

L'apprentissage collectif dans l'action : le défi de la planification et de la coordination métropolitaines dans les agglomérations urbaines de Montréal et de Québec

Communication présentée dans le cadre du colloque «La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité» à l'occasion des XVII^e entretiens Jacques Cartier tenus à Montréal les 7 et 8 octobre 2004

par

*© Serge Belley, professeur
École nationale d'administration publique*

Résumé : Une région métropolitaine peut-elle fonctionner comme un tout, efficacement et équitablement? Comment faire en sorte que les décisions qui y sont prises et les actions qui y sont menées le soient de façon cohérente? Les réponses à ces deux questions, qui renvoient aux meilleures façons de réaliser la coordination métropolitaine, font notamment appel aux sciences de la gestion et à la science politique. En partant de quelques réflexions générales empruntées à ces sciences, nous voudrions montrer, en prenant comme exemples les agglomérations de Montréal et de Québec, que la planification et la coordination (verticales et horizontales) des politiques, des services et des équipements dans ces deux agglomérations emprunteront au cours des prochaines années, en raison d'un cadre législatif habilitant assez différent (découlant des lois 23 et 33 adoptées en décembre 2003), deux voies contrastées : l'une plus décentralisée (le cas montréalais), l'autre plus centralisée (le cas québécois). Notre analyse s'appuiera sur l'idée que, dans un système complexe où les intentions, les décisions et les actions des acteurs sont fortement interdépendantes, la coordination, centralisée ou décentralisée, a plus de chance de réussir si elle fait appel à des stratégies d'apprentissage dans l'action plutôt qu'à des stratégies volontaristes traditionnelles.

Mots clés : coordination, planification, agglomération urbaine, centralisation, décentralisation, complexité

Introduction

La question centrale au cœur de ce colloque est la suivante : comment faire en sorte que, dans des espaces métropolitains de plus en plus complexes, les décisions et les actions d'une pluralité d'acteurs interdépendants soient le plus cohérentes possible ? La cohérence renvoie à deux autres notions centrales dans la gouverne de toute organisation, publique ou privée, et, plus largement, de toute collectivité humaine : la coopération et la coordination.

Partant de ces notions et de quelques écrits s'y rapportant empruntés aux sciences de l'organisation, à la sociologie et à la science politique, notre intention est de montrer que la planification et la coordination métropolitaines, peu importe que ces dernières opèrent dans des structures de décision et d'action centralisées ou décentralisées, ont plus de chance de réussir si elles misent sur des stratégies collectives d'apprentissage dans l'action plutôt que seulement sur des processus de planification *a priori* traditionnels. Dans un contexte de complexité grandissante, marqué par la circulation rapide des informations, l'incertitude et la liberté des acteurs, les contrôles bureaucratiques et hiérarchiques traditionnels doivent céder le pas à la planification «post-bureaucratique» (Kernaghan, Marson et Borins, 2001) fondée sur l'apprentissage collectif, la responsabilisation et la confiance.

Ce texte est divisé en trois parties. Dans la première partie, nous revenons, en les définissant, sur quelques notions proches du vocabulaire de la planification en montrant que la coopération ou les modes d'action collective sont bien au cœur des problèmes que rencontre la coordination métropolitaine. Dans la deuxième partie, nous rappelons les principes et les objectifs qui ont entouré la plus récente réforme de l'organisation municipale au Québec. La troisième partie aborde la question de la coordination métropolitaine en référence aux compétences nouvelles que doivent assumer les instances locales et leurs représentants élus dans les agglomérations de Montréal et de Québec. Nous concluons notre analyse par des considérations générales sur les processus de planification et les défis de la coordination dans les ensembles métropolitains.

1. Planification, coordination et coopération

La planification est un thème récurrent dans la littérature sur le management des organisations privées. La planification, notamment stratégique, y est vue comme un moyen pour l'entreprise de se positionner ou se repositionner afin de conserver ou d'accroître ses parts de marché face aux entreprises concurrentes. La difficulté pour l'entreprise et ses dirigeants concerne la meilleure façon de conduire un tel exercice de planification compte tenu de l'âge, la taille et la structure de l'entreprise, le problème à résoudre et le secteur ou plus largement l'environnement dans lequel elle opère.

Dans un ouvrage portant sur les grands courants de la pensée en matière de planification stratégique, Mintzberg, Ahlstrand et Lampel (1999) identifient jusqu'à dix écoles de pensée en matière de planification stratégique. Les auteurs rangent ces différentes écoles en trois grandes catégories : les écoles normatives qui disent comment devrait se faire la planification, les écoles positivistes qui décrivent et analysent comment la planification se fait effectivement et l'école de la configuration qui, en combinant plusieurs des éléments empruntés aux autres écoles, défend l'idée que toute organisation doit, pour survivre, chercher à s'adapter continuellement et progressivement tout en apprenant à gérer les processus de rupture qui lui permettent de se transformer périodiquement sans se détruire. Cette idée de rupture est aussi présente chez Crozier et Friedberg (1977, 344-347) qui la relie au changement et à la nécessité de l'apprentissage¹.

La planification stratégique a aussi gagné la gestion des organisations publiques. En référence aux organisations privées performantes, les théoriciens et les praticiens de l'administration publique se sont aussi interrogés sur les meilleures façons d'améliorer les performances des organisations qui oeuvrent dans le secteur public (Osborne et Gaebler, 1992; Parenteau, 1992; Gortner, Mahler et Nicholson, 1994; Guay, 1997; Peters et Savoie, 1995; Kernaghan, Marson et Borins, 2001). On ne compte plus en effet les

gouvernements, ministères, hôpitaux, universités, écoles, municipalités jusqu'aux organismes communautaires qui ont entrepris ces dernières années des exercices de planification stratégique dans le but de revoir leur mission, leurs objectifs, leurs programmes et leurs façons de gérer leurs ressources (humaines et autres) pour être plus efficaces et efficaces tout en cherchant à offrir de meilleurs services aux citoyens. Mais en quoi consiste au juste la planification ?

