

**LES NOUVELLES TENDANCES
DANS LE DOMAINE MUNICIPAL AU QUÉBEC :
CHANGER ET... RECHANGER LES FAÇONS DE FAIRE POUR MIEUX
SERVIR LES CITOYENS**

**Mathieu RIVARD (INRS-UCS),
Serge BELLEY (ÉNAP), Laurence BHERER (Université Laval),
Jean-Pierre COLLIN (INRS-UCS) et Pierre J. HAMEL (INRS-
UCS)**

Groupe de recherche sur l'innovation municipale

**Texte présenté au colloque «Les municipalités au Québec et au Canada :
d'administration locale à véritable ordre de gouvernement? », Saguenay, Université
du Québec à Chicoutimi, 10 mai 2005**

Table des matières

Table des matières	2
Les nouvelles tendances dans le domaine municipal au Québec : Changer et...	
Rechanger les façons de faire pour mieux servir les citoyens	3
Les communautés métropolitaines.....	4
Les fusions de municipalités locales.....	6
Les arrondissements.....	6
Les municipalités régionales de comté	7
Le Contrat de ville	8
Le Pacte fiscal.....	10
Le recours aux décrets	11
II. Les réformes de 2003 : Rchanger les façons de faire.....	12
L'évolution des ministères des régions et des Affaires municipales au cours des dernières années	13
Le ministère du Développement économique et régional et Recherche.....	13
Les conférences régionales des élus	14
Les défusions et le conseil d'agglomération.....	15
III. La modernisation de l'appareil d'État, une « nouvelle » conception du rôle de l'État au Québec.....	17
Les principaux projets de loi.....	17
Les étapes à venir.....	21
IV. Les innovations municipales.....	24
Quelques exemples de nouvelles pratiques.....	27
Les services publics en lignes	28
La démocratie locale	29
Conclusion	30
Médiagraphie	32

Les nouvelles tendances dans le domaine municipal au Québec : Changer et... Rechanger les façons de faire pour mieux servir les citoyens

Le moins que l'on puisse dire est que les dernières années ont été mouvementées sur la scène municipale québécoise. Entre les fusions forcées de municipalités imposées par le gouvernement péquiste auxquelles le gouvernement libéral qui lui a succédé a répliqué par les défusions de certaines de ces municipalités, à peine quatre années se sont écoulées. Entre temps, on a aussi pu assister à la création de nouvelles structures : des communautés métropolitaines à Montréal et Québec; des arrondissements dans sept grandes villes, des conseils d'agglomération sur le territoire des villes où il y a défusion et des conférences régionales d'élus dans les régions administratives.

En plus des réformes sur les structures, le gouvernement du Québec s'est aussi intéressé, dans un deuxième temps, aux programmes et politiques relatifs aux affaires municipales. Les travaux sur la renégociation du pacte fiscal et les démarches entourant les discussions sur la décentralisation illustrent bien l'état de l'agenda en cette matière. Mais l'innovation n'a pas été qu'institutionnelle. En somme, cette première phase de réformes, mis à part le Pacte fiscal et le contrat de ville de Montréal, a essentiellement porté sur les structures, alors qu'on le verra, la deuxième série de réformes portera quant à elle davantage sur les programmes. Au cours des dernières années, les municipalités ont également évolué dans leur façon d'offrir des services aux citoyens. Nous verrons, à titre d'exemple, comment certaines municipalités ont profité des nouvelles possibilités qu'offre Internet pour dispenser certains services.

I. Les réformes de 2000 : « Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens » (Livre blanc, 2000)

Le monde municipal a fait l'objet au début des années 2000, d'une série de réformes audacieuses. Quatre grands pans de la réforme pilotée par le ministère des Affaires

municipales et de la Métropole ont particulièrement changé le portrait de l'organisation municipale au Québec : la mise en place de communautés métropolitaines à Montréal et Québec, les fusions de municipalités locales, la création d'arrondissements dans les grandes villes ainsi que le renforcement des municipalités régionales de comté.

Les réformes des années 2000 s'inscrivent dans la suite d'un processus de réflexion stratégique sur l'organisation territoriale à Montréal et au Québec. Parmi les principaux groupes de travail dont les recommandations ont inspiré la ministre Louise Harel et le gouvernement du Québec, notons le Groupe de travail sur Montréal et sa région en 1993 (Rapport Pichette), la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales en 1999 (Rapport Bédard) et le Groupe de travail sur les municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural en 2001 (Rapport Ruest-Jutras et Nicolet). Bien qu'il reprenne un certain nombre des recommandations issues des différents rapports parus avant lui, le Livre blanc demeure le catalyseur de cette vaste entreprise de réorganisation municipale. Le Livre blanc appuie sa réforme sur le postulat que la trop grande fragmentation des agglomérations urbaines est source d'inconvénients importants : « coordination déficiente, difficulté de prendre en charge des enjeux excédant un territoire restreint, une concurrence stérile, des dédoublements entraînant une sous-utilisation des équipements... » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000). Afin de remédier à la situation, la ministre propose deux volets à sa réforme, d'une part, le renforcement des agglomérations urbaines et des MRC et, d'autre part, la fusion de municipalités locales (Rivard, Tomàs et Collin, 2004, p. 26).

Les communautés métropolitaines

Inspiré par les travaux des différents groupes de travail et commissions ainsi que probablement par les expériences étrangères, le gouvernement du Québec met en place des communautés métropolitaines dans les régions de Montréal en 2001 et de Québec en 2002. Les communautés métropolitaines sont des instances dotées de compétences de planification, de coordination et de financement dans des champs de compétence stratégiques et de portée supra-locale. Après avoir considéré ou du moins étudié la possibilité de mettre en place des organismes se rapprochant davantage du modèle du

gouvernement métropolitain, inspiré des cas de figure souvent évoqués de Portland dans l'Oregon et de Stuttgart en Allemagne, le gouvernement opta pour une structure plus « légère » (OCDE, 2004, p. 103). Outre des responsabilités limitées à la planification et à la coordination, les communautés métropolitaines sont dirigées par un conseil et un comité exécutif où siègent les élus strictement des municipalités membres et n'ont aucune fiscalité propre.

En fait, le modèle des communautés métropolitaines ressemble davantage à ce que l'on retrouve dans la région de Vancouver, à la différence que le Greater Vancouver Regional District (GVRD) a aussi des responsabilités en matière de gestion et de prestation de certains services publics; c'est le cas notamment pour la distribution de l'eau potable et le traitement des eaux usées. Alors que dans le cas des instances métropolitaines de Montréal et de Québec, le gouvernement a préféré laisser aux municipalités locales le soin de prendre en charge la prestation des services publics, quitte à ce qu'on assiste à la multiplication des régies intermunicipales et autres types d'entente entre administrations municipales au sujet d'une prise en charge conjointe de certains services.

Du point de vue des innovations, un des aspects intéressant relatif aux communautés métropolitaines dans le cas du Québec est justement une approche qui prend en compte le territoire complet de la région fonctionnelle des agglomérations de Québec et de Montréal. C'est en effet le premier exercice de planification à l'échelle de la région métropolitaine. Les responsabilités des communautés métropolitaines étaient auparavant – et le sont toujours ailleurs au Québec – prises en charge par les municipalités régionales de comté (MRC) pour ce qui est de la planification de l'aménagement, notamment, ou par les municipalités locales pour ce qui est de la plupart des autres compétences. L'objectif derrière tout ça est d'améliorer la coordination des politiques mises en œuvre par les différents acteurs présents sur le territoire des régions métropolitaines de façon à enrayer ou du moins limiter la compétition jugée non-productive, en matière de développement économique. D'autant plus que le territoire municipal québécois est caractérisé par une fragmentation considérable et par un nombre important d'institutions.

Les fusions de municipalités locales

Les fusions forcées de municipalités locales décrétées par le gouvernement ont sans doute été l'aspect de la réorganisation qui fit le plus de bruit et qui provoqua un fort sentiment de mécontentement chez la population de certaines municipalités visées par ces mesures. Bien qu'on associe souvent le début de l'épisode des fusions municipales avec l'entrée en vigueur de la Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (projet de loi 170), c'est vraiment la Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale (projet de loi 124) qui vient changer les règles du jeu pour les municipalités situées en dehors des grandes agglomérations. En clair, avec la sanction de la loi 124 en juin 2000, « le gouvernement provincial s'octroie le pouvoir de décréter les regroupements qu'il juge à propos de réaliser » (Collin, 2002). Cette loi allait servir de canevas pour les décrets menant aux fusions de municipalités hors des régions métropolitaines du Québec, comme ce fut le cas, par exemple, à Sherbrooke, Saint-Jérôme, Trois-Rivières, Shawinigan et Saguenay.

