

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL : UN BILAN CRITIQUE

Communication présentée lors de la 6^e édition du Colloque de la relève :
Réalités et transformations des milieux urbains
Les 7 et 8 mai 2009

Marie-Ève Lafortune

Étudiante à la maîtrise en études urbaines
INRS – Urbanisation, Culture et Société
marie-eve.lafortune@ucs.inrs.ca

La métropolisation et ses enjeux

Actuellement, les grandes villes du monde sont confrontées au phénomène de la métropolisation. Celle-ci correspond à la concentration des activités économiques et des personnes dans les plus grandes régions urbaines, ainsi qu'à un redéploiement de ces activités au niveau local (Collin et Robertson, 2007; Ghorra-Gobin, 2006). En plus de ses impacts économiques et morphologiques, cette nouvelle réalité métropolitaine comporte aussi des effets aux niveaux social et environnemental (pression sur les ressources naturelles, disparités spatiales, pollution de l'air, etc.) (Ghorra-Gobin, 2003; Jouve et Lefèvre, 2004). À cela s'ajoute la fragmentation institutionnelle des régions métropolitaines qui rend difficile la prise en compte de ces enjeux qui dépassent les frontières administratives des municipalités. Afin d'assurer une meilleure coordination et d'améliorer la compétitivité de leurs grandes régions urbaines, de nombreux pays occidentaux ont procédé à une réforme institutionnelle de ces territoires au cours des dernières décennies. Suivant cette tendance, en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) vit officiellement le jour, dans le cadre d'une réorganisation municipale orchestrée par le gouvernement du Québec à l'échelle de la province. En tant qu'organisme souple et léger de planification et de coordination, exerçant des compétences d'ordre stratégique, la CMM devait être une solution innovatrice, apte à répondre aux impératifs de la métropolisation.

Dans ce contexte, notre communication s'intéresse à la gouvernance métropolitaine des territoires et s'appuie sur l'étude du cas montréalais. Nous ferons tout d'abord un survol de la littérature concernant la gouvernance métropolitaine des territoires, pour ensuite présenter notre stratégie méthodologique, ainsi que nos résultats et notre analyse préliminaires.

L'étude de la gouvernance métropolitaine

La recherche d'une solution politique aux effets négatifs engendrés par la croissance des villes n'est pas nouvelle. Depuis maintenant plus d'un siècle, les chercheurs et les responsables politiques tentent de trouver une manière efficace, équitable et démocratique de gérer les territoires urbains. Cette recherche s'est cristallisée dans une sorte de dialogue de sourds, entre deux courants théoriques prônant des solutions

complètement opposées. Ces deux écoles de pensée, aujourd'hui classiques, sont celle de la réforme et celle des choix publics.

Le courant de pensée de l'école de la réforme, que l'on appelle aussi régionalisme, tire ses origines au début du XXe siècle et constitue l'approche dominante entre les années 1945 et 1975 (Keating, 1995). Selon les tenants de cette école, le principal problème des régions métropolitaines est la fragmentation institutionnelle (Kübler, 2005; Savitch et Vogel, 2000). Celle-ci aurait trois principales conséquences négatives : (1) elle nuirait à l'efficacité dans la fourniture des biens et services publics, car elle empêcherait d'effectuer des économies d'échelle (Swanstrom, 2001), (2) elle engendrerait des iniquités dans la distribution des services publics et de leurs coûts (Norris, 2001; Savitch et Vogel, 2000) et (3) elle nuirait au processus démocratique (Keating, 1995; Tomàs, 2007). Afin de palier les effets négatifs de la fragmentation institutionnelle, les réformateurs urbains proposent la consolidation métropolitaine, c'est-à-dire la concordance des frontières institutionnelles avec le territoire fonctionnel (Friskens et Norris, 2001; Heinelt et Kübler, 2005). Cette consolidation peut passer par la fusion des municipalités présentes sur le territoire métropolitain ou par la création d'un palier supra-municipal de gouvernement comportant de larges compétences et dont le territoire couvre l'ensemble de la région métropolitaine fonctionnelle.