La planification en tant que méthode de gestion consiste, selon Cohen (2001, p. 258), «à définir des projets d'action (des plans) coordonnés et programmés dans le temps». Elle suppose donc des actions volontaristes et rationnelles. Volontaristes parce que le plan manifeste le souci de préparer l'avenir en fonction d'un dessein, et rationnelles parce que le plan repose sur la conviction qu'il est possible d'y arriver si on emprunte une démarche méthodique. La planification est ainsi associée à un mode de coordination consciente *a priori* qui la distingue de la coordination spontanée *a posteriori* qui caractériserait le marché (Chavance, 1999, 401). Elle implique donc la présence d'une autorité organisatrice ou de délibération collective «qui établit à l'avance la corrélation entre les moyens et des objectifs recherchés sur un horizon de moyen ou de long terme» (Chavance, 1999, 401).

Le cycle de la planification inclut aussi une phase d'évaluation qui permet une révision du plan compte tenu des risques élevés de rencontrer au cours de sa mise en œuvre des imprévus ou des obstacles, internes ou externes, à l'organisation. La notion de planification ne va donc pas sans celle de contrôle, lequel permet d'identifier les écarts entre les réalisations effectives et les réalisations prévues et de proposer, le cas échéant, des mesures correctrices appropriées (Cohen, 2001, 259). Les écarts de planification résultent souvent de certaines incohérences dans les actions, notamment lorsque la mise en œuvre d'une politique implique un nombre élevé d'acteurs qui jouissent d'une certaine autonomie par rapport à l'organisation qui est chargée de coordonner la politique. Les incohérences sont ainsi souvent le fait d'un manque de collaboration ou de coopération

¹ «Tout apprentissage requiert rupture, tout changement véritable signifie crise pour ceux qui le vivent. Aucun apprentissage ne peut s'effectuer dans le cadre d'une évolution graduelle harmonieuse». Crozier et

entre les acteurs concernés ou de la difficulté, pour l'organisation chargée de la coordination, de réaliser la mise en cohérence de leurs interventions.

Les théoriciens de l'organisation identifient généralement trois modes ou mécanismes de coordination (Mahé de Boislandelle, 1998, 95; Tarondeau et Huttin, 2001, 47-49) : l'ajustement mutuel qui repose sur les rapports de confiance implicite établis par des personnes qui travaillent ensemble; la supervision directe qui repose sur la hiérarchisation des rapports et qui implique des formes de contrôle direct; et la standardisation (des procédés, des résultats, des qualifications ou des normes) qui repose sur une uniformisation des règles de conduite. À ces différents modes de coordination correspondent, selon Mintzberg (1990), différents types de structures plus ou moins centralisées ou décentralisées.

Si le contrôle hiérarchique (vertical) est inévitable et présent dans tous les modes de coordination, on peut dire qu'il est maximal (serré) dans la coordination par supervision directe, moyen dans la coordination par standardisation et faible (lâche) dans la coordination par ajustement mutuel. Ces trois modes de coordination réfèrent à la coopération «dans» une organisation. Qu'en est-il de la construction de la coopération «entre» plusieurs organisations ? Pour répondre à cette question, qui renvoie au problème fondamental de la coordination métropolitaine, il convient de définir la notion de coopération.

«Coopérer, selon Dadoy (1999, 116), c'est opérer ensemble, agir conjointement avec quelqu'un d'autre, joindre ses efforts pour un but commun [...]. La coopération peut être spontanée ou organisée, formelle ou informelle, volontaire ou forcée». Pour que la coopération puisse se réaliser de manière optimale, plusieurs conditions doivent être remplies : des intérêts communs, un consensus minimal sur les buts à atteindre, la participation volontaire plutôt que la coercition, un accord sur les modes de désignation de celui qui assumera le rôle de coordinateur et la confiance entre les acteurs (Dadoy, 1999, 116).

Friedberg (1977), p. 346.

De ces considérations générales sur la planification, la coordination et la coopération, deux questions se posent que nous voudrions maintenant aborder. Qui sont, premièrement, compte tenu du nouveau cadre légal en vigueur dans les agglomérations métropolitaines de Montréal et de Québec, les acteurs responsables de la coordination métropolitaine, sur quoi porte-t-elle et de quels moyens disposent-ils pour la réaliser ? Quelles sont, deuxièmement, au-delà de ce que prescrit la loi, les conditions à réunir pour que ces acteurs, qui ont pour objectif commun d'assurer le développement optimal de ces territoires, parviennent à construire des modes de coopération qui permettent l'atteinte de cet objectif ?

2. Dynamique politique et coordination métropolitaine dans les agglomérations de Montréal et de Québec

Quelles sont les principales innovations institutionnelles introduites par la réorganisation municipale adoptée par le gouvernement du Québec en 2000 dans le cas des agglomérations urbaines de Montréal et de Québec ? Ces innovations sont au nombre de quatre (Collin, 2002; Soucy, 2002; Belley, 2002; Latendresse, 2004) :

- 1) Le nombre de municipalités a été réduit substantiellement à la suite de regroupements imposés par le gouvernement. Il est passé de 28 à une sur le territoire formé auparavant par la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et de 13 à une sur le territoire formé auparavant par la Communauté urbaine de Québec (CUQ). Sur la rive sud de Montréal, huit villes ont été regroupées pour former la nouvelle ville de Longueuil, tandis sur la rive sud de Québec huit villes ont été regroupées pour former la nouvelle ville de Lévis;
- 2) Dans les quatre villes nouvelles de Montréal, Lévis, Longueuil et Québec, le gouvernement a créé un nouveau niveau politique et administratif, les arrondissements, lesquels sont chargés de gérer des services dits de proximité;
- 3) Les communautés urbaines de Montréal et de Québec ont été abolies et remplacées par des communautés métropolitaines qui exercent des fonctions de planification sur

des territoires qui correspondent grosso modo aux territoires des régions métropolitaines de recensement;

- 4) Sur le plan fiscal, la réforme a introduit le principe d'une fiscalité d'agglomération en accordant le pouvoir aux communautés métropolitaines d'identifier des équipements, services, activités et infrastructures à caractère métropolitain sur leur territoire. Elles doivent aussi adopter un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière dont une partie des revenus peut servir à alimenter un fonds de soutien à des projets de développement qu'elles déterminent.

