renouvellement sont multiples et renvoient à maints aspects de notre enquête. Les changements dans le personnel, longuement décrits au chapitre précédent, en seraient la première, mais le questionnaire laisse percevoir une tendance à vouloir regrouper les Canadiens anglais sous l'autorité de supérieurs de langue anglaise, ce qui est le cas du tiers des répondants anglophones. Cette tendance est-elle due à une politique délibérée ou à une évolution à peu près normale, les anglophones étant engagés dans les services où ils se trouvent en plus grand nombre et où aussi les supérieurs sont de langue anglaise ? N'oublions pas que c'est de 1945 que date la régression des anglophones aux niveaux élevés.

Une administration française et bilingue résulte aussi de transformations plus vastes. Les relations extérieures de l'administration ont changé depuis quelques années, et son évolution intérieure coïncide tout à fait avec la croissance d'une activité publique diversifiée. Les demandes et les pressions des francophones se sont intensifiées.

Mentionnons enfin une évolution des attitudes et des opinions auxquelles nous consacrerons la seconde partie de ce chapitre.

Comparons maintenant les deux groupes quant à leur bilinguisme. À quel point se jugent-ils capables de parler, écrire, lire et en général comprendre les deux langues ? Comment aussi chacun juge-t-il l'autre ?

Les réponses varient passablement selon qu'elles proviennent des conseillers municipaux ou des fonctionnaires. Les conseillers anglophones semblent être beaucoup moins bilingues que leurs collègues de l'administration et aussi que leurs homologues francophones, surtout lorsqu'il s'agit d'écrire. En effet, tous les conseillers francophones parlent bien l'anglais alors qu'un tiers des conseillers anglophones avouent parler, lire ou écrire difficilement le français.

Chez les fonctionnaires, 80 % parlent aisément l'autre langue, mais les anglophones sont plus nombreux à prétendre parler très facilement le français que les francophones l'anglais. En général, tous les fonctionnaires peuvent comprendre l'autre langue et l'utiliser sans difficultés.

Écrire n'est pas aussi simple et répandu. Les francophones marquent ici un avantage incontestable et dans une proportion qui passe presque du simple au double. Plus de la moitié des fonctionnaires anglophones admettent écrire difficilement le français. Mêmes correspondances pour la lecture, mais avec des écarts moins considérables.

L'instruction joue sur le degré du bilinguisme individuel qui s'élève proportionnellement au niveau de la culture; il y a une relation certaine entre l'instruction et la connaissance de l'autre langue, et elle semble fort probable concernant les autres manifestations du bilinguisme. Dans les deux groupes, la possession de l'autre langue est fonction du niveau d'instruction. Les autres variables jouent beaucoup moins.

Chez les conseillers comme chez les fonctionnaires, il semble que plus on est jeune et entré depuis peu à l'hôtel de ville, moins le bilinguisme est accentué; mais il faut se prononcer avec prudence. À toutes fins pratiques, il n'y a pas de lien net entre l'ancienneté, l'âge, la position hiérarchique et le degré de bilinguisme. Les pourcentages varient trop d'une catégorie à l'autre pour que l'on puisse tirer des conclusions valables.

Peut-on se fier aux jugements portés par l'un et l'autre groupe ethnique sur son bilinguisme ? Confrontés, ils témoignent à leur

tour de la propension que manifeste chacun d'eux à se voir sous un jour plus favorable. Si tous les conseillers anglophones reconnaissent que leurs collègues francophones sont bilingues, le renversement dans les évaluations est constant chez les fonctionnaires. L'écart entre les deux jugements est cependant plus grand concernant le bilinguisme des anglophones.

Résumons : si le bilinguisme est courant à l'hôtel de ville de Montréal, il est surtout pratiqué par les francophones, les anglophones semblant se trouver beaucoup plus à l'aise pour recevoir l'autre langue, c'est-à-dire l'écouter ou la lire, que pour s'exprimer à travers elle.

Les diverses opinions recueillies sur le bilinguisme permettent-elles de déceler des signes d'une évolution, dans un sens ou dans l'autre ?

L'insistance quant à l'emploi du français paraît devenir sans cesse plus grande. Chaque groupe ethnique souhaite bien que l'autre utilise sa propre langue, mais l'élément francophone se fait plus exigeant; presque tous les Canadiens français demandant que les anglophones connaissent le français.

Les Canadiens anglais sont en même temps conscients de l'inutilité relative de parler leur langue et tolérants envers eux-mêmes, puisqu'ils acceptent volontiers de connaître peu ou pas le français; alors que les francophones exigent que les anglophones s'expriment très bien dans leur langue, la moitié seulement des Canadiens anglais s'en font une nécessité.

L'unilinguisme est-il souhaitable, avons-nous demandé ? Oui, affirment 20 % des francophones; non, répondent massivement les anglophones qui, sachant bien que l'unilinguisme anglais est impossible, réclament tous le bilinguisme.

Relevons encore l'influence du degré d'instruction. Plus les francophones sont instruits, plus ils demandent l'unilinguisme français. Un quart de ceux qui possèdent un diplôme supérieur expriment cet avis qui, au niveau primaire, n'est partagé que par un peu moins de 4 % de répondants.

La question posée d'une autre manière (quelle devrait être la langue de base de l'administration ?), les attitudes sur l'unilinguisme divergent avec encore plus de netteté, la grande majorité des francophones souhaitant l'usage exclusif ou presque du français comme langue de travail. Voilà un voeu très largement répandu qui se situe à la frontière des attitudes et des opinions.

### *Deuxième partie : Attitudes et opinions*

Les chiffres ont permis de dessiner la structure de l'administration montréalaise. Par eux, l'inégalité de représentation des groupes ethniques est devenue évidente, mais la place faite aux deux lan-

gues officielles, c'est-à-dire la situation réelle du bilinguisme, ne correspond toutefois pas à ce qu'ils laisseraient supposer.

On pressent ce qui peut en découler pour les mentalités et les conceptions, les attitudes et les opinions. Que les francophones se sentent davantage à l'aise dans l'administration montréalaise ne fait pas de doute, aussi les administrateurs monréalais participent d'une idéologie plus vaste et plus complexe.

Il importe donc de savoir ce que pensent les représentants des groupes ethniques à l'hôtel de ville en majorant alors la proportion des effectifs anglophones pour connaître les réactions de la minorité.

Grâce au même questionnaire, nous avons sollicité les vues de tous les conseillers municipaux élus depuis 1944 et d'un échantillon de quatre cents fonctionnaires, dont cent cinquante anglophones, qui ont répondu dans une proportion de 75 %, celle des conseillers municipaux n'étant que de 50 %. Nous savons cependant que ce sont des conseillers ayant siégé il y a dix, quinze et surtout vingt ans, que nous avons reçu le moins de réponses, soit que notre demande n'ait pu les atteindre, soit que leur intérêt quant à la chose municipale ait beaucoup diminué. Parmi les conseillers en poste depuis 1957, les trois quarts ont accueilli favorablement notre démarche.

Le facteur ethnique intervient certainement pour les uns et les autres, mais jusqu'où joue-t-il et sur quoi exactement ? Autrement dit, y a-t-il un problème ethnique et, si oui, quelle en est la nature ? Nul ne peut être surpris que, dans les conditions actuelles, l'administration montréalaise soit perçue d'abord comme langue française, mais reste à savoir quelle condition est faite aux autres groupes ethniques et comment ils ressentent cette situation.

Certaines voies nous sont apparues plus prometteuses pour répondre à cette vaste et délicate interrogation. Concernant la proportion actuelle de chaque groupe, la trouve-t-on juste et suffisante; souhaite-t-on que des modifications lui soient apportées et lesquelles; comment évalue-t-on l'influence de l'origine ethnique sur les chances de réussir une carrière tant administrative que législative; comment définit-on ses raisons d'appartenir à l'administration montréalaise et quels buts poursuit-on; quel rôle et quelles fonctions attribue-t-on à l'administrateur monréalais ? Voilà quels sont les principaux thèmes de notre enquête. Étant acquis qu'il existe une minorité, comment s'intègre-t-elle et quelle est son optique ?

Les chapitres antérieurs prennent ici un sens plus net; les points forts et les nuances ressortent mieux. Conclure tout simplement que l'administration montréalaise est essentiellement francophone et en rendre compte par une évolution socio-économique demeure à la fois trop facile et trop simple. Les sentiments d'appartenance et d'identification des intéressés eux-mêmes vont renouveler nos vues.

L'analyse statistique a été très poussée dans cette partie de notre étude. Parmi les thèmes que nous venons d'énumérer, il n'y a pas que l'origine ethnique qui importe; l'âge, l'occupation, l'instruction

ne sont pas à négliger et ces multiples possibilités ont été vérifiées.

Souvent, la probabilité de l'influence du facteur ethnique se trouve confirmée par les tests, et c'est là le fondement de nos conclusions; mais d'autres généralisations, que les chiffres garantissent moins, peuvent, s'additionnant, s'éclairer mutuellement, comme pour les conseillers chez lesquels le nombre des réponses empêche tout calcul.

*Faut-il augmenter les effectifs de chaque groupe ?*

Prenons d'abord les choses sous leur aspect le plus simple et le plus évident : les effectifs de chaque groupe ethnique. Les trouve-t-on satisfaisants ou bien souhaite-t-on un changement ?

Les Canadiens français ne paraissent pas tellement préoccupés de cela, mais les anglophones, conscients de leur faible représentation, sont, du moins pour une bonne moitié d'entre eux, d'un tout autre avis. Cependant, un tiers des francophones pensent qu'il y aurait lieu d'améliorer leur propre nombre et, la moitié, qu'une augmentation des effectifs anglais ne pourrait qu'élargir le champ des frictions, les intéressés voyant là, au contraire, une manière de les réduire.

Au Conseil municipal, l'écart est encore plus grand. Presque la moitié des francophones estiment qu'ils ne sont pas assez nombreux, à quoi s'opposent la majorité de leurs collègues de langue anglaise, cependant que les deux tiers rejettent une augmentation des effectifs anglophones souhaitée par les quatre cinquièmes de ceux-ci.

Concernant la composition du Comité exécutif, l'attitude est très voisine : dans un rapport exactement opposé, les deux groupes recommandent ou rejettent; si les quatre cinquièmes des francophones s'opposent à une augmentation des anglophones, ceux-ci l'approuvent dans la même proportion.

L'appartenance à un groupe linguistique marque sûrement ces positions qui apparaissent d'autant plus significatives qu'elles touchent à l'un des mécanismes essentiels de la vie politique montréalaise. Bref, les anglophones disent clairement que leurs exigences ne sont pas satisfaites tandis que les francophones, tout en demeurant assez peu touchés par ces problèmes, forts qu'ils sont d'une solide majorité, ne les trouvent généralement pas justifiées.

Que ces oppositions s'expliquent autrement que par l'origine ethnique est moins évident. Plus le niveau hiérarchique est bas, plus on craint les frictions causées par une modification du rapport des forces, mais cette relation est bien faiblement prouvée.

Le degré d'instruction compterait peut-être davantage. Chez les deux groupes, plus on est instruit, moins on semble ouvert au changement. Le degré de nationalisme, aussi bien anglais que français, serait-il lié à l'instruction ? La question a déjà été posée et elle mérite d'être approfondie.

*Les chances de faire carrière sont-elles identiques ?*

La place de la langue française dans l'administration montréalaise impliquerait-elle qu'un unilingue anglophone ne pourrait s'intégrer ? Les chances seraient-elles meilleures pour un unilingue francophone ? Devant l'engagement, la promotion ou l'élection, estime-t-on que le bilinguisme est une donnée, sinon indispensable, du moins très utile, et que certains groupes possèdent quelque avantage ?

Voilà des questions qui ne peuvent recevoir de réponses certaines, mais vers lesquelles convergent plusieurs positions qui inclinent à répondre par l'affirmative. Les élus et les fonctionnaires ne jugent pas de façon profondément différente et leurs comportements sont assez voisins. La nécessité du bilinguisme ne paraît pas faire de doute. L'examen des autres variables susceptibles d'expliquer n'a rien donné d'utile et confirme plutôt les résultats acquis; ainsi, les hauts fonctionnaires admettent qu'il est difficile à un unilingue d'obtenir un haut poste, surtout s'il est anglophone.

Soulignons bien aussi que nous ne cherchons pas ici à savoir quelle est la politique dans les faits, mais bien plutôt à évaluer les sentiments et opinions du personnel politique de Montréal.

Chacun s'accorde à reconnaître que celui qui ne possède qu'une langue se trouve presque dans l'impossibilité de faire une carrière municipale, un léger avantage étant reconnu à l'unilingue francophone.

Au sein du fonctionnarisme, celui qui ne parle que l'anglais n'a que très peu de chances, d'abord au niveau de l'engagement et plus encore, par conséquent, à celui de la promotion. Chaque groupe perçoit la situation de l'autre meilleure que celui-ci ne la juge, ce rapport étant souvent du simple au double. Ainsi, les anglophones estiment que, comparativement à l'unilingue anglais, l'unilingue français a cinq fois plus de chances de réussir et qu'il lui est vingt-cinq fois plus facile de parvenir à des hauts postes. Une faible minorité francophone partage cette opinion.

Chez les élus, les perceptions sont assez proches, l'unilinguisme semblant cependant être une barrière moins importante. La moitié des deux groupes reconnaît qu'un unilingue francophone peut être élu au Conseil municipal mais aussi qu'un unilingue anglophone pourrait également y siéger, compte tenu du constant désavantage que nous avons déjà largement souligné.

De nouveau, les anglophones perçoivent bien davantage ces difficultés, même si dans bien des cas leurs collègues francophones leur donnent plus de chances qu'ils n'en escompteraient. En tous points, et quel que soit l'angle, ils jugent leur position beaucoup moins favorable.

De façon globale, si on admet qu'il est difficile aux anglophones unilingues d'entrer au service de la ville, les francophones estiment que leurs chances, bien que faibles, restent possibles.

Est-ce à dire pourtant que les francophones, majoritaires comme ils

sont, accordent à leur langue un privilège tel qu'il aurait pour effet de rejeter tous ceux qui ne la maîtriseraient pas bien ? Autrement dit, font-ils de la langue un critère de promotion et un avantage qui serait manifeste tout au long de la carrière ?

Si l'on met en parallèle la langue et la compétence, les deux groupes donnent la préférence à cette dernière, mais à valeur égale tout change. Les francophones, dans une proportion du tiers, donnent la préférence au candidat de langue française alors que les anglophones, connaissant leur désavantage, refusent de se laisser enfermer en un tel dilemme et demandent, à très forte majorité, qu'un autre critère soit déterminant. L'analyse statistique confirme très nettement cette conclusion.

Nous croyons toucher là un point fondamental. Bien que le choix du francophone ne soit pas fonction de sa langue, la majorité donne tout de même à celle-ci un très grand poids si la compétence est reconnue, ce qui tranche nettement avec la position des anglophones qui, dans une proportion d'environ 80 %, proposent la recherche d'un autre critère, un réalisme élémentaire leur ayant appris qu'à compétence égale leurs chances sont bien minces.

Aussi probable semble la préférence des francophones pour leur langue dans les transactions entre la ville et les industries ou entreprises commerciales.

Selon vous, avons-nous demandé, l'administration devrait-elle favoriser les industries et les commerces qui appartiennent à des Canadiens français ? Près de la moitié des francophones répondent par l'affirmative alors que les Canadiens anglais s'y refusent dans la même proportion, affirmant qu'on ne devrait pas faire de discrimination entre les groupes ethniques lorsqu'il s'agit d'accorder des contrats. Les conseillers anglophones réagissent ici encore plus fortement, puisqu'ils s'y opposent dans une proportion qui dépasse 80 %. En conséquence, sur les réponses à cette seconde question, l'origine ethnique a un effet certain.

Remarquons la progression des attitudes. Au fur et à mesure que la question se précise et que les alternatives deviennent évidentes, les vues des deux groupes divergent de plus en plus clairement, les francophones attachant une importance croissante à leur origine ethnique et les anglophones se raidissant dans leur attitude. En opposant origine ethnique et promotion on ne décelait rien, mais le choix entre compétence et origine ethnique permet aux Canadiens français de s'affirmer plus nettement, cette tendance s'accroissant encore dans le domaine des affaires, puisque la moitié du groupe francophone privilégie l'aspect ethnique.

*Les buts et les objectifs sont-ils de même nature ?*

Les raisons qui incitent à entrer dans une administration et à y demeurer peuvent être fort révélatrices. Francophones et anglophones sont-ils à l'hôtel de ville de Montréal pour les mêmes motifs ? Poursuivent-ils des buts identiques ? La façon de concevoir le travail,

son rôle et ses fonctions, éclaire le degré d'identification de chaque individu et de chaque groupe avec la communauté. Les liens entre le personnel politique d'une part, le public et les électeurs d'autre part, prennent forme ici, donnant une idée plus complète de la vie politique montréalaise.

L'étude des raisons et des motifs est plus féconde chez les fonctionnaires, tandis que celle se rapportant à la conception du travail prend plus de valeur chez les conseillers municipaux. Nous nous attacherons donc à ces deux grandes questions en considérant successivement l'une et l'autre section du personnel politique de Montréal.

