

La recomposition des territoires locaux au Québec : regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990

Serge Belley
École nationale d'administration publique

«Quand on est au gouvernement, il faut être capable de prendre de vraies décisions et de changer les choses...il faut regrouper nos forces et faire cesser les chicanes paroissiales...»¹.

Cette déclaration du Premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, le 23 novembre 2000, marque un point tournant dans la volonté de son gouvernement d'aller de l'avant avec la réforme des institutions municipales. Depuis cette déclaration, un nouveau pacte fiscal a été signé entre le gouvernement et les unions municipales, une quarantaine de regroupements municipaux ont été imposés dans les principales agglomérations métropolitaines et urbaines du Québec, des communautés métropolitaines ont été créées, les compétences des municipalités régionales de comté (MRC) ont été élargies, le Rendez-vous national des régions s'est tenu, des pactes ruraux ont été signés avec chacune des MRC et deux contrats de ville ont été conclus avec les villes de Montréal et de Québec.

Deux autres changements sont survenus. Sur la scène provinciale d'abord, le Parti libéral a délogé, le 14 avril 2003, le Parti québécois, qui était au pouvoir depuis septembre 1994, et a adopté, en décembre 2003, le Projet de loi 9 qui ouvre la voie à une reconstitution possible des villes récemment fusionnées. Sur la scène fédérale ensuite, le nouveau Premier ministre désigné, Paul Martin, a invité, en février 2004, au grand dam des premiers ministres provinciaux, les municipalités canadiennes à jouer «un rôle crucial en aidant le gouvernement à réaliser ses priorités nationales ... [et à prendre] ...une place véritable à la table où se décidera le changement dans la vie nationale...»².

Ces déclarations, décisions et intentions sont très directement liées au thème de ce colloque portant sur les recompositions territoriales locales. S'agissant des politiques du gouvernement du Québec à l'égard des municipalités, nous voudrions montrer que ces dernières sont le résultat d'une dynamique dans laquelle interagissent six éléments ou composantes : les acteurs, principalement les gouvernements fédéral, provincial, municipaux et scolaires et les groupes organisés; les résultats des élections (ÉL) à ces différents niveaux; les compétences (CO) de chaque palier de gouvernement; leurs ressources fiscales (RF); la culture politique (CP) et les aléas de la vie politique qui, encore là, à chaque niveau, influencent les priorités gouvernementales (PG). À ces six éléments s'ajoute l'environnement global (international et national), dont principalement l'évolution du contexte politique et économique, dans lequel prennent place les acteurs et leurs politiques (voir figure 1).

¹ Jean-Marc Salvé, «Finies les chicanes paroissiales. Le gouvernement ne reculera pas dans le dossier des fusions», *Le Soleil*, 24 novembre 2000, p.A 1

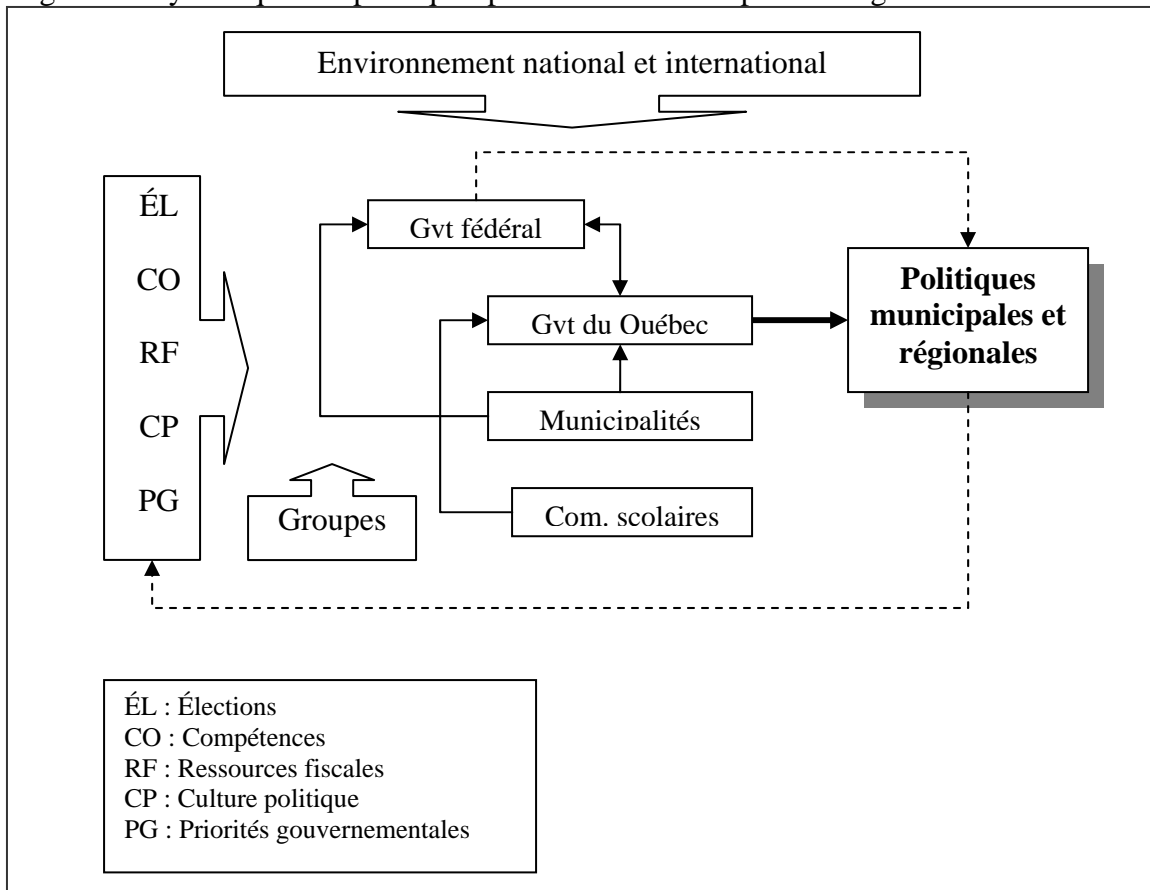
² «Le Canada du XXI^e siècle, selon Paul Martin», extraits du discours du Trône, *Le Soleil*, 3 février 2004, p. A 13

Après avoir présenté sommairement notre cadre d'analyse, nous passerons en revue un certain nombre de décisions ou de politiques adoptées depuis 1990 par le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral qui ont profondément influencé, selon nous, la dynamique du jeu municipal. Nous faisons l'hypothèse que si le gouvernement du Québec demeure toujours celui qui, constitutionnellement et légalement, définit formellement les règles du jeu municipal, il éprouve cependant de plus en plus de difficulté, dans un contexte marqué par la complexité des enjeux et du système d'acteurs, à en maîtriser le déroulement. Il est de ce point de vue un acteur à la fois contrôlant et contrôlé.