En 2003-2004, ces innovations ont toutefois été affectées par d'autres changements introduits par le nouveau gouvernement libéral élu en avril 2003. D'une part, des plans de réorganisation administrative, adoptés par les conseils municipaux de Montréal, Longueuil et Québec et entérinés par le gouvernement en décembre 2003 (projets de loi 23 et 33), sont venus renforcés, notamment à Montréal², les pouvoirs des conseils d'arrondissement. D'autre part, à la suite de référendums organisés par le gouvernement, les citoyens de 21 anciennes villes situées sur l'Île de Montréal, sur la rive sud de Montréal et sur la rive nord de Québec décidaient majoritairement de quitter leur nouvelle ville d'adoption. La reconstitution de ces anciennes villes devrait entraîner la création d'une nouvelle structure politique et administrative, le conseil d'agglomération. C'est ce dernier, au sein duquel la ville-centre détiendra un droit de veto, qui sera chargé d'assumer la gestion des compétences dites d'agglomération.

En décembre 2003, le nouveau gouvernement adoptait une autre loi qui introduit des changements importants dans la dynamique locale et régionale dans les agglomérations

² Essentiellement, le projet de loi 33, qui modifie la Charte de la Ville de Montréal, remplace le poste de président d'arrondissement par celui de maire d'arrondissement et accorde au conseil d'arrondissement de nouveaux pouvoirs en matière de gestion du personnel, de création des différents services de l'arrondissement et de nomination de leurs directeurs et de négociation des conventions collectives des employés affectés à l'arrondissement. Il permet aussi au conseil municipal et à celui de chaque conseil d'arrondissement de s'entendre sur le contenu d'un «contrat d'arrondissement» qui énonce les règles relatives à l'établissement et à l'évolution de la dotation et à l'établissement d'un fonds de développement par lequel la ville assure au conseil d'arrondissement, durant une période de dix ans, 50% des revenus supplémentaires générés à la suite de la réalisation de nouveaux projets de développement dans l'arrondissement. Les conseils d'arrondissement obtiennent aussi le pouvoir d'ester en justice, d'amorcer le processus de certaines

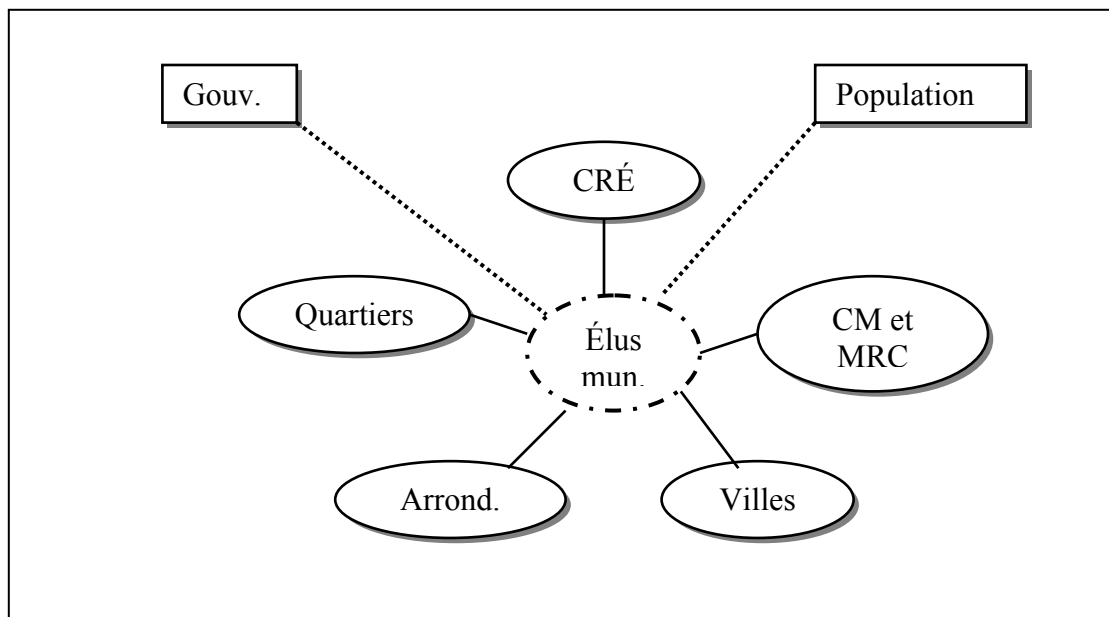
urbaines de Montréal et de Québec. Il s'agit de la Loi sur le Ministère du Développement économique et régional et de la recherche qui remplace les conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD) par des conférences régionales des élus (CRÉ) et accorde aux municipalités régionales de comté (MRC) le pouvoir de constituer un centre local de développement (CLD) et de désigner les membres de son conseil d'administration.

