

Dans le cadre du séminaire organisé par VRM
« La réorganisation municipale au Québec ou l'histoire sans fin.
Les cas de Montréal et Québec »
2005.03.18

À Montréal

Vive les arrondissements libres !

Pierre J. Hamel, INRS-UCS

(On me pardonnera, je l'espère, tous les défauts de ce texte écrit rapidement, à l'ultime et dernière minute et sans trop réfléchir. Comme disait Blaise P., le texte est trop long, je sais, mais je n'ai précisément pas eu le temps de faire plus court, plus ramassé)

Ce n'est déjà plus très original de remarquer que les réformes en cascade, de fusion en défusion, auront eu pour effet de dissoudre ce qui fut jadis une grande ville : la Ville de Montréal n'est plus. Mais on tarde encore parfois à reconnaître qu'à quel point la même (courte) période a vu naître et s'affirmer un tout nouveau palier, les arrondissements « nouvelle formule », qui sont rapidement devenus des lieux de pouvoir réel en voie d'autonomisation. La Ville est morte : vive les arrondissements !

En effet, la « néo-nouvelle Ville de Montréal » n'est plus désormais que l'ombre de ce qu'elle était, démanbrée et surtout écartelée entre le supra et l'infra municipal.

Au palier supramunicipal, deux nouvelles structures sont venues remplacer la Communauté urbaine de Montréal (CUM) qui était devenue (brièvement) inutile du moment que toutes les villes de son territoire ne faisaient plus qu'une : le conseil d'agglomération qui réoccupe exactement le territoire de la CUM mais avec des responsabilités encore plus importantes, mais aussi, à l'échelle régionale, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). La CMM n'a certes pas (encore) grand pouvoir et elle n'en aura peut-être jamais guère plus; mais elle est tellement faible qu'elle ne pourrait donc que devenir éventuellement un peu plus forte, ce qui retirerait d'autant de pouvoir aux municipalités locales, dont la Ville de Montréal.

Le conseil d'agglomération est une structure supramunicipale encore plus nouvelle mais surtout autrement plus importante que la CMM : le conseil d'agglomération aura la haute main sur la gestion d'environ 60 % des dépenses qui constituaient le budget des anciennes municipalités. La création du conseil d'agglomération est l'une des principales menaces que l'on avait agité pour décourager les défusions et elle s'appliquera tel que prévu (pour l'instant du moins) aux villes « liées » (défusionnées mais avec à la patte un fil du calibre d'une chaîne de bagnard); mais, le conseil d'agglomération aura également pour effet de démanteler l'ancienne Ville de Montréal, celle d'avant les fusions, qui n'aura plus de pouvoir direct elle non plus sur la même proportion de 60 % de son ancien budget. Certes, le maire de la Ville de Montréal aura un pouvoir sinon absolu, du moins presque sans partage sur ce conseil d'agglomération; mais, fondamentalement, cela ne change rien à l'affaire : le conseil de ville est estropié, car ni le conseil ni ses commissions ne discuteront plus de l'administration de 60 % du produit des impôts locaux. Mis à part quelques petits futés dont j'ignore toujours le nom, nous avons (probablement tous) été un peu lents et longs à comprendre l'ampleur de la dislocation que provoque la mise en place du conseil d'agglomération, non seulement dans le cas des villes liées mais aussi dans celui de ce qui portera encore le nom de Ville de Montréal.

Nous avons déjà été un peu plus prompts à constater l'affirmation de l'autonomie des arrondissements. La Ville de Montréal avait subdivisé son territoire en arrondissement depuis déjà très longtemps; mais cette étiquette d' « arrondissement » n'était en fait qu'une façon un peu plus jazzy de désigner ce que les autres villes québécoises appelait « secteur » ou encore (mais alors vraiment tout bonnement, sans grande imagination et en faisant simple) « quartier ». Bien sûr, un arrondissement à l'ancienne avait un territoire pas mal plus grand que ce qu'on entend généralement par quartier et, avant les fusions de 2002, (sans l'avoir vérifié en bonne et due forme, probablement que) chacun des neuf arrondissements de Montréal comptait plus de résidents que toutes les (autres) villes du Québec, à part Laval et Québec; mais les pouvoirs et la marge de manoeuvre de ces conseils d'arrondissement étaient des plus limités et, en tout cas, bien inférieurs à ce que détenaient déjà les conseils de quartier de la Ville de Québec, par exemple.