Il n'y a pas ici de mesures exactes et moins que jamais nous ne voulons laisser croire à des conclusions définitives. Peut-on malgré tout approcher diverses échelles de préférence ? Les classifications établies par les individus et les groupes peuvent être reconstruites en comparant plusieurs choix, ce qui permet aux similitudes et différences de se détacher. Pour établir ce que nous appellerions un indice de préférence, nous avons pondéré les quelques choix possibles, celui qui compte le plus étant représenté par le chiffre le plus élevé, et ainsi de suite. De tels calculs ne peuvent être pris de façon stricte, mais ils indiquent des constantes qui seront à replacer dans l'ensemble de l'étude.

### *1. Chez les fonctionnaires*

Commençons par ce qui est le plus évident et aussi le plus communément reconnu. Quelle que soit l'origine ethnique, nombreux sont les fonctionnaires qui avouent être venus à la carrière municipale avant tout à cause de la stabilité de l'emploi, les nuances d'un groupe à l'autre ne se précisant qu'ensuite. D'abord, et comme on pouvait le prévoir, faire carrière compte bien davantage pour les francophones que pour les anglophones. Les premiers placent cette préoccupation aussi haut que la stabilité d'emploi mais les seconds ne lui donnent que le quatrième rang. N'est-ce pas là la meilleure preuve de ce que les anglophones sont bien conscients de leurs possibilités d'avenir ? Par contre, ils placent un peu plus haut que les francophones la nature du travail et son intérêt.

Les salaires ou les avantages de la sécurité sociale présentent une importance moyenne pour les deux groupes.

Distinguons, dans les objectifs proposés, ceux qui sont proprement individuels et ceux qui sont tournés vers la communauté ou le groupe. Ces derniers importent peu puisque la référence à un travail utile pour la communauté vient en fin de liste pour les deux groupes.

Pour pallier à ce que peut avoir jusqu'ici de schématique et d'incomplet notre présentation, ajoutons les réponses à certaines questions sur les motifs pour lesquels on demeure à l'hôtel de ville.

L'expérience et l'ancienneté ont relativement transformé les motivations profondes. Si la stabilité de l'emploi arrivait en tête, les bénéfices marginaux et le système de sécurité social ont pris mainte-

nant la première place. Quant aux possibilités de faire carrière, après quelques années au service de la ville elles ont perdu beaucoup de leur importance pour les francophones et apparaissent bien moins grandes aux anglophones. Le salaire par contre a pris du poids pour les deux groupes alors que l'intérêt du travail et les préférences sont demeurés exactement les mêmes.

Concernant le sentiment communautaire, le passage à l'hôtel de ville n'amène pas de changement marquant : faible à l'entrée, il le reste. Les deux groupes placent en effet au dernier rang tant l'agrément de travailler dans un contexte social qui plaît ou avec des amis que l'intérêt de travailler pour la communauté.

Le fait que les anglophones donnent moins d'importance aux chances de carrière explique assez leur situation actuelle et fait mieux ressortir la transition en cours.

Pour atteindre plus directement les motivations, nous avons suggéré la possibilité d'un choix entre deux emplois à partir de quelques critères. À l'hôtel de ville ou ailleurs, les possibilités d'avancement, le premier critère de choix, seraient capitales pour tous, ce qui est à mettre en parallèle avec un certain sentiment de défaveur remarqué chez les anglophones. N'est-ce pas là une des causes de leur retrait ? Les deux groupes ne diffèrent que sur un point : l'intérêt du travail, les anglophones lui donnant la toute première place et les francophones la quatrième. Cette différence reste constante dans les trois domaines examinés. Doit-on conclure que le fonctionnaire municipal de langue anglaise reste parce qu'il aime son travail, sinon il le quitte puisqu'il sait que ses chances d'avancement sont minces ?

Ces variations quant à l'influence du facteur ethnique sur les buts poursuivis dans la carrière municipale, alors que les réponses reçues nous assurent qu'à peu près le quart des fonctionnaires anglophones ont donné leur avis, montrent que, s'il n'y a pas de relation absolument stricte (la dimension même de l'échantillon interdisant les tests statistiques), l'homogénéité n'est certainement pas totale et les autres facteurs d'explication ne peuvent en conséquence rien donner de plus probant. Par exemple, les motivations varient de la même façon aux divers niveaux hiérarchiques dans les deux groupes.

## *2. Chez les conseillers*

Les conseillers n'offrent rien d'original et leurs buts sont assez semblables. Signalons seulement que si le prestige social lié à la fonction n'a pas tellement joué lors de la première élection, il semble que l'on ait mieux mesuré après coup les avantages qui en découlent et les deux groupes ont sur ce point modifié leur conception.

Les anglophones expliquent plus leur passage à la politique par les pressions qu'ils ont subies. Voilà quelque chose d'essentiel : le lien entre électeurs et représentant, qui caractérise le conseiller de langue anglaise.

La façon dont les conseillers municipaux conçoivent leurs rôles et fonctions nous rapproche encore des réalités proprement politiques.

Les deux groupes ethniques ne divergent pas tellement dans leur façon d'interpréter le rôle du Conseil dans le système municipal. Ils le voient en gros comme le gardien de l'intérêt public, l'agent du développement économique et industriel, et le représentant auprès des dirigeants provinciaux. Le seul point à noter nous ramène à la relation électeurs-représentant. La fonction de porte-parole des citoyens entre plus souvent dans la description des tâches du Conseil chez les anglophones et cette nuance revient si fréquemment qu'elle nous semble toucher à la conception même de la démocratie.

L'ancienneté soulève un autre aspect de l'évolution de cette conception quant au rôle du Conseil. Ceux qui ont siégé plus récemment proposent de nouvelles fonctions, par exemple celle d'initiateur de projets. Serait-ce par suite de l'évolution de la structure politique montréalaise ? Les conseillers âgés mettent l'accent sur le contrôle alors que ceux élus au cours des dernières années, plus habitués à la discipline du parti et au régime parlementaire, laissent davantage de latitude au Cabinet, c'est-à-dire ici au Comité exécutif. Mieux intégrés à l'administration et à un parti, ils laissent la fonction exécutive prendre de l'ampleur.

Ouvrons une brève parenthèse sur le rôle des partis dans la vie politique municipale actuelle. Bien que leur implantation soit récente, les conseillers se partagent assez également quant à l'influence qu'ils jouent dans leur élection, les nouveaux venus l'admettant cependant bien plus. L'unanimité est beaucoup plus grande concernant le prestige du chef de parti : neuf conseillers sur dix, aussi bien français qu'anglais, pensent que l'électeur juge un parti à la valeur de son chef. On sait le rôle qu'ont joué des leaders de premier plan dans la vie politique montréalaise depuis une cinquantaine d'années.

Être conseiller municipal ne représente pas la même chose pour les deux groupes ethniques. S'il y a entente sur quelques tâches générales comme par exemple la mise en marche de projets de loi, conseillers francophones et conseillers anglophones n'ont pas la même notion de leurs relations avec les électeurs, les derniers considérant l'obligation de recevoir et d'entendre les propositions et critiques des électeurs comme leur fonction première alors que les francophones la placent après toutes les autres.

Le moment semble venu de considérer de plus près ces variations quant à l'un des mécanismes essentiels de la démocratie moderne, lesquelles peuvent marquer les comportements politiques d'une minorité.

L'élément anglophone, qui est là minoritaire, se regrouperait-il surtout autour de la défense de ses intérêts, se préoccupant moins de ceux du parti au pouvoir dont il ne se sent pas vraiment partie intégrante. L'existence de deux perspectives est confirmée par les jeunes conseillers anglophones qui insistent davantage sur ces vues.

Les transformations que connut la vie politique montréalaise au cours des dernières années, et toute notre recherche en fait foi, les conduiraient à une telle attitude. Les divergences entre les deux groupes prennent forme à mesure que se précise la discussion des rôles.

Signalons d'abord que les qualités d'organisateur et la connaissance de la procédure importent plus aux yeux des anglophones, et quelques questions sur des points très déterminés nous feront voir quelles sont les particularités de leurs représentants. Concernant par exemple le rôle du conseiller dans la formulation de la politique montréalaise : « Celle-ci est-elle ou non déterminée avant que les conseillers aient été consultés ? », tous les conseillers de langue anglaise répondent par l'affirmative contre les deux tiers des francophones. Ceux-ci se sentent-ils plus près des dirigeants de la vie politique municipale que leurs collègues ? Rien ne permet de le certifier, mais constatons simplement que ni l'ancienneté, ni l'instruction, ni l'âge ne fournissent d'autres explications.

Le vote est-il un indice sûr des sentiments d'un conseiller ? La divergence est nette entre les deux groupes qui répondent exactement à l'inverse l'un de l'autre : les deux tiers des francophones croient que le vote est bien un indice, ce que nient dans la même proportion les anglophones.

Faut-il adjoindre aux conseillers un corps professionnel plus nombreux qui pourrait leur fournir renseignements et instruments de travail ? Les anglophones surtout le pensent, et ici aussi l'origine ethnique paraît commander l'opinion.

Voici enfin quelques coups de sonde plus directs sur la conception des processus démocratiques.

On connaît mal la relation gouvernants-gouvernés, particulièrement peut-être dans les agglomérations municipales de la dimension de celle de Montréal. Elle se devine assez dans des communautés plus petites, mais n'est-elle pas encore à définir dans les métropoles modernes ?

À deux questions précises : « Pensez-vous que le rôle de porte-parole du quartier électoral fasse partie intégrante de la fonction de conseiller ? » et « La tâche d'éduquer et de renseigner les électeurs vous paraît-elle capitale ? », les conseillers manifestent leur accord, 20 % des francophones et très peu d'anglophones (encore moins dans le second cas) ayant répondu par la négative.

Cela tient peut-être à ce que les conseillers de langue anglaise croient bien connaître l'opinion de leurs électeurs. Ils en semblent en tout cas davantage convaincus, et la différence entre les deux groupes ethniques est solidement démontrée. La cause en est-elle une connaissance intime ou au contraire une certaine distance entre le conseiller anglophone et ses électeurs ? Ce qui précède incline à rejeter la seconde hypothèse.

Un dernier trait : pour la très grande majorité des conseillers francophones, leurs électeurs les voient bien plus comme des person-

nes susceptibles de leur rendre des services ou de leur fournir des renseignements sur les projets de loi que comme des leaders d'opinion. Les conseillers anglophones sont beaucoup moins nombreux de cet avis; ils disent en général recevoir beaucoup peu de demandes de services de leurs électeurs.

Bref, le conseiller municipal francophone serait quelque peu plus distant de ses électeurs, mais ceux-ci le solliciteraient plus souvent, surtout pour obtenir de l'aide ou trouver un emploi. Les lettres et communications que reçoivent les conseillers de langue anglaise portent plus fréquemment sur la qualité du service ou l'évaluation de la taxe foncière.

*Que pense-t-on du facteur ethnique comme tel ?*

Jusqu'à la première guerre mondiale, nous le savons, une loi d'alternance jouait à la mairie de Montréal, qui faisait élire à tour de rôle un Canadien français et un Canadien anglais. Les conseillers actuels souhaitent-ils le retour de cet usage ? Les deux groupes émettent des avis opposés : les francophones sont contre à plus de 90 % et la moitié des anglophones favorables, ce qui surprend assez chez ces derniers qui s'étaient toujours montrés majoritairement opposés au retour d'une telle pratique.

Nous avons vu, au chapitre précédent, que les francophones avaient exprimé le désir que les séances du Conseil se déroulent toujours en français. Précisons la nette opposition des deux groupes. À peu près les trois quarts des francophones souhaitent l'emploi constant du français, à quoi s'opposent les trois quarts des anglophones. Comme on peut l'imaginer, les avis sont tout autant partagés concernant l'utilité de la traduction simultanée au Conseil ou au Comité exécutif, et il n'est pas douteux que l'appartenance ethnique en soit la cause.

Pour résumer disons que, selon l'ensemble des opinions exprimées, l'influence du facteur ethnique est probable dans de nombreux cas et possible dans beaucoup d'autres. L'ancienneté et l'âge, ainsi que l'instruction, occupent à peu près la même place dans les deux groupes.

*À quel point y a-t-il intégration des groupes ?*

La minorité anglophone se sent-elle, bien que restreinte, membre à part entière et s'intègre-t-elle à l'ensemble de l'administration ?

On peut affirmer qu'elle recherche, ce qui est naturel dans les circonstances, les occasions de s'intégrer ou de rencontrer des membres de l'autre groupe ethnique. Très peu d'anglophones disent ne jamais rencontrer de francophones et tout indique, entre autres le nombre de rencontres par mois, que les échanges ont surtout caractère de relations.

L'intégration ne semble pas se réaliser par les activités sociales elles-mêmes, qui comptent peu pour tous les répondants, mais les efforts déployés par chaque groupe révèlent une différence significa-

tive : ainsi, plus d'anglophones tentent d'apprendre l'autre langue.

La majorité francophone exerce une force d'attraction évidente et l'anglophone qui la fréquente doit se montrer ouvert et prêt à certains compromis. Ces fréquentations le rendront beaucoup plus disposé à travailler dans un milieu qui n'est pas nécessairement composé, dans sa majorité, de personnes de langue anglaise. Les deux tiers des francophones préfèrent travailler parmi les leurs mais les anglophones, dans une proportion de 75 %, ne manifestent aucune préférence réelle.

Voilà pour les fonctionnaires et conseillers actuellement en place. Leur degré d'intégration, si fort soit-il, n'est valable que pour le présent et n'éclaire en rien le recul évident des Anglo-Saxons.

Bien d'autres signes sont révélateurs d'une telle image de l'administration montréalaise. Laissons de côté ici la dimension des groupes et rappelons seulement ce qui a été vu sur la langue de travail.

Une question directe sur l'influence du nationalisme (les jeunes administrateurs francophones, élus ou nommés, sont-ils plus ou moins nationalistes que leurs prédécesseurs ?) complète tout à fait le tableau. La tendance vers le nationalisme est évidente et les deux groupes l'observent à peu près également, même si les francophones la soulignent davantage. Aucun conseiller en effet ne juge ses jeunes collègues moins nationalistes.

Nous avons risqué une autre question sur le poids des sentiments indépendantistes. Les opinions s'opposent nettement : les fonctionnaires francophones se croient moins séparatistes que ne le disent les anglophones. Parmi les conseillers, presque tous les francophones se jugent peu ou pas séparatistes, mais presque tous les anglophones pensent qu'ils le sont à un degré plus ou moins affirmé. La moitié du groupe français assure n'avoir aucun sentiment séparatiste, 4 % seulement des anglophones étant de cet avis. Chacun note un changement dans les attitudes et les idéologies, le groupe anglophone en ayant un sentiment beaucoup plus net, ce qui rejoint les opinions sur la langue de travail. Répétons que toujours le sentiment nationaliste augmente avec le degré d'instruction.

Les données sont assez nombreuses et diversifiées pour cerner les traits profonds de l'administration montréalaise, française à la fois dans son personnel et dans ses communications, mais aussi fortement marquée par l'environnement anglo-saxon.

On se trouve donc en présence d'un phénomène assez étrange. Cohabitent deux tendances et deux caractéristiques qui peuvent paraître contradictoires mais ne le sont nullement si on les situe dans leur véritable perspective.

La majorité francophone, par l'évidente force d'attraction qu'elle exerce, marque toute la vie interne de l'administration montréalaise, et nous avons vu que le Canadien anglais qui veut s'intégrer à elle doit se montrer très ouvert.

En même temps, et ceci constitue le point central, l'environnement général de cette administration est souvent formé d'éléments plutôt anglophones : gouvernements, milieux d'affaires, organismes privés, qui contribuent à nuancer son caractère français. Aussi, dans ses relations avec l'extérieur, se tourne-t-elle vers la langue anglaise, ce qui laisse à penser, même si cela n'est pas facile à discerner, que le poids d'un tel environnement peut se faire sentir de plusieurs autres manières, d'où une situation assez différente pour le Canadien anglais à l'hôtel de ville. Deux forces, quelque peu opposées, jouent en même temps. Ceci peut surprendre mais les négliger serait une grave erreur.

Nous verrons plus loin que l'interaction de ces deux forces amène à nuancer la possible homogénéité francophone de l'administration montréalaise (page 124), puis ce fait, assez surprenant, qu'un leadership anglophone remarquable dans les autres milieux politiques, et notamment dans certaines banlieues, puisse s'avérer passablement faible quand on examine les processus politiques *internes* de la municipalité (page 126). Il y a donc ici également à la fois force et faiblesse; tout dépend du milieu que l'on considère.

Notre étude sur les relations ethniques au sein de l'administration municipale métropolitaine se limitera à la ville de Montréal elle-même, c'est-à-dire qu'elle restera centrée sur les élites officielles, et pour la compléter, nous examinerons non plus les structures mais l'un des problèmes auxquels cette administration se trouve confrontée. La démarche, en même temps qu'elle s'élargira, deviendra plus dynamique.

La situation actuelle étant maintenant connue, l'examen d'un conflit politique d'importance va nous permettre de nous faire une meilleure idée de ce que sont vraiment les relations entre les groupes ethniques, mais nous devons nous pencher sur un problème qui soit à la fois représentatif et se prête aux cadres de notre étude; autrement dit, facilement délimitable dans le temps, assez récent pour permettre une analyse en profondeur, et offrant une documentation sérieuse.