Dans le cas des agglomérations de Québec, de Montréal et en Outaouais, la création de cinq grandes villes est le résultat de la maintenant célèbre loi 170. En plus de définir les conditions de mise en place des nouvelles villes ainsi que le mandat des comités de transition chargés d'assurer le passage vers les nouvelles grandes villes, la loi 170 contient également les nouvelles chartes des villes fusionnées. C'est également cette loi qui précise le partage initial des compétences entre les administrations centrales et leurs arrondissements, dans les villes où des arrondissements ont effectivement été créés. Dans l'ensemble du Québec, c'est un total de 242 municipalités qui furent regroupées pour former 42 nouvelles villes (Rivard, Tomàs et Collin, p. 31).

Les arrondissements

Afin d'assurer une certaine « reconstitution de la vie démocratique au niveau municipal » (Collin et Robertson, 2003, p.815), le législateur a décidé d'inclure dans sa réforme, la création d'arrondissements dans sept grandes villes visées par la réforme. Dirigés par un conseil élu, les arrondissements se sont vus attribuer des compétences en matière de

services de proximité¹. Déjà relativement importantes pour des structures inframunicipales, les conseils d'arrondissements à Montréal, Longueuil et Québec bénéficient maintenant d'une plus grande de marge de manœuvre dans leurs champs de compétences. Cette démarche de décentralisation de pouvoirs au profit des arrondissements s'inscrivait dans le cadre d'une tentative d'assurer la viabilité de la réorganisation municipale malgré la forte opposition aux fusions.

Les municipalités régionales de comté

Le gouvernement s'est également penché sur le cas des municipalités régionales de comté (MRC). En effet, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole a procédé à une révision réclamée depuis quelque temps déjà, du palier supralocal qui a notamment fait passer le nombre de MRC de 95 à 86². Dans un premier temps, la ministre Harel a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier le fonctionnement des MRC dites mixtes. Ce groupe de travail dirigé par deux maires de municipalités, Francine Ruest-Jutras (Drummondville) et Roger Nicolet (Austin), a formulé des recommandations en lien avec le fonctionnement de 28 des 86 MRC qui ont la particularité d'être à la fois urbaine et rurale³. Les recommandations du groupe de travail ont mené à un certain réaménagement des structures décisionnelles des MRC. Une des principales recommandations visait à diminuer l'influence de la ville centre dans le processus de décision de la MRC à la fois rurale et urbaine.

À peu près au même moment le gouvernement introduisait pour la première fois, la possibilité d'élire le préfet au suffrage universel. Dans un premier temps, les réformes ont mené à la possibilité d'élire le préfet des MRC à caractère rural. Cette mesure a été élargie en 2002 à toutes les MRC à l'exception de celles situées en totalité ou en partie sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 2004, p. 25). Sanctionnée en décembre 2002, la *Loi*

¹ Les compétences des arrondissements sont dans les champs de compétence suivants : Règlements de zonage; parcs locaux; soutien financier aux organismes de développement économique local et communautaire; enlèvement des déchets et voirie locale (Rivard, Tomàs et Collin, 2004, p. 17).

² On compte également 14 villes qui disposent des compétences des MRC.

³ C'est-à-dire comprenant une ville ou une agglomération urbaine d'au moins 10 000 habitants avec en périphérie, un certain nombre de municipalités rurales.

modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté (projet de loi 77) accorde aussi aux MRC situées hors du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, de nouvelles compétences en matière de gestion des cours d'eau municipaux, de planification du développement, de logement social et de parcs régionaux. Les MRC se sont aussi vu octroyer la possibilité de désigner des équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal et d'établir des modalités de financement de gestion à l'image de la compétence octroyée aux communautés métropolitaines⁴.

Le Contrat de ville

Sans doute la dernière de cette première série de réformes mises en place par le gouvernement du Parti québécois est celle du contrat de ville de Montréal. Il s'agit là d'une nouveauté d'un tout autre type qui, pour une fois, ne vient pas modifier les structures en place. Dans l'esprit du ministère, les contrats de ville devaient à l'origine s'adresser aux huit grandes villes du Québec et éventuellement à la Communauté métropolitaine de Montréal (Boisclair, 2002, p. A3), mais faute de temps et vu le manque d'intérêt du gouvernement qui a pris le pouvoir en avril 2003, seule Montréal a réellement bénéficié de cette mesure. Notons toutefois que le contrat avec la Ville de Québec avait également été signé peu de temps avant les élections d'avril 2003. En plus du maire de Montréal et du ministre des Affaires municipales et de la Métropole, les membres du conseil des ministres et le Premier ministre ont aussi signé le document. À la différence du cas de Montréal, le contrat de ville de Québec n'a jamais été mis en œuvre, le nouveau gouvernement ayant décidé de ne pas respecter l'entente. La Ville de Longueuil, notamment, devait aussi signer un contrat avec le ministère des Affaires municipales, mais la démarche ne fut jamais concrétisée. Le contrat de ville pour Montréal fut signé le 30 janvier 2003.

⁴ Il s'agit, dans le cas de la Communauté métropolitaine de Québec, d'une compétence facultative qui n'a pas encore été exercée jusqu'à maintenant. Dans le cas de Montréal, quatre équipements font l'objet d'un financement métropolitain.

Le contrat de ville est décrit comme un « [...] outil novateur et structurant qui redéfinit, élargit et modernise le partenariat établi de longue date entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal » (Contrat de ville, 2003, p. 8). Mise sur pied peu après la création de contrats de performance pour les centres hospitaliers et les universités et inspirées des différents mécanismes de contractualisation français, la démarche des contrats de ville avait comme objectif « d'alléger le contrôle du gouvernement et de transférer aux municipalités l'administration de certains programmes » (Boisclair, 2002, p.C9).

Pour la première fois, les différentes ententes entre dix ministères du gouvernement québécois et la Ville de Montréal ont été rassemblées au sein d'un seul document qui précisait les objectifs à remplir pour les signataires. Ces objectifs sont présentés dans le document dans leur contexte et sont suivis des engagements précis pris par les partenaires concernés. L'ensemble des mesures comprises dans le contrat de ville de Montréal représente 1,4 milliard\$, et là-dessus 587 millions \$ sont associés à de nouveaux programmes. Compte tenu de la situation financière contraignante des municipalités et particulièrement des grandes villes québécoises, l'argent neuf que cela représentait pour Montréal devenait d'autant plus intéressant.

Au-delà des engagements écrits et d'une promesse d'une plus grande autonomie de gestion pour la ville, le maire et les élus furent certainement séduits par les montants en jeu dans un contexte où les finances de la ville étaient particulièrement tendues. Selon Divay et Séguin, l'objectif premier du contrat de ville est d'atténuer les problèmes financiers résultant principalement du traitement inadéquat des régimes de retraite et du sous financement chronique des infrastructures (Divay et Séguin, 2003, p. 832). En effet, à titre d'indication, une étude de l'UMQ et du Conference Board of Canada estime que les municipalités ont accumulé des retards en matière d'investissement dans les infrastructures de l'ordre de 15 milliards \$ (UMQ et Conference Board of Canada, 2003, p. 38).

Après à peine deux ans, on peut déjà dire que le projet de contrat de ville connaît des ratées qui sont jusqu'à un certain point attribuables à une absence de volonté politique de

la part du gouvernement provincial. En fait, le gouvernement du parti libéral n'a jamais voulu s'engager de façon aussi convaincante envers les grandes villes et surtout, envers Montréal. Dans le contexte de la défusion ou « démembrement » des villes issues de la réforme de 2000, le temps était peut-être mal choisi pour implanter une nouvelle façon de concevoir les relations entre les grandes villes et le gouvernement provincial. L'incertitude autour du contrat de ville qui perdure depuis le changement de gouvernement et le non-respect de certaines clauses empêchent de faire une évaluation complète de l'expérience. En fait, ce qui peut porter à confusion dans le cas du contrat de ville, c'est justement le terme contrat. La formule de contrat de ville, tel qu'on l'a présenté au Québec et en France, est davantage une entente intégrée qu'un véritable contrat. Le rapport de force entre les signataires et l'absence de réels incitatifs ou de mécanismes de contraintes fait en sorte qu'il y a peu de conséquences associées au non-respect des engagements, surtout pour ce qui est du gouvernement (OCDE, 2004, p. 132). À Montréal, en particulier, on est à la recherche de façons de pouvoir inclure, de manière directe, le gouvernement fédéral dans une formule similaire (Déclaration du GV 22, 2004) et peut-être même l'étendre au territoire de la région métropolitaine comme c'est maintenant le cas en France (DATAR, 2004).