La nouvelle organisation municipale et régionale dans les agglomérations métropolitaines de Montréal et de Québec crée donc plusieurs nouveaux acteurs institutionnels (CM, arrondissements, CRÉ, conseil d'agglomération) et redéfinit en conséquence les pouvoirs de ceux dont l'existence est maintenue (municipalités locales, MRC et CLD). Sauf dans le cas des CRÉ, où ils sont majoritaires, et des CLD, où ils peuvent théoriquement l'être, seuls les élus municipaux siègent sur les conseils de ces instances. Ce sont donc les élus locaux (maires et conseillers municipaux) qui ont la responsabilité de réaliser la coordination, verticale et horizontale, des politiques adoptées par ces différentes instances ou, dit autrement, d'assurer la compatibilité ou la mise en cohérence des décisions qu'elles prennent (Figure 1). À ces instances, nous ajoutons, dans le cas de Québec, les conseils de quartier (CQ)³ qui, bien que seulement consultatifs, ont le pouvoir d'organiser des séances de consultation publique, de proposer des actions locales et d'élaborer des projets pour améliorer la qualité de vie dans le quartier. De plus, le conseil municipal et le conseil d'arrondissement doivent les consulter sur les projets de modification au règlement d'urbanisme qui concernent le quartier.

modifications au plan d'urbanisme, de dresser un budget ainsi qu'un programme des immobilisations, d'effectuer certains emprunts et d'imposer certaines taxes.

³ Les conseils de quartier sont formés de citoyens élus tous les deux ans et des conseillers municipaux du quartier. Ces derniers n'ont cependant pas le droit de vote. Le territoire de la nouvelle ville étant divisé en 36 quartiers, il pourrait théoriquement y avoir 36 conseils de quartier.

Figure 1 : Les élus municipaux et la coordination métropolitaine



Théoriquement, la coordination des politiques ou des projets adoptés par ces différentes instances devrait se trouver facilitée par le fait que ce sont les mêmes personnes, en l'occurrence les élus municipaux, qui, sauf dans le cas des conseils de quartier, assurent leur représentation politique et les dirigent. Pratiquement, cependant, cette coordination, verticale (entre la CM et la ville ou entre la ville et les arrondissements par exemple) et horizontale (entre la CRÉ et la CM ou entre cette dernière et les MRC par exemple), s'exerce dans le cadre d'une dynamique politique et administrative dont les caractéristiques principales sont aujourd'hui les suivantes :

- Les élus municipaux, qui sont porteurs d'un mandat électif municipal et conséquemment d'une légitimité politique qui concerne d'abord ce niveau, sont amenés à prendre des décisions dont les enjeux s'entrecroisent (quartier, arrondissement, agglomération et région);
- S'il y a moins de joueurs municipaux du fait de la disparition de plusieurs municipalités, ceux restants sont cependant plus gros et leurs décisions concernent des territoires plus vastes;
- La création des arrondissements, à plus forte raison depuis l'adoption des lois 23 et 33, a accru la complexité de la coordination inframunicipale, aussi bien verticalement entre le

- conseil municipal et les conseils d'arrondissement, que horizontalement entre les conseils d'arrondissement. C'est le cas aussi bien en ce qui concerne les décisions d'aménagement et de développement qu'en matière budgétaire et fiscale, de gestion du personnel et des services;
- Les élus municipaux sont majoritairement membres de nouveaux partis politiques municipaux dont l'idéologie, les valeurs et les programmes sont, dans certains cas, diamétralement opposés (Belley, 2003a et 2003b); une situation qui se reflète dans la composition des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement et qui est porteuse de tensions politiques;
 - Les décisions prises par les élus municipaux sont influencées par la présence sur la scène politique locale et régionale de nombreux groupes dont les intérêts, le plus souvent spécialisés et opposés, accentuent la tendance clientéliste et sectorielle des politiques et rendent leur compatibilité plus difficile;
 - Les municipalités, qui sont des créatures des provinces, sont non seulement dépendantes des décisions prises par ces dernières mais aussi des changements électoraux qui peuvent survenir à ce niveau. Il en va de même des changements qui surviennent sur la scène politique fédérale, lesquels, en influençant la dynamique des relations fédérales-provinciales, se répercutent, positivement ou négativement, sur la scène politique locale.

Les deux dernières caractéristiques ne découlent ni de la réorganisation municipale de 2000, ni des changements législatifs introduits en 2003, ni des résultats des référendums municipaux de juin 2004. Elles ont pour ainsi dire toujours marqué – et continueront de le faire – la coordination, verticale et horizontale, des politiques locales, métropolitaines et régionales. Négliger de tenir compte de ces caractéristiques reviendrait à simplifier la réalité politique et administrative dans laquelle les acteurs sont appelés à coordonner leurs politiques.

La prise en compte de cette réalité politique et administrative permet donc d'identifier les différents acteurs qui participent aux processus de production et de coordination des politiques, les positions et les niveaux politiques à partir desquels ils perçoivent et évaluent les problèmes, leurs conséquences et les solutions qui, de leur point de vue, sont susceptibles ou non de résoudre ces problèmes, les ressources dont ils disposent et les stratégies politiques, notamment en termes d'alliances, qu'ils peuvent être amenés à

déployer compte tenu des intérêts en jeu. C'est pourquoi la coordination, qui consiste, rappelons-le, pour les acteurs-coordonateurs à réaliser la mise en cohérence des politiques est, bien plus qu'une simple opération technique et administrative, un construit, toujours contingent, d'action collective (Crozier et Friedberg, 1977, 19)⁴.

3. Les politiques métropolitaines et leur coordination

Quels sont, dans les agglomérations urbaines de Montréal et de Québec, les objets ou domaines de politiques pour lesquels les dirigeants des instances locales et régionales sont appelés à coordonner leurs actions ? Pour répondre à cette question, il faut référer aux différentes lois⁵ qui définissent les compétences de ces instances et qui, pour l'exercice de certaines d'entre elles, contraignent leurs dirigeants à concerter leurs actions. Le Tableau 1 dresse la liste (non exhaustive) de ces compétences en fonction du territoire (région administrative, région métropolitaine, MRC, municipalité et arrondissement) sur lequel l'instance responsable exerce sa juridiction.