Arrangements politico-institutionnels, jeu des acteurs et politiques municipales : un cadre d'analyse

La nature fédérale du régime politique canadien influence la dynamique des relations entre paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) et le contenu des politiques qu'ils adoptent. Bien que les gouvernements provinciaux aient, en vertu de la constitution canadienne, la compétence exclusive en matière d'institutions municipales, cela n'empêche pas le gouvernement fédéral en raison de ses compétences

Figure 1 : Dynamique des politiques provinciales municipales et régionales



propres, de son pouvoir de dépenser et des priorités nationales qu'il se fixe de concevoir et de mettre en œuvre des politiques et des programmes qui ont des impacts importants sur les politiques des gouvernements fédérés et décentralisés. Notre cadre d'analyse fait donc une place au gouvernement fédéral, place dont l'importance varie au gré des conjonctures économique et politique mais qui tend à s'affirmer depuis le milieu des années 1990.

S'agissant du Québec, nous incluons aussi dans notre cadre d'analyse les commissions scolaires. Instances politiques décentralisées, les commissions scolaires, au nombre de 72, sont des corporations élues dotées d'un pouvoir de réglementation et de taxation autonome. Ce dernier aspect est particulièrement important puisque les commissions scolaires financent une partie de leurs responsabilités en prélevant des impôts fonciers locaux. Elles partagent ainsi avec les municipalités le champ d'impôt foncier qui demeure cependant pour ces dernières la principale source de revenus. En raison de la logique des vases communicants, l'augmentation des charges foncières scolaires est ainsi devenue au cours des dernières années une source additionnelle d'irritation pour les municipalités.

Entre le gouvernement fédéral et les commissions scolaires figurent le gouvernement du Québec et les municipalités qui incluent ici les communautés métropolitaines (CM) et les municipalités régionales de comté (MRC). La figure 1 montre que les relations sont bidirectionnelles entre les deux ordres de gouvernement supérieurs. Il s'agit de relations d'influence et de négociation, ces deux paliers étant souverains dans leurs champs respectifs de compétence. Les flèches qui partent des municipalités et des commissions scolaires vers le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral correspondent aux demandes exprimées par les élus municipaux et scolaires pour des changements aux lois, règlements ou programmes qui concernent notamment leurs compétences et leurs ressources fiscales.

Nous n'avons pas indiqué comme tel dans notre figure, sinon que par une boîte générique intitulée «groupes», les nombreux groupes d'intérêt présents à chaque palier de gouvernement et dont les demandes et les actions influencent la production et la mise en œuvre des politiques provinciales municipales. On pense notamment ici aux groupes «spécialisés» (ou sectoriels) comme les associations nationale (Fédération canadienne des municipalités (FCM)) et provinciales de municipalités (Union des municipalités du Québec (UMQ) et Fédération québécoise des municipalités (FQM)) et aux groupes non spécialisés (par rapport au secteur municipal) qui, bien que défendant des intérêts ou des causes généraux ou spécifiques, se prononcent ou interviennent à l'occasion sur des enjeux qui intéressent le monde municipal. On pense, par exemple, aux groupes nationaux comme la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ), le Conseil du patronat du Québec (CPQ) et les grandes centrales syndicales (CSN, CSQ, CSD, FTQ et SCFP).

La boîte située dans la partie gauche de la figure 1 inclut les cinq éléments qui structurent la dynamique des relations entre les acteurs gouvernementaux et sociaux et partant le contenu et le cheminement des politiques provinciales municipales. Ces éléments agissent en même temps, directement ou indirectement, sur chaque niveau et sur les

relations entre ces niveaux. Ainsi, par exemple, les résultats des élections au niveau fédéral influencent les décisions prises à ce niveau lesquelles influencent à leur tour celles prises au niveau des provinces.

Il en va de même des résultats des élections au niveau provincial qui influencent les décisions prises à ce niveau et celles prises aux niveaux municipal et scolaire. Les résultats des élections municipales et scolaires, qui influencent les décisions prises à ces niveaux, ont cependant, du fait des compétences et des ressources fiscales limitées de ces institutions et de leur morcellement sur le plan territorial, un impact plus limité sur les décisions prises aux autres niveaux. C'est surtout ici la force politique (organisation, taille, ressources et stratégies) des associations qui représentent et défendent les intérêts de ces institutions au plan national ou d'une catégorie d'entre elles (les grandes villes par exemple) qui détermine leur capacité à influencer les politiques des gouvernements supérieurs.

La force des acteurs et leur capacité à agir dépendent largement de la quantité et de la variété de leurs compétences et de leurs ressources fiscales. C'est la raison pour laquelle ces éléments constituent eux-mêmes des enjeux. Bon nombre des demandes adressées par les municipalités et les commissions scolaires au gouvernement du Québec, comme du reste par ce dernier au gouvernement fédéral, concernent en effet leurs compétences (CO) et leurs ressources fiscales (RF). La particularité de ces deux éléments par rapport aux trois autres (ÉL, CP et PG), est qu'ils sont en partie possédés en propre et en partie partagés. C'est pourquoi chaque palier ou ordre de gouvernement défend jalousement ses compétences et ses ressources fiscales propres et cherche le plus souvent à les accroître aux dépens des autres. Le palier provincial est ici dans une position avantageuse par rapport aux instances municipales et scolaires puisque c'est lui qui détermine les règles du jeu (type, quantité et contrôle) aussi bien en ce qui a trait aux compétences qu'aux ressources fiscales. Le gouvernement fédéral est en position avantageuse par rapport aux provinces en ce qui a trait à la détermination des montants affectés aux programmes de péréquation et de transferts en matière de santé et de services sociaux mais dépendant des provinces ou d'une partie d'entre elles pour des changements à la Constitution.

À ces trois éléments, nous en ajoutons deux autres qui ont trait à la culture politique et aux priorités gouvernementales. La culture politique renvoie aux valeurs, lesquelles, «considérées en tant que noyaux de croyances, sont reliées à des conceptions de ce qui est désirable et forment la base des opinions que les citoyens se font de leur monde social, économique et politique»³. Les valeurs politiques sont importantes non seulement parce qu'elles façonnent les préférences et les attentes des citoyens mais aussi parce que les partis politiques, les gouvernements et les groupes s'inspirent d'elles dans la construction de leurs discours, de leurs programmes et de leurs politiques.

Ainsi, depuis le milieu des années 1980, les nouvelles valeurs associées à la performance (qualité, efficience et efficacité) des organisations publiques ont conduit à l'identification et à la diffusion dans la plupart des pays de l'OCDE des «meilleures pratiques» de

³ Neil Nevitte (sous la direction de), *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*, Montréal, PUM, 2002, p. 9

gestion en vogue dans les organisations privées. Ces pratiques ont largement inspiré, à tous les niveaux et dans tous les secteurs de l'administration publique, le discours et les réformes se réclamant du «nouveau management public» (NMP). Ce changement dans les valeurs managérielles a provoqué des effets importants sur les attentes des citoyens, considérés désormais comme des clients des services publics, et partant sur les gouvernements qui, peu importe leur idéologie, ont poursuivi à peu de chose près les mêmes politiques⁴.