Le Pacte fiscal

Bien qu'il s'agisse d'une innovation intéressante en ce qui concerne les relations entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, le contrat de ville s'inscrit en fait dans la suite de la ratification du Pacte fiscal de 2000. Le Pacte fiscal est une entente survenue entre les municipalités québécoises, représentées par leurs associations, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et, dans une moindre mesure, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et le gouvernement du Québec. L'entente prévoit différentes mesures qui permettent aux municipalités de récupérer environ 75% des sommes que le gouvernement leur avait retirés durant les dernières années dans le cadre de la rationalisation des finances publiques et de la poursuite du déficit zéro des années 1990.

Parmi celles-ci, notons le remboursement, par le gouvernement des paiements tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux et de

l'éducation. Le Pacte comprend également une série de dispositions administratives que réclamaient les municipalités depuis un certain temps déjà. On n'a qu'à penser à l'établissement d'un mécanisme d'ajustement des valeurs au rôle d'évaluation et au resserrement des critères d'exemptions exigibles par les organismes à but non lucratif.⁵

Dans l'ensemble, on remarque que les municipalités ne furent pas enthousiastes outre mesure par le déroulement des négociations et par le contenu du pacte fiscal. L'accord fut ratifié par 87% des 400 municipalités représentées. Les élus auraient plutôt souhaité récupérer la totalité du montant de 2 milliards de dollars qu'ils affirment s'être fait soutirer par le gouvernement au cours des 15 dernières années. Au lieu de cela, ils ont dû se contenter de 1,5 milliard de dollars. Une somme importante certes, mais qui représente environ 100 millions de moins que ce que le gouvernement est allé chercher d'autorité chez les municipalités, chaque année pendant trois ans, dans la foulée de la course au déficit zéro (Hamel, 2002). Toutefois, on pouvait lire dans les entrevues réalisées avec les élus de la *Table Québec-municipalités* - cette structure de concertation où siègent des représentants des administrations municipales et du gouvernement du Québec - qu'ils avaient le sentiment d'avoir obtenu le maximum dans les circonstances.⁶

Le recours aux décrets

Ce qui distingue la partie « péquiste » (2000-2003) de la partie « libérale » (2003-...) de la réforme est le fait qu'elle a porté essentiellement sur les structures. Le gouvernement du Parti québécois n'a pas eu le temps de compléter la réorganisation par la décentralisation ou le réaménagement de certaines compétences avant les élections de 2003. Mais ce qui caractérise également la période de 2000 à 2003 est la façon dont les réformes sont mises en œuvre. Le gouvernement de l'époque a décidé d'utiliser à profusion les décrets pour faire passer les diverses dimensions de la réforme. « Dispositif d'exception, l'usage du décret est devenu habituel à toutes les étapes de la réforme. Introduit dès les premières législations de l'année 2000, le recours au décret s'est poursuivi malgré le changement de

⁵Jean-Christophe Labrugière, « Accord historique : pacte fiscal accepté » *La Revue municipale*, octobre 2000, p. 22.

⁶Guy LeBlanc, ex-président de l'UMQ et ex-maire de la Ville de Trois-Rivières, *Revue Municipalité*, octobre-novembre 2000, p. 5

gouvernement et touche des aspects fondamentaux de la réforme » (Collin et Tomàs, 2005, p. 21). Cette façon de procéder avait comme principal effet de soustraire la prise de décisions importantes au débat public. Une pratique qui sera maintenue sous les premiers mois du gouvernement libéral (*idem*).

II. Les réformes de 2003 : Rechanger les façons de faire

L'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement libéral en 2003 a considérablement affecté le milieu municipal québécois, d'une part, parce qu'il remet en question les réformes du gouvernement précédent, d'autre part, parce qu'il a aussi décidé de réformer certaines structures et d'en créer d'autres. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement libéral se distingua du gouvernement précédent sur deux points. D'une part, malgré la réorganisation et la création de certaines structures, les libéraux se concentrent particulièrement sur les programmes et le cadre législatif des institutions locales et régionales. L'autre aspect remarquable est le caractère régional de ses interventions, c'est-à-dire que les régions deviennent le canal de transmissions des interventions aux dépens des municipalités, des MRC et des communautés métropolitaines.

Le programme du Parti libéral en vue des élections de 2003 comportait une série d'orientations visant le développement des régions québécoises comme par exemple: « décentraliser les pouvoirs de décision et simplifier les structures d'intervention et élaborer des politiques favorisant la croissance démographique et l'occupation du territoire » (Parti libéral du Québec, 2003, p. 10).

Les régions auxquelles fait référence le document du Parti libéral sont principalement les régions ressources situées en périphérie des grands centres. Or, dans le contexte du Québec, les régions administratives n'ont pas de véritables compétences. Elles sont avant tout des délimitations territoriales sur lesquelles s'articulent les politiques du gouvernement québécois. Mais les régions administratives sont aussi le siège de structures de concertation, les conseils régionaux en Environnement (CRE), les conseils de la culture (CRC) et jusqu'en 2003, les conseils régionaux de développement (CRD).

Dans des domaines comme la santé et les services sociaux, les régions administratives servent aussi de territoires fonctionnels pour des organismes comme les directions régionales de la Santé et des services sociaux.

L'évolution des ministères des régions et des Affaires municipales au cours des dernières années

Faisant suite à la campagne électorale menée, entre autres, sous le thème du développement des régions, le gouvernement libéral fait montre d'un penchant pour les régions qui s'est manifesté dans la première configuration du cabinet des ministres par l'association du ministère des Régions à celui du principal ministère à vocation économique. Ce parti pris pour les régions comme courroie de transmission des interventions à caractère économique n'est pas sans conséquence pour le domaine des Affaires municipales, ne serait-ce que du point de vue de la coordination des politiques et des programmes. Ainsi, le remaniement de février 2005 a fait en sorte que pour la première fois depuis 1995, les Régions et les Affaires municipales sont réunis au sein d'un même ministère et le temps nous indiquera s'il s'agit d'un remède au problème de l'enchevêtrement des juridictions dénoncée par certains observateurs (OCDE, 2004).

Le ministère du Développement économique et régional et Recherche

Avec la création du méga-ministère du Développement économique et régional⁷ - qui regroupe les porte-feuilles de l'Industrie et Commerce, de la Recherche et de la Technologie, du Développement économique et des Régions - le gouvernement Charest opte dans son premier cabinet pour rassembler l'ensemble des activités économiques au sein d'un seul grand ministère qui supervise aussi les nombreuses sociétés d'État à vocation économique du gouvernement du Québec. Il fut décidé en même temps d'y inclure le ministère des Régions qui était auparavant un ministère d'envergure relativement modeste. Les régions sont ainsi devenues en quelque sorte le véhicule privilégié de la politique de développement économique du gouvernement Charest.

⁷ Le nom du ministère a ensuite été modifié pour ministère du Développement économique et régional et Recherche

Or, les mauvaises performances du gouvernement et le taux d'insatisfaction à l'égard de ses politiques qui a atteint des sommets impressionnants après moins de deux ans au pouvoir, ont forcé le Premier ministre à réajuster le tir. Il a procédé à un remaniement ministériel qui n'est pas sans affecter le domaine municipal. En effet, plusieurs observateurs, dont l'OCDE dans son étude sur Montréal parue en 2004, soulevaient le problème des enchevêtrements de juridictions dû, en partie, au fait que les affaires municipales et des régions relevaient de deux ministères différents, compliquant ainsi la coordination et la cohérence des politiques gouvernementales. Or, ces deux entités sont maintenant réunies au sein du nouveau ministère des Affaires municipales et des Régions. Le temps dira si cette décision pourra contribuer à améliorer la cohérence des interventions des différents ministères, notamment dans la région de Montréal où pas moins de cinq régions administratives sont comprises ou chevauchent le territoire de la CMM qui relève comme les autres organismes municipaux, du domaine des Affaires municipales.