Les arrondissements « nouvelle formule » ont une toute autre allure, à tous égards. Ils ont été conçus pour combattre le spectre de la défusion, en tentant de faire en sorte que les villes fusionnées y retrouvent un peu beaucoup de ce qu'elles avaient perdu. Les autorités

montréalaises ont donc tenu le crayon du législateur pour créer une formule d'arrondissement qui reprenait sous sa responsabilité les services de proximité en laissant au « central » ce qui pouvait difficilement être décentralisé en arrondissement; en fait, le central héritait des anciennes attributions de la Communauté urbaine et un peu plus, guère plus – et j'exagère à peine.. Les élus des villes fusionnées, qui se souvenaient des pouvoirs qu'ils avaient la veille, ont trouvé bien pâlichonnes et fades ces mesures de décentralisation destinées à adoucir la fusion. Mais la réaction des élus des anciens arrondissements de la Ville de Montréal a été toute autre : d'abord stupéfaits et incrédules, puis rapidement ravis et HEU-REUX. À vrai dire, plusieurs élus de l'ancien Montréal n'en sont toujours pas revenus, de cette toute nouvelle et très réelle marge de manoeuvre des arrondissements. Et cela, nous avons été nombreux à l'observer, tellement il était facile de voir le sourire radieux des élus qui découvraient les joies et les plaisirs de pouvoir décider pour vrai, en arrondissement et sans en référer au central.

En revanche, nous sommes déjà moins nombreux à mesurer l'ampleur de ce chambardement. J'ai été payé pour l'apprendre : Montréal a réalisé une décentralisation dont on ne retrouve pas d'équivalent, j'en suis à peu près certain, nulle part ailleurs au monde, mis à part les deux cas de Birmingham (peut-être) et d'Amsterdam – Birmingham est encore en phase d'implantation alors que le modèle d'Amsterdam se peaufine depuis une vingtaine d'années.

On savait tous que les municipalités scandinaves constituaient un palier de gouvernement très important, voire parfois le plus important. J'ai été étonné de constater que, là où on a subdivisé la ville en arrondissements, ceux-ci sont responsables de près de 60 % des dépenses totales de la municipalités; mais j'ai rapidement déchanté lorsque je me suis rendu compte que ces dépenses « gérées » par les arrondissements concernaient la scolarisation et les services de garde à l'enfance, le soutien au revenu, etc. : les arrondissements interviennent essentiellement sur des politiques hyper normées à l'échelle nationale et ils n'ont guère plus de pouvoir qu'une commission scolaire québécoise. Ailleurs qu'en Scandinavie, les arrondissements ont toujours moins de poids et parfois autant de contraintes.

À plusieurs égards, la formule de Montréal va plus loin que les deux autres cas de décentralisation avancée que sont Birmingham et Amsterdam. Les arrondissements sont

souverains en ce qui concerne leurs responsabilités exclusives et le maire de Montréal constate ainsi qu'il est incapable d'orchestrer une opération pour réparer les nids de poule à l'échelle de la Ville et il en est presque à admettre qu'il est devenu impotent. Sans compter que les arrondissements peuvent moduler librement les tarifs qui relèvent de leur juridiction. Bien plus, les arrondissements voient leur budget être augmenté selon la croissance de l'assiette foncière qu'ils auront connue : ils ont tout intérêt à accepter les projets les plus payants en terme de retombées fiscales puisqu'ils bénéficient directement des fruits du développement. Et si ce n'était suffisant, les arrondissements ont le pouvoir d'exiger du central qu'il prélève, en leur nom, un supplément d'impôt.

Entre ce qui se décidera à la CMM, au conseil d'agglomération et dans les arrondissements, de quoi sera-t-il question au conseil de la Ville de Montréal ???