Les politiques publiques sectorielles ne sont pas conçues, adoptées et mises en œuvre dans un vide. À tous les niveaux, la prise de décision politique s'effectue dans un contexte économique, politique, social et culturel global⁵ dans lequel intervient une variété de demandes et d'événements qui scandent la vie politique et modifient l'ordre du jour des priorités gouvernementales (PG). La politique ou les priorités gouvernementales, comme l'affirme Kingdon⁶, est un élément important dans le cheminement et l'aboutissement d'une politique publique. Il ne s'agit pas qu'un problème trouve sa solution pour qu'une politique publique aboutisse. Il faut aussi, selon Kingdon, que le contexte politique du moment soit favorable, qu'une «fenêtre politique» s'ouvre et qu'un acteur («agent-facilitateur») réussisse à ce moment précis à faire converger ensemble le problème à résoudre, la meilleure solution disponible et la politique.

Cette théorie de Kingdon, qui repose sur la métaphore des trois courants, est intéressante en ce qu'elle nous rappelle qu'une demande politique, peu importe le niveau auquel elle s'adresse, n'arrive jamais seule. Ainsi, de même qu'elles sont fortement dépendantes, comme le montrent Sabatier et Jenkins-Smith⁷ dans le cas des politiques nationales ou encore Savitch et Kantor⁸ dans le cas des politiques locales, du jeu des coalitions d'acteurs qui cherchent à les influencer, les politiques publiques le sont aussi des changements qui, à tous les niveaux et à tout moment, peuvent survenir dans les priorités gouvernementales.

⁴Voir sur ce point Laurent Dobuzinskis, «Historical and Epistemological Trends in Public Administration», *Journal of Management History*, vol. 3, no 4, 1997, p. 298-316; G. B. Peters et D.J. Savoie (sous la direction de), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Sainte-Foy, PUL 1995; Mohamed Charih et Réjean Landry (sous la direction de), *La gestion publique sous le microscope*, Sainte-Foy, PUL, 1997; Christian Rouillard, «L'innovation managérielle et les organismes centraux au Québec», dans Alain G. Gagnon (sous la direction de), *Québec : État et société*, tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 209-226

⁵ Sur la production des politiques publiques et le contexte sectoriel-global, voir notamment Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987

⁶ John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, University of Michigan, Harper Collins Publishers, 1984

⁷ Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith, «Policy Change and Policy-Oriented Learning», *Policy Science*, no 21 (été), p. 123-277;

⁸ Ces derniers ont bien montré que la composition de ces coalitions gouvernantes, appelées aussi «régime», et leur capacité à influencer les politiques de développement urbain sont notamment fonction des conditions économiques et des relations intergouvernementales. Ils affirment toutefois que si ces facteurs influencent en même temps qu'ils contraignent fortement les politiques locales de développement, «neither market condition nor intergovernmental support is immutable, and cities have been successful in remaking their economic base as well as tightening their intergovernmental support». H.V.Savitch and Paul Kantor, *Cities in the International Marketplace*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2002, p. 53

Notre modèle prend donc en compte l'interdépendance qui existe entre les différents niveaux politiques et décisionnels, la dépendance des paliers inférieurs (scolaire et municipal) de gouverne envers les paliers supérieurs étant cependant plus forte que l'inverse. Il prend aussi en compte la variable temporelle ou si l'on veut le caractère dynamique et conséquemment changeant des relations intergouvernementales, des priorités gouvernementales et des politiques.

À partir de notre cadre théorique, nous analyserons maintenant les principaux enjeux autour desquels s'est structurée la dynamique des politiques provinciales municipales au Québec depuis le début des années 1990. Ces enjeux concernent la fiscalité scolaire, l'assainissement des finances publiques des gouvernements supérieurs, la situation des villes-centres, l'avenir des régions non métropolitaines et la tendance centralisatrice du fédéralisme canadien.

L'enjeu de la fiscalité scolaire

Lors de la réforme fiscale municipale de 1979, le gouvernement du Québec conclut une entente (un «pacte») avec les municipalités en vertu de laquelle il leur réserve, en contrepartie des montants qu'elles perdent au chapitre de la taxe de vente, la quasi exclusivité du champ d'impôt foncier. Cette entente sera respectée jusqu'en 1989, année où le gouvernement du Québec accepte, à la demande des commissions scolaires, de hausser le plafond des taxes foncières scolaires de 0.25 \$ à 0.35 \$ du 100 \$ d'évaluation. Depuis, le total des taxes foncières perçues par les commissions scolaires est passé d'environ 200 M \$ annuellement à plus d'un milliard de dollars. De plus, la grande majorité des commissions scolaires ont atteint aujourd'hui le taux de taxation maximum autorisé de sorte que l'augmentation de leurs dépenses accentue sans cesse la pression sur le gouvernement pour un nouveau relèvement de ce taux.

Du point de vue des politiques provinciales municipales, l'enjeu de la fiscalité scolaire soulève au moins deux types de problèmes. Un problème budgétaire d'abord puisque le refus du gouvernement d'augmenter le plafond de la taxe foncière scolaire crée une pression grandissante sur ce dernier pour qu'il augmente ses subventions aux commissions scolaires ou, à défaut, sur ces dernières pour qu'elles réduisent leurs dépenses et revoient leurs priorités. Si la première option a des incidences sur les priorités gouvernementales et les relations entre le gouvernement, les groupes et l'électorat, l'autre en a sur les priorités locales (scolaires) et les relations entre les élus scolaires, les groupes de parents et les électeurs. La décision d'augmenter le plafond de la taxe foncière scolaire a des incidences quant à elle sur l'équité dans l'accessibilité et la qualité des services d'éducation et sur les relations entre les élus scolaires, les élus municipaux et les contribuables locaux.

Un problème structurel ensuite puisque la recherche de l'efficacité (des services éducatifs à moindre coût) conduit soit à une révision des compétences des commissions scolaires, soit à une rationalisation des structures, soit à une combinaison des deux mesures. C'est cette dernière voie qu'a empruntée le gouvernement en 1995-1996 lorsqu'il a fait passer de quelque 150 à 72 le nombre de commissions scolaires et qu'il a

révisé en même temps le partage des compétences entre les commissions scolaires, les directions d'école et les nouveaux conseils d'établissement. Ce projet de décentralisation, qui est resté interne au secteur de l'éducation, aurait pu cependant, comme certains le souhaitent, tendre vers une plus grande intégration des secteurs scolaire et municipal. Le projet de transférer la responsabilité du transport scolaire et de l'entretien des bâtiments scolaires aux municipalités sera discutée peu après dans la foulée de l'annonce par le ministre des Finances du Québec de transférer 500 M \$ de nouvelles responsabilités vers le palier local. Les élus scolaires et municipaux, qui se montreront peu intéressés à un tel transfert, n'arriveront pas à s'entendre. L'idée sera reprise deux ans plus tard dans le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales⁹.