⁴ Il vaut la peine ici de citer Crozier et Friedberg : «Ils (les modes d'action collective) ne constituent rien d'autre que des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités particulières, ont créées, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et, notamment, le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré leurs orientations divergentes» (Crozier et Friedberg, 1977;13)

⁵ Les lois consultées sont les suivantes : Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., chapitre C-11.4), Charte de la Ville de Québec (L.R.Q., chapitre C-11.5), Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal (L.R.Q., chapitre C-37.01), Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec (L.R.Q., chapitre C-37.02), Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche (L.R.Q., chapitre M-30.01), Projet de loi no 23 (2003, chapitre 19), Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et Projet de loi no 33 (2003, chapitre 28), Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal.

Tableau 1 : Les principales compétences et les instances coordinatrices responsables

Compétences	Instances responsables	
	Agglomération de Montréal	Agglomération de Québec
<u>Niveau régional</u>		
Plan quinquennal de développement	Conférence régionale des élus (CRE)	CRE
<u>Niveau métropolitain</u>		
Schéma métropolitain d'aménagement et de développement	Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)	Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)
Énoncé de vision stratégique	CMM	CMQ
Plan des grands enjeux de développement économique	CMM	CMQ
Programme de partage de la croissance de l'assiette foncière	CMM	CMQ
Équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain	CMM	CMQ
Développement artistique ou culturel	CMM	CMQ
Promotion économique internationale	CMM	-
Développement touristique	-	CMQ
Transport en commun métropolitain	CMM	CMQ
Gestion des matières résiduelles	CMM	CMQ
Assainissement des eaux	CMM	-
Assainissement de l'atmosphère	CMM	-
Financement du logement social	CMM	-
<u>Niveau de la MRC</u>		
Schéma d'aménagement	MRC	MRC
Plan d'action local pour l'économie et l'emploi	(Centre local de développement) CLD	CLD
<u>Niveaux municipal et d'arrondissement</u>		
Administration des affaires de la Ville	Conseil d'arrondissement (CA) (avis) au Comité exécutif (CÉ) de la Ville	-
Plan d'urbanisme	Conseil municipal (CM) et CA	CM et CA (avis)
Plan de développement	CM	CM
Budget et priorités budgétaires municipales	CA (avis)	CA (avis)
Programme des immobilisations	CÉ de la ville et CA	
Budget d'arrondissement	CÉ de la Ville et CA	-
Modifications aux limites d'un arrondissement	CM et CA	-
Emprunt	CA	-

Compétences	Agglomération de Montréal	Agglomération de Québec
	<u>Niveaux municipal et d'arrondissement (suite)</u>	
Dotation annuelle des arrondissements	-	CM
Contrat d'arrondissement (dotation et fonds de développement)	CM et CA	-
Gestion du personnel et conventions collectives	CA (certains aspects)	
Réseau artériel	CM	CM
Culture, loisirs et parcs	CM et CA	CA
Développement économique local, communautaire, culturel ou social	CM et	CA
Schéma de couverture de risques et schémas de sécurité civile		CA (avis)
Pouvoir d'ester en justice	CM et CA	

Rappelons que toutes les instances responsables énumérées dans ce tableau sont dirigées par des conseils composés exclusivement (CM, MRC, CM, CA) ou majoritairement (CRÉ) d'élus municipaux ou encore de personnes nommées par ces derniers (CLD). Dans les deux agglomérations concernées, les élus municipaux, dont les maires, exercent donc, tant sur le plan vertical qu'horizontal, un contrôle étroit pour ne pas dire quasi absolu sur les processus de coordination aux niveaux régional, métropolitain, intermunicipal et municipal. Au niveau de la région administrative, la coordination ou la mise en cohérence des politiques est essentiellement le fait de la CRÉ, au niveau métropolitain de la CM, au niveau intermunicipal de la MRC et des municipalités et au niveau municipal de la municipalité et des arrondissements.

Les compétences ou domaines de politiques pour lesquels les décisions impliquent une coopération entre au moins deux instances autonomes et, conséquemment, une coordination de leurs interventions peuvent être regroupés en cinq grandes catégories : aménagement et urbanisme; développement économique; développement social, culturel et communautaire; transport, environnement et infrastructures; et administration (ressources humaines, budget et fiscalité). Pour bien illustrer la nature des enjeux -- ce qui peut être gagné ou perdu par une instance-- qui sous-tendent les processus de

coordination à chacun de ces niveaux et entre ces niveaux, nous donnerons, pour chacune de ces cinq grandes catégories de politiques, un exemple.

En matière d'aménagement et d'urbanisme, c'est l'élaboration et l'adoption du schéma métropolitain d'aménagement et de développement qui constituent le plat de résistance. D'une part, parce qu'il concerne un territoire sur lequel coexistent plusieurs instances autonomes, notamment les municipalités, qui ont chacune leurs propres objectifs d'aménagement et de développement. D'autre part, parce que le principe de cohérence descendante (de l'agglomération au quartier) sur lequel se fondent les grandes orientations et les prescriptions du schéma et les réglementations qui en découlent (zonage, lotissement et construction) lie, à chaque niveau (incluant le niveau gouvernemental) et pour la longue durée, les acteurs (incluant les acteurs sociaux et économiques).

La loi précise que le schéma «doit assurer le développement économique harmonieux de chacune des parties composantes du territoire de la Communauté». Pour atteindre cet objectif, il doit notamment définir les critères applicables à l'urbanisation du territoire de la Communauté, définir les pôles d'activité et les parties du territoire de la Communauté qui présentent un intérêt métropolitain et déterminer leur vocation, identifier et localiser les infrastructures et équipements d'intérêt métropolitain existants ou projetés et définir les potentiels d'accueil des secteurs résidentiels, commerciaux et industriels.

L'expérience des anciennes communautés urbaines de Montréal et de Québec a bien montré combien avaient été difficiles l'élaboration et l'adoption de leur schéma d'aménagement (Belley, 2002). Pas plus aujourd'hui qu'à cette époque la loi ne définit comment les acteurs doivent s'y prendre pour élaborer le schéma métropolitain. La loi ne fait qu'énumérer les éléments sur lesquels les élus doivent s'entendre. Les processus de coordination qui doivent les y mener doivent donc être inventés par ceux-là mêmes qui ont la responsabilité d'élaborer, d'adopter et d'appliquer le schéma.