Nous ne nous dissimulons aucunement quelles doivent être les limites de ce chapitre. Il s'agit là, bien plus que de l'étude proprement dite d'une décision, de l'examen attentif des divers aspects qui entourent une question politique urbaine. Il faudrait pouvoir étudier plusieurs problèmes de cette nature pour parvenir à des conclusions solides, mais nous ne disposons pour l'instant ni du temps ni des moyens nécessaires. D'ailleurs, la seule méthode que nous puissions adopter dans ce genre d'analyse est loin d'être satisfaisante.

Pourtant, l'analyse politique contemporaine a donné des oeuvres remarquables dans cette perspective. Rappelons ici brièvement l'arrière-plan théorique qui nous inspire et dont nous avons déjà fait état dans les toutes premières pages de ce rapport.

Sans nous engager dans les vastes conflits que connaît la science politique actuelle sur le plan de la décision dans la vie politique, de la définition du pouvoir et de l'influence, nous prenons acte du développement récent d'une approche qui a des mérites certains.

Rappelons ici les noms de Dahl et Banfield déjà cités. Tous deux ont voulu utiliser le phénomène de la décision pour déterminer les modalités de l'influence et tous deux ont examiné plusieurs décisions au sein d'un même système politique. L'oeuvre de Dahl sur New Haven, répétons-le, nous a peut-être été plus proche puisqu'elle débute par une analyse des caractéristiques socio-économiques des élites de cette ville pour passer ensuite à l'analyse de trois secteurs de la vie publique.

Nous retiendrons pour notre étude que le pouvoir politique peut être évalué en termes de ressources dont disposent les divers agents, ainsi qu'en termes de stratégies et d'objectifs.

La démarche que nous emprunterons se situe dans ce prolongement. Après avoir choisi un problème politique qualifié d'important, et pour analyser les modalités concrètes de l'influence autour de la formulation d'un choix, diverses étapes s'imposent qui sont, dans l'ordre : la description chronologique de l'événement; l'énumération, aux différents stades, de l'ensemble des agents impliqués; la définition des situations d'influence de chacun d'eux, de façon générale et par rapport au problème étudié; la description de la position de chaque agent par rapport aux autres et celle des divers regroupements qui peuvent intervenir; enfin, l'examen des opinions émises par tous les agents sur leurs actions respectives.

Le choix d'un cas intéressant d'analyse représentait une première difficulté. Une seule étude s'avérant possible, il était essentiel de s'arrêter à un problème tout à la fois important et significatif.

Plusieurs questions municipales répondaient aux critères que nous venons d'énoncer, tels le problème des transports (construction du métro et du boulevard Métropolitain), celui de l'habitation (habitations Jeanne-Mance), la construction de la Place des Arts, la préparation de l'Exposition universelle, ou encore, dans un domaine assez différent, la disparition en 1960 de la classe C, source éventuelle de renseignements utiles étant donné la place importante qu'y occupait l'élément anglo-saxon. Puis il y avait le problème métropolitain sur lequel s'est finalement porté notre choix.

La préparation de l'Exposition universelle et la disparition de la classe C avaient particulièrement retenu notre attention, aussi la possibilité d'étudier l'un de leurs aspects fut-elle examinée de très près; cependant, en dépit de leur intérêt dans le cadre de cette recherche, nous avons dû les rejeter en raison même de leur dimension. Pour arriver à cerner l'un et l'autre problème de façon sérieuse, des moyens beaucoup plus importants que ceux dont nous disposions étaient nécessaires : nombre considérable d'interviews, documentation écrite extrêmement vaste, etc.

Quant au problème métropolitain, il offrait une possibilité quasi unique : il avait fait l'objet d'une enquête au cours de l'année 1964, et tant les travaux de la commission chargée d'enquêter que les réactions qu'elle avait suscitées répondaient à nos exigences. Il ne fait aucun doute que le problème métropolitain revêt actuellement

une grande importance dans la vie montréalaise. C'est un peu le cas dans toute grande ville, mais il prend là certainement une acuité toute particulière. Cependant, vouloir examiner le phénomène des annexions dans son ensemble était beaucoup trop vaste, alors que le travail de la commission, tout en étant récent, comportait des limites très précises, ce qui rendait possible l'analyse de la documentation; en effet, le nombre des mémoires était relativement restreint, de même que celui des articles de presse, la période d'enquête n'ayant pas excédé quelques mois, et il paraissait concevable d'interviewer un nombre suffisant d'observateurs de premier plan sans atteindre un chiffre trop élevé. On pourrait objecter qu'il ne s'agit pas dans ce cas vraiment d'une décision, ce qui est exact, mais peu de décisions importantes concernant le problème métropolitain montréalais ont été prises au cours de l'histoire et la dimension même de la question compensait à notre avis ce que nous pouvions perdre en conflit tranché. De plus, les circonstances de notre recherche nous poussaient à voir dans cette limite plutôt un avantage.

Le caractère et la nature mêmes du problème posé par cette commission restent cependant les principaux motifs à avoir guidé notre choix. Nous voulons postuler en effet que le problème métropolitain à Montréal est d'une certaine manière très semblable au problème politique canadien dans son ensemble. Ne s'agit-il pas, dans les deux cas, d'une forme de fédéralisme à définir? Appliquée à la région montréalaise, l'expression est du *Montreal Star*. Certaines similitudes sont indéniables puisque nous nous trouvons en présence de deux groupes ethniques qui cherchent à définir une structure politique commune. Ce n'est pas là réduire la dimension du problème métropolitain montréalais, car nous restons convaincu que plusieurs autres facteurs le conditionnent profondément, mais les données démographiques font tout de suite ressortir ce premier point. Le problème métropolitain à Montréal revient, risquons l'expression, à un fédéralisme inversé par rapport à celui du Canada. Si cette hypothèse est acceptée, nous touchons à l'une des questions de fond dans le cadre général de nos recherches et plusieurs des analyses qui suivent vont nous y ramener.

Précisons brièvement les méthodes utilisées dans ce chapitre. Tout à fait conscient de la délicatesse de l'analyse et du danger de poser des conclusions hâtives, nous avons recherché des méthodes aussi précises que possible.

Ce chapitre repose sur deux approches principales. Toute la documentation écrite disponible a été analysée. Ceci inclut principalement les mémoires, procès-verbaux et journaux. Des catégories d'analyses très voisines ont servi pour ces divers documents: définition des objectifs, des arguments et des stratégies des participants aux débats.

La Commission d'enquête a reçu trente-quatre mémoires; nous en avons retenu trente pour fins d'analyse, lesquels varient en longueur et en contenu. Les procès-verbaux des dix-huit séances publiques ont aussi été examinés de près.

L'analyse de la presse nous intéressait à double titre : d'abord, bien entendu, comme source de renseignements pour décrire les événements ayant marqué les dix mois d'existence de la Commission, mais aussi comme reflet d'une opinion publique canadienne-française et canadienne-anglaise. Nous avons donc tiré des quatre journaux montréalais suivants, *La Presse*, *Le Devoir*, le *Montreal Star*, la *Gazette*, une chronologie des événements auxquels nous avons appliqué les schémas d'analyse utilisés pour les mémoires et procès verbaux.

À cette connaissance écrite s'ajoutent les données obtenues par l'interview. En tout, une trentaine de rencontres, dont la liste comprend des participants directs aux débats (commissaires ou promoteurs d'une politique), des leaders politiques municipaux et provinciaux, des représentants de groupes d'intérêts et d'associations, des observateurs que leurs fonctions rendaient particulièrement intéressants, ainsi que quelques journalistes.

Il était hors de question d'utiliser ici une forme d'interview très rigide; il fallait viser plutôt à établir un schéma qui, tout en cernant les points d'examen, laisse au répondant une liberté totale. Au cours d'une entrevue qui durait environ une heure et demie, les questions posées à l'interlocuteur étaient axées principalement sur deux thèmes. Quels étaient, d'une part, son opinion quant à la Commission d'enquête elle-même; sa position lorsque la Commission fut créée; sa perception non seulement des personnes qui furent influentes dans son travail mais aussi de leurs buts et de leurs moyens; son avis sur le rôle de l'opinion publique; enfin son sentiment quant au Rapport, exprimé si possible à l'aide des formules très précises qu'il contenait. D'autre part, son point de vue quant au problème de l'annexion en général. Ces différentes questions permettaient de savoir quelle solution il préconisait et quelle importance il accordait au facteur ethnique. Les données recueillies ici complètent et corrigent de façon fréquente les analyses effectuées à partir de la documentation écrite.

Les trois sections de ce chapitre décrivent successivement pourquoi et comment a été créée cette Commission, les éléments du conflit ou des débats qu'elle a suscités et, enfin, l'influence qu'a pu exercer le facteur ethnique.

#### *A. La Commission Blier*

Les disputes soulevées par l'expansion de Montréal, c'est-à-dire par les annexions que celle-ci implique, sont presque aussi anciennes que la cité elle-même.

Dès 1883, la ville de Montréal commence à annexer des municipalités environnantes. Au cours des trente-cinq années qui vont suivre, elle annexera en totalité ou en partie vingt-huit unités et sa superficie s'en trouvera quintuplée. Ces annexions n'ont pas toujours

été volontaires mais déterminées le plus souvent par des difficultés financières, ce qui constitue un assez lourd fardeau pour la métropole et entraîne dès lors la nécessité de trouver une solution susceptible d'assurer un équilibre fiscal et financier pour toute la région montréalaise. Un premier projet d'annexion de toutes les banlieues adjacentes sera vite abandonné et le gouvernement provincial créera, en 1921, la Commission métropolitaine de Montréal. Formée de seize municipalités, Montréal détenant la moitié des sièges, cette Commission aura pour principale fonction de rétablir les finances de quelques municipalités en difficulté et d'exercer un contrôle sur les autres.

Ainsi limitée aux seules questions d'argent, la Commission apparaît vite insuffisante car, de nombreux problèmes intermunicipaux continuant à rester sans solution, la coordination entre les services, leur financement et leur administration ne pouvaient être assurés. Par ailleurs, le mode de représentation provoquait un certain mécontentement dans les municipalités de banlieue lesquelles, bien que leur population ait souvent rapidement progressé, possédaient en 1955 le même nombre de sièges qu'en 1921. Le rapport de la Commission Paquette, déposé en 1955, proposa de remplacer cet organisme par un système de gouvernement métropolitain, la Corporation du Montréal métropolitain, instauré en mars 1959 et dans lequel Montréal ne détenait plus la moitié des sièges. Assez rapidement, toutefois, le nouvel organisme fut réduit à l'impuissance, en partie parce que Montréal refusa de coopérer. Puis ce fut 1960, la seconde élection du maire Drapeau et la relance de la politique des annexions.

Trois dates semblent donc avoir marqué ces débats, dates qui correspondent assez fidèlement à des moments importants de l'histoire générale de la cité : en 1880, les Canadiens français acquièrent la majorité au Conseil municipal; en 1920, la ville sort d'une tutelle et commence une période assez différente de celles qui ont précédé; en 1960 se situe, à notre avis, un tournant important sur le plan municipal. En bref, la politique d'annexion fut lancée à la fin de la première des périodes que nous venons d'énumérer, puis reprise au moment où la ville semble connaître des transformations majeures.

La politique d'annexion du maire Drapeau souleva une fois de plus des oppositions et se heurta à des difficultés assez graves. Le gouvernement provincial, qui ne disposait pas, pour pouvoir prendre parti, d'une connaissance à jour et complète du dossier, fut amené à créer en février 1964 la Commission que nous allons maintenant étudier et qui est connue sous le nom de Commission Blier.

Rappelons que cette Commission, composée de trois membres : M. Camille Blier, sous-ministre adjoint aux Affaires municipales, agissant en qualité de président, M. Dawson, maire de Ville Mont-Royal, et M. Lucien Saulnier, président du Comité exécutif de la ville de Montréal, et à laquelle M. Paul Sauriol, éditorialiste au journal *Le Devoir*, siégea à titre de représentant de la Commission provinciale d'urbanisme, poursuivit ses travaux tout au long de 1964 et remit son rapport le 21 décembre de la même année.

Le ministre des Affaires municipales, en la créant, lui avait confié un triple mandat. Elle devait examiner l'existence et la nature des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal, la question du regroupement des municipalités ou, éventuellement, de la réorganisation des structures politiques dans l'île, enfin, tout problème d'ordre municipal ou intermunicipal susceptible d'intéresser soit les municipalités soit les citoyens de l'île. La mise en place de la Commission fut assez généralement bien accueillie, chacun s'accordant à reconnaître la nécessité d'études sérieuses. C'est pourtant ce qui amena quelques déceptions, certains regrettant l'absence de spécialistes et la trop grande place occupée par les hommes politiques. Dans les banlieues, l'accueil fut parfois accompagné de solides préjugés, d'aucuns voyant là surtout une arme de la ville de Montréal pour mieux parvenir à sa politique d'annexion.

Les onze mois d'existence de la Commission furent marqués d'événements passablement divers : en avril, Montréal annexe la municipalité de Saraguay; en juillet, le Conseil de coordination intermunicipal, principal représentant des banlieues, retire son mémoire pour le représenter un mois plus tard; en septembre, il demande le retrait du maire Dawson et, en novembre, les élections dans trois municipalités de banlieue semblent donner la victoire aux adversaires de l'annexion.

Rendu public en janvier 1965, le Rapport Blier, dans une centaine de pages, définit brièvement les causes du problème pour passer ensuite à l'examen du conflit lui-même en analysant les diverses thèses en présence, celle de Montréal et celles des municipalités. Il consacre deux chapitres aux recommandations proposées par les différents mémoires et six aux objections formulées par les municipalités, pour recommander finalement la création d'un Conseil général de Montréal dans lequel la cité elle-même serait représentée proportionnellement à sa population. Quarante-six des soixante-dix membres du Conseil seraient donc des représentants de la ville de Montréal, les vingt-quatre autres se répartissant en trois secteurs définis par le Rapport. L'organisme proposé aurait donc, selon l'expression même du rapport, le pouvoir et le devoir de « fusionner, de coordonner ou d'intégrer, dans les délais qu'il juge utiles, tous les services municipaux et toutes les fonctions municipales décrits au présent rapport et d'en répartir le coût entre tous les contribuables de l'île de Montréal ».

Le Rapport proposait en effet une classification des services et responsabilités à caractère régional. L'ensemble de ces recommandations aboutit donc à remplacer l'actuelle et inefficace Corporation du Montréal métropolitain par une structure nouvelle.

Voilà quels sont les faits et l'arrière-plan du problème. Tentons maintenant de cerner le déroulement concret du conflit. La prochaine section sera consacrée à définir ses divers éléments, aussi bien les hommes que leurs buts et leurs moyens, afin de dégager les résultats obtenus.

## *B. Le conflit*

### *1. Les participants*

Deux camps se détachent nettement entre lesquels se trouvent les membres de la Commission d'enquête. Celle-ci, rappelons-le, était présidée par un haut fonctionnaire provincial et formée de deux leaders politiques municipaux, l'un appartenant à la municipalité de Montréal, l'autre maire d'une municipalité autonome, dont le rôle devait nécessairement être empreint de toute la neutralité possible.

Du côté de ceux qui favorisèrent tant la création de la Commission Blier que l'ensemble de la politique d'annexion, mentionnons avant tout messieurs Drapeau et Saulnier, respectivement maire et président du Comité exécutif de Montréal. Chacun se plaît à souligner l'action de premier plan menée par ces deux hommes dans les débats que nous proposons d'analyser, action qui cependant aurait été beaucoup moins efficace, tout au moins pour ce qui concerne la création de la Commission Blier, sans l'appui du gouvernement provincial et plus particulièrement du ministre des Affaires municipales, M. Pierre Laporte. Ces trois hommes constituent la force majeure qui joua en faveur de cette Commission.

Dans le camp opposé, les membres sont beaucoup plus nombreux en raison, comme on peut l'imaginer, du grand nombre de banlieues intéressées à ce débat, lesquelles ont manifesté leur intérêt en présentant presque toutes des mémoires.

Un rôle majeur revient au Conseil de coordination intermunicipal. Fondé quatre ans auparavant, cet organisme avait pour but principal de grouper les municipalités de banlieue afin de faire front commun contre l'annexion, mais les vingt-sept municipalités membres du C. C. I. visaient également à promouvoir une coopération intermunicipale.

Parmi ceux qui exercèrent une influence particulière, citons également les maires des municipalités importantes.

Les groupes et associations, cela est remarquable, sont quasi absents de tout le débat. Plusieurs observateurs le soulignent et l'un d'eux relève que dans une agglomération qui compte plus d'un millier d'associations d'affaires, de groupements civiques et de clubs sociaux, une dizaine seulement ont manifesté le désir de se faire entendre.

Certains imputent ce désintéressement soit à la brièveté du travail de la Commission, soit encore aux jugements portés sur sa composition; il reste que l'on ne peut pas ne pas tenir compte de cette absence.