Pour l'heure les dossiers de la fiscalité scolaire et de la décentralisation scolaire-municipale sont absents de l'agenda gouvernemental. Le nouveau gouvernement élu en avril 2003 a choisi de réinvestir en priorité dans l'éducation (et la santé) donnant un peu de répit aux commissions scolaires. L'ampleur de la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement décidera de la durée de ce répit. La fiscalité scolaire n'en demeure pas moins un élément important de la dynamique des politiques provinciales municipales. En plus de surgir à tout moment, elle fait partie aussi bien du problème que de la solution à une meilleure gouverne du secteur public local.

L'assainissement des finances publiques des gouvernements supérieurs

La déclaration du Premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, citée au tout début, illustre bien le caractère unilatéral, voire autoritaire, que revêtent, à certains moments, les interventions du gouvernement du Québec à l'égard de ses «créatures» que sont les municipalités. Au Canada, le pouvoir de créer (et d'abolir) des municipalités et de déterminer leurs responsabilités et leurs ressources fiscales appartient aux gouvernements provinciaux. Ce pouvoir leur est non seulement utile pour imposer des décisions qui, à certains moments, peuvent leur être avantageuses sur le plan budgétaire mais aussi pour bloquer ou dénoncer l'intrusion du gouvernement fédéral dans les affaires «urbaines» ou, suivant le nouveau vocabulaire fédéral, des «collectivités».

Depuis le début des années 1990, trois tendances marquent la dynamique des relations fédérales-provinciales-municipales au Canada : 1) la réduction des transferts fédéraux aux chapitres de la santé, de l'éducation post-secondaire, de l'aide sociale et de la péréquation; 2) l'intensification des interventions fédérales dans plusieurs champs de compétences relevant des provinces dont celui des affaires municipales; et 3) la volonté récente du gouvernement fédéral de procurer aux municipalités de nouvelles sources de revenus et de les faire participer plus activement à l'établissement des priorités nationales.

⁹ «Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de réforme globale du gouvernement local, le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer et de financer les services publics d'éducation primaire et secondaire et, dans cette perspective, le rattachement des commissions scolaires aux instances supramunicipales...», Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, *Pacte 2000*, Québec, 1999, p. 78

Le rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal (Commission Séguin), rendu public en 2002, a bien montré que les difficultés rencontrées par le gouvernement du Québec, depuis le début des années 1990, à maintenir et, à plus forte raison, à améliorer la quantité et la qualité des biens et des services publics en matière santé, d'éducation et de sécurité du revenu sur son territoire découlaient en grande partie de la réduction des transferts fédéraux¹⁰. Une politique budgétaire qui a accentué les tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces et qui a envenimé, par ricochet, les relations entre les élus provinciaux et municipaux.

La réduction des dépenses fédérales a en effet conduit plusieurs provinces à sabrer dans leurs programmes de subventions (conditionnelles et inconditionnelles) aux municipalités notamment en ce qui concerne le logement social, le transport en commun et les infrastructures. Au Québec, la révision de la fiscalité scolaire, évoquée plus haut, la réforme fiscale de 1992 («réforme Ryan») et la facture annuelle de 375 M \$ imposée aux municipalités entre 1997 et 2000 font partie des solutions mises de l'avant par le gouvernement pour contrer l'impact des coupures fédérales et atteindre son objectif d'assainissement des finances publiques.

On peut faire l'hypothèse ici que la détérioration des finances publiques provinciales et, par voie de conséquence, de celles de plusieurs municipalités, dont principalement les villes-centres, a créé une pression politique supplémentaire pour une révision des responsabilités et des structures municipales dans plusieurs provinces¹¹. Au Québec, l'argumentaire et les recommandations de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité municipales (Commission Bédard) suggèrent qu'un des objectifs recherchés par les différents scénarios de réorganisation du secteur public local proposés était notamment l'amélioration, tout au moins à moyen terme, de l'état des finances publiques de la Ville de Montréal et du gouvernement¹².

Les politiques provinciales municipales au Québec au cours de la décennie 1990 n'ont pas été dictées seulement par la conjoncture économique et budgétaire même si cette dernière a très certainement influencé leur contenu. Au cours de la première moitié de la décennie 1990, en effet, l'agenda gouvernemental au Québec a aussi été accaparé par le dossier constitutionnel (l'échec de l'Accord du Lac Meech, la Commission Bélanger-Campeau, l'Accord de Charlottetown et le référendum de 1992)¹³, lequel a eu un impact important sur le Parti libéral du Québec (le rapport Allaire et ses suites dont la création de l'ADQ), les relations entre le gouvernement du Québec et la société civile,

¹⁰ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, 2002

¹¹ K. Graham, S. D. Phillips (with A. M. Maslove), *Urban Governance in Canada*, Toronto, Hartcourt Canada, 1998, p. 174-175

¹² «D'une part, la Ville de Montréal connaît une situation financière particulièrement difficile depuis quelques années. D'autre part, le secteur public québécois n'a pas encore tout à fait atteint l'équilibre financier et l'on n'a pas encore corrigé l'écart persistant de fardeau fiscal qui défavorise l'économie québécoise par rapport à ses concurrents. Il était donc important que ces deux éléments soient explicitement pris en considération dans les travaux de la Commission...» Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, *Pacte 2002*, Québec, 1999, p. 4

¹³ Voir sur ce point Alain G. Gagnon, «Le dossier constitutionnel Québec-Canada» dans Alain G. Gagnon, *Québec : État et société*, Tome 2, Montréal, Québec Amérique, p. 165-172

particulièrement les milieux nationaliste et syndicaux, la politique fédérale (création du Bloc québécois et élection du Parti libéral dirigé par Jean Chrétien en 1993) et les élections québécoises de septembre 1994 (retour au pouvoir du Parti québécois). Dès son assermentation, le nouveau Premier ministre du Québec, Jacques Parizeau, ramène à l'avant scène le projet de souveraineté du Québec et met tout en œuvre pour gagner la prochaine bataille référendaire dont le déclenchement ne saurait tarder.

On connaît la suite : l'option souverainiste est battue au référendum de 1995, le Premier ministre Parizeau démissionne peu après et un nouveau Premier ministre, Lucien Bouchard, est assermenté en janvier 1996. Sauf les promesses de Parizeau de «scrapper» la «réforme Ryan» et de leur procurer de nouvelles sources de revenus et la volonté gouvernementale, exprimée dans le projet de loi sur la souveraineté du Québec, de leur attribuer, dans un Québec devenu souverain, de nouveaux pouvoirs, les municipalités sont pour ainsi dire absentes de l'agenda électoral et gouvernemental entre 1993 et 1996.