Le législateur a toutefois balisé dans le temps le processus devant mener à l'adoption du schéma. Ainsi, les communautés doivent, préalablement à cette étape, adopter un énoncé de vision stratégique, un plan des grands enjeux de développement économique et un projet de schéma, lesquels doivent faire l'objet de consultations publiques. La loi, qui a donné naissance aux CRÉ, prévoit de son côté que le plan quinquennal de développement que ces dernières doivent adopter doit tenir compte du schéma métropolitain d'aménagement et de développement ainsi que du plan des grands enjeux de développement économique adoptés par la communauté métropolitaine. Le processus de coordination⁶ est d'autant plus contraignant que, suivant la loi, le schéma doit être adopté par un vote des $\frac{2}{3}$ des voix exprimées au conseil de la Communauté et qu'il doit l'avoir été au plus tard en 2005 dans le cas de la CMM et en 2006 dans le cas de la CMQ.

En ce qui concerne les politiques de développement économique, dont l'élaboration et la mise en œuvre par les CM et les CA seront plus ou moins contraintes par les orientations prévues dans le schéma d'aménagement, nous prendrons comme exemple l'élaboration du programme de partage de l'accroissement de la richesse foncière. Il s'agit ici d'un nouvel outil de développement économique pour les communautés métropolitaines. Le fonds, qui sera alimenté par les revenus tirés de ce programme, pourra en effet servir à soutenir financièrement des projets de développement que la communauté déterminera, notamment parmi ceux soumis par les municipalités (L.R.Q., chapitre C-37.01, a. 181). L'élaboration d'un tel programme suppose donc la coopération de toutes les municipalités incluses dans le territoire des communautés et un accord sur les paramètres qui guideront son application.

Toutefois, les enjeux qui sous-tendent l'adoption d'un tel programme découlent très directement du régime fiscal municipal, lequel fait reposer l'essentiel du financement des biens et des services municipaux sur les revenus générés par la taxation foncière. Jusqu'où les élus municipaux accepteront-ils de partager l'accroissement de la richesse

⁶ Il est intéressant de noter que la Loi sur le Ministère du Développement économique et régional et de la recherche oblige les CM et les CRÉ à établir «un mécanisme afin d'harmoniser l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités», lequel doit être agréé par le ministre du Développement économique et

foncière découlant des nouveaux investissements résidentiels, commerciaux et industriels réalisés dans «leur» municipalité ? Ce sont les règles qu'ils adopteront, conformément au règlement général adopté par le gouvernement, qui fixeront les limites de leur coopération. Le processus de coordination est par ailleurs contraint par l'obligation qui est faite au conseil de la communauté d'adopter ce programme au plus tard un an après l'entrée en vigueur du règlement général édicté par le gouvernement et par un vote favorable des $\frac{2}{3}$ des voix exprimées. Le renforcement des pouvoirs des arrondissements et la reconstitution de plusieurs des anciennes villes pourraient aussi rendre plus difficile l'adoption de ce programme.

En matière de développement social, culturel et communautaire, les politiques à coordonner concernent notamment la planification du transport en commun métropolitain, le plan d'action local pour l'économie et l'emploi, le développement artistique et culturel et, dans le cas de la CMM, le financement du logement social. Les instances concernées sont la CM, les MRC, les CLD, les municipalités et leurs arrondissements.

Les données à partir desquelles les élus municipaux devront concerter leurs politiques dans ces domaines ont beaucoup à voir avec les caractéristiques socioéconomiques des populations qui composent le territoire des communautés. C'est pourquoi les plans à élaborer et à adopter dans ces domaines concerneront beaucoup les critères d'équité et d'accessibilité. Des critères d'autant plus difficiles à appliquer qu'ils renvoient à des mécanismes de redistribution des revenus qui échappent largement aux instances locales et régionales. La capacité des élus municipaux à s'acquitter efficacement de ces responsabilités très sensibles sur le plan politique dépendra donc en bonne partie des aides financières qu'ils pourront recevoir des gouvernements supérieurs. La loi n'impose pas de calendrier particulier aux instances locales et régionales pour l'élaboration et l'adoption des politiques dans ces domaines.

régional et de la recherche et le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (L.R.Q., chapitre M-30.01, a. 106 et 107).

Dans le domaine de l'environnement et des infrastructures, les enjeux de la coordination métropolitaine ont trait aux politiques touchant la gestion des matières résiduelles, l'identification et le financement des infrastructures à caractère métropolitain et, dans le cas de la CMM, l'assainissement des eaux et de l'atmosphère. Les enjeux sont d'autant plus importants que les investissements à faire sont majeurs et concernent la promotion et la protection de la qualité de vie dans les quartiers. Les orientations à adopter, et surtout à appliquer, dans ces domaines le sont par ailleurs d'autant plus difficilement qu'elles entrent souvent en conflit avec les opportunités de développement économique.

Dans ces domaines, comme dans les autres, les compromis auxquels doit conduire la coopération coordonnée des acteurs ne se limitent pas à l'étape de planification des politiques. Ils doivent aussi être négociés après coup, souvent dans un contexte d'urgence, lorsqu'une municipalité, par exemple, demande une révision de la réglementation en vigueur parce que cette dernière empêche ou retarde un projet de développement sur son territoire. La coordination des décisions, qui intervient aussi en aval des processus de planification des politiques, commande ainsi l'invention d'autres mécanismes d'action collective qui permettent d'éviter les blocages résultant d'une détérioration de la coopération. À défaut d'y parvenir, l'instance chargée de la régulation, en l'occurrence la CM, s'expose à des luttes de pouvoir qui peuvent miner son rôle et l'empêcher d'agir efficacement dans d'autres domaines.