Au cours des années 1950, les postulats et les prémisses des réformistes commencèrent déjà à faire l'objet d'attaques théoriques de la part d'un groupe d'économistes politiques épousant les principes du choix public (Friskens et Norris, 2001). Basée sur les principes de l'économie classique, l'école des choix publics conçoit les municipalités comme des entreprises en compétition pour le développement à l'intérieur d'un marché, la région métropolitaine (Hamilton, Miller et Paytas, 2004). Suivant cette logique, les tenants de l'école des choix publics ne considèrent pas la fragmentation institutionnelle comme un problème. Au contraire, en vertu du principe de la concurrence, celle-ci serait souhaitable puisqu'elle permettrait une plus grande efficacité dans la fourniture des services publics, ainsi que plus de démocratie, car les citoyens pourraient choisir leur lieu de résidence parmi une plus grande variété de communautés offrant différents types de services à différents niveaux de taxation (Friskens et Norris, 2001).

Malgré la montée de l'école des choix publics, les expériences régionalistes continuèrent pendant quelques temps, jusqu'aux années 1980 où elles connurent un déclin (Le Galès, 2003). Cependant, dès le début des années 1990, on assiste à une résurgence du régionalisme métropolitain. Celui-ci refait surface en réponse à de nouveaux enjeux tels que la compétitivité économique et la viabilité environnementale (Brenner, 2002). On qualifie ce mouvement de nouveau régionalisme, car les arguments mobilisés sont différents de ceux du régionalisme traditionnel et les solutions proposées ne sont pas tout à fait les mêmes. Les auteurs du nouveau régionalisme sont plus préoccupés par la qualité du développement métropolitain et la compétitivité

économique régionale, alors que le régionalisme précédent visait principalement l'efficacité de l'administration et de la planification régionale (Champagne, 2002). Articulée autour de trois notions principales (l'interdépendance métropolitaine, la compétitivité économique métropolitaine et la viabilité du développement métropolitain) (Champagne, 2003), l'école de pensée du nouveau régionalisme conçoit la nécessité d'une approche métropolitaine. Cependant, contrairement aux auteurs des deux écoles classiques, ceux du nouveau régionalisme ne prétendent pas qu'il n'y ait qu'une seule bonne solution. Ils soutiennent plutôt qu'il existe une diversité d'approches métropolitaines, dont des formes intermédiaires de réorganisation entre les extrêmes de la consolidation et du choix public. (Champagne, 2002; Savitch et Vogel, 2000). De plus, à la différence de l'école de la réforme, les tenants du nouveau régionalisme voient d'un mauvais œil les approches « top-down » ou la consolidation structurelle (Brenner, 2002). Les auteurs néo-régionalistes proposent des approches métropolitaines plus flexibles et horizontales, participant ainsi au passage de la conception traditionnelle de la notion de gouvernement (vertical et fermement institutionnalisé) à celle de gouvernance (horizontale et flexible) (Savitch et Vogel, 2000).

La notion de gouvernance métropolitaine s'inscrit donc dans une perspective néo-régionaliste et correspond à la capacité d'aborder les problèmes métropolitains (Parks et Oakerson, 2000) par « l'organisation d'un consensus associant aux acteurs publics l'ensemble des acteurs de la ville » (Collin et Robertson, 2007: 1). Selon Heinelt et Kübler (2005), en plus du lieu et de son historique, trois facteurs constituent des conditions de base à l'émergence d'une capacité de gouvernance métropolitaine, soit les incitatifs mis en place par les paliers supérieurs de gouvernement, le comportement des acteurs et le leadership politique.