Le réveil sera brutal. Le cap mis sur l'atteinte du déficit zéro à partir de 1996 annonce en effet le début d'une toute nouvelle période. Après les secteurs de la santé et de l'éducation, le secteur municipal est appelé à son tour à faire sa part. Le gouvernement annonce, dans un premier temps, son intention de rationaliser les structures municipales¹⁴ et, dans un deuxième temps, de transférer de nouvelles responsabilités de 500 M \$ vers les municipalités¹⁵. Le gouvernement reste toutefois préoccupé par la situation économique et financière de Montréal à laquelle il entend bien trouver des solutions. Le dossier montréalais et, plus généralement, celui des villes-centres demeurent donc à l'agenda.

La situation des villes-centres

Avec la création du Groupe de travail sur Montréal et sa région (Groupe Pichette) en 1992, le dossier des villes-centres prend un nouveau tournant au Québec. Le gouvernement annonce son intention de revoir l'organisation municipale et régionale dans la région métropolitaine. Les travaux du Groupe Pichette donnent naissance à deux rapports remis au gouvernement en 1993. Le premier dresse un état des lieux et le deuxième propose une centaine de recommandations visant à faire de Montréal une ville-région moderne, dynamique et prospère¹⁶.

La situation économique et l'imminence du déclenchement des élections provinciales empêcheront toutefois le gouvernement de donner suite aux recommandations du Groupe de travail. Entre-temps, devant les demandes insistantes des maires des grandes villes-centres du Québec pour de nouvelles sources de revenus et une révision des structures

¹⁴ Gouvernement du Québec, *Le renforcement des institutions municipales. La consolidation des communautés locales, Problématique et objectifs*, Québec, mai 1996

¹⁵ Voir aussi sur ce point Serge Belley, «Le nouveau management public et la gestion des agglomérations urbaines au Québec», *Administration publique du Canada*, vol. 40 no 3 (automne 1997), p. 495-515 et Jean-Pierre Collin, «La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ?» *Organisations & territoires*, vol. 11, no 3, automne 2002, p. 5-14; Pierre J. Hamel, «Le «Pacte fiscal» Québec-Municipalités», *Organisations & territoires*, vol. 11, no 3, Automne 2002, p. 31-38

¹⁶ Groupe de travail sur Montréal et sa région, *Montréal : une ville-région*, Montréal, 1993.

régionales visant le renforcement de leur influence au sein des agglomérations urbaines, le ministre des Affaires municipales crée, en 1992, la Table ronde sur les villes-centres. Toutefois, au grand dam des maires des six villes-centres des régions métropolitaines, des représentants des 24 villes-centres des agglomérations urbaines seront aussi invités par le ministre à participer aux travaux de la Table ronde. Si les six villes-centres obtiennent ainsi pour la première fois une forme de «statut particulier» et la mise à l'agenda politique de leurs problèmes, les solutions proposées devront toutefois convenir à plusieurs catégories de villes-centres dans toutes les régions du Québec. La largesse de vue du ministre des Affaires municipales ne s'arrête cependant pas là. Voulant apaiser la colère des maires de banlieue qui digèrent mal le traitement de faveur accordé à leurs vis-à-vis des villes-centres, le ministre ira jusqu'à les inviter à s'asseoir à la Table ronde. Les deux groupes concluront rapidement à l'impossibilité de s'entendre et déposeront chacun un rapport dont les conclusions et les recommandations sont aux antipodes¹⁷.

Après le retour au pouvoir du Parti québécois en septembre 1994 et l'adoption, en juin 1997, de la Loi sur la Commission de développement de la Métropole, laquelle ne sera jamais mise en œuvre, il faudra attendre le dépôt, en mars 1999, du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales pour que soit relancé le débat sur une réforme en profondeur des structures municipales. Suivront ensuite le dépôt, en avril 2000, du Libre blanc sur la réorganisation municipale¹⁸ et l'adoption, en décembre 2000, dans un climat politique particulièrement houleux, de la Loi 170 qui crée cinq nouvelles villes dans les régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais¹⁹.

Le dossier des villes-centres trouve en partie son aboutissement dans la politique des fusions forcées. Toutefois, pouvant difficilement, pour des raisons politiques et électorales, limiter son intervention aux territoires les plus urbanisés, le gouvernement s'attaquera ensuite au dossier des régions non métropolitaines.

L'avenir des régions non métropolitaines

De 1985 à 1994, sous les gouvernements libéraux de Robert Bourassa et de Daniel Johnson, les régions du Québec vivront à l'heure de l'entreprise régionale et de la planification stratégique²⁰. Après avoir mis fin à l'expérience plus ou moins concluante des sommets socioéconomiques régionaux à la fin des années 1980, le gouvernement invite les acteurs locaux et régionaux, devenus partenaires, à identifier les forces et les

¹⁷ Pour une analyse de ces rapports voir Serge Belley, 1997, *op. cit*

¹⁸ Gouvernement du Québec, La réorganisation municipale. *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Livre blanc, Québec, 2000

¹⁹ Gouvernement du Québec, Projet de loi 170 : *Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, Québec, décembre 2000. Voir aussi Louise Quesnel, «Municipal Reorganisation in Quebec», *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII : 1, p. 115-134; Alain Baccigalupo et Fabien P. Nkot, «Pourquoi le gouvernement de Lucien Bouchard a-t-il enfin osé?», dans Roch Côté (sous la direction de), *Québec 2000*, Montréal, Fides, p. 526-531; Jean-Pierre Collin, 2002, *op. cit*.

²⁰ Gouvernement du Québec, *À l'heure de l'entreprise régionale. Plan d'action en matière de développement régional*, Québec, 1988

faiblesses de leurs milieux et à mettre l'accent sur l'entrepreneuriat et l'innovation. Les programmes sont désormais modulés en fonction des besoins particuliers des diverses régions et une partie de l'aide financière gouvernementale est dirigée en priorité vers les MRC les plus démunies. C'est la fin des politiques dites «mur à mur».

Les élus municipaux et leurs partenaires veulent cependant davantage. Par la voix de leurs associations, l'UMQ, l'UMRCQ, les élus municipaux réclament une véritable politique de décentralisation²¹. Les deux unions ne s'entendent pas toutefois sur laquelle des deux structures, la municipalité locale ou la MRC, devrait accueillir les nouvelles responsabilités transférées par le gouvernement du Québec au palier local. L'UMRCQ privilégie la MRC, qui deviendrait un petit gouvernement régional dirigé par des personnes élues au suffrage direct et doté d'un pouvoir de taxation, tandis que l'UMQ favorise la municipalité locale, les MRC devant demeurer selon elle des coopératives de services.

Le retour au pouvoir du Parti québécois en 1994 marque un nouveau tournant. Le Premier ministre Parizeau, qui a découvert les vertus de la décentralisation pendant son mandat comme président de la Commission d'étude sur les municipalités²² et, surtout, a besoin du vote des électeurs dans toutes les régions pour gagner le référendum sur la souveraineté qu'il entend tenir rapidement, fait la cour aux régions. En plus d'annoncer lors de l'assermentation de son gouvernement la création d'un tout nouveau ministère consacré au développement des régions, il nomme un ministre et un sous ministre responsables pour chacune des seize régions. La Table Québec-régions, qu'il entend présider, est aussi créée afin que les acteurs régionaux puissent faire entendre officiellement leurs voix au plus haut niveau politique.