La dernière catégorie de politiques inclut les décisions qui ont trait à la fiscalité et aux orientations budgétaires. Pour illustrer les difficultés que pose la coordination des politiques dans ce domaine, nous prendrons comme exemple les décisions relatives à la détermination de la dotation qui revient aux arrondissements. Au moins trois éléments doivent être considérés ici : la répartition des compétences entre la ville et les arrondissements qui renvoie à la capacité du centre (ou des arrondissements) d'imposer ou non ses (leurs) choix; les écarts démographiques, socioculturels et de richesse qui existent entre les arrondissements et la possibilité pour certains d'entre eux, eu égard à leur capacité fiscale et à la volonté politique de leurs représentants élus, de se distinguer en jouant sur la variété et la qualité des biens et des services qu'ils offrent à leur

population. Les projets de loi 23 et 33, adoptés par le gouvernement en décembre 2003, et les résultats des référendums municipaux de juin 2004, rendent désormais plus difficile, notamment dans le cas de la Ville de Montréal, la coordination des décisions et des interventions à ce chapitre.

Les premiers mois qui ont suivi la mise en opération officielle des nouvelles villes ont vite fait de montrer que des ajustements inévitables devaient être apportés dans la répartition des ressources, notamment humaines et budgétaires, entre la ville et les arrondissements. Ils ont aussi montré qu'une offre adaptée et rapide des biens et des services aux demandes des citoyens serait sans doute plus efficace si les décideurs politiques et les fonctionnaires de première ligne, c'est-à-dire au niveau des arrondissements, disposaient d'un pouvoir décisionnel et administratif accru, ouvrant ainsi la voie à un élargissement de leurs compétences. Ce mouvement vers une plus grande décentralisation des pouvoirs vers les arrondissements a été amplifié par le retour au pouvoir du Parti libéral et sa promesse de tenir des référendums sur le démembrement des nouvelles villes.

Le résultat de la révision du partage des pouvoirs entre la ville et les arrondissements peut être qualifié d'ajustement limité ou mineur dans le cas de Québec et d'ajustement majeur, voire maximal, dans le cas de Montréal⁷. Dans le cas de Québec, l'ajustement prend la forme d'une «délégation» de la compétence du conseil de la ville «dans tout ou partie de l'un ou l'autre des domaines suivants : la gestion d'une rue ou d'une route formant le réseau artériel, la gestion d'un réseau d'aqueduc ou d'égout et la gestion de tout autre immeuble, infrastructure ou équipement que le conseil de la ville détermine» (Projet de loi no 23, a. 83).

À Montréal, les pouvoirs nouveaux des conseils d'arrondissement, dont la possibilité de donner leur avis sur l'administration des affaires de la Ville, de dresser leur budget de fonctionnement et leur programme des immobilisations, d'emprunter et de négocier avec le conseil municipal un contrat d'arrondissement portant notamment sur l'établissement

⁷ Voir la note infrapaginale 1

et l'évolution de la dotation [...] et la création d'un fonds de développement alimenté à même une partie des revenus générés par des nouveaux projets réalisés dans l'arrondissement, laissent entrevoir une mise en cohérence plus difficile des politiques touchant l'allocation des biens et des services dans l'ensemble du territoire, notamment du point de vue de l'équité entre les arrondissements.

Ces quelques exemples suffisent à montrer que la coopération entre les acteurs, individuels ou collectifs, et la coordination de ce qu'ils ont décidé d'accomplir en commun sont bien au centre du fonctionnement et du développement optimaux («harmonieux») des espaces métropolitains. En redéfinissant, par l'imposition de nouvelles règles du jeu, les conditions d'exercice de la coopération entre les acteurs et de la coordination de leurs politiques, le gouvernement du Québec a fait le pari d'une gouvernance plus efficace des agglomérations métropolitaines. Notre analyse montre que cela dépendra beaucoup de la volonté et de la capacité des acteurs locaux à redéfinir ensemble, notamment dans l'action, les règles de jeu de leur coopération.

Conclusion : de la rationalité *a priori* à l'apprentissage collectif

L'analyse de la réorganisation municipale et régionale de 2000 et des projets de loi 23 et 33 montre que la mise en cohérence souhaitée des politiques à ces niveaux repose essentiellement sur une planification délibérée ou *a priori* des gestes à poser dans plusieurs champs de politiques considérés comme structurants (aménagement du territoire, développement économique, social et communautaire, transport, environnement, etc.). L'examen des compétences ou domaines de politiques pour lesquels la coopération et la coordination entre les acteurs sont rendues obligatoires montre que l'élaboration et l'adoption d'une vingtaine de plans sectoriels devraient résulter de ces exercices de planification. Si la loi fixe dans quelques cas les règles d'encadrement des processus d'élaboration et d'adoption de ces plans, elle ne définit pas ou peu les modalités devant guider leur mise en œuvre non plus que leur évaluation éventuelle. Il appartient donc aux acteurs concernés d'inventer ces modalités.

En partant de quelques exemples, nous avons toutefois montré que les défis qui sous-tendent l'aménagement de la coopération entre les acteurs et surtout la nécessaire coordination (ou mise en cohérence) de leurs objectifs «individuels», qui sont souvent ambigus et contradictoires, concernent non seulement l'étape d'élaboration des plans mais aussi, sinon davantage, celle de leur mise en œuvre. L'étape d'élaboration, qui fait davantage appel à une démarche rationnelle classique de formulation *in vitro* des enjeux, orientations et objectifs, est à distinguer en effet de la seconde qui s'inscrit plutôt dans un processus *in vivo* d'apprentissage collectif dans l'action.