Cette démarche présente toutefois au moins une interrogation importante. Dans la mesure où le gouvernement actuel avait pris la décision d'inclure les régions dans le ministère responsable du développement économique, il faisait des régions les canaux de transmission des politiques de développement et tentait ainsi par la même occasion de stimuler le développement des régions. Il sera donc intéressant de voir de quelle façon s'articuleront les politiques et les programmes comme ACCORD (Action concertée de coopération régionale et de développement) qui est, en fait, l'application au niveau des régions de l'approche de développement par grappes industrielles.

Les conférences régionales des élus

Pour mettre en œuvre les orientations du gouvernement en matière de développement régional, le gouvernement a remplacé les CRD qui étaient des organismes de concertation impliquant les forces vives de la région par des Conférences régionales des élus (CRÉ). Une des différences principales entre les deux structures est le rôle prédominant accordé aux élus locaux. C'est-à-dire que, comparativement aux CRD, les CRÉs sont dirigées par un conseil d'administration principalement composé des maires des municipalités de

5 000 habitants et de préfets de municipalités régionales de comté (Loi sur le MDERR, 2004). Précédemment, la composition des CRD était plus flexible et la liste des acteurs variait d'une région à une autre. Cette transformation de la principale structure de concertation régionale a fait l'objet de critiques. Par exemple, pour Bernard Jouve, « la régionalisation opérée par le gouvernement provincial au profit des élus locaux comporte des risques de dérives autocratiques et technocratiques. Surtout, elle va à l'encontre de ce qui a fait l'originalité du Québec en matière de gouvernance : la mise en place de structures partenariales dans lesquelles la société civile, à travers ses représentants, participait largement aux affaires publiques. » (Jouve, 2004, p. A-7)

En plus du mandat de produire un plan quinquennal de développement pour la région, une responsabilité qui incombait également aux CRD, la nouvelle loi accorde aux CRÉs un rôle plus large, celui d'évaluer les organismes de planification et de développement locaux et régionaux. Les CRÉs sont également invitées à formuler des recommandations au gouvernement quant à l'avenir de ces organismes (CMM et Caucus d'affinité de la Métropole de l'UMQ, 2003, p. 4). De plus, le législateur réserve au ministre la possibilité de confier tout autre mandat aux CRÉs (Loi sur MDERR, 2004, art. 99). Il s'agit dans certains cas de mandats qui ne sont pas sans rappeler ceux de certains autres organismes existants. Par exemple, les communautés métropolitaines ont des compétences de planification dans plusieurs domaines pour leur territoire de référence. Il s'agit d'ailleurs d'un des problèmes avec la superposition des réformes des dernières années à savoir qu'on semble difficilement capable d'utiliser les ressources en place et qu'on préfère ajouter de nouvelles structures. On se retrouve en bout de ligne avec un problème d'enchevêtrements de juridictions qui ne fait que s'amplifier (OCDE, 2004).

Les défusions et le conseil d'agglomération

En dépit de l'accent mis sur les régions, ce sont toutefois les mesures mettant en cause les municipalités qui retiennent toute l'attention des premiers mois du gouvernement libéral. En effet, dans une volonté de ne pas laisser traîner un dossier qui a occupé l'avant-plan lors de la dernière campagne électorale provinciale, deux des neuf premiers projets de loi déposés par le nouveau gouvernement étaient en lien avec les Affaires municipales. Tout

d'abord, le gouvernement a présenté le projet de loi 1 (Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant le domaine municipal) qui s'adressait en grande partie à la Ville de Montréal puis, le projet de loi 9 (Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités) qui traçait les balises en vue des éventuels référendums sur les défusions d'anciennes municipalités.

À l'échelle du Québec, 89 territoires municipaux ont tenu des référendums. En bout de ligne, le nombre de municipalités « défusionnées » fut moindre que ce que certains observateurs avaient pu prédire, surtout si l'on considère l'ampleur qu'ont pu prendre les manifestations populaires au cours de l'année précédente. Il faut cependant noter que les règles imposées par le gouvernement dans la Loi 9 s'avéraient plutôt contraignantes pour les municipalités souhaitant se défusionner. Dans un premier temps, pour qu'il y ait un référendum, un minimum de 10% des électeurs devaient signer le registre. Ensuite, il devait :

- a. avoir plus de Oui que de Non;
- b. le nombre de Oui devait représenter plus de 50% des votes valides et
- c. le nombre de Oui devait être équivalent à au moins 35% du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale

Dans la région de Montréal, quinze municipalités sur 28 se sont défusionnées sur l'île de Montréal, quatre sur huit à Longueuil, alors que seulement deux municipalités sur une possibilité de treize à Québec. En tout, on compte 32 défusions dans l'ensemble du Québec. Les municipalités défusionnées ou démembrées selon l'expression utilisée par le ministère n'ont toutefois pas récupéré leurs compétences d'autrefois. La Loi prévoit en effet la création d'un conseil d'agglomération sur le territoire des villes défusionnées qui, à partir de 2006, prendra en charge les compétences dites d'agglomération. Le législateur a identifié douze champs de responsabilités qui seront pris en charge à l'échelle de l'agglomération⁸. Ce qui représente l'équivalent de plus 60% des budgets municipaux

⁸ Les champs de compétences dites d'agglomération sont les suivantes : l'évaluation foncière; les cours d'eau municipaux; la sécurité publique (911, police, pompiers, schémas de couverture de risques et de sécurité incendie); la cour municipale; le logement social; les matières résiduelles; l'alimentation en eau; le transport en commun; le développement économique; les dépôts de neige et les conseils des arts (Loi 9).

(Rivard, Tomàs et Collin, 2004). Cela dit, il demeure encore un certain flou en ce qui concerne le rôle et le fonctionnement des nouveaux conseils d'agglomérations. « Le conseil d'agglomération, qui sera créé en même temps que ressusciteront une quinzaine de banlieues au sein de Montréal, est en effet une bête curieuse dont personne ne saisit encore la nature et le mode de fonctionnement. Elle est le résultat de la volonté du gouvernement provincial de sauvegarder des éléments essentiels de la réforme malgré le démembrement des villes » (Collin et Tomàs, 2005, p. 20).

III. La modernisation de l'appareil d'État, une « nouvelle » conception du rôle de l'État au Québec

L'arrivée au pouvoir du Parti libéral marque également une rupture dans la conception du rôle de l'État par rapport au précédent gouvernement. Résolument moins interventionniste, le Parti libéral s'affaire à revoir certaines des activités de l'État dans le but d'en améliorer l'efficacité et d'évaluer la pertinence des mandats de certains organismes et structures puis s'il y a lieu, d'en réduire le nombre. La démarche du gouvernement s'est concrétisée dans l'organisation de six grands travaux en lien avec la modernisation de l'État (Prémont, à paraître). Par ailleurs, dès le début, le gouvernement a annoncé un penchant marqué pour les partenariats public-privé, les fameux PPP. Une agence de promotion des PPP a été mise sur pied au sein du très influent Conseil du Trésor et une division au ministère des Transports se penche également sur les possibilités et les conditions de partenariat dans les projets routiers.

Les principaux projets de loi

Le cadre juridique dans lequel évoluent les municipalités québécoises est modifié de façon considérable par le dépôt de plusieurs projets de loi importants qui touchent directement les municipalités. Les principales mesures législatives présentées par l'actuel gouvernement qui affectent le monde municipal sont :

-La « loi 60 » (*Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec et modifiant le Code de la sécurité routière*);

-La « loi 61 » (*Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*);

-Le projet de loi 62 (*Loi sur les compétences municipales*) et

-Le projet de loi 76 (*Loi abrogeant la Commission municipale du Québec et modifiant certaines dispositions législatives*)⁹

La Société de financement des infrastructures locales du Québec (SFILQ) est une nouvelle structure qui servira comme son nom l'indique à financer les projets d'infrastructures des organismes municipaux. Or, la particularité de cette société est qu'elle vient en quelque sorte changer les modalités d'attribution des programmes de financement d'infrastructures. Le projet de loi stipule en effet que le gouvernement peut dorénavant déterminer les « formes et conditions » des versements de ressources financières aux organismes municipaux.

Le dossier des infrastructures est devenu un dossier stratégique au cours des dernières années et chaque palier de gouvernement tente d'en tirer parti. Pour les municipalités, particulièrement les grandes villes, les infrastructures sont le cheval de bataille par excellence pour revendiquer une diversification des ressources financières et fiscales. Les municipalités en s'appuyant sur des travaux et des études parues récemment prétendent que leur situation financière difficile au cours des années 1990 les a forcées à retarder des investissements en infrastructures. Il faut savoir que les municipalités ne peuvent pas faire de déficit et donc afin de diminuer leurs dépenses, plusieurs d'entre elles ont reporté des investissements en infrastructures. Selon l'étude conjointe du Conference Board et de l'Union des municipalités du Québec et celle de la Coalition pour le renouvellement des infrastructures, le déficit à combler est de l'ordre de 15 milliards\$ (UMQ-Conference Board du Canada, 2003, p. 35).