Après la défaite du oui au référendum d'octobre 1995, la décentralisation est de nouveau reléguée aux oubliettes. Il faudra attendre l'adoption, en 1997, de la Politique de soutien au développement local et régional²³ pour que le dossier des régions revienne à l'ordre du jour. Le renforcement des pouvoirs des MRC, l'adoption, en 2001, de la Politique nationale de la ruralité, la tenue, en novembre 2002, du Rendez-vous national des régions et la signature, au printemps 2003, d'un Pacte rural avec chacune des MRC figurent parmi les principales interventions du gouvernement du Parti québécois dans le dossier des régions non métropolitaines. Plusieurs mesures économiques (crédits d'impôt, programme ACCORD, régionalisation des interventions de la SGF) seront aussi adoptées pour favoriser et soutenir la création d'emploi en région.

Ce qui commençait à ressembler à un début de politique globale sur la place et le rôle des régions au Québec a de nouveau été stoppé avec le changement de gouvernement survenu en avril 2003. La «vision» de développement régional du nouveau gouvernement Charest s'annonce en effet bien différente de celle du gouvernement précédent. D'une part, le

²¹ Union des municipalités du Québec, *La décentralisation et les municipalités : les enjeux, le potentiel, les étapes préalables à une réalisation efficiente*, Montréal, 1994; Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, *Vers un partenariat entre le gouvernement, les municipalités et les MRC*, Québec, août 1994

²² Commission d'étude sur les municipalités, *Rapport*, Montréal, UMQ, 1986

²³ Gouvernement du Québec, *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, 1997

nouveau gouvernement veut réduire l'interventionnisme économique pratiqué par son prédécesseur et redonner aux élus municipaux une place plus importante, majoritaire en fait, dans les instances régionales responsables des orientations et du soutien au développement des régions. Le premier budget du gouvernement, adopté en juin 2003, qui rend moins avantageux pour les entreprises les investissements faits en région²⁴, le Projet de loi 34, adopté en décembre 2003, qui accorde une représentation majoritaire aux élus municipaux au sein des nouvelles Conférences régionales des élus (CRE) et le Projet de loi 31, adopté aussi en décembre 2003, qui facilite le recours à la sous-traitance dans le secteur municipal, sont venus concrétiser plusieurs des engagements pris par le Parti libéral lors de la campagne électorale.

Avec le projet annoncé de «réingénierie» de l'appareil gouvernemental, qui pourrait se solder par des transferts de fonctions ou d'organismes gouvernementaux vers les municipalités ou les MRC ou encore par la conclusion de partenariats public-privé (PPP) dans les domaines du transport en commun, de l'assainissement des eaux et de la voirie municipale²⁵ au cours des prochains mois, les acteurs locaux et régionaux entrent dans une nouvelle ronde de changements.

Il est trop tôt pour prédire la nature, l'ampleur et les conséquences des changements appréhendés. D'autant que les mouvements, syndicaux et populaires, d'opposition à plusieurs de ces projets de loi et intentions ont été particulièrement virulents à l'automne 2003 et pourraient l'être tout autant au printemps 2004. Déjà, la baisse marquée de la popularité du nouveau gouvernement dans les sondages l'a incité à mettre la pédale douce et à se montrer ouvert au dialogue avec la population²⁶. Dans la foulée des consultations prébudgétaires effectuées par le ministre des Finances au début de l'année 2004, la tenue, au printemps 2004, de plusieurs forums de consultation, dont l'un portera sur le développement économique, régional et durable, a été annoncée²⁷. Le Discours sur le budget de mars 2004, qui annonce la création d'un nouveau programme d'aide pour les régions ressources, donne d'ailleurs un avant-goût des «nouvelles» intentions et actions du gouvernement à l'égard des régions et des municipalités²⁸. Des intentions toutefois qui demeurent largement dépendantes de ce qui se passera sur la scène fédérale.

La tendance centralisatrice du fédéralisme canadien

C'est depuis au moins la fin de la Seconde Guerre mondiale que le gouvernement fédéral intervient dans les champs de juridiction qui appartiennent en propre aux provinces, qu'il s'agisse de l'éducation, de la santé ou des affaires sociales. L'urbanisation croissante d'après-guerre, qui le conduira à intervenir, souvent à la demande des provinces, dans les

²⁴ Ministère des Finances du Québec, *Budget 2003-2004, Discours sur le budget*, Québec, 12 juin 2003, p. 10-13

²⁵ Kathleen Lévesque, «Québec pourrait céder aux villes la gestion d'organismes gouvernementaux», *Le Devoir*, 8 mars 2004, p. A 1

²⁶ Gouvernement du Québec, *Briller parmi les meilleurs. La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, Québec, 2004.

²⁷ Gouvernement du Québec, *Briller parmi les meilleurs*, Québec, 2004, p. 199

²⁸ Gouvernement du Québec, *Discours sur le budget, Budget 2004-2005*, Québec, p. 16-20

domaines des infrastructures, de l'habitation et du développement économique régional²⁹, pavera progressivement la voie au développement des relations fédérale-provinciale-municipale, soit des relations multi-niveaux à trois³⁰.

Une consultation rapide du site Internet du gouvernement fédéral montre de façon éloquente que son rôle dans les affaires locales et régionales s'est considérablement élargi et diversifié ces dernières années. Les politiques et les programmes fédéraux qui s'adressent aux régions et aux municipalités (collectivités) se comptent en effet par dizaine. Ils touchent aussi bien le développement économique, l'environnement, les arts, la culture et le patrimoine que la pauvreté, les sans-abri, la sécurité urbaine et la protection civile.

Le rôle des municipalités au Canada tend à devenir d'autant plus important et stratégique dans les interventions fédérales, que le nouveau gouvernement, dirigé par Paul Martin, veut faire d'elles de véritables partenaires. C'est du moins l'intention annoncée par le gouvernement dans le Discours du trône prononcé du 2 février 2004. En plus d'annoncer le remboursement intégral de la Taxe sur les produits et les services (TPS) aux municipalités, ce qui représente la remise d'un montant de 7 milliards \$ aux municipalités sur 10 ans, le gouvernement annonçait en même temps la nomination d'un secrétaire parlementaire chargé de conseiller le Premier ministre dans le dossier des villes et de mettre en œuvre le nouveau partenariat qu'il entend développé avec elles³¹.