### *2. Les objectifs*

Les deux camps ont chacun leurs objectifs. Chez ceux qui favorisent l'annexion, la cohésion et l'entente sont évidemment totales. Un influent maire de banlieue soulignait que seule la ville de Montréal avançait la thèse annexionniste.

Les chefs de l'administration montréalaise ont, depuis cinq ans, très souvent développé le thème « une ville, une île » pour en faire l'un des principaux aspects de leur programme. Pour eux, cette unification politique découle d'abord et avant tout de nécessités économiques. La municipalité de Montréal rend des services qui dépassent largement ses limites mais elle reste seule pour assumer la grande partie des frais : il faut donc définir un nouvel équilibre.

La position du ministre des Affaires municipales n'est pas aussi nette, mais ses nombreux appels au regroupement municipal contribuent à leur manière à pousser dans le sens d'une révision profonde des structures municipales actuelles.

La ville n'a pas présenté de mémoire à la Commission Blier, estimant avoir depuis longtemps indiqué ses options et leurs motifs, et la présence du président du Comité exécutif parmi les commissaires suffisant par ailleurs à assurer à ses thèses une valeur indéniable.

Les adversaires de tout mouvement annexionniste veulent pourtant voir dans les objectifs énoncés par les autorités montréalaises, et nous l'indiquons pour compléter le tableau, des manifestations d'ambitions plus vastes, notamment politiques, et on entend tout aussi bien ici par intérêts politiques des visées sur une scène plus large, provinciale, par exemple, que la volonté d'utiliser tous les moyens disponibles pour atteindre au plus tôt les objectifs poursuivis, la Commission elle-même devenant, dans ce cas, un instrument efficace.

Parmi les adversaires de l'annexion, les objectifs ne seront pas aussi clairement posés. On s'accorde sur la nécessité de lutter contre les aspirations de Montréal pour conserver aux banlieues un dynamisme et une autonomie jugés essentiels tout en reconnaissant que le problème métropolitain montréalais demande une solution. Là aussi les procès d'intention n'ont pas manqué, et l'on a voulu voir avant tout dans cette résistance la défense d'intérêts personnels ou de fiefs. Quoi qu'il en soit, l'unanimité à vouloir s'opposer est frappante.

Bien des différences pourtant surgiront lorsque seront cernés les objectifs positifs que poursuivent ceux qui rejettent les thèses de Montréal.

Les mémoires présentés à la Commission Blier font état de deux grandes solutions de rechange. Mettons en effet à part le cas du seul et peu important mémoire qui se dit en faveur de l'annexion : celui du comité d'étude sur l'annexion de Ville Saint-Michel qui, après deux sondages, proclame se rallier aux thèses des autorités de Montréal.

Les liens municipaux devant être restructurés sur l'île de Montréal, la plupart des mémoires proposent la mise en place d'une forme de coopération en certains domaines particuliers, nécessitant l'installation d'un organisme chargé d'administrer tout ce qui relève de la région, le C. C. I., dont nous avons déjà souligné l'importance, proposant pour sa part la création d'un Conseil intermunicipal régional

formé d'arrondissements.

On rappelle souvent la responsabilité du gouvernement provincial dans ce débat pour en faire l'arbitre des inévitables conflits.

Le second type de solution proposée, vers lequel s'orientent cependant beaucoup moins de mémoires, met davantage l'accent sur la création ou la réorganisation d'un authentique gouvernement métropolitain ou régional, la collaboration n'étant pas réalisée par secteurs mais unifiée dans une institution. Le mémoire de la « Westmount Municipal Association » propose pour sa part la restructuration de la Corporation du Montréal métropolitain et celui de Ville Mont-Royal précise que l'organisme projeté, dont les pouvoirs s'étendront sur toute l'île pour les services régionaux, devra préparer un plan d'aménagement en assurant une représentation proportionnellement équitable de la population.

Une ligne de force se dégage de façon indiscutable : la préférence pour une union limitée et contrôlée.

### 3. *Les arguments*

La diversité des arguments utilisés pour défendre chaque proposition révèle à son tour des nuances qui caractérisent les opposants. Là encore deux tendances se détachent.

En premier lieu, les arguments que nous dirons de type factuel ou positif. Ils sont avant tout d'ordre économique, faisant ressortir soit l'inégalité des ressources et des dépenses entre les municipalités soit la nécessité d'une répartition des charges sociales, mais aussi d'ordre administratif, pour souligner les dangers du gigantisme administratif bureaucratique et pour plaider contre la centralisation qui n'est, dit-on, ni efficace ni démocratique. D'autres, enfin, s'appuient sur une définition de la population urbaine optimale ou n'intéressent que des groupes spécialisés (pompiers, bibliothécaires, buandiers) qui ont présenté des mémoires pour défendre leurs objectifs personnels.

En second lieu, les arguments que, par opposition, nous appellerons normatifs, parce qu'ils tirent leur force de la défense de quelques principes, et qui peuvent être d'ordre politique ou d'ordre social.

Parmi les premiers, vient en tête la fréquente référence à la nécessité d'une participation des citoyens à la vie politique : la démocratie repose essentiellement sur cette collaboration. Citons aussi la défense de l'autonomie qui, dit-on, n'empêche pas le développement de projets régionaux mais est un droit acquis des municipalités existantes, le gouvernement local étant, pour reprendre la formule de nombreux participants, la pierre angulaire de toute société démocratique. Sont politiques aussi, mais en un sens plus partisan, quelques arguments qui n'occupent pas une place très grande et sont surtout des accusations dirigées contre tel ou tel politicien : totalitarisme, ambition, corruption, sont quelques-uns des thèmes soule-

vés, mais de façon tout à fait exceptionnelle.

Les arguments sociaux ressortissent à une catégorie assez différente de celle qui précède, bien qu'ils fassent eux aussi appel à des principes. Ceux qui les utilisent mettent en avant les vertus de la vie communautaire, la liberté qui permet à chaque citoyen de s'installer dans la localité de son choix et d'y demeurer aussi longtemps qu'il le souhaite. On dit par exemple que la municipalité est l'endroit choisi pour vivre selon ses relations économiques et sociales, sa mentalité et ses moyens. L'aspect politique est donc intégré à une conception plus vaste qui voit dans la municipalité un mode de vie collectif animé d'un esprit communautaire. Chaque municipalité, dit-on encore, possède son caractère particulier et se reconnaît tous les droits de le conserver.

Les deux types d'arguments, positifs et normatifs, comme nous les avons appelés, sont invoqués simultanément dans plusieurs mémoires, la référence à des principes ou à des conceptions de vie sociale et politique étant la plus fréquente. On cherche bien à réfuter la thèse de Montréal sur le plan économique, mais surtout peut-être veut-on vanter les qualités et les vertus de la société restreinte.

En somme, les deux camps sont fort dissemblables en nombre mais aussi en idées et en propositions. Ils présentent plus de similitudes quand on examine les stratégies qu'ils ont utilisées à l'occasion des débats.

#### 4. *Les stratégies*

Montréal, avons-nous dit, n'a pas présenté de mémoire. Cette absence semble largement compensée par une influence solide sur le pouvoir provincial et depuis longtemps la campagne des autorités montréalaises était axée sur les exigences du développement de Montréal. Celui-ci ne faisant pas de doute, leur thèse s'en trouve grandement renforcée.

La Commission Blier a pu servir les deux camps. Pour les autorités montréalaises, elle n'a fait que démontrer de façon plus précise encore la mauvaise répartition des charges et l'injustice subie par Montréal. Quant à certaines banlieues, et on le leur a reproché, elles ont fait durer au maximum ses travaux afin de retarder la mise en place d'une solution qui ne leur était pas favorable. Les recommandations du Rapport nous diront plus loin lequel des deux camps avait raison.

Il incombait en quelque sorte aux adversaires de l'annexion de réfuter une preuve qu'ils connaissaient déjà, ce qui les plaçait un peu dans une position défensive. Plusieurs stratégies et plusieurs moyens d'action seront employés.

Remarquons tout de suite que le débat est demeuré circonscrit à un public passablement restreint : point ou peu d'assemblées publiques, point de manifestations ni de mouvements d'opinions largement répandus. La presse offrait pourtant à ceux que la chose intéressait une

information suivie et des commentaires variés; la création même de la Commission était discutée, et les débats tant sur chacun des mémoires que sur le Rapport final longuement évalués. Si les quatre journaux s'accordent pour reconnaître la nécessité de se pencher sur le problème métropolitain, aucun ne se prononce vraiment en faveur de la thèse de l'annexion complète. Là, encore, on souhaite la création d'un organisme régional solide et capable de diriger, et les positions adoptées dans les commentaires sur le rapport de la Commission sont assez voisines : le plus souvent, déception et regret de ne pas avoir en mains une documentation plus complète.

Ces vues sont celles de la presse d'expression aussi bien anglaise que française. Quitte à le repréciser dans la section suivante, notons déjà que des divergences apparaîtront d'abord dans la manière de poser le problème, puis à propos des arguments invoqués, enfin, au sujet de la solution à prendre.

*Le Devoir* fait plus que les autres journaux large place à cette question, tant dans les articles d'information que dans les commentaires. Rappelons que c'est au cours de cette période qu'éclata la grève de *La Presse*. Du côté anglophone, le *Montreal Star*, un peu plus que la *Gazette* peut-être, a fourni de façon régulière informations et commentaires.

Pour réfuter la thèse de Montréal, les municipalités ont surtout utilisé la présentation de mémoires. Sans doute était-ce pour elles l'une des meilleures façons de convaincre le pouvoir provincial des dangers d'une solution rapide, dont la preuve, comme nous l'avons déjà indiqué dans les pages précédentes, se situera sur le terrain choisi par Montréal, celui de la réalité économique.

C'est le C. C. I. qui a présenté le mémoire le plus important. En une centaine de pages sont analysés les problèmes de la région économique de Montréal et discutées les solutions susceptibles de concilier les impératifs actuels et la fidélité aux principes démocratiques.

Plusieurs autres mémoires, une douzaine, sont par ailleurs assez minces; quelques pages seulement qui traitent de problèmes très spécialisés, comme par exemple les bibliothèques, ou bien ne font que reprendre des arguments déjà fort répandus.

Quelques études fouillées ont été soumises par certaines municipalités; c'est le cas d'Outremont, qui présenta une étude économique, de Ville Mont-Royal, de Ville Saint-Laurent.

Quelques rares groupes, généralement des ligues de propriétaires ou de citoyens, ont également fait connaître leurs opinions.

La Commission Blier a reçu les mémoires et les a discutés en séances publiques et privées. Les procès-verbaux de ces dernières ne sont pas disponibles, ce que nous regrettons d'autant plus que les séances publiques ne semblent pas, d'après leurs procès-verbaux, avoir été l'occasion de débats particulièrement instructifs. Le rôle

de premier plan joué par le président du Comité exécutif de Montréal est indiscutable. Quelques échanges plus vifs, ici et là, sur ce qu'est ou n'est pas la démocratie, donnent une légère idée du ton de ces rencontres dont on ne peut guère tirer d'autres éléments.

Proposer des solutions de rechange à l'annexion, fouillées et précises, n'est-ce pas un moyen capital d'action pour le camp des opposants ? Rappelons une fois de plus la nature et la portée de l'étude du C. C. I. qui serait, en quelque sorte, l'anti-Rapport conçu par les adversaires pour faire échec à une Commission d'enquête qu'ils estiment les défavoriser. Peu de mémoires ont approfondi autant l'effort de réflexion sur les diverses possibilités de la coopération régionale.

Tels furent les éléments du conflit. Voyons quel en fut le dénouement.

##### 5. *Les résultats*

Les commissaires ont remis leur rapport au ministre des Affaires municipales en décembre 1964. Ce document peut être interprété comme une certaine victoire pour les opposants. Si le Rapport rejette l'une après l'autre les diverses objections soumises par les municipalités, ses recommandations sont loin de la thèse de l'annexion complète.

Le Rapport Blier propose donc la formation d'un Conseil général de Montréal dont nous avons déjà décrit la composition et le rôle. Il n'est pas dans notre intention de discuter de la valeur des propositions émises, mais nous remarquerons qu'elles se rapprochent bien plus des solutions de coopération proposées par les banlieues que de toute autre thèse. Plusieurs leaders municipaux se diront cependant déçus du mode de représentation à ce Conseil qui, selon eux, donne à Montréal une puissance à peu près totale.

Jusqu'à présent, ces recommandations n'ont guère reçu de suite concrète. Négociations et compromis s'élaborent sur divers points, en raison même du développement de la région montréalaise, mais aucune révision de vaste portée n'est encore, du moins autant qu'on en puisse juger, en voie de réalisation.

Les éditorialistes, comme nous l'avons indiqué, ont d'un commun accord marqué leur déception. *Le Devoir* parle d'un document gris et incomplet tandis que le *Star* regrette le manque de précision des solutions proposées.

Les leaders interviewés se disent pour leur part plutôt pessimistes quant à l'avenir des recommandations. Pour certains, les facteurs politiques interviendront qui les rendront à peu près sans valeur; pour d'autres, elles ne seront appliquées que très partiellement. Quelques-uns pensent carrément qu'elles ne règlent rien, la formule même du Conseil général leur apparaissant mauvaise aussi bien dans sa représentation que dans ses fonctions. Les plus optimistes voient dans le Rapport un pas important dans la bonne direction, lequel, en

affirmant certains principes et en s'attaquant à la tâche de définir les divers niveaux de responsabilité, prépare le terrain en vue d'une coopération valable.

En résumé, ce Rapport ne fait que s'ajouter à diverses études sur la situation métropolitaine de Montréal. Le débat s'est déroulé très souvent sur le plan des arguments rationnels, mais chacun a bien marqué et défendu ses positions, et a vu aussi à s'assurer l'appui d'une opinion publique restreinte peut-être mais puissante. Si les grands journaux montréalais ne s'engagent pas à fond dans le débat, les feuilles locales se tiennent tout près des diverses factions pour osciller entre la vigilance et des attaques plus directes, comme lorsque le puissant C. C. I. demanda à la Législature provinciale de retirer le maire Dawson de la Commission ou encore lorsque plusieurs villes refusèrent de donner les renseignements réclamés par le secrétariat.

Tout le débat fait intervenir des éléments économiques et politiques. Le partage n'est pas aisé entre ce qui relève de la stricte analyse fiscale ou administrative et de la pression ou des ambitions. Comment pondérer en outre les exigences de l'accroissement des services et celles qui sont rattachées à la défense de la démocratie ?

Plutôt que de vouloir fixer, de façon plus ou moins arbitraire, une hiérarchie entre ces divers facteurs, nous voulons tenter de cerner l'influence qu'ont pu exercer les deux groupes ethniques importants. Sans préjuger des résultats, nous croyons que le rôle qu'ils ont joué ici peut être un bon indice de celui qu'ils exercent en d'autres domaines.

### *C. Le facteur ethnique*

La tâche que nous entreprenons cache plusieurs pièges. Isoler un facteur dans un débat important n'est jamais simple, surtout lorsque se mêlent aspects économiques, sociaux, politiques et ethniques, et départager ce qui relève du statut économique ou de l'origine ethnique dans le débat sur les annexions à Montréal reste particulièrement périlleux. L'opposition de plusieurs banlieues tient sûrement à l'ampleur de leur puissance économique. Étant donné que Montréal situe, pour une large part, le débat sur ce plan, les municipalités qui sont à même de fournir les contributions désirées ou de donner les mêmes services se trouvent nécessairement en position privilégiée. L'histoire des annexions dans la région métropolitaine a montré que très souvent les municipalités intégrées le furent en raison de graves difficultés financières.

Il serait cependant trop facile de s'en tenir à cette explication. Poser la possibilité d'une influence du facteur ethnique n'est pas une vue arbitraire. Rappelons deux affirmations : la première, d'un journaliste pour qui le facteur ethnique, même s'il est caché, reste très fort; la seconde, d'un membre influent du C. C. I. qui admet

qu'on ne reconnaît généralement pas de façon ouverte l'influence du facteur ethnique, bien qu'il ait joué à diverses reprises.

Renforce aussi notre hypothèse la position d'un des principaux responsables de l'enquête pour qui les principaux motifs d'opposition des municipalités sont d'ordre politique dans l'est francophone de l'île de Montréal, mais d'ordre ethnique dans l'ouest anglophone. Enfin, l'un des représentants anglais au Conseil municipal de Montréal déclare tout simplement que les minorités canadiennes-anglaises « ont quelque peu peur de se faire avaler par la majorité ».

À ces observations individuelles, ajoutons les commentaires fort contrastants de deux journaux montréalais. *La Presse* met en relief les difficultés pour la métropole d'annexer des villes importantes à caractère anglo-saxon, d'où quasi-nécessité pour elle de faire porter ses efforts sur les petites municipalités endettées et privées des services nécessaires. Quant au *Montreal Star*, il définissait le problème, à la fin de 1963, d'une manière qui rejoint particulièrement bien notre perspective. Selon lui, c'est une forme de fédéralisme coopératif qui conviendrait le mieux à Montréal. Il reconnaît que le parallèle entre le fédéralisme pan-canadien et le fédéralisme métropolitain n'est pas total, mais voit néanmoins suffisamment de similitudes entre les deux domaines pour avancer l'idée d'une structure de type fédéral ajustée aux conceptions nouvelles. « Montréal ne gagnera rien, conclut-il, à vouloir imposer sa politique aux banlieues, pas plus que la province de Québec, ni aucune autre, ne gagnerait à vouloir forcer la main à l'ensemble du pays. » Et c'est très exactement dans cette optique que nous aborderons l'objet de ce chapitre.