⁹ Contrairement aux deux premières, le projet de loi sur les compétences municipales et le projet de loi abrogeant la Commission municipale et modifiant certaines dispositions législatives ne sont pas encore sanctionnés.

Les grandes villes se sont aussi tournées vers Ottawa pour obtenir des nouvelles sources de financement. Ce à quoi le gouvernement Martin s'est montré plutôt favorable en offrant le remboursement total de la TPS payée par les municipalités et en offrant une partie des revenus provenant de la taxe d'accise sur l'essence.

Les infrastructures locales sont donc d'autant plus un enjeu important que les provinces, et particulièrement le Québec, sont jalouses de leurs compétences constitutionnelles et n'ont pas l'intention de laisser le gouvernement fédéral intervenir aussi directement dans un champ de responsabilité provincial. Parce qu'il faut admettre que les infrastructures locales offrent une avenue plus qu'intéressante au gouvernement fédéral pour utiliser son pouvoir de dépenser et intervenir directement dans les Affaires municipales, une compétence constitutionnelle des gouvernements provinciaux. En ce sens, la création de la SFIL pourrait être un moyen de « canaliser les transferts fédéraux en matière d'infrastructures locales » (Prémont, à paraître).

Le second projet de loi qui touche particulièrement le domaine des infrastructures est celui qui prévoit la création de l'Agence des Partenariats Public-Privé (Projet de loi 61). Sans doute, est-ce celui qui souleva le plus grand tollé, notamment chez les centrales syndicales qui, pour des raisons évidentes, ne voient pas d'un trop bon œil cette nouvelle orientation. L'agence en question est en fait un organisme qui a comme principale fonction, la promotion des PPP. Sous la responsabilité directe de la Présidente du Conseil du Trésor, la nouvelle agence est conçue dans l'optique de faciliter la démarche et la mise en place de PPP¹⁰ (pour plus de détails, voir Prémont, à paraître).

Pour certains observateurs, les municipalités sont « au cœur de la réingénierie ou de la modernisation de l'État » (Prémont, à paraître, p. 14). Il faut s'attendre à ce que les municipalités ou les instances régionales se voient attribuer de nouvelles fonctions. Si on se fie aux documents présentés dans le cadre des négociations entourant le nouveau Pacte fiscal, le gouvernement semble décidé à profiter de la création d'instances régionales, en

¹⁰ Les municipalités ont cependant obtenu du gouvernement d'être soustraites de l'application de cette loi.

particulier des CRÉs, pour se départir de certaines responsabilités (MAMSL et MFQ, 2004).

Jusqu'à maintenant, la promesse de réduire le nombre d'organismes et de structures étatiques a épargné le domaine des Affaires municipales. C'est en fait l'inverse qui s'est produit puisque le gouvernement a en plutôt créé de nouveaux. Le gouvernement a plutôt opté pour en créer de nouveaux. Toutefois, le gouvernement a présenté un projet de loi qui annonce la disparition d'une institution, la Commission municipale du Québec (Loi abrogeant la Commission municipale du Québec et modifiant certaines dispositions législatives).

La Commission municipale du Québec a été créée en 1932, à l'origine, pour surveiller et contrôler les finances des municipalités et des commissions scolaires. Ces dernières étaient aux prises, à l'époque, avec des difficultés financières considérables. Puis au fil des années, son mandat a évolué de façon importante. Le législateur lui a confié des pouvoirs juridictionnels qui venaient s'ajouter aux responsabilités de nature administratives de l'organisme indépendant. Le tableau ci-dessous résume brièvement les compétences qu'assume la Commission.

Tableau 1. Les responsabilités de la Commission municipale du Québec

La Commission municipale du Québec	
Pouvoirs administratifs	Pouvoirs juridictionnels
Administration temporaire des municipalités dont le conseil est incapable de siéger	Arbitrage des différends entre municipalités
Approbation de certains règlements municipaux	Avis de conformité des documents d'aménagement et d'urbanisme
Dépositaire des documents d'urbanisme et d'aménagement	Détermination des taux de vente d'eaux, de services d'égouts, du taux de redevances d'utilisation des conduites souterraines et de certains autres services publics (cueillette des matières résiduelles, utilisation d'équipements, etc.)
Dresser la liste des équipements à caractère supralocal (à la demande du ministre)	Accorder des exemptions de taxes à des organismes
Nomination d'un président d'élection (cas	Destitution de présidents d'élection

exceptionnels)	
Réalisation d'études sur d'éventuels réorganisations municipales (à la demande du ministre ou de municipalités)	Résiliation du mandat des élus dans l'incapacité de siéger
Analyse de processus de soumissions publiques des municipalités (à la demande du ministre)	Détermination de la responsabilité d'entretien de routes
Tutelle de municipalités	Enquête et ordre d'exécution de certains travaux intermunicipaux
Pouvoirs d'enquêtes (à la demande du ministre)	

Source : La Commission municipale du Québec <http://www.cmq.gouv.qc.ca/responsab.htm>

S'il est adopté, le projet de loi 76, prévoit l'abolition de la Commission municipale. Ses pouvoirs se verraient ainsi répartis principalement entre le ministère des Affaires municipales et des Régions, le Tribunal administratif du Québec, la Commission sur les normes du travail et le Directeur général des élections du Québec (Gouvernement du Québec, Projet de loi 76).

Les étapes à venir...

Les municipalités et le gouvernement devront maintenant s'entendre sur un nouveau Pacte fiscal. Il est en effet prévu que le nouveau pacte fiscal entre en vigueur en janvier 2006. Le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir et le ministère des Finances, principaux protagonistes gouvernementaux dans le dossier, ont donné le ton en décembre 2004 en présentant un document préparatoire qui dresse les grandes lignes des orientations du gouvernement en vue du nouveau pacte fiscal. Le document *Repenser les relations avec les municipalités* présente un constat de la situation actuelle dans les Affaires municipales et reconnaît que les municipalités québécoises ont besoin d'un apport en investissement dans les infrastructures et dans les équipements de transport en commun. En ce sens, comme on l'a mentionné plus haut, le gouvernement ne conteste pas les besoins des municipalités. Il s'agit là d'une base intéressante pour les négociations. Toutefois, dans le document, le ministère des Affaires municipales et le ministère des Finances sont clairs à l'effet que les municipalités devront aussi faire leur part et être plus efficaces dans la prestation de services publics. (MAMSL et MFQ, 2004)

Comme dans le cas du précédent pacte fiscal, les négociations se font dans le cadre de la Table Québec-municipalités où siègent des représentants du gouvernement et des deux associations de municipalités : l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM). Or, vers la fin de l'année 2004, la Ville de Montréal et la Ville de Longueuil ont claqué la porte de l'UMQ en apportant avec elles la Communauté métropolitaine de Montréal, jusque-là, également membre de la principale association municipale du Québec. Cette décision politique motivée par une mésentente entre les Villes de Montréal et de Longueuil et l'UMQ autour de la formule de répartition des sommes provenant de la taxe sur l'essence du gouvernement fédéral modifiera sans doute, certes la dynamique de négociation du Pacte fiscal, puisque des interlocuteurs viennent s'ajouter autour de la Table Québec-municipalités. Il sera intéressant de surveiller dans quelle mesure cette situation aura un impact. Il est aussi à noter que dans le cadre des négociations actuelles, le gouvernement a nommé un mandataire afin d'amorcer les discussions.

Le gouvernement a aussi laissé entendre que les négociations du Pacte fiscal allaient être l'occasion pour le gouvernement de décentraliser certaines responsabilités vers les organismes locaux et régionaux. Chez les municipalités, on tient à ce que toutes les nouvelles fonctions à assumer s'accompagnent de moyens financiers permettant de les prendre en charge. Il s'agit d'ailleurs du reproche qui revient constamment à l'endroit des précédents exercices de décentralisation : les ressources financières ne suivent pas les nouvelles responsabilités. Il sera intéressant de surveiller les développements dans ce dossier. Le gouvernement dans son document préparatoire mentionne que cette fois, les récipiendaires des nouvelles compétences auront les moyens de les assumer.