Jusqu'ici le Québec et les autres provinces ont résisté tant bien que mal aux volontés, réelles et appréhendées, du gouvernement fédéral de prendre une part active à la régulation des problèmes urbains et ruraux au pays. Trois raisons principales sont à l'origine des résistances des provinces ou de leurs hésitations à acquiescer aux

²⁹ Pour une revue du rôle et des interventions du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces et de l'évolution des relations intergouvernementales au Canada voir notamment : Katherine Graham, Susan D. Philips (with Allan M. Maslove), *op cit*, p. 171-202 et Edmund P. Fowler and David Siegel, ed., *Urban Policy Issues. Canadian Perspectives*, Second Edition, Don Mills, Oxford University Press, 2002

³⁰ L'importance politique et constitutionnelle qu'a prise la question autochtone depuis le début des années 1990 aussi bien sur la scène fédérale que québécoise fait qu'il serait plus juste de parler de relations et de négociations à quatre. Sur la question autochtone et ses implications sur les relations fédérale-provinciale et provinciale-municipale au Québec voir notamment Daniel Salée, «L'État québécois et la question autochtone» dans Alain G. Gagnon, *op cit*, p. 117-150; Tommy Chouinard, «L'entente de principe avec les Innus. Une année de contestation», dans Michel Venne (sous la direction de), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, p. 768-772

³¹ Discours du trône : http://www.nouvelles.gc.ca/cfmx/CCP/PDF/sft_fe2004_f.pdf. Les nouvelles orientations politiques fédérales à l'égard des municipalités annoncées dans le Discours du trône ont été confirmées dans le budget fédéral déposé le 23 mars 2004. On y écrit notamment que «Le gouvernement fédéral est déterminé à donner aux municipalités l'occasion de mieux se faire entendre en ce qui a trait aux questions qui les touchent ...[et que]...le ministre des Finances a accepté de consulter formellement les représentants municipaux avant le dépôt de chaque budget fédéral», Gouvernement du Canada, *Le budget de 2004. Un nouveau pacte pour les collectivités*, Ottawa, 23 mars 2004. Sur les nouvelles relations entre le gouvernement fédéral et les municipalités voir Neil Bradford, «Place Matters and Multi-level Governance : Perspectives on a New Urban Policy Paradigm», *Options politiques*, février 2004, p. 39-44 et Andrew Sancton and Robert Young, «Paul Martin and Cities : Show us the Money», *Options politiques*, février 2004, p. 29-34

interventions fédérales. Il y a, premièrement, le caractère non permanent ou non récurrent des programmes et des ententes fédérales-provinciales qui rend ces derniers dépendants des changements qui peuvent survenir dans les orientations politiques et budgétaires du gouvernement fédéral. L'habitation sociale est un bon exemple. C'est ainsi que le gouvernement fédéral, après avoir décidé, au milieu des années 1990, de se retirer presque complètement de ce domaine, obligeant les provinces à augmenter leur contribution, est redevenu, depuis le début des années 2000, maintenant qu'il engrange annuellement d'importants surplus budgétaires, un partenaire intéressé au financement du logement abordable.

Il y a, deuxièmement, la crainte qu'une présence plus grande du gouvernement fédéral dans les affaires urbaines et rurales réduise la capacité des provinces à définir elles-mêmes leurs priorités dans ce champ de politiques. Enfin, il y a, troisièmement, de la part des provinces, la crainte que les municipalités deviennent un véritable troisième «ordre de gouvernement» reconnu comme tel par le gouvernement fédéral et qu'elles soient ainsi invitées à discuter, au côté des premiers ministres provinciaux, des priorités nationales. Au Québec, cette crainte a notamment fait partie de l'argumentaire du gouvernement péquiste dans le débat sur la décentralisation. La Commission sur le déséquilibre fiscal et le nouveau gouvernement Charest l'ont aussi endossée.

Dans un Québec qui demeurerait un état fédéré au sein du Canada, une décentralisation trop poussée des responsabilités et des ressources fiscales au profit des instances locales et régionales affaiblirait dangereusement, prétendait le gouvernement péquiste en 1995, les pouvoirs du Québec vis-à-vis du gouvernement fédéral³². De même, dans la foulée de la création du nouveau Conseil de la fédération dont l'initiative revient au gouvernement Charest, aucune place n'est faite au sein de ce Conseil aux représentants des municipalités. Seuls les premiers ministres des provinces et des territoires y participeront pour discuter des dossiers qui concernent les deux seuls ordres de gouvernement au Canada soit le gouvernement fédéral, d'une part, et les provinces et les territoires, d'autre part. Dans un texte décrivant le rôle du Conseil de la fédération, le ministre québécois des Affaires canadiennes, Benoît Pelletier, écrit :

Le Conseil permettra ainsi aux provinces et aux territoires d'être plus efficaces dans leur lutte contre le déséquilibre fiscal et les diverses tentatives centralisatrices fédérales, de même qu'il leur permettra éventuellement d'avoir davantage leur mot à dire par rapport aux grandes questions nationales.³³

³² Voir sur ce point Gouvernement du Québec, *Décentralisation. Un choix de société*, Québec, 1995, p. 53-54. Une crainte invoquée également dans le rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal (Commission Séguin) alors que cette dernière prend bien soin de préciser dès les premières pages de son rapport qu'il ne peut y avoir de déséquilibre fiscal entre le gouvernement et les instances locales à l'intérieur d'un État unitaire ou d'une province. La notion de déséquilibre fiscal, affirme la Commission, «est intrinsèquement liée au fédéralisme». Commission sur le déséquilibre fiscal, *op cit*, p. 14

³³ Benoît Pelletier, «Un outil pour faire évoluer le fédéralisme canadien», *Le Soleil*, 4 mars 2004, p. A17

À aucun endroit dans ce texte, le ministre fait référence au rôle des municipalités, petites ou grandes, ou aux enjeux ou problèmes qui les concernent. Il serait surprenant qu'il s'agisse d'un oubli!

La tendance centralisatrice bien réelle à laquelle fait référence le ministre Pelletier et le désir du nouveau gouvernement Martin à Ottawa de conclure un «new deal» avec les gouvernements municipaux rendent désormais plus visibles deux réalités. Des réalités qui influencent déjà et influenceront davantage la dynamique des politiques provinciales et fédérales municipales au cours des prochaines années. D'une part, 64% de la population canadienne (67% au Québec et 74% en Ontario)³⁴ sont concentrés aujourd'hui dans les agglomérations métropolitaines. D'autre part, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques visant la régulation des grands ensembles urbains et métropolitains tout autant que des milieux moins densément urbanisés, appellent une révision aussi bien du fonctionnement du fédéralisme canadien que des mécanismes provinciaux de discussion, de négociation et de gestion des affaires locales et régionales³⁵.

Électoraliste ou non, c'est l'essence même du message du nouveau gouvernement Martin à Ottawa. Il ne fait cependant aucun doute que bon nombre de politiciens municipaux au Canada et au Québec ne retiennent de ce message que ses retombées attendues en espèces sonnantes et trébuchantes reléguant au second plan la délicate question de la négociation d'une nouvelle gouvernance à trois. Quoi qu'il en soit des attentes et des intérêts des acteurs municipaux, il faudra bien que les gouvernements provinciaux, incluant le Québec, assument leurs responsabilités et consentent à attribuer, notamment aux grandes villes, les ressources qui leur permettront d'assumer plus efficacement leur rôle dans l'avenir. À défaut de le faire, elles n'auront plus aucune raison, comme l'affirme Plunkett, d'interdire le gouvernement fédéral de le faire à leur place³⁶.