Quant aux leaders que nous avons rencontrés, voici quelques-unes de leurs réponses. Nous leur demandions de porter un jugement sur l'administration montréalaise, et il ne fait aucun doute que dans la très grande majorité ils la considèrent excellente. Assez souvent, cependant, ils lui reprochent de ne pas être démocratique, argument particulièrement intéressant si l'on se rappelle les motifs invoqués dans les débats autour de la Commission Blier, certains trouvant que les Anglo-Saxons manifestent la plupart du temps une apathie assez marquée à son endroit. Le maire d'une banlieue anglophone affirme que tout dépend au fond du désir que l'on éprouve d'entrer ou non dans la vie politique montréalaise. Les Canadiens anglais pensent que leurs chances de diriger la vie politique montréalaise sont moins bonnes que celles des Canadiens français et cela, disent-ils, est assez normal étant donné la proportion des deux groupes.

En réponse à des questions qui cherchaient à définir comment les relations ethniques sont perçues à Montréal (sont-elles plus ou moins difficiles qu'il y a dix ans ? comment se présentent-elles par rapport à la province et au reste du pays ?), les représentants des deux groupes ethniques reconnaissent qu'elles sont plus tendues aujourd'hui en dépit d'une amélioration dans les échanges et le dialogue, et que les difficultés sont plus grandes dans la métropole que dans

l'ensemble de la société canadienne. Voici de nouveau les deux pôles du séparatisme et du dialogue mieux organisés.

L'influence du facteur ethnique paraît réelle, mais ses modalités et l'intérêt qu'elle a présenté lors de la Commission Blier restent à voir. Nous savons bien que la mesure ne saurait être ici rigoureuse, aussi, pour parvenir à un jugement nuancé et satisfaisant, entendons-nous reprendre les diverses étapes qui ont jalonné la section précédente. Y a-t-il, selon les groupes ethniques, différentes façons de considérer les solutions au problème métropolitain ou les arguments invoqués ? Une analyse serrée fera ressortir quelques tendances qui mènent à des hypothèses plus rigoureuses et plus précises.

Trois des aspects de la présentation des éléments du conflit vont surtout nous éclairer, car sur les participants comme sur les résultats il y a peu à dire.

Chez les participants, il est clair que les éléments favorables à l'annexion sont nettement francophones puisque ce sont eux surtout qui constituent les autorités politiques de Montréal. Dans le camp des adversaires, la principale place revient encore à l'élément francophone. Le C. C. I. est en effet dirigé par un maire d'expression française et formé en majorité de municipalités francophones. Certains agents anglophones ne sont cependant pas pour autant à négliger, tels le maire de Ville Mont-Royal, à la fois membre de la Commission d'enquête et vice-président du C. C. I., les maires de quelques solides municipalités anglaises ainsi que les liges de propriétaires et de citoyens qui semblent plus actives du côté anglo-saxon. L'origine ethnique des participants ne peut en fait éclairer sérieusement le sujet qui nous préoccupe.

Pour ce qui concerne les résultats de la Commission Blier et son rapport, les anglophones les accueillent assez bien et se montreraient plus indulgents que les francophones.

Rien de définitif, remarque-t-on, mais un pas a été fait dans la bonne direction qui permet d'espérer une solution acceptable. Un leader dira que si les recommandations ne sont pas parfaites, elles présentent l'avantage de reconnaître des différences et de préparer à des solutions justes. L'animateur d'un groupe puissant pense qu'à la suite de ce Rapport un compromis heureux apparaît de plus en plus possible.

Les anglophones voient dans le Conseil général une structure utile, en dépit du fait qu'il soit aussi vaste et que Montréal y détienne la majorité, et plusieurs souhaiteraient que le nouvel organisme s'inspire de l'accord qui prévaut à l'hôtel de ville de Montréal entre Canadiens français et Canadiens anglais concernant les postes de président et de vice-président du Comité exécutif.

Quant aux jugements sur les résultats ou l'avenir, ils restent toujours assez discutables, et l'analyse des objectifs et des arguments défendus peut fournir davantage d'indications sur d'éventuelles différences de vue entre les groupes ethniques.

### *1. Les objectifs*

Concernant ce que pourrait être une structure métropolitaine, voici quelques nuances significatives qui résident dans l'accent.

Deux groupes, avons-nous dit, se manifestent à l'analyse des mémoires : les promoteurs d'une vaste structure de gouvernement régional et les partisans d'une structure de coopération en certains domaines, ce qui met en cause la dimension même d'une future structure régionale.

Les documents écrits, mémoires et journaux, comme les interviews montrent que l'opinion canadienne-anglaise favorise très nettement le second groupe qui propose des structures précises de collaboration en des champs nettement définis.

Plusieurs mémoires seraient à citer. Celui d'une importante municipalité anglophone suggère par exemple la création, par le gouvernement provincial, d'une autorité intermunicipale et régionale, politique et compétente, pour diriger les domaines régionaux; un autre, de source voisine, distingue entre plusieurs types de services allant du local au régional et au provincial; un troisième, enfin, recommande la formation d'un organisme chargé du développement de la région économique de Montréal. La différence d'accent que nous croyons déceler se révèle plus clairement dans les propos des leaders interrogés. Alors que plusieurs courants divisent les francophones, les anglophones se montrent absolument opposés à l'annexion, formant une espèce de bloc aux idées nettes, moins perceptibles d'ailleurs aux dissensions qui peuvent se manifester dans le camp opposé.

Canadiens français et Canadiens anglais souhaitent la coopération, cependant pour les seconds elle doit être plus limitée en même temps que mieux structurée. Un maire dira qu'il importe de diviser les responsabilités, mais en respectant l'identité propre de chaque participant.

Le Rapport Blier énumère six solutions possibles au problème métropolitain de Montréal qui nous ont servi d'indice. Les Canadiens anglais placent plus haut les structures précises et croient moins aux bienfaits d'une coopération volontaire ou encore de l'action du gouvernement provincial. Il donne en outre une liste de six services dits régionaux sur lesquels les deux groupes ethniques sont presque totalement d'accord, comme ils le sont d'ailleurs sur les autres « domaines à responsabilité régionale ».

En fin de compte, si les frontières entre les objectifs des deux groupes ethniques ne sont pas tranchées, on devine une manière différente de poser le problème, et ces premières remarques, ajoutées aux opinions qui précèdent et à l'analyse des arguments et stratégies, aident non seulement à mieux orienter la recherche mais à constater qu'il est indispensable de poursuivre la démarche avec de très grandes précautions.

Mais revenons brièvement aux journaux.

Outre la position du *Montreal Star* sur la nécessité d'un fédéralisme montréalais, l'opinion émise par la *Gazette* en novembre 1963 n'est pas moins instructive : la conception d'un gouvernement unique, si on la juge valable, pourrait être appliquée aussi bien au domaine national qu'aux affaires municipales et les arguments en sa faveur sont tout aussi pertinents pour l'ensemble du pays. L'éditorialiste ajoute cependant qu'il est difficile de croire que les caractéristiques locales pourraient être ainsi négligées et que mieux vaudrait l'unification.

Aucun des journaux francophones ne situe ainsi le débat. Pour *Le Devoir*, c'est très souvent l'opposition et aussi l'irresponsabilité des villes riches vis-à-vis des villes pauvres qui sont à la source du mal. La presse de langue française reprend plus fréquemment les arguments économiques défendus par Montréal, alors que celle de langue anglaise insiste sur la valeur de l'autonomie locale et du principe démocratique. Voilà qui nous amène à considérer de plus près motifs et arguments.

## 2. Les arguments

La méthode que nous suivons est, d'une certaine manière, cumulative, c'est-à-dire qu'elle nous amène à réunir diverses approches pour cerner un phénomène, et l'étude des arguments invoqués selon leur origine ethnique par les opposants est centrale.

Nous avons retenu deux sortes d'arguments : positifs, c'est-à-dire faisant appel davantage à des faits et à des constatations; normatifs, s'appuyant avant tout sur des principes ou des valeurs. Les participants de langue anglaise ont-ils ici une position originale ?

Les mémoires des municipalités anglo-saxonnes, qui la plupart du temps sont bien faits, soulèvent fréquemment des arguments d'ordre économique, ceux donc que nous avons qualifiés de positifs, rejoignant en cela de nombreux mémoires présentés par des municipalités francophones. Mais il y a encore ici une nuance qui vient de ce que les Canadiens anglais s'attachent plus à défendre les arguments de type normatif.

Il ne serait pourtant pas juste de négliger leur contribution aux débats économiques. Dans leurs mémoires respectifs, plusieurs municipalités rappellent leur contribution actuelle aux dépenses des services régionaux ou se disent prêtes à payer pour ce qu'elles recevront, voulant ainsi faire savoir que jusqu'ici les municipalités anglo-saxonnes ont fait leur part et restent disposées à maintenir une collaboration proportionnelle au développement de la région montréalaise. Municipalités prospères, elles ne veulent pas qu'on les accuse de profiter gratuitement des services montréalais.

Assez souvent, et nous le rappelons plus haut à propos des positions du *Devoir*, on reproche aux villes riches, pour la plupart anglo-saxonnes, de se limiter à un isolement confortable mais injuste, ce dont elles se défendent vigoureusement. Ces attitudes défensives

n'empêchent pas les mémoires de langue anglaise de proposer des solutions précises aux problèmes actuels.

Outre les arguments proprement économiques et la référence aux principes, sont invoqués les « arguments sociaux » qui font appel, nous l'avons vu, aux caractéristiques de la population, à ses traits particuliers, à son originalité, et auxquels l'opinion canadienne-anglaise a pour sa part beaucoup plus recours : on choisit de demeurer dans telle municipalité parce qu'on trouve là le mode de vie collectif animé d'un esprit communautaire qui convient; la municipalité est l'endroit choisi pour vivre selon ses relations économiques et sociales, sa mentalité et ses moyens, chacune ayant son caractère personnel, c'est-à-dire une topographie, une densité, un type d'aménagement, des caractéristiques locales ainsi que des conditions économiques et sociales propres; aussi est-il normal que toute municipalité soit administrée par des personnes qui comprennent et savent interpréter les désirs de ses citoyens.

Ce type d'arguments nous paraît s'apparenter de près au facteur ethnique. Aucun mémoire n'en fait une mention directe, mais le rappel des « traits particuliers de la population » ne revient-il pas au même d'une certaine manière ? Le mémoire d'une ligue de propriétaires anglo-saxons proclame que le choix d'un citoyen pour une municipalité correspond au désir d'un certain *way of life*.

Les arguments de type normatif n'ont pas la même résonance chez les deux groupes ethniques. Aucun ne possède le monopole d'un type d'arguments, cependant chacun les emploie de façon propre et si, de part et d'autre, la démocratie devient un étendard utile, on le retrouve plus souvent entre les mains des anglophones.

Multiplier les citations à l'appui serait aisé mais fastidieux. Qu'il suffise de mentionner deux autres mémoires importants : le premier affirme que rien ne peut remplacer l'élection démocratique de conseils locaux qui restent en contact avec les citoyens; le second voit dans la préservation de la vitalité démocratique des gouvernements locaux le moyen de faire échec à la centralisation politique qui supplanterait la volonté populaire. Certains font intervenir l'importance de la proximité des gouvernants et du désintéressement des citoyens dans les grandes villes, d'autres, enfin, l'autonomie, droit inaliénable des municipalités.

Une fois encore, le problème n'est pas posé de la même manière. Si l'autonomie est très largement défendue par les mémoires de langue anglaise, l'excellence du gouvernement local l'est encore plus.

Dans les interviews, les deux groupes diffèrent aussi. Les Canadiens français font d'abord valoir des arguments économiques puis l'inefficacité d'une trop grande ville, alors que les anglophones s'inquiètent beaucoup plus de l'impossibilité d'arrêter le mouvement annexionniste une fois amorcé pour, bien plus loin, en venir à l'efficacité.

Si les trois pôles principaux de la défense des municipalités sont

l'autonomie, l'efficacité et les raisons économiques, ils n'offrent pas la même hiérarchie d'un groupe à l'autre. Plusieurs leaders anglophones privilégient les mérites de la démocratie directe, le sens civique étant beaucoup plus élevé dans les petites municipalités.

### 3. Les stratégies

Les stratégies et les moyens utilisés ne sont pas tout à fait les mêmes non plus. Il est normal que la Commission ait reçu moins de mémoires des municipalités anglo-saxonnes en raison même de leur nombre dans la région montréalaise, mais plusieurs interlocuteurs font valoir la puissance de l'influence politique qu'elles peuvent exercer, entre autres par leur crédit auprès de certains membres influents du gouvernement provincial. Trop de signes donnent du poids à cette possibilité pour qu'on puisse l'ignorer, et les comportements électoraux des comtés anglo-saxons, au provincial comme au fédéral, en sont un exemple frappant.

On a déjà dit le désintéressement général de l'opinion publique pour la Commission Blier et aucun des deux groupes ne se signale ici par des assemblées plus nombreuses ou par une correspondance et des contacts plus personnels.

De l'avis général, l'opinion anglophone est celle qui a le plus réagi. Le citoyen canadien-français n'a pas beaucoup porté attention à ce débat, estiment les observateurs tant francophones qu'anglophones, alors que son compatriote d'expression anglaise se serait montré plus attentif, accordant un certain poids au facteur ethnique. Un observateur averti verra là une différence capitale.

Un sens politique plus développé ou la conscience d'être touchés plus directement peut expliquer cette attitude des Anglo-Saxons; pour nous, c'est la polarisation de l'opinion publique qui vient s'ajouter aux nuances déjà esquissées.

Un regard sur les journaux leur donne ici aussi plus de force. Pour nos interlocuteurs, français ou anglais, les journaux francophones se seraient montrés beaucoup plus favorables à la Commission, certains les accusant même d'être devenus ses instruments, alors que les journaux anglophones lui auraient manifesté plus d'opposition.

Leur analyse va dans le même sens; sur certains points, ils se montrent tous les quatre d'accord : nécessité de procéder à des études, opposition à l'annexion, critique du Rapport, mais leurs divergences demeurent concernant les arguments et objectifs, l'opposition entre les arguments économiques, la référence au gouvernement local et à l'autonomie municipale.

La *Gazette* et le *Star* défendent plus les droits acquis, mais, du côté francophone, *Le Devoir* surtout reviendra très souvent sur l'urgence d'une solution rapide au problème métropolitain. Dans un éditorial intitulé « One big city not the answer », la *Gazette* suggère que la solution profonde est peut-être dans la préservation jalouse du principe du gouvernement local et de toutes les valeurs

qu'il représente tout en créant des moyens de coopération pour les tâches communes.

Une fois encore, ces arguments servent aussi, mais dans une autre mesure, aux francophones qui se montrent bien plus préoccupés par le manque de coordination dans la région montréalaise et la nécessité de faire davantage participer les villes prospères aux dépenses de la région. « Ces villes riches, lit-on dans *Le Devoir*, utilisent depuis un demi-siècle leur autonomie pour éluder leurs obligations normales et faire payer par les Montréalais les avantages qu'elles tirent pourtant de la grande ville et ce profitable isolement a été toléré ou encouragé jusqu'ici par le gouvernement provincial. On oppose l'égoïsme des villes satellites riches à la croissance des tâches accomplies par Montréal, d'où il est normal que celle-ci veuille récupérer une partie de ses pertes financières. »

Partant de cet arrière-plan, le journal approfondit ensuite le choix d'une solution et se rallie, dans un article de janvier 1964, à la mise en place d'une autorité supra-municipale au sein de laquelle Montréal tiendra un rôle proportionnel à son importance, donc majeur, et qui corrigera les injustices ayant cours dans le domaine fiscal. Par opposition, on s'arrête moins longuement, bien qu'on leur accorde une grande valeur, aux principes démocratiques et à l'autonomie municipale.

Est-il exagéré de conclure que le facteur ethnique a pesé dans ce débat ? Certainement pas, et diverses approches convergent pour le mettre en relief. Ce chapitre, dont le but était avant tout de vérifier son existence, montre du même coup en quoi les attitudes, comportements et objectifs sont propres à chaque groupe, conduisant à un retour qui vérifie, et explique en certains cas, les étapes précédentes de notre enquête.

Nous voici parvenu au point de conclure et peut-être aussi de dégager quelques lignes d'action.

Notre progression s'est voulue patiente et minutieuse. Dans la cueillette et l'interprétation des faits, nous nous sommes inspiré de guides éprouvés et objectifs, aussi les cheminements des chapitres précédents ont-ils le plus souvent cherché la réalité autant que possible au ras des faits et le tableau en a été dessiné trait par trait.