Il demeure toutefois un certain flou artistique autour de la démarche du gouvernement concernant justement les récipiendaires des nouvelles fonctions décentralisées. Le gouvernement, privilégiant déjà fortement les régions comme canal d'interventions, a mentionné que la création des nouvelles conférences régionales des élus constituait une condition facilitant la décentralisation de fonctions actuellement prises en charges par le gouvernement du Québec. La Communauté métropolitaine de Montréal n'a pas tardé à

présenter un projet de réforme du cadre institutionnel et financier du transport en commun dans la région de Montréal. Le projet de la CMM prévoit notamment l'annexion de l'Agence métropolitaine de Transport (AMT) qui relève actuellement du ministère des Transports du Québec. Dans le contexte où le transfert des sommes provenant du gouvernement fédéral est imminent, la CMM souhaite ainsi bénéficier et justifier l'attribution de pouvoirs fiscaux en prenant le contrôle de l'AMT qui dispose elle-même d'une redevance sur les immatriculations et sur la taxe sur l'essence (CMM, 2005).

Avec toutes ces réformes, de la création de nouvelles structures aux modifications du cadre législatif, le moins que l'on puisse dire est que les municipalités ont dû composer avec un climat d'instabilité et d'incertitude qu'elles aimeraient bien voir se dissiper.

IV. Les innovations municipales

Du côté des organismes municipaux, de nouvelles pratiques ont aussi fait leur apparition. Dans certains cas, ces nouvelles façons de faire sont le résultat ou ont été imposées à l'occasion par les réformes des dernières années. C'est le cas notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire où la création des communautés métropolitaines a changé considérablement le modèle de planification. Mais les municipalités innovent également dans leurs pratiques administratives. À ce sujet, Internet présente de nouvelles opportunités en matière d'offre de services publics et certaines administrations municipales commencent à en mesurer les possibilités.

La création de communautés métropolitaines dans les régions des deux plus grandes villes du Québec a causé un certain bouleversement en ce qui a trait au partage des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire. Jusque là, les municipalités régionales de comté (MRC) étaient chargées de produire un schéma d'aménagement pour leur territoire et les municipalités s'occupaient des plans d'urbanisme. À partir de cette année, le schéma métropolitain d'aménagement et de développement entre en vigueur sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Dans le cas de Québec, le schéma, normalement, doit être adopté avant le 31 décembre 2006 (Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec).

Dans les deux cas, les schémas métropolitains d'aménagement et de développement doivent être précédés par un énoncé de vision stratégique du développement. Cet exercice qui est maintenant relativement commun aux organismes régionaux de planification nord-américains¹¹, sert à diagnostiquer les forces et les faiblesses de la région, mais surtout à doter cette dernière de grands objectifs qui guideront l'élaboration des exercices de planification ultérieurs (plan de développement économique, plan métropolitain de gestion des matières résiduelles). Dans le cadre de la création des communautés métropolitaines, le législateur avait cru bon d'ajouter la réalisation d'énoncés de vision stratégique au mandat des nouvelles structures métropolitaines.

¹¹ Sur les organismes de planification régionaux des 26 grandes régions métropolitaines nord-américaines, six d'entre eux ont réalisé des exercices de vision stratégique.

Inspirés d'orientations en matière de développement durable -- le gouvernement a amorcé en 1994 son virage « Smart growth »-- les exercices de vision stratégique du développement supposent que les planificateurs adoptent une perspective plus large que les enjeux d'utilisation du sol (Revue Municipalité, 2002). « La vision se définit comme une image globale de ce que souhaite devenir une communauté. Elle constitue un appel à l'action pour un futur désirable et voulu... » (idem). En ce sens, l'énoncé de vision stratégique de la CMM et le projet de vision de la Communauté métropolitaine de Québec font appel à des actions et des interventions qui sont hors de leur champ de compétence, mais qui constituent des composantes de la « vision » future de la communauté. C'est pourquoi on fait référence à des objectifs en matière d'immigration notamment, un domaine pour lequel les organismes municipaux n'ont pas véritablement d'emprise (Communauté métropolitaine de Montréal, 2003).

Au-delà de l'intérêt de se projeter dans le futur, un des aspects importants de la vision stratégique consiste à dresser l'état de la situation sur le territoire de la communauté, un diagnostic des forces et faiblesses de la région sur le plan de l'économie, de l'environnement et du développement social. En ce qui a trait à l'énoncé de vision stratégique, qui est en quelque sorte l'aboutissement de la démarche de diagnostic et de réflexion, il constitue, dans le cas des communautés métropolitaines, le canevas qui intègre les grandes orientations qui seront reprises dans le cadre des schémas d'aménagement ainsi que dans leurs différents plans sectoriels. D'ailleurs, le législateur a relativement bien balisé le processus de vision stratégique des communautés métropolitaines en fixant notamment les différentes échéances relatives à la production du document ainsi que les mécanismes de consultation.

Le résultat est un document qui porte essentiellement sur des grands principes davantage que sur des aspects techniques que l'on retrouve essentiellement dans les schémas d'aménagement, les plans d'urbanisme et autres documents de planification sectorielle.

Les différentes mesures issues des derniers projets omnibus touchant au domaine des Affaires municipales qui venaient s'ajouter aux changements proposés dans le cadre des réformes successives ont eu un certain impact sur le champ de l'aménagement du territoire. D'une part, la création des communautés métropolitaines amène des nouveaux joueurs dans le domaine de l'aménagement du territoire. Pour la première fois, l'aménagement du territoire est envisagé dans une perspective métropolitaine. Cette nouvelle réalité a mené à une redéfinition des fonctions de planification des MRC sur le territoire des communautés métropolitaines, alors que la loi prévoit qu'elles vont devoir se départir de leurs compétences en matière de planification du territoire dans les régions métropolitaines dès l'entrée en vigueur des nouveaux schémas métropolitains. Par contre, le projet de loi 54 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*) vient renforcer les pouvoirs des autres MRC. La loi sanctionnée en novembre 2004 permet maintenant aux MRC de forcer les municipalités locales à prévoir dans leurs règlements d'urbanisme, des mesures « au moins aussi contraignantes que celles prévues dans le document complémentaire » du schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

On ne peut non plus passer sous silence le premier plan d'urbanisme réalisé à l'échelle de la nouvelle Ville de Montréal adopté par le conseil en novembre 2004. Ce n'est toutefois pas le premier exercice de planification du territoire à être conçu en fonction de l'île de Montréal, la défunte Communauté urbaine de Montréal (CUM) avait notamment comme compétence, l'élaboration d'un schéma d'aménagement pour son territoire. Mais c'est la première fois qu'un exercice de planification de cette nature se penche sur l'utilisation du sol à l'échelle de l'île. En fait, le plan d'urbanisme de la Ville de Montréal demeure prudent en ce qui a trait aux aspects techniques et se concentre sur des objectifs à respecter, laissant aux arrondissements le soin de préciser l'application des grandes orientations du Plan de la ville dans leur plan d'urbanisme local. Il est aussi à noter que selon la loi 9, les villes défusionnées ont la responsabilité de mettre en œuvre leur propre plan d'urbanisme.

En théorie, tous les exercices de planification en aménagement sont supposés s'emboîter de façon à ce que les plans respectent l'essence et les orientations des exercices de planification élaborés à une échelle supérieure. Dans la pratique, cela reste à voir. Premièrement, les schémas d'aménagement et de développement métropolitains ne sont pas encore entrés en vigueur. Deuxièmement, plusieurs points demeurent flous en ce qui a trait aux défusions de municipalités locales et au rôle que joueront les conseils d'agglomération, là où ils seront implantés. Puis, il va s'en dire que l'exercice de coordination de l'ensemble des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme s'annonce complexe, particulièrement dans le cas de la région métropolitaine de Montréal dans le contexte de fragmentation et de superposition de structures (Belley, 2004).

Quelques exemples de nouvelles pratiques

Les municipalités québécoises sont également les initiatrices d'innovations, sans qu'elles soient le résultat d'une réforme imposée par le gouvernement du Québec. C'est-à-dire sans qu'une innovation soit le résultat d'une réforme imposée par le gouvernement du Québec. L'éventail de ce que peut constituer une innovation chez les municipalités est considérablement large et peut faire référence à une nouvelle orientation en matière de développement économique ou à la privatisation d'un service entier, à l'utilisation d'un nouveau logiciel qui permet de changer l'approche en matière de planification de l'aménagement, etc. Le Conseil de la science et de la technologie du Québec (CSTQ) a publié en 2004 un avis particulièrement intéressant sur les innovations dans les municipalités locales et les MRC qui repose notamment sur une enquête exhaustive réalisée auprès de nombreux intervenants du monde municipal. Selon le CSTQ, l'innovation peut être de nature technologique, organisationnelle et sociale. Chacune des innovations ont ensuite été classée en fonction de quatre grands thèmes soit : travaux publics, pratiques d'aménagement, démocratie locale et développement économique (Conseil de la science et de la technologie du Québec, 2004, p. 72).