Conclusion

À la lumière de notre cadre d'analyse et du rappel de l'évolution de la dynamique des politiques provinciales municipales depuis 1990 au Québec, il ressort trois choses.

Premièrement, que la mise à l'agenda public et politique des problèmes des villes est fortement reliée à l'enjeu des ressources fiscales et notamment à la détérioration de la situation fiscale et budgétaire du vaisseau amiral municipal que constitue au Québec la Ville de Montréal. De la même façon que le retard et la difficulté du gouvernement du Québec à répondre à cet enjeu découlent de ses propres problèmes budgétaires, lesquels ont été amplifiés par la politique budgétaire du gouvernement fédéral. L'enjeu du financement scolaire est venu détériorer un peu plus des relations provinciales-

³⁴ Jean-Pierre Collin and Mélanie Roberston, *Metropolitan Change and Related Political Behaviour in Canadian Metropolises*, Paper presented to International Metropolitan Observatory Meeting, Bordeaux, January 9-10, 2004, p. 10

³⁵ Voir sur ce point Neil Bradford, *op cit* et Serge Belley, «Les acteurs de la nouvelle scène municipale», *Télescope*, vol. 10, no 2, mars 2003, L'Observatoire de l'administration publique, p. 24-28

³⁶ T.J. Plunkett, «A Nation of Cities await Paul Martin's «New Deal»— Federal Funds for Creatures of the Provinces», *Options politiques*, février 2004, p. 25

municipales déjà malmenées par le transfert de responsabilités et de factures vers les municipalités.

Deuxièmement, que le calendrier électoral et référendaire, aussi bien sur la scène provinciale que fédérale, a tantôt ralenti, tantôt relancé sur de nouvelles bases le dossier municipal et plus particulièrement celui des villes-centres. Des dossiers qui sont loin d'être réglés comme le prouve bien la menace que font peser sur la gestion des villes-centres dans les agglomérations urbaines et métropolitaines les défusions municipales. Dans les milieux moins urbanisés, et notamment dans les régions dites ressources, c'est l'incertitude engendrée par la création des nouvelles CRE et les nouvelles orientations en matière de développement économique régional qui fragilise le *modus vivendi* auquel en étaient arrivés l'ancien gouvernement et les acteurs régionaux entre 1997 et 2000.

Troisièmement, que le blocage (ou le déblocage) d'une politique s'explique difficilement si on ne fait pas référence aux demandes des groupes et au jeu des coalitions. Le fait, par exemple, que plusieurs maires de banlieue et que les communautés anglophone et allophone à Montréal soient des «alliés naturels» du Parti libéral provincial explique que le gouvernement Bourassa ait retardé, au début des années 1990, l'application des recommandations des rapports Pichette, du Comité des grandes villes-centres et de la Table ronde sur les villes-centres. De même, le peu de sympathie dont jouit le Parti québécois chez ces groupes comparativement au soutien électoral qu'il reçoit habituellement des électeurs francophones et l'appui, à tout le moins circonstanciel, qu'il a reçu en 2000 des maires des grandes villes, des milieux syndicaux et en partie d'affaires expliqueraient sa détermination à aller de l'avant avec sa politique des fusions forcées³⁷. Comme quoi la formation et le jeu des coalitions, tout comme les résultats électoraux, participent aussi de la dynamique des politiques provinciales municipales.

* * *

De façon un peu paradoxale, la dynamique politique qui apparaissait favorable aux villes-centres et, dans une moindre mesure, aux régions ressources sur la scène québécoise au début des années 2000, mais moins, à ce moment-là, sur la scène fédérale, est aujourd'hui inversée. Depuis la fin de l'année 2003, les villes et les régions jouissent, en effet, d'un contexte et d'une écoute plus favorables sur la scène fédérale que sur la scène provinciale. Aussi, quatre éléments seront, selon nous, déterminants pour l'évolution de la «cause» des villes et des régions au Québec au cours des prochains mois : 1) le résultat des consultations et des référendums à venir sur les défusions municipales; 2) la capacité du Québec, de concert avec les autres provinces, à obtenir du gouvernement fédéral qu'il délie encore un peu plus les cordons de sa bourse en ce qui a trait au financement des programmes de santé et de péréquation; 3) le résultat des prochaines élections fédérales alors que l'élection d'un gouvernement majoritaire dirigé par Paul Martin apparaît

³⁷ L'analyse des résultats de l'élection d'avril 2003 montre cependant que le mécontentement suscité par les fusions forcées et l'engagement du Parti libéral à permettre la reconstitution des anciennes villes auraient contribué à la défaite du Parti québécois aux élections d'avril 2003. Voir sur ce point Pierre Drouilly, «Qui a voté quoi, où et pourquoi ?» dans Michel Venne (sous la direction de), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, 2003, p. 598-614

aujourd'hui (mars 2004), dans la foulée du scandale des commandites, de plus en plus incertaine; et 4) la volonté du gouvernement Charest, parallèlement à l'exercice annoncé de modernisation («réingénierie») de l'appareil gouvernemental, d'enclencher, tel que promis, une véritable décentralisation, assortie de ressources fiscales et financières additionnelles, vers les instances locales et régionales³⁸.

La recomposition des territoires locaux au Québec a donc connu depuis 1990 des hauts et des bas. De fait, ce sont surtout les structures qui ont été remodelées, et ce très récemment, puisque les compétences et les ressources fiscales des municipalités et les mécanismes formels de consultation et de collaboration entre ces dernières et les deux ordres «supérieurs» de gouvernement sont demeurés pour ainsi inchangés. Si le gouvernement du Québec a joué un rôle clé dans cette recomposition, il est toutefois demeuré le plus souvent hésitant et réactif face aux demandes des acteurs municipaux et régionaux ne voulant pas (ou ne sachant pas comment) faire d'eux de véritables partenaires dans la conception et la conduite des politiques publiques touchant le développement urbain et régional.

Pour que s'enclenche un véritable changement qui aille au-delà d'une réforme des structures, il faudra, comme le suggère Plunkett dans le cas des grandes villes canadiennes, que les gouvernements provinciaux leur fassent davantage confiance et leur octroient, via leur charte ou encore une législation particulière qui s'appliquerait à elles, des pouvoirs et des ressources leur permettant d'expérimenter des modèles de gouvernance mieux adaptés à leurs rôles et responsabilités³⁹. Si le principe d'une telle approche, que l'on pourrait qualifier de «sur mesure», semble aujourd'hui acquis au Québec, tout au moins sur le plan du discours politique, le vrai défi demeure toujours celui de sa mise en œuvre.

³⁸ Gouvernement du Québec, *Briller parmi les meilleurs*, *op cit.*, p. 139-147

³⁹ T.J. Plunkett, *op cit.*, p. 24-25