Le moment est venu de le considérer en son tout. Avec un peu de recul, on constate que les acquis de chaque étape s'intègrent non seulement pour fournir une meilleure image de l'objet décrit, mais encore pour permettre des interprétations et des prolongements tournés maintenant vers ce qui peut advenir. Malgré tous les constats de carence, la société canadienne-française a déjà suscité des essais variés grâce auxquels la situation montréalaise a pu être considérée sous des angles divers. L'analyste ne se trouve plus alors, évidemment, sur le terrain solide des matériaux éprouvés, mais n'a-t-il pas aussi pour tâche de les utiliser comme tremplin pour risquer des vues plus larges ? Par ailleurs, les hypothèses qu'il pose ne pourront que stimuler les débats et d'autres recherches. Si l'on excepte celles du Québec, les institutions politiques de Montréal occuperaient une place à part dans l'ensemble du Canada, et le parallèle avec la situation provinciale réapparaîtra à maintes reprises dans les pages qui suivent. D'une certaine manière, Montréal ouvrirait la voie à une évolution générale des Canadiens français, ce qui se passe à la municipalité révélant les tendances d'une transformation plus vaste.

Voici quel était l'appareil politique conçu par le groupe anglophone puis mis en place par lui. On sait dans quelle mesure la tradition britannique du gouvernement local a influencé le renouveau institutionnel intervenu au milieu du siècle dernier. Pendant plusieurs décennies, les anglophones assureront la bonne marche des institutions politiques et orienteront leur développement, à Montréal en particulier. Mais une brisure se produira. L'appareil politique

sera en effet progressivement conquis par les Canadiens français qui, grâce au long et lent progrès que nous avons décrit, semblent aujourd'hui l'occuper et l'animer presque entièrement. Certains de leurs leaders lui ont d'ailleurs, au cours du vingtième siècle surtout, imprimé une marque qui reste encore visible de nos jours. Ces premiers leaders canadiens-français participaient d'ailleurs profondément des caractéristiques propres aux leaders québécois en général pendant la même époque.

En tout état de cause, chez les conseillers élus et plus encore chez les fonctionnaires responsables de l'exécution, la base de l'administration montréalaise est actuellement canadienne-française. Les autres groupes ethniques, dans certains cas, se retirent, ce que montre un peu notre analyse du problème métropolitain, ou bien s'intègrent, mais fort lentement, en plaçant aux postes subalternes quelques-uns des leurs qui ensuite se haussent progressivement. La position de tous ces groupes demeure cependant encore assez précaire. Il y a bien possibilité pour celui qui n'est pas canadien-français de faire carrière dans la politique municipale, mais encore doit-il respecter rigoureusement certaines règles plus ou moins formelles : n'est pas élu à la mairie qui veut et ne parvient pas à tel poste administratif celui qui ne possède que la seule compétence.

Montréal aurait ceci d'exceptionnel d'avoir donné aux Canadiens français une occasion majeure de s'appropriier le pouvoir politique et de l'utiliser à leurs fins. Les cas de cette envergure sont très rares. Le développement de l'organisation politique montréalaise et l'élargissement de son appareil bureaucratique coïncident avec l'installation d'une emprise francophone de plus en plus nette. Notre étude du fonctionnarisme l'a montré : à mesure que Montréal diversifie et complète sa structure politique, la participation des Canadiens français à la direction s'élargit. Par contre, le personnel politique anglophone, dans les deux catégories que nous avons retenues, diminue progressivement. On croirait même, à quelques rares exceptions, que sa qualité s'affaiblit simultanément.

La prépondérance de la langue française n'a dans ces conditions rien d'étonnant. Une direction canadienne-française s'affirme qui assimile plus ou moins les autres éléments et voit dans Montréal l'occasion d'une influence politique majeure. Pourtant, elle n'écrase pas et rien ne permet présentement de conclure à une totale homogénéité. Cette situation s'explique, dans une large mesure, par la présence d'un environnement anglophone extrêmement puissant dont il faut tenir compte pour assurer le progrès de la cité.

Un bilinguisme réel apparaît indéniable et constitue selon nous un des traits les plus intéressants de l'organisation politique montréalaise. Une administration presque exclusivement francophone respecte pourtant, dans son travail et ses diverses activités, comme l'a montré l'analyse de quelques services, la co-existence de plusieurs groupes ethniques et des deux langues. Cette sorte de bilinguisme nous paraît particulièrement riche et en ce qu'elle s'inspire moins

de règles formelles et quelque peu abstraites : elle naît plutôt de circonstances et de demandes solidement rattachées au milieu et à la population intéressés. Ce ne sont pas les inévitables restrictions qu'apporte une aussi forte majorité qui nous paraissent significatives, mais bien plutôt la mise en place d'un système qui fonctionne bien dans la réalité. Les explications sont nombreuses; nous nous contentons ici de marquer l'évidence du fait.

Autrement dit, le système politique montréalais, pour une large part, s'élaborerait et progresserait comme s'il était situé dans un contexte essentiellement francophone. À la limite, la partie anglophone de son environnement se détournerait progressivement. L'appui (nous renvoyons ici à l'étude du phénomène électoral) est largement francophone. La structure politique de Montréal serait le fruit du jeu de certains facteurs de l'environnement, d'autres étant en voie d'être négligés.

Notre résumé a sans doute quelque chose d'excessif, mais il n'en reste pas moins que l'on est quelque peu surpris par cette réussite canadienne-française dans le domaine politique. Se trouverait-on en présence d'une exception ? Le système montréalais, qui compte parmi les plus importants au Canada, serait-il la preuve d'une accession des francophones aux mécanismes d'autorité publique ?

Ce caractère exceptionnel se remarque d'autant plus que Montréal présenterait alors, en quelque sorte, une situation inverse de celle qui prévaut au Canada où cohabitent également quelques minorités et une majorité, laquelle impose plus ou moins sa conception à l'ensemble du pays. À Montréal, une différence importante joue cependant, puisque la minorité la plus importante, celle des anglophones, peut utiliser son influence politique ailleurs, à d'autres niveaux politiques. Mais, fondamentalement, le rapport de forces semble appartenir au même type que celui qui caractérise la société canadienne.

Semblables aussi les conséquences dans les conceptions politiques et le leadership. À Montréal, l'opinion anglophone se partage entre l'apathie et l'insécurité. Autant, dans les unités qui sont siennes, elle se préoccupe de ses structures municipales propres, autant elle se désintéresse de celles de Montréal. On a pu dire que certaines municipalités formaient le rempart contre la toute-puissante voisine, ce qui ne signifie aucunement que l'on se désintéresse des affaires régionales. On vante le pluralisme et les mérites de la diversité alors que certains ont vu là les suites d'un sentiment d'impuissance et de faiblesse.

Absence de leadership aussi. Un problème général de recrutement du côté anglophone est assez évident. Un peu comme les francophones sont tentés de se retirer des affaires fédérales, les Canadiens anglais de Montréal se retirent des affaires municipales et se regroupent entre eux. Cela apparaît d'autant plus grave qu'au même moment les leaders francophones montréalais se donnent et définissent des tâches d'envergure. Le Canadien anglais, nous l'avons vu au troisième chapitre, se sent moins associé à ces entreprises. Les grandes

carrières canadiennes-anglaises sont à l'heure actuelle particulièrement rares sur la scène municipale, tant au Conseil municipal que dans le fonctionnarisme, aussi ne faudrait-il pas que les leaders canadiens-anglais, un peu comme on le demande au groupe francophone, s'arrêtent à redéfinir leur rôle sur la scène municipale ? Les mêmes qualités de fermeté, de courage et d'imagination pourront constituer ici une contribution de premier poids, ce qui suppose évidemment que les conditions pour de telles carrières soient réunies et ce ne semble pas toujours être le cas. Toute comparaison reste périlleuse et le sens des proportions ne doit pas nous échapper dans celle que nous tentons d'établir présentement. Nous préférons parler d'un certain mouvement d'idées, fait d'attitudes et de comportements qui se rapprochent bien souvent de ceux qui ont servi à qualifier des situations plus larges. Cela n'empêche pas que quelques éléments anglophones aient choisi au contraire la participation totale à la vie politique montréalaise, la rareté de ce choix confirmant précisément notre jugement.

Concevoir la situation montréalaise comme l'inverse de celle du Canada est d'autant plus tentant que des études similaires sur le gouvernement québécois semblent devoir mener à des conclusions très voisines et que cette conception va dans le sens de la définition du groupe canadien-français comme « classe ethnique » à l'intérieur du Canada. Jacques Dofny et Marcel Rioux ont discuté de la relation entre conscience de classe et conscience ethnique dans la société canadienne-française, et ce dernier remarquait récemment que la définition de la classe sociale donnée par Gurvitch s'applique particulièrement bien au groupe francophone<sup>8</sup>.

En se percevant, selon cette ligne de pensée, comme une « classe ethnique », les Canadiens français veulent s'emparer des instruments de leur progrès et redéfinir le sort des autres ethnies. En faisant siens des moyens qui jusqu'ici se trouvaient entre les mains de l'autre « classe ethnique », notamment sur le plan politique, le groupe canadien-français suivrait une démarche proche de celle qu'ont empruntée la classe bourgeoise et la classe ouvrière. Enfin, le renversement, ou, si l'on veut, cette révolution, serait surtout accentué aujourd'hui grâce à une prise de conscience non seulement plus nette mais de plus en plus large des Canadiens français, c'est-à-dire partagée par les diverses couches de la société. Dans cette perspective, Montréal se situerait à la fine pointe du changement. Par sa position capitale sur les plans économique, social, culturel, elle aurait été l'une des premières cités à connaître les résultats de cette évolution profonde et l'une des premières scènes à voir le pouvoir politique aux mains des francophones.

---

8. M. RIOUX, « Conscience ethnique et conscience de classe au Québec », dans *Recherches sociographiques*, vol. VI, n<sup>o</sup>. 1, 1965, pp. 23-32.

Cette interprétation reste bien sûr discutable. Certains pourront hésiter à employer le concept de classe dans un tel cas et d'autres objecter, ce qui nous paraît beaucoup plus important dans le cadre de cette recherche, qu'il existe une coupure profonde entre le pouvoir politique et le pouvoir économique. On sait la vogue qu'a connue et connaît encore la thèse du pouvoir politique « façade » du pouvoir économique. Les véritables influents sont ceux qui détiennent la puissance financière, les brasseurs d'affaires et les hommes politiques n'étant au mieux que leurs exécutants fidèles. Rien ne permet, dans l'état actuel de nos connaissances, d'accepter ou de refuser en bloc cette conception, et encore moins peut-être s'agissant de Montréal. Aucun élément sérieux, c'est le moins que l'on puisse dire, n'est venu en effet jusqu'ici l'infirmier ou la confirmer.

Nul ne peut nier malgré tout que le pouvoir économique à Montréal se trouvait et se trouve encore dans une large mesure entre les mains des Canadiens anglais. Sur ce point, nombreuses sont les études qui ont décrit la situation passée et démontrent à quel point elle est demeurée la même. Tout se passe comme si ceux qui détiennent la puissance financière abandonnaient le contrôle politique pour mieux asseoir leur emprise économique. On veut le voir dans l'évolution du personnel politique montréalais et on serait encore porté à le croire en notant à quelles sources Montréal, tout au moins jusqu'à ces derniers temps, puise les sommes indispensables à son développement. Il reste aussi que, dans certains conflits majeurs de la politique montréalaise, et nous faisons de nouveau allusion au problème métropolitain, le pouvoir économique paraît faciliter la résistance en se confondant, de multiples façons, avec le pouvoir politique.

Rappelons ce que nous savons de l'élite économique canadienne-française pour mieux la mettre en parallèle avec sa contrepartie politique. Si, à Montréal, cette dernière possède une assez longue histoire et des proportions imposantes, le leadership économique francophone ne s'est développé que beaucoup plus tard et, de nos jours encore, il ne constitue qu'un groupe restreint souvent mal préparé dont l'influence politique reste fort réduite. L'histoire du personnel politique montréalais semble d'ailleurs devoir corroborer cette thèse.

Nous nous trouvons donc devant une conception tout à fait différente du rôle politique de Montréal et ce qui faisait son originalité, et constituait un certain paradoxe, ne présenterait alors plus grande valeur. Plutôt que d'en faire un des centres de l'évolution, on verrait Montréal comme une espèce de prototype de l'illusion politique des Canadiens français en Amérique, lesquels croient posséder le pouvoir, offrent toutes les apparences d'un gouvernement mais, en fait, dépendent totalement d'agents économiques beaucoup moins faciles à identifier. Il manquerait à la « classe ethnique » ce qui, selon le schéma auquel cette interprétation se réfère, constitue précisément les bases de son action; aussi devrait-on parler davantage d'aliénation politique.

Entre ces deux conceptions contradictoires, quelque peu simplifiées pour les fins de la discussion, s'insère une hypothèse générale qui privilégie les notions de changement et de conflit et paraît plus juste.

Posons donc que le gouvernement montréalais, comme celui du Québec, traverse actuellement une phase de transition capitale. Le tableau, que nous venons d'esquisser, d'une « aliénation politique » des Canadiens français privés de pouvoir politique réel, aurait jusqu'à ces derniers temps été valable, mais de nouveaux conflits et heurts risquent d'apparaître dans la mesure où les leaders politiques canadiens-français entendront s'assurer un contrôle de plus en plus large de l'avenir économique de la région métropolitaine.

Il est vrai que depuis le début du siècle le pouvoir économique et le pouvoir politique ont été détenus séparément à Montréal par les deux principaux groupes ethniques, ce qu'explique la très grande dépendance dans laquelle se trouve Montréal vis-à-vis du gouvernement québécois d'abord, du contexte nord-américain ensuite. Nous avons vu que l'histoire montréalaise est faite, sur le plan économique, de tutelles et de contrôles, cependant, une transformation encore récente tend à faire de la cité une entité non pas autonome mais certainement de plus en plus apte à se diriger elle-même et à assumer de vastes responsabilités.

Cette transformation s'accompagne d'une francisation facilement visible de l'organisation politique montréalaise qui fait converger l'économique et le politique dans les mêmes mains, le politique ne contrôlant pas entièrement mais orientant largement l'économique. La direction politique, plus libre et aussi plus compétente, pourrait mieux définir ses liens économiques et, par là, fournir au Québec une zone nouvelle d'influence réelle s'inscrivant bien dans le vaste mouvement que d'aucuns semblent actuellement constater.

Premier élément de preuve : l'émergence d'une classe moyenne canadienne-française reliée à l'industrialisation, décrite par Jacques Brazeau dans un article paru en 1963 comme « moins traditionnelle, poussée par les jeunes générations, animée du désir de transformer ses institutions<sup>9</sup> ». L'histoire du personnel politique de Montréal semble appuyer également cette proposition.

Nous voulons pourtant examiner de façon beaucoup plus approfondie, grâce à des approches diverses, l'hypothèse générale du changement et, si elle s'avère exacte, la possibilité du conflit s'en trouvant du coup passablement confirmée. Un groupe, les francophones, se montre de plus en plus exigeant et cherche à innover, tandis que l'autre, les anglophones, se retire et oppose le plus souvent une fin de non-recevoir. Tout cela n'aurait aucune conséquence si chaque groupe

---

9. J. BRAZEAU, « Quebec's Emerging Middle Class », dans *Canadian Business*, vol. XXXVI, n° 3, 1963, pp. 30-40.

pouvait rester indépendant mais, et là les opinions sont tout à fait unanimes, ils sont profondément interdépendants. Aussi les compromis deviennent-ils nécessaires.

Notre hypothèse veut, en gros, qu'un groupe majoritaire ait tendance à se donner des structures qui lui soient propres même si, comme c'est le cas pour Montréal, cette aspiration se manifeste avec un certain retard. En ce cas, d'ailleurs, le changement pourrait être d'autant plus brusque et radical.

Pour nous en tenir à la situation montréalaise, on voit mal comment une majorité très nette pourrait continuer à accepter d'être régie par des institutions dirigées par d'autres et comment la transformation de celles-ci pourrait se limiter à des formes extérieures. La conception même de l'organisation politique et le domaine de son action devraient, selon nous, tomber progressivement sous la responsabilité du groupe dominant.

Dans son ouvrage déjà abondamment cité, Michel Crozier trace un parallèle qui nous semble particulièrement utile ici, se demandant, après l'avoir étudié, comment le modèle bureaucratique canadien-français est relié à l'ensemble de la société canadienne-française, et, dans la dernière partie, nous livre ses réflexions sur les trois points suivants : les traits proprement nationaux qui caractérisent toute bureaucratie; les harmoniques, comme il les appelle, du système bureaucratique, c'est-à-dire les répliques de ce type de comportements en d'autres secteurs de la vie d'une société; la place du phénomène bureaucratique dans l'ensemble de la vie sociale. Les deux premiers points retiendront surtout notre attention.

Pour lui, il y a donc relation entre les traits et comportements propres à une structure bureaucratique d'une part et les caractéristiques et valeurs de la société qui entoure cette bureaucratie d'autre part. Plus précisément, en opposant le modèle canadien-français à d'autres modèles étrangers, soviétique ou américain par exemple, il en arrive à la conclusion que trois des principaux comportements notés dans la bureaucratie canadienne-française s'expliquent par des valeurs plus générales, plusieurs traits spécifiquement canadiens-français éclairant certaines propriétés du système bureaucratique. Crozier discute donc successivement de la nature des relations interpersonnelles et inter-groupes dans l'ensemble de la société francophone, de la conception de l'autorité et, enfin, de la mentalité du Canadien français devant le changement.