En ce qui a trait aux innovations technologiques, l'étude du CSTQ montre notamment que les municipalités et les MRCs ont de plus en plus recours à la géomatique « pour mieux gérer les ressources de leur territoire ou pour effectuer des analyses spatiales »

(CSTQ, 2004, p. 75). Les enjeux relatifs à la gestion des infrastructures vieillissantes et sous-financées ont aussi donné lieu à l'émergence d'innovations intéressantes. C'est le cas notamment de la gestion intégrée. En 1999, dix villes du Québec ont participé à un projet dans le cadre du programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec qui se penchait sur un prototype de système de gestion intégrée des infrastructures¹². « La gestion intégrée des infrastructures urbaines permet d'élaborer des programmes d'intervention et des stratégies d'investissement qui optimisent les interventions faites sur plusieurs types d'infrastructures » (Cinq-Mars, Cazavant et Chartrand, 1999, p. 20). L'intérêt de pareil système réside dans le fait qu'il existe actuellement plusieurs types d'outils de gestion relativement complexes, souvent conçus en fonction des différentes familles d'infrastructures (aqueduc, chaussée, etc.) et que la coordination entre ces différents outils d'aide à la décision peut s'avérer ardue.

Les services publics en lignes

Les municipalités continuent d'explorer les possibilités qu'offre Internet pour améliorer à la fois la quantité et la qualité des services aux citoyens. Il est vrai que si l'on compare les services offerts par les municipalités québécoises avec ce que proposent certaines villes et comtés états-uniens, le résultat peu être décevant. À la décharge des institutions locales du Québec, il faut préciser qu'elles ont moins de responsabilités que les gouvernements locaux des États-unis.¹³

Tout de même, certaines municipalités québécoises ont fait preuve d'initiative en ce qui a trait aux services en ligne. C'est le cas notamment de la ville de Bromont en Estrie qui est la seule municipalité canadienne à s'être vue attribuée en 2003, la mention quatre arobas par l'association française Villes internet (Association Villes internet, 2003). Il faut dire que l'administration municipale a mis en place un important chantier autour de

¹² Les dix villes québécoises en question étaient Beauport, Blainville, Charlesbourg, La Baie, Laval, Longueuil, Sherbrooke, Rouyn-Noranda, Sainte-Foy et Trois-Rivières (Revue Municipalité, octobre-novembre 1999, p. 23)

¹³ Aux États-unis, il arrive que certains gouvernements locaux offrent en ligne des services qui peuvent paraître pour le moins inusités comme des registres de criminels incarcérés (i.e. comté de San Diego en Californie) ainsi que des cartes géographiques indiquant le domicile d'individus condamnés pour des crimes à caractère sexuel.

l'amélioration des services en ligne. Le projet *Bromont branché* repose notamment sur le principe d'augmenter l'offre de services offerts en ligne. Il est dorénavant possible pour les citoyens de payer le compte de taxes, de remplir des formulaires pour l'octroi de permis et de suivre les séances du conseil municipal. Les projet Bromont branché consistent également en un portail qui regroupe des informations utiles sur le développement social et communautaire; développement économique ainsi que le tourisme (Ville de Bromont, 2004).

Par ailleurs, de plus en plus de services sont aussi offerts en ligne par la Ville de Montréal. Parmi les fonctions originales, il est maintenant possible pour les citoyens de remplir leur rapport d'accident en ligne et d'envoyer le document rempli par courrier électronique. À ce service relativement nouveau, s'ajoute, entre autres, la possibilité de consulter le rôle d'évaluation municipale à distance.

La démocratie locale

Parmi les autres initiatives intéressantes sur le plan de la démocratie locale, notons les efforts déployés par la Ville de Montréal en marge du Sommet de Montréal en 2002. Les organisateurs de l'événement s'étaient alors fait un devoir de rendre disponible en ligne un maximum d'information en lien avec les activités du Sommet. D'ailleurs, il est impressionnant de constater la quantité d'information disponible sur le portail de la Ville de Montréal. L'essentiel des travaux du conseil de ville, des commissions du conseil ainsi que des conseils d'arrondissement est accessible sur le site internet de la Ville. C'est la même chose à Québec, où les comptes-rendus du conseil municipal, du comité exécutif et des conseils de quartier sont disponibles en ligne.

Les comités de transition chargés de procéder à la mise en place des nouvelles villes fusionnées en 2000 avaient, à l'époque, déployé des énergies considérables afin de tenir informer les citoyens sur leurs travaux et sur les changements imputables à la fusion¹⁴. À l'instar de ce qu'il se fait dans plusieurs municipalités et organismes publics, les comités

¹⁴ Il faut cependant noter que les comités de transition de St-Jérôme et de Shawinigan ne disposaient pas de sites internet au moment de leurs travaux.

de transition avaient aussi prévu un endroit où il était possible pour les citoyens de poser des questions auxquelles le personnel technique des comités se faisait un effort de répondre. Ce qui ne manquait pas de faciliter la tâche aux chercheurs appelés à se pencher sur les travaux de mise en place des nouvelles villes! La formule a pour l'essentiel été répétée avec la deuxième génération de comités de transition (voir notamment www.Montreal-transition.org).

Les innovations en matière de démocratie locale ne se limitent pas à l'utilisation d'Internet. Soulignons notamment la démarche amorcée en 2003 par la Ville de Gatineau qui vise à mettre en place de nouveaux dispositifs de consultation publique. La Ville a mis sur pied six chantiers chargés de se pencher sur autant de dimensions de la participation publique¹⁵. À Québec, la Ville a mis sur pied un bureau de l'ombudsman et a adopté une nouvelle politique de consultation publique sur les bases de ce qu'on retrouvait dans l'ancienne Ville de Québec. La Ville de Montréal est également en voie de mettre sur pied sa propre politique de consultation publique ainsi que son ombudsman. Celui-ci disposera d'un pouvoir d'enquête, de recommandation et de médiation. De plus, le chantier sur la démocratie, issue du Sommet de 2002, a soumis une proposition de Charte des droits et responsabilités. Déjà relativement populaire dans les villes d'Europe, l'adoption d'une telle charte par la Ville de Montréal constituerait une première au Canada. L'objectif de l'exercice vise principalement à définir les droits essentiels des citoyens relatifs à la vie démocratique, économique, sociale et culturelle ainsi qu'en regard aux services municipaux.

Conclusion

Dans le contexte des perpétuelles réformes ayant marqué le monde municipal ces dernières années, il est parfois difficile de savoir où se termine la première série de réformes et où commence la suivante. L'incertitude à l'endroit de certaines structures ne facilite en rien le travail des élus et des fonctionnaires municipaux qui doivent

¹⁵ Ces six chantiers portent sur la coordination et la gouvernance participative, sur les commissions municipales, la sensibilisation et la communication, les milieux de vie et l'urbanisme, les structures de participation ainsi que les partenariats.

constamment s'adapter à une nouvelle réalité, d'autant plus que dans la plupart des cas, les réformes entreprises au cours des dernières années étaient d'envergures considérables. Malgré tout, la mise en place des communautés métropolitaines se fait progressivement et l'implantation graduelle des schémas d'aménagement et de leurs autres outils de planification devrait leur permettre d'asseoir encore plus efficacement leur rôle dans le paysage institutionnel québécois. Pour ce qui est des villes fusionnées aux prises depuis leur création avec l'incertitude de la défusion, elles se sont aussi bien tirées d'affaire. Le fait, par exemple, qu'à Québec, seulement deux municipalités ont voté en faveur du démembrement, témoigne d'une certaine adhésion à l'idée de la grande ville. Si on ne peut pas en dire autant pour Montréal en ce qui a trait aux défusions, l'adoption d'un plan d'urbanisme qui couvre l'île de Montréal constitue toutefois une réalisation plus qu'intéressante dans le contexte.