C'est en effet par rapport aux actions et aux réactions imprévisibles, parce que toujours indéterminées ou contingentes, des acteurs, notamment de ceux qui sans être parties prenantes aux processus formels de planification et de coordination prennent quand même part à la production des politiques, que les orientations contenues dans les plans et la coopération qui les a fait naître sont réellement mises à l'épreuve. Des plans nouvellement élaborés ne garantissent pas qu'il y a eu rupture avec les modèles passés de coopération ou avec les anciennes façons de jouer le jeu de la coordination métropolitaine. Une telle rupture n'est pas naturelle et ne peut être le fruit ni de la création spontanée ni de la pensée magique. Si la loi et le plan peuvent favoriser la rupture avec l'ancien modèle, le véritable changement se construit au quotidien dans et par l'apprentissage collectif que les acteurs concrets font ensemble sous le leadership indispensable que certains d'entre eux auront décidé d'assumer. Comme l'affirment Crozier et Friedberg (1977; 341-342), l'apprentissage collectif est :

[...] le processus à travers lequel un ensemble d'acteurs, partie prenante d'un système d'action, apprennent—c'est-à-dire inventent et fixent—de nouveaux modèles de jeu, avec leurs composantes affectives, cognitives et relationnelles. Ces jeux, ou si l'on veut cette nouvelle praxis sociale, expriment et induisent à la fois une nouvelle structuration du champ, ce qui signifie non seulement d'autres méthodes, mais aussi d'autres problèmes et d'autres résultats, en même temps qu'un système d'action se régulant autrement.

Le gouvernement, en réponse aux demandes répétées des maires des villes-centres pour l'instauration de nouvelles règles du jeu en matière de coopération et de coordination métropolitaines, a défini certaines des règles qui gouvernent le nouveau système d'action dans lequel agissent désormais les acteurs locaux. C'est à travers l'apprentissage collectif, en partie inspiré des plans qu'ils auront élaborés *a priori*, que ces acteurs inventeront *a posteriori* les nombreuses autres règles, formelles et informelles, qui encadreront leur coopération à venir.

Pour contrer les forces centrifuges induites par le renforcement de la décentralisation inframunicipale et la reconstitution de certaines des anciennes villes et rompre avec l'ancien modèle d'action collective, les élus municipaux, qui, à chaque niveau, sont au centre des processus de coordination, devront user de beaucoup d'ingéniosité. Leur capacité d'y parvenir dépendra beaucoup des ressources, notamment en temps, qu'ils consacreront aux moyens d'information, de suivi et, au besoin, de correction des actions, des leurs comme de celles des autres acteurs, de mise en œuvre des plans qu'ils auront élaborés et adoptés *a priori*.

Bibliographie

- Belley, Serge (2002). «Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines», *Organisations et Territoires*, automne, vol. 11, numéro 3, p. 51-58
- Belley, Serge (2003a). «L'élection municipale de 2001 à Québec : l'interventionnisme municipal de la ville-centre contre le populisme fiscal des banlieues», *Recherches sociographiques*, XLIV, 2, p. 217-238
- Belley, Serge (2003b). «La politique municipale à Montréal dans les années 1990 : du réformisme populaire au populisme gestionnaire» *Politique et Sociétés*, vol. 22, no 1, p. 99-118
- Collin Jean-Pierre (2002). La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle?, *Organisations et Territoires*, automne, vol. 11, numéro 3, p. 5-14
- Crozier, Michel et Erhard Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil
- Chavance, Bernard (1999). «Planification» dans Akoun, André et Pierre Ansart (sous la direction de), *Dictionnaire de sociologie*, Éditions Le Robert et du Seuil, p. 401-402
- Cohen, Élie (2001). *Dictionnaire de gestion*, (Troisième édition revue et augmentée), Paris, Éditions La Découverte
- Dadoy, Mireille (1999). «Coopération» dans Akoun, André et Pierre Ansart (sous la direction de), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert et le Seuil, p. 116-117
- Gortner, Harold F., Julianne Mahler et Jeann Bell Nicholson (1994). *La gestion des organisations publiques*, (Traduit et adapté par Albert Dumas et Daniel Maltais), Sainte-Foy, PUQ
- Éditeur officiel du Québec (2204), *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q., chapitre C-11.4)
- Éditeur officiel du Québec (2004), *Charte de la Ville de Québec* (L.R.Q., chapitre C-11.5)
- Éditeur officiel du Québec (2004), *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (L.R.Q., chapitre C-37.01)
- Éditeur officiel du Québec (2004), *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec* (L.R.Q., chapitre C-37.02)

- Éditeur officiel du Québec (2004), *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la recherche* (L.R.Q., chapitre M-30.01)
- Éditeur officiel du Québec, Projet de loi no 23 (2003, chapitre 19), *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*
- Éditeur officiel du Québec, Projet de loi no 33 (2003, chapitre 28), *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*
- Guay, Marie-Michèle (sous la direction de) (1997). *Performance et secteur public. Réalités, enjeux et paradoxes*, Sainte-Foy, PUQ
- Kernahan, Kenneth, Brian Marson et Sanford Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada
- Latendresse, Anne (2004). «La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises : rupture ou continuité ?», dans Jouve Bernard et Philip Booth (sous la direction de), *Démocraties métropolitaines*, Québec, PUQ, p. 155-174
- Osborne, David et Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon*, Reading (Mass.), Addison-Wesley
- Mahé de Boislandelle, Henri, (1998). *Dictionnaire de gestion. Vocabulaire, concepts et outils*, Paris, Économica
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand et Joseph Lampel (1999). *Safari en pays stratégie. L'exploration des grands courants de la pensée stratégique*, Paris, Village mondial
- Parenteau, Roland (sous la direction de) (1992). *Management public. Comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, PUQ
- Peters, Guy B. et Donald J. Savoie (1995). *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Saint-Nicolas, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval
- Soucy, Céline (2002). «Bilan et contexte de la réforme municipale», *Organisations et Territoires*, automne, vol. 11, numéro 3, p. 15-22
- Tarondeau, Jean-Claude et Christine Huttin (2001). *Dictionnaire de stratégie d'entreprise*, Paris, Vuibert