Par ailleurs, il veut établir à quel point, dans une société, les modèles dits bureaucratiques ne correspondent pas seulement, comme nous venons de le mentionner, à des traits culturels ou à des valeurs, mais doivent encore être associés à d'autres modèles institutionnels. Le fonctionnement des principales institutions d'une société étant, dans une certaine mesure, identique, il tient à montrer que savoir comment est construit et se comporte le système bureaucratique canadien-français ne peut qu'aider à mieux connaître comment sont conçus

et réagissent les autres grands secteurs de l'activité canadienne-française. Il insistera sur quatre points : le système d'éducation, le mouvement ouvrier, le système politico-administratif, le système colonial. Il voit entre ces quatre domaines et la bureaucratie des correspondances remarquables qui expliquent les cas isolés et démontrent comment des changements intervenant dans l'un ne seraient pas sans répercussions sur les autres.

Adaptons, de façon assez libre nous l'avouons, cette vue à la situation montréalaise. Ainsi, disons que le jeu politique à Montréal, comme d'ailleurs dans l'ensemble de la société canadienne-française, est relié à certains comportements caractéristiques et valeurs de la société canadienne-française desquels il est tributaire. L'organisation politique de Montréal et son évolution se comprennent ainsi beaucoup mieux. De la même façon, nous pourrions constater, et c'est ce qui nous intéresse surtout pour le moment, comment tout changement dans certains secteurs ou grandes institutions de la société québécoise peut entraîner des changements ailleurs et notamment dans la vie politique de la métropole. La relation n'est certainement pas simple, mais il y a de toute évidence réciprocité entre l'influence du milieu environnant et l'évolution de la vie politique montréalaise.

À la manière de Crozier, privilégions quelques domaines pour expliquer le passé politique de Montréal et surtout vérifier la validité de l'hypothèse du changement.

Cinq points seront brièvement discutés : les idéologies politiques, les élites économiques, le système scolaire, le syndicalisme et, de façon globale, la vie politique. En dégageant une certaine concordance dans leur évolution respective, nous verrons mieux la phase que traverse actuellement la vie politique montréalaise et ce que semble devoir être son avenir.

L'entreprise n'est pas facile. Si chez Crozier, comme il l'indique d'ailleurs lui-même, elle souffre d'un manque de connaissances précises sur la société canadienne-française, cette carence est encore plus flagrante pour ce qui nous concerne. La preuve n'en est plus à faire. Au colloque tenu à Québec, en 1962, sur la situation de la recherche relative au Canada français, Fernand Dumont plaçait parmi les principaux secteurs de recherche les idéologies, le système scolaire, le pouvoir, et Guy Rocher faisait remarquer qu'une étude des élites au Canada français pourrait constituer un point stratégique d'analyse.

Nous ne minimisons pas non plus la différence qui peut exister entre l'activité politique municipale et celle d'une société plus large, et qui d'ailleurs n'est pas clairement établie bien qu'elle ait longtemps été utilisée. On peut d'ailleurs d'autant moins l'invoquer dans le cas d'une ville comme Montréal qui, par bien des aspects, connaît une vie politique d'un type très voisin de celui d'une province ou d'un État. Néanmoins, prenons acte de la faiblesse de la vie politique municipale au Canada français. Les quelques études qui existent montrent déjà à quel point nos municipalités ont été le lieu

dominant de certaines oligarchies où les groupes, si importants par ailleurs dans la vie politique moderne, sont restés très souvent inactifs et où les manifestations de l'opinion publique sont encore plus rares. En fin de compte, la vie municipale au Canada français n'a souvent été qu'une pâle caricature d'un dynamisme réel et d'une société démocratique.

L'influence de l'industrialisation et de l'urbanisation sur la société québécoise récente a trop été soulignée pour que nous n'en examinions point la portée sur la vie politique montréalaise qui occupe à coup sûr une place de choix.

Nos prochaines analyses ont une structure identique : elles opposent ce qui fut à ce qui est en train de devenir. Puisque le devenir bouleverse les secteurs mentionnés, peut-être affecte-t-il aussi la vie politique de Montréal ?

Commençons par un champ d'examen dont on s'est plu récemment à dire la signification, celui des idéologies, sur lesquelles les travaux sont nombreux. Pour ce qui nous concerne, nous nous appuierons d'abord sur l'étude de Dumont et Rocher<sup>10</sup> qui placent au coeur de leurs analyses le passage d'une conscience de soi unitaire à une reconnaissance mal avouée de la pluralité. Pour eux, le Canada français récent est avant tout marqué par la transition d'une idéologie axée sur l'ordre et la stabilité, et devant d'abord assurer la survie de l'entité ethnique, à un ensemble de conflits se manifestant aux divers niveaux de la conscience canadienne-française, que ce soit sur le plan religieux ou le plan politique.

Le rôle que ces deux sociologues dévoluent aux nouvelles élites et au leadership qu'ils voient apparaître dans la société canadienne-française actuelle touche directement notre objet. Ces élites permettront, disent-ils, de combler dans la pensée sociale les retards causés par la trop grande place donnée au national. Issues de milieux très divers, elle réorientent la pensée canadienne-française, c'est pourquoi ils les situent au centre de l'évolution globale.

Ces nouveaux leaders se situent en quelque sorte au point de jonction des structures en évolution et des nouvelles idéologies qui tendent à s'élaborer; ce sont eux qui vivent peut-être le plus intensément les conflits de leur milieu, ses frustrations et ses aspirations, ses déceptions et ses espoirs. L'étude de ce phénomène permettrait à la fois d'introduire à une meilleure connaissance des transformations qui s'opèrent dans les différents secteurs de notre population et de saisir sur le vif le processus dynamique d'élaboration d'idéologies nouvelles<sup>11</sup>.

---

10. F. DUMONT et G. ROCHER, « Introduction à une sociologie du Canada français », dans *Recherches et débats du C. C. I. F.*, Paris, 1961, pp. 13-36.

11. *Op. cit.* p. 35.

Les nouveaux leaders montréalais nous paraissent entrer tout à fait dans cette catégorie. Nous avons vu ce qui les distingue de leurs prédécesseurs et nous avons aussi noté en quoi leurs idéaux et leurs objectifs diffèrent de ceux qui avaient guidé leurs aînés.

Les changements dans les élites vont s'accompagner de modifications dans la pensée politique et sociale. Critiquant certains courants nationalistes, Léon Dion invite à examiner le processus d'adaptation à des structures nouvelles ou, du moins, nouvellement « reconnues » dans les institutions et les groupes<sup>12</sup>.

Une enquête menée en 1961 sur « Le Canada français politique vu de l'intérieur » lui a permis par ailleurs de faire ressortir l'apathie et l'insatisfaction qui se sont établies dans la pensée politique canadienne-française depuis 1867 : l'État est resté l'État fédéral seulement, donc lointain. Les Canadiens français n'auraient pas dépassé une conception égoïste et étroite de la politique, faite à la fois de mépris, d'autoritarisme et de conservatisme profond : de nombreuses explications pourraient être données de cette attitude, mais nous nous bornerons à citer celle qui se rapporte précisément à notre propos.

Parce qu'ils constituent une minorité sur le plan canadien et que pour l'ensemble ils ne détiennent pas les situations politiques générales, les Canadiens français me paraissent plus enclins que d'autres groupes à faire dépendre leurs opinions de réflexes affectifs fondés sur des frustrations et des anxiétés qui reposent justement sur l'impression qu'ils ont de constituer une minorité dans l'ensemble du pays<sup>13</sup>.

Négatif aussi un ensemble d'attitudes et de comportements qui vont de la non-acceptation de la démocratie de type britannique, remarquée par M. P. E. Trudeau, à une expression purement verbale ou rhétorique des attitudes, source d'inefficacité et de soumission.

Peut-on en déduire que, lorsqu'ils se sentiront majoritaires, la situation s'en trouvera modifiée ? Nous voilà ramené à l'histoire politique de Montréal.

Le renouveau dans les idéologies politiques est indiscutable. Ce qui apparaît presque comme une découverte du rôle de l'État québécois conduit à une conception nouvelle de toute la réalité politique. L'autoritarisme dont on a si souvent fait état n'est certes pas aussi valable pour la société canadienne-française d'aujourd'hui pas plus d'ailleurs que le conservatisme.

Le passé a donné à Montréal plusieurs leaders puissants et prestigieux, mais leur perception des « conflits, frustrations, aspirations,

---

12. L. DION, « Le nationalisme pessimiste : sa source, sa signification, sa validité », dans *Cité libre*, n° 18, novembre 1957, p. 15.

13. *Recherches sociographiques*, vol. II, nos 3-4, 1961, pp. 295-342.

déceptions et espoirs du milieu », leurs idéologies, en somme, nous paraissent assez éloignées de celles qui ont cours de nos jours. L'hypothèse d'une nouvelle classe politique montréalaise s'inscrit donc dans cette transformation des idéologies comme elle contribue à l'expliquer.

Le changement dans les élites politiques s'éclaire aussi par l'apparition de nouveaux leaders économiques. Jean-Charles Falardeau a opposé la situation traditionnelle qui a marqué notre leadership économique à l'arrivée, depuis 1945 surtout, de nouveaux hommes capables de prendre en mains et de gérer les puissances financières<sup>14</sup>.

N. Taylor avait noté, parmi les traits caractéristiques de l'homme d'affaires canadien-français, son attachement à l'entreprise de type familial, donc petite, à l'individualisme, d'où limite à l'expansion, et au caractère personnel plutôt que rationnel et efficace des relations humaines dans l'entreprise. Falardeau le rappelle pour remarquer ensuite que depuis quelques décennies les hommes d'affaires canadiens-français se sont orientés vers des conceptions plus proches du capitalisme moderne. Ils forment une catégorie sociale importante et se sont donné des attitudes et une idéologie propres où les valeurs de l'argent et de l'efficacité ont été privilégiées.

Montréal occupe évidemment une place capitale, car cette élite s'est surtout développée dans la métropole. Les nouvelles conceptions, la recherche du succès par l'efficacité et l'innovation pouvaient naturellement passer du domaine économique au domaine politique, et Falardeau appuie notre hypothèse. Si l'élite économique canadienne-française s'est pendant très longtemps totalement désintéressée de la vie politique, elle est aujourd'hui en voie d'occuper le terrain à cause surtout de son souci d'efficacité et de prospérité. Il n'y a rien ici de rigoureux et de précis, mais cela ne coïncide-t-il pas avec ce que révélait l'étude des idéologies ?

L'organisation de l'éducation est une autre institution essentielle que Crozier, on s'en souvient, avait particulièrement étudiée dans son ouvrage.

Nous voulons relever deux traits du système d'éducation canadien-français. Le rapport Parent montre que la mise sur pied d'organismes locaux d'éducation remonte à 1840, date à laquelle s'installe le régime municipal. Dans l'un et l'autre cas, on remet à la population la gestion de ses affaires. Personne n'ignore l'ampleur du renouveau actuel qui transforme les valeurs appelées à orienter le système d'éducation canadien-français. Le quatrième chapitre de la première partie du Rapport Parent porte tout entier sur la société actuelle et l'enseignement. Rappelons seulement ce qui est dit de

---

14. J.-C. FALARDEAU, « L'origine et l'ascension des hommes d'affaires dans la société canadienne-française », dans *Recherches sociographiques*, vol. VI, no 1, 1965, pp. 33-46.

l'évolution des idées où, de nouveau, le rôle des élites et de l'État se trouve mis en évidence.

La dimension même des problèmes de l'éducation oblige les élites à modifier leurs attitudes. Dans une étude que nous menons sur l'organisation de l'éducation à Montréal, plus précisément sur la Commission des écoles catholiques, nous montrons à quel point un budget qui atteint presque cent millions de dollars et touche plus de 200 000 individus a modifié en profondeur l'administration et le mode de gestion. Ce budget représentant à peu près la moitié de celui de toute l'administration montréalaise, un changement dans l'organisation du pouvoir apparaît ici indiscutable.

Nous ne voulons pas allonger inutilement la discussion de notre hypothèse, mais l'évolution du syndicalisme québécois, mise en relief par plusieurs observateurs et prise fréquemment comme point de référence par Dumont et Rocher, est à mentionner au moins succinctement. Pour ces derniers, les circonstances qui amenèrent la création, puis la déconfectionnalisation du syndicalisme, la place qu'il donne à un leadership nouveau, leur paraissent témoigner de changements plus généraux au sein de la société québécoise. En somme, le syndicalisme, aussi bien paysan qu'ouvrier, semble avoir été, de bien des façons, à l'origine du mouvement de renouveau.

Dans une étude parue récemment, G. Fortin explique comment, malgré les forces de l'ordre, le syndicalisme canadien-français est parvenu à se donner des structures d'action efficaces<sup>15</sup>. Très souvent aliéné par son travail quotidien, l'ouvrier a pendant longtemps abandonné à une oligarchie le soin de régler ses problèmes, aussi la possibilité de participer aux décisions lui est-elle demeurée pratiquement étrangère; mais la situation est en passe, une fois de plus, de se transformer. Fortin remarque que l'augmentation des travailleurs hautement spécialisés correspond à une prise de conscience de plus en plus nette entraînant la formulation d'aspirations et d'objectifs ainsi que la mise en place de mécanismes permettant de les réaliser, et « cette conscience semble conduire, dans la plupart des cas, à la recherche d'une solution de type collectif et à la recherche de nouvelles structures d'organisation sociale et politique<sup>16</sup> », ce qui correspond au sens même de notre démarche.

L'évolution du monde ouvrier, comme celle du système scolaire ou encore des élites économiques, met en évidence la volonté de diriger et le désir de définir objectifs et aspirations.

On pourrait évidemment invoquer également les modifications, non plus au niveau des idées, mais dans les processus politiques eux-mêmes, de la société canadienne-française. De très nombreux changements sont en cours qui laissent prévoir une évolution du même type.

---

15. G. FORTIN, « Milieu rural et milieu ouvrier : deux classes virtuelles », dans *Recherches sociographiques*, vol. VI, n° 1, 1965, pp. 47-60.

16. *Op. cit.*, p. 58.

Au niveau strictement municipal, d'abord, l'effort actuel pour redéfinir les structures, ce que l'on appelle communément la politique de regroupement, amènera nécessairement les leaders municipaux à posséder des compétences et à assumer des responsabilités supérieures à celles de leurs prédécesseurs, en même temps que ces postes deviendront plus accessibles; la démocratisation devrait aider un leadership nouveau et animé d'idéologies originales à s'installer au pouvoir.

L'ensemble même de l'appareil politique québécoise, dans lequel on tente d'introduire la rationalité comme en fait foi le progrès de l'appareil bureaucratique, offre des traits neufs. Les cadres administratifs, si longtemps absents, sont aujourd'hui en pressante demande. Le jeu des groupes, pour sa part abandonné à l'inertie ou à la plus complète anarchie avec la domination de quelques-uns, tend à se donner des structures d'efficacité, et la rapide multiplication d'appareils consultatifs auprès des différents ministères le montre suffisamment. Évoquons enfin les modifications dans les comportements eux-mêmes. On connaît peu la valeur réelle des efforts actuels, tant des divers partis en vue de modifier leurs structures que de ceux qui veulent donner un nouveau visage aux comportements électoraux des Québécois. Mais cela n'affaiblit en rien nos conclusions, car c'est bien l'existence de tels mouvements qui nous paraît significative.

Si ces rapides analyses ne permettent pas de prouver de façon péremptoire l'hypothèse du changement dans l'exercice du pouvoir politique à Montréal, elles la rendent cependant beaucoup plus plausible. La scène politique montréalaise deviendrait à son tour un lieu propre à l'apparition d'un certain pluralisme, à l'émergence de nouvelles élites et à la formulation d'idéologies originales. L'orientation des Canadiens français s'accroît et se diversifie — cette tendance est évidente — alors que l'inverse reste peu probable. Il serait trop aisé de faire de la position occupée par le groupe francophone à Montréal un simple trompe-l'oeil. Disons plutôt que les éléments d'une transformation capitale sont manifestes, mais qu'il est impossible de savoir comment ils seront utilisés.

L'étude de la situation à l'échelle de la société canadienne-française globale serait ici capitale, et nous avons à maintes reprises souligné la nécessité de cette référence. Les recherches en cours, aussi bien sur le gouvernement québécois et certains aspects de la vie montréalaise que sur les groupes dans la vie canadienne-française, devraient cependant permettre de compléter et de nuancer notre conclusion.

Pour revenir à une vue globale du rapport des groupes ethniques à Montréal, la nécessité d'une entente semble évidente. Un mode de coexistence paraît indispensable tout autant au niveau de la région (voir le problème métropolitain) que dans la structure de la ville elle-même, sinon l'éloignement, né d'un sentiment d'impuissance puis d'un désintéressement de plus en plus profond, est à craindre.

La forme et le contenu de cette entente ne sont pas faciles à déterminer. Si Montréal représente bien le rapport canadien inversé, la réflexion comparative devrait conduire à des conceptions plus nettes.