En plus des innovations institutionnelles nées des diverses réformes, les dernières années ont également donné lieu à l'implantation de nouvelles pratiques sur le plan de la gestion municipale. Des municipalités ont notamment profité des opportunités qu'offre Internet et ont augmenté l'offre de services disponibles en ligne. Bref, le moins que l'on puisse dire à ce jour est que les dernières années dans le monde des affaires municipales ont été fertiles en rebondissement et n'ont cessé d'offrir aux chercheurs de nouveaux sujets de travaux de recherche. Toutefois, après avoir changé et rechangé les façons de faire, le temps est maintenant venu de souhaiter un peu de stabilité au monde municipal.

Médiagraphie

BELLEY, Serge. 2004. *L'apprentissage collectif dans l'action : le défi de la planification et de la coordination métropolitaines dans les agglomérations urbaines de Montréal et Québec*. Québec, ENAP, 2004. 23

p.http://www.vrm.ca/entretiens_jc.asp?Pages=Archives&Annee=2004&Tri=#1b

BOISCLAIR, André. 2002. Propos recueilli dans *Le Soleil*. « Boisclair veut conclure des contrats de ville ». Vendredi 8 mars 2002, p. C9.

CINQ-MARS, Claude, Alain CAZAVANT et Luc CHARTRAND. 1999. « La gestion intégrée des infrastructures urbaines », *Revue Municipalité*, octobre –novembre 1999, p. 20-23

COLLIN, Jean-Pierre. 2002. « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? », Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), 12 p. http://www.vrm.ca/documents/collin_jp.pdf

COLLIN, Jean-Pierre et Jacques LÉVEILLÉE avec la collaboration de Mathieu RIVARD et Mélanie ROBERTSON. 2003. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) et Institut de Ciènces Polítiques y Socials (ICPS), Montréal, 51 p. http://www.vrm.ca/documents/ICPS_FR.pdf

COLLIN, Jean-Pierre et Mélanie ROBERTSON. 2003. « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », Michel VENNE (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Éditions Fides, p. 814-823.

COLLIN, Jean-Pierre et Mariona Tomàs. 2005. *Building metropolitan governance capacity. The case of Montreal: A Three-tier Model Between Innovation and Confusion*. Montréal, 33 p.

Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. 1999. *Pacte 2000, rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, gouvernement du Québec, 425 p.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). 2003. *Cap sur le monde. Bâtir une Communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Document d'Énoncé de vision stratégique*. 20 p.

http://www.cmm.qc.ca/publications/documentscmm/images/vision2025_enonce.pdf

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et Caucus d'affinité de la Métropole de l'UMQ. 2003. *Mémoire sur le projet de loi 34 relatif à la création des conférences régionales des élus. Pour une Communauté métropolitaine de Montréal compétitive*, Montréal, 12 p.

<http://www.cmm.qc.ca/publications/documentscmm/documents/memoireloi34.pdf>

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). 2005. *Bâtir une Communauté responsable : Optimiser le transport en commun dans la CMM*, 18 p.

<http://www.cmm.qc.ca/nouveaute/transport-en-commun.pdf>

Conseil de la Science et de la Technologie du Québec. 2004. *L'innovation dans les municipalités*, Québec, gouvernement du Québec, 244 p.

http://www.cst.gouv.qc.ca/ftp/Municipalite_2004.pdf

Direction à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). 2004. *Pourquoi un appel à la coopération métropolitaine? La coopération métropolitaine : un atout*, Paris, http://www.metropoles.org/metropole/rubrique.php3?id_rubrique=31

Forum sur la croissance économique des grandes villes canadiennes. 2004. *Investir dans la prospérité et l'attractivité des villes-régions canadiennes pour le mieux-être de nos citoyens. Déclaration des 22 maires pour soutenir la prospérité des villes-régions, des provinces et du Canada*, Montréal, 3 p.

http://www.cmm.qc.ca/gv22/documents/pdf/declaration_fran_signee.pdf

Groupe de travail sur les municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural. 2001. *Rapport sur le fonctionnement des municipalités à caractère urbain et rural*, Québec, gouvernement du Québec, 81 p.

http://www.mamr.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanco2000/documents/mrc/rapport_mrc_urbainrural.pdf

Groupe de travail sur Montréal et sa région. 1993. *Montréal une ville-région efficace, prospère et vibrante, à vocation internationale, au service des citoyens*, Québec, gouvernement du Québec, 147 p.

Gouvernement du Québec. 2003. *Le contrat de Ville de Montréal*, Québec, 91 p.

<http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/ContratVilleMtl.pdf>

HAMEL, Pierre J. 2002. « Le pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure » dans *Organisation et territoires*, volume 11, numéro 3, automne 2002.

JOUBE, Bernard. 2004. « L'imputabilité politique en question. La régionalisation du gouvernement Charest au profit des élus locaux comporte des risques de dérives autocratiques », dans *Le Devoir*, 27 avril 2004, p. A7-A8.

LABRUGIÈRE, Jean-Christophe. 2000. « Accord historique : pacte fiscal accepté » *La Revue municipale*, octobre 2000.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 2000. *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Québec, gouvernement du Québec, 131 p.

http://www.mamr.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/livre_blanc.pdf

Ministère des Affaires municipales du Sport et du Loisir. 2004. *La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités*, Québec, gouvernement du Québec, 59 p.

http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/amenagement/competences_mrc.pdf

Ministère des Affaires municipales du Sport et du Loisir. 2001. *Travaux d'infrastructures Canada-Québec*, Québec, gouvernement du Québec, 28 p.

http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/infrastructures/cq_guide_presentation.pdf

Ministère des Affaires municipales du Sport et du Loisir et ministère des Finances du Québec. 2004. *Repenser les relations avec les municipalités. Document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et le renouvellement du Pacte fiscal*, Québec, gouvernement du Québec, 78 p.

http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/finances/repenser_relations_municipalites.pdf

Ministère des Affaires municipales et des Régions. 2005. *M. Jocelyn Jacques est nommé mandataire pour le nouveau Pacte fiscal avec les municipalités*,

http://www.mamr.gouv.qc.ca/news/actualite_suite.asp?no=267

Revue Municipalité. 2002. « Une vision pour l'avenir. La vision stratégique du développement économique, social et environnemental », Québec

RIVARD, Mathieu, Mariona TOMÀS et Jean-Pierre Collin. 2004. *La gouvernance métropolitaine à Montréal. Le temps des réformes*, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), INRS_Urbanisation, Culture et Société et Ville de Montréal, 43 pages.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2004. *Examens territoriaux de l'OCDE. Montréal, Canada, Paris*, 191 p.

Parti libéral du Québec. 2003. *Faire confiance aux régions. Priorités d'action politiques pour des emplois et des services en région*,

<http://www.plq.org/doc/programme/regions.pdf>

PRÉMONT, Marie-Claude. À paraître. « La réingénierie québécoise version municipale », *Revue Flux*, 19 p.

SÉGUIN, Anne-Marie et Gérard DIVAY, 2003, « Le contrat de ville de Montréal et la lutte à l'exclusion », in Michel VENNE (sous la dir. de), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, p. 824-834

Union des municipalités du Québec (UMQ). 2003. *La situation fiscale des municipalités québécoises, rapport synthèse*, recherche conjointe réalisée avec le Conference Board du Canada, 262 p.

Ville de Montréal. 2004. *Le Plan d'urbanisme de Montréal*, Montréal.
<http://www2.ville.montreal.qc.ca/plan-urbanisme/telechargement/index.shtm>

Sites Internet pertinents

Association Villes internet
www.villes-internet.net

Comité de transition de Montréal
www.montreal-transition.org

Commission municipale du Québec
www.cmq.qc.ca

Communauté métropolitaine de Montréal
www.cmm.qc.ca

Communauté métropolitaine de Québec
www.cmquebec.qc.ca

Conseil de la Science et de la Technologie du Québec
www.cst.gouv.qc.ca

Fédération canadienne des municipalités (FCM)
www.fcm.ca

Fédération québécoise des municipalités (FQM)
www.fqm.ca

Ministère des Affaires municipales et des Régions
www.mamr.gouv.qc.ca

Ministère du Développement économique de l'Exportation, Innovation et Exportation
www.mdeie.gouv.qc.ca

Organisation de Coopération et de Développement économiques
www.ocde.org

Ville de Bromont
www.bromont.net

Ville de Québec
www.ville.quebec.qc.ca

Ville de Montréal
www.ville.montreal.qc.ca

Réseau Villes Régions Monde

www.vrm.ca

Union des municipalités du Québec (UMQ)

www.umq.qc.ca