Nous croyons surtout qu'il est essentiel de trouver les moyens non seulement de hausser l'intérêt des Canadiens anglais pour la politique municipale, ce qui doit être l'oeuvre des deux groupes, mais de susciter un leadership capable de définir les objectifs et de prendre une place d'envergure. Ces conditions remplies, on pourra s'attaquer à l'élaboration de mécanismes précis pour donner aux Canadiens français la place qui leur revient tout en offrant aux autres groupes ethniques la possibilité d'assumer un rôle de poids. Ces mécanismes, qui semblent pour l'instant jouer en faveur de l'élément francophone, existent au niveau de la structure politique interne de Montréal; c'est bien davantage l'intérêt et le désir de participer qui manquent, ainsi que nous le soulignait, rappelons-le, le maire d'une banlieue anglophone.

Ces quelques lignes concernant le fond de la question et les orientations inspirées par nos analyses se sont voulues objectives car, s'il veut tenir compte à la fois des faits et des conditionnements qui marquent les options et les choix, le spécialiste ne peut proposer de formule simple. Nous espérons seulement que la description et l'interprétation que nous venons d'esquisser contribueront à la formulation de politiques concrètes et à leur application.

Tableaux relatifs au chapitre I

nos 1 à 7

Tableaux relatifs au chapitre II

nos 8 à 22

Tableau 1 Évolution des principaux groupes ethniques dans l'île de Montréal, de 1871 à 1961 (en pourcentages)\*

Groupe ethnique	1871	1881	1901	1911	1921	1931	1941	1951	1961
Français	60,3	62,1	63,9	62,7	60,7	60,2	62,6	63,8	62,0
Anglais	38,1	35,2	33,7	26,2	27,3	26,3	24,2	22,2	18,1
Autres	1,6	2,7	2,4	11,1	12,0	13,5	13,2	14,0	19,9

\* Nous voulons remercier ici l'abbé Norbert Lacoste. Ces chiffres sont tirés de son livre, *Les caractéristiques sociales de la population de Montréal*, Montréal, 1958, ainsi que d'une analyse du même type qu'il a complétée en 1964.

Tableau 2 Répartition des Italiens dans la ville de Montréal selon les districts électoraux municipaux

<i>Nord de la ville</i>	Nombre	%
Villeray	13 990	18,02
Saint-Édouard	7 835	11,27
Laval	7 782	9,68
Ahuntsic	14 223	16,88
<i>Centre de la ville</i>		
Saint-Louis	6 052	7,22
Sainte-Anne	3 695	5,47
Saint-Henri	9 855	11,63

La répartition des Italiens, groupés dans 7 des 15 districts montréalais, forme un demi-cercle à peu près continu aux confins nord et ouest de Montréal; ils sont quantité négligeable dans les autres districts et dans les autres municipalités de l'île.

Sous l'ancienne carte électorale de Montréal, on les trouvait dans les districts nos 6 et 11 qui en comptaient respectivement 25 176 et 16 905, soit 20,8 et 9,51 %, ainsi que dans les districts nos 1, 3, 5 et 9 qui en groupaient de 5 000 à 8 000, soit 5 à 8 %.

En 1961, ils étaient 79 841 dans Montréal, soit 6,7 %, et 101 466 sur l'ensemble de la zone métropolitaine, soit 4,8 %.

Tableau 3 Répartition en groupes d'âges de la population de Montréal selon l'origine ethnique - 1951 (en pourcentages)

Groupe d'âge	Canadiens français	Canadiens anglais
0 - 4 ans	10,6	8,6
5 - 9 ans	8,9	6,7
10 - 14 ans	7,1	5,3
15 - 19 ans	7,8	5,8
20 - 24 ans	9,4	7,8
25 - 34 ans	17,6	16,9
35 - 44 ans	14,7	15,5
45 - 54 ans	11,0	13,1
55 - 64 ans	7,2	10,3
65 - 69 ans	2,4	3,9
70 et plus	3,4	5,8

Tableau 4 Nombre de fonctionnaires par service de la fonction publique de Montréal - 1964

---

Service	Nombre de fonctionnaires
Police	3 476
Travaux publics	2 649
Incendies	2 544
Voie publique	1 844
Parcs	858
Finances	617
Santé	529
Bien-être social	381
Estimations	319
Permis et inspection	296
Achats et magasins	192
Circulation	183
Secrétariat	176
Contentieux	152
Urbanisme	120
Personnel	65
Direction des services*	55
Vérification	29
Service civil	19
Révision des estimations	16
Total	14 520

---

\* Appelée maintenant Bureau du secrétaire administratif.

Tableau 5 Dépenses des services de la fonction publique de Montréal - 1963-1964

---

Service	Dépenses
Police	\$ 21,214,238
Voie publique	20,771,676.
Travaux publics	19,325,700.
Incendies	13,893,259.
Parcs	8,572,716.
Finances	5,592,952.
Bien-être social	3,824,320.
Santé	3,648,922.
Estimations	2,130,463.
Secrétariat	1,955,675.
Permis et inspection	1,735,175.
Urbanisme	1,331,305.
Contentieux	1,190,245.
Achats et magasins	1,049,796.
Circulation	631,947.
Direction des services	551,980.
Personnel	355,439.
Vérification	217,352.
Service civil	140,353.
Révision des estimations	131,570.

---

Tableau 6 Caractéristiques de quelques banlieues de Montréal - 1961

---

Banlieue	Population	% des citoyens d'origine bri- tannique	% des citoyens francophones
Ville Mont-Royal	21 182	49,2	49,7
Westmount	25 012	55,7	47,6
Montréal-Ouest	6 446	71,1	25,9
Hampstead	4 557	46,7	39,9
Dorval	18 592	56,8	42,2
Pointe-Claire	22 709	71,0	28,6
Beaconsfield	10 064	68,7	26,6
Baie d'Urfé	3 549	76,5	25,4
Senneville	1 262	58,3	50,6
Côte-Saint-Luc	13 266	20,2	35,2

---

Tableau 7 Liste des municipalités incorporées, à des époques variées, en tant que cités

---

Westmount	1873
Ville Mont-Royal	1912
Montréal-Ouest	1897
Pointe-Claire	1911
Côte-Saint-Luc	1951
Dorval	1903
Outremont	1895
Verdun	1873

---

Il est extrêmement intéressant d'étudier les caractéristiques socio-économiques de la population de l'ouest montréalais. Le nord, l'est et le sud-ouest de l'île de Montréal sont formés de municipalités dont la population est sensiblement du même type que celle de la métropole : Verdun, Lachine, Anjou ou Montréal-nord forment des appendices naturels possédant les mêmes caractéristiques que Montréal quant aux revenus, groupes ethniques, langues officielles et religions.

Au contraire, l'ouest de Montréal est composé de municipalités caractérisées par un fort pourcentage de citoyens d'origine britannique et une faible proportion de francophones qui jouissent d'un revenu très élevé et d'un haut niveau d'instruction.

Cette partie de l'île englobe les municipalités de Ville Mont-Royal, Côte-Saint-Luc, Westmount, Hampstead, Montréal-Ouest, Dorval, Pointe-Claire, Beaconsfield, Baie d'Urfé et Senneville.

Tableau 8 Profession des conseillers municipaux de Montréal  
- 1944-1965

---

Profession	Nombre	%
Professionnels	71	24,6
Administrateurs	53	18,3
Semi-professionnels	8	2,8
Petits administrateurs	122	42,2
Collets blancs	11	3,8
Ouvriers spécialisés	15	5,2
Ouvriers non spécialisés	4	1,4
Rentiers	5	1,7

---

Tableau 9 Profession des conseillers municipaux de Montréal selon l'origine ethnique - 1944-1965  
(en pourcentages)

Profession	Tous les conseillers	Canadiens français	Canadiens anglais	Juifs	Italiens
Professionnels	24,6	24,5	25,0	40,0	-
Administrateurs	18,3	16,5	25,0	10,0	-
Semi-professionnels	2,8	2,5	4,0	-	-
Petits administrateurs	42,2	45,5	32,0	40,0	7,5
Collets blancs	3,8	3,5	5,0	-	-
Ouvriers spécialisés	5,2	6,0	2,5	-	2,5
Ouvriers non spécialisés	1,4	1,0	2,5	-	-
Rentiers	1,7	0,5	4,0	10,0	-

Tableau 10 Niveau d'instruction des conseillers municipaux de Montréal selon l'origine ethnique - 1944-1965 (en pourcentages)

Niveau d'instruction	Tous les conseillers	Canadiens français	Canadiens anglais	Juifs	Italiens
Primaire	11,5	13,2	8,0	0	0
Secondaire	30,5	34,4	24,3	16,6	66
Supérieur	58,0	52,4	67,7	83,4	33

Tableau 11 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal élus et nommés - 1944-1965 (en pourcentages)

	Conseillers élus	Conseillers nommés
Canadiens français	73	61
Canadiens anglais	20	39
Juifs	5	-
Italiens	2	-

Tableau 12 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal de la classe C et des associations - 1940-1960

Association	Canadiens français	Canadiens anglais
Université de Montréal	4	-
Chambre de commerce	4	-
Chambre de commerce des jeunes	6	-
Ligue des propriétaires	7	-
Associations des marchands détaillants - Fédération des services de détail	9	-
Conseil des métiers et du travail	6	1
Confédération des syndicats nationaux	7	2
Association des manufacturiers canadiens	3	5
Ligue du progrès civique	3	5
Comité des citoyens	2	7
Board of Trade	2	8
Junior Board of Trade	1	4
McGill University	1	7

Tableau 13 Répartition des groupes ethniques dans les districts électoraux actuels de Montréal (en pourcentages)

District électoral	Canadiens français	Canadiens anglais	Autres
1. Saint-Jacques	93,3	2,5	4,2
2. Papineau	91,2	3,7	5,1
3. Maisonneuve	91,0	5,1	3,9
4. Mercier	79,5	9,7	10,8
5. Saint-Édouard	79,1	4,6	16,3
6. Rosemont	77,4	10,5	12,1
7. Saint-Henri	75,2	12,9	11,9
8. Ahuntsic	75,1	3,8	21,1
9. Laval	74,1	8,5	17,4
10. Sainte-Anne	60,8	19,0	20,2
11. Villeray	56,0	10,3	33,7
12. Saint-Louis	52,3	7,1	40,6
13. Côte-des-Neiges	34,2	28,8	37,0
14. Notre-Dame-de-Grâce	22,0	49,6	28,4
15. Snowdon	22,2	26,8	51,0
16. Rivière-des-Prairies	94,5	2,1	3,4
17. Saraguay	47,6	42,9	9,5

Tableau 14 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal élus - 1944 et 1962

Année	Nombre de conseillers			Total
	D'origine britannique	D'origine française	D'une autre origine	
1944	16	48	2	66
1947	15	49	2	66
1950	15	47	4	66
1954	12	47	7	66
1957	8	49	9	66
1960	12	48	6	66
1962	6	34	5	45

Tableau 15 Origine ethnique des conseillers municipaux de Montréal - 1944-1960

Quartier municipal	1944		1947		1950		1954		1957		1960	
	C.F.	C.A.										
1 -	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-	5	-
2 -	1	5	2	4	2	4	2	4	4	2	3	3
3 -	2	4	3	3	2	4	2	4	1	5	1	5
4 -	2	4	1	5	1	5	3	2	2	1	1	3
5 -	1	3	1	3	1	3	1	2	2	-	4	-
6 -	6	-	6	-	5	-	3	1	4	-	5	-
7 -	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-
8 -	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-
9 -	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-
10 -	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-
11 -	6	-	6	-	6	-	6	-	6	-	5	1

N.B. : Étant donné leur très petit nombre, nous n'avons pas tenu compte ici des conseillers d'origine juive ou italienne.

Tableau 16 Répartition, en nombre et en pourcentages, des fonctionnaires dans les services municipaux de Montréal<sup>1</sup>

Service	Nombre	%
Police	3 476	23,94
Travaux publics	2 649	18,24
Incendies	2 544	17,52
Voie publique	1 844	12,70
Parcs	858	5,91
Finances	617	4,25
Santé	529	3,64
Bien-être social	381	2,62
Estimations	319	2,20
Permis et inspection	296	2,04
Achats et magasins	192	1,32
Circulation	183	1,26
Secrétariat	176	1,21
Contentieux	152	1,05
Urbanisme	120	0,83
Personnel	65	0,45
Direction des services	55	0,38
Vérification	29	0,20
Service civil	19	0,13
Révision des estimations	16	0,11
Tous les services	14 520	100,00

Tableau 17 Répartition, en nombre et en pourcentage, des fonctionnaires municipaux de Montréal selon le niveau hiérarchique

---

Niveau hiérarchique	Nombre	%
1	61	0,42
2	137	0,94
3	40	0,28
4	196	1,35
5	710	4,89
<u>6</u>	<u>1 350</u>	<u>9,30</u>
Total 1 à 6	2 494	17,18
7	8 449	58,19
8	3 577	24,63
Grand total	14 520	100,00

---

Tableau 18 Répartition des salaires dans la fonction publique de Montréal

Catégorie	Nombre	%
\$ 2 000	352	2,42
3 000	1 547	10,65
4 000	3 848	26,50
5 000	5 451	37,54
6 000	1 888	13,00
7 000	670	4,61
8 000	233	1,61
9 000	202	1,39
10 000	121	0,83
11 000	49	0,34
12 000	56	0,39
13 000	30	0,21
14 000	17	0,12
15 000	8	0,06
16 000	4	0,03
17 000	3	0,02
18 000	7	0,05
19 000	4	0,03
20 000 et plus	5	0,03
rejetés	25	0,17
Total	14 520	100,00

Tableau 19 Répartition, en nombre et en pourcentage, des fonctionnaires municipaux de Montréal selon l'âge

Catégorie	Nombre	%
1890-1899	283	1,95
1900-1909	1 293	8,90
1910-1919	2 704	18,62
1920-1929	3 795	26,14
1930-1939	4 410	30,37
1940-1949	1 989	13,70
rejetés	46	0,32
Total	14 520	100,00

Tableau 20 Répartition, en nombre et en pourcentage, des fonctionnaires municipaux de Montréal selon le service et l'origine ethnique

Service	Canadiens français		Canadiens anglais		Canadiens italiens		Autre origine	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Police	3 165	23,61	152	36,71	50	14,71	109	30,11
Incendies	2 410	17,98	88	21,26	27	7,94	19	5,25
Travaux publics	2 308	17,22	74	17,87	135	39,71	132	36,46
Voie publique	1 728	12,89	39	9,42	68	20,00	9	2,49
Parcs	759	5,66	17	4,11	26	7,65	56	15,47
Finances	596	4,45	11	2,66	8	3,35	2	0,55
Santé	513	3,82	8	1,93	3	0,88	5	1,38
Bien-être social	363	2,71	5	1,21	7	2,06	6	1,66
Estimations	312	2,33	6	1,45	0	0,00	1	0,28
Permis et inspections	291	2,17	0	0,00	5	1,47	0	0,00
Achats et magasins	184	1,37	1	0,24	5	1,47	1	0,28
Circulation	177	1,32	2	0,48	3	0,88	1	0,28
Secrétariat	175	1,31	1	0,24	0	0,00	0	0,00
Contentieux	143	1,07	7	1,69	1	0,29	1	0,28
Urbanisme	99	0,74	2	0,48	0	0,00	19	5,25
Personnel	64	0,48	0	0,00	1	0,29	0	0,00
Direction des services	55	0,41	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Vérification	29	0,22	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Service civil	18	0,13	1	0,24	0	0,00	0	0,00
Révision des estimations	15	0,11	0	0,00	0	0,00	1	0,28
Total	13 404		414		340		362	

Tableau 21 Niveau hiérarchique des fonctionnaires municipaux de Montréal selon leur origine ethnique

Niveau hiérarchique	Canadiens français		Canadiens anglais		Canadiens italiens		Autre origine	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1 à 6	2 223	16,60	136	32,85	42	12,35	93	25,69
7	7 985	59,58	190	45,89	99	29,12	175	48,34
8	3 196	23,84	88	21,26	199	58,53	94	25,97
Total	13 404		414		340		362	

Tableau 22 Cheminement comparé des demandes d'emploi des Canadiens français et des Canadiens anglais, selon leur catégorie professionnelle, à la fonction publique de Montréal

	Demandes		Admissibles		Présents		Aptes		Engagés	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Professionnels	1 364	100	1 004	73,6	963	70,6	372	63,9	302	22,1
Semi-professionnels et techniciens	6 746	100	3 991	59,2	3 228	48,0	1 166	17,3	714	10,6
Non-spécialisés, sauf policiers et pompiers	23 513	100	18 638	79,3	14 654	62,4	4 519	19,2	3 071	13,1
Non-spécialisés, y compris policiers et pompiers	45 080	100	29 048	64,4	21 387	47,4	9 074	20,1	6 204	13,7
Total	53 190	100	34 043	64,0	25 578	48,1	11 112	20,9	7 220	13,6

N.B. : Il est impossible de trouver des chiffres précis pour les professionnels par étape d'élimination, car depuis environ 1955 il n'y a plus d'examen pour cette catégorie. Les chiffres que nous possédons concernent des résultats antérieurs, c'est-à-dire lorsqu'il y avait élimination. Actuellement, tout professionnel qui possède les diplômes et les qualifications requises est placé d'office sur la liste d'aptitude.