Plusieurs études qui s'intéressent à la gouvernance métropolitaine tentent de déterminer quelle organisation métropolitaine (consolidation ou fragmentation) constitue la meilleure solution en termes d'efficacité ou de compétitivité économique (Hamilton, Miller et Paytas, 2004; Swanstrom, 2001). Pour notre part, nous nous intéressons plutôt aux conditions d'émergence d'une capacité de gouvernance métropolitaine, tel que définie précédemment. Ainsi, notre recherche vise à comprendre quel est l'impact de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) sur la capacité de gouvernance métropolitaine à Montréal. Pour répondre à cette question, il s'agit tout d'abord de comprendre le type d'institution mis en place par le gouvernement provincial et d'en faire un bilan critique. Nous avons donc analysé le cadre formel de fonctionnement de cette institution, ainsi qu'examiné le détail de ses réalisations et de ses échecs depuis sa création. Nous nous sommes ensuite questionnés sur les raisons pouvant expliquer ce bilan, en se référant aux trois conditions de base à l'émergence d'une capacité de gouvernance métropolitaine, mentionnées précédemment. Notre analyse est qualitative et s'appuie sur une recherche documentaire, ainsi que sur une dizaine d'entrevues semi-dirigées (en cours de réalisation) avec des élus et des fonctionnaires de la CMM.

La Loi constitutive de la CMM, ses règlements, ses rapports d'activités, ses budgets, les procès verbaux du conseil et certains documents de planification ont été analysés.

Quelle instance métropolitaine pour Montréal?

Selon Belley (2002: 51), cinq éléments « structurent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dont la finalité est la régulation des enjeux métropolitains d'aménagement et de développement ». Il s'agit du territoire de juridiction de l'institution, ses compétences, ses règles de représentation, ses règles de décision et ses sources de financement. Ces éléments constituent des formes d'incitatifs mis en place par les gouvernements supérieurs et ils influencent indéniablement le développement d'une capacité de gouvernance métropolitaine.

Dans le cas de la CMM, on constate tout d'abord que son territoire de juridiction couvre l'ensemble de la région métropolitaine de recensement. Cela constitue une innovation et répond à une demande centrale du discours des réformistes et des néo-régionalistes, soit la concordance entre les territoires institutionnel et fonctionnel de la région métropolitaine. Ensuite, bien qu'elles soient de nature métropolitaine, aucune des compétences de la CMM n'est exclusive (mis à part les équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain et la promotion économique internationale) et le partage des compétences avec les autres instances demeure flou (Boudreau et Collin, 2009). Le gouvernement provincial a cependant attribué à la CMM des compétences nouvelles que l'institution précédente, la Communauté urbaine de Montréal (CUM), ne possédait pas. Celles-ci sont de nature redistributive, ce qui répond aussi à une des préoccupations du nouveau régionalisme, soit l'équité sociale et fiscale entre les municipalités de la région métropolitaine (Brenner, 2002). Ainsi, les municipalités membres de la CMM doivent contribuer au financement des infrastructures et activités à caractère métropolitain, au financement du logement social et à un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière que la CMM doit établir (Assemblée nationale, 2000). Enfin, la CMM n'innove pas en ce qui concerne ses règles de représentation et de décision, ni ses sources de financement. La représentation indirecte de la population, le fait que la CMM ne détienne pas de pouvoir de taxation et qu'il n'y ait aucune ouverture à la société civile pourrait nuire à la légitimité de cette institution, ainsi qu'à sa capacité d'aborder les enjeux métropolitains. La CMM est une instance traditionnelle de gouvernement, non pas une instance de gouvernance comme le prônent les tenants du nouveau régionalisme. Enfin, la majorité des décisions du conseil se prennent à la majorité simple, sauf dans certains cas comme l'adoption du budget et celle du programme de partage de la croissance de l'assiette foncière où une majorité des deux tiers des voix exprimées est nécessaire (Assemblée nationale, 2000). Selon Belley (2002: 55), ces règles contraignantes dans certains cas pourraient possiblement mener à des décisions du type du « plus-petit-dénominateur-commun-acceptable ».

La CMM : quel bilan?

Notre analyse préliminaire du bilan de la CMM permet notamment de mettre en lumière l'importance du cadre mis en place par le gouvernement provincial dans la réalisation des compétences de la CMM. Par exemple, en ce qui concerne le transport en commun et le réseau artériel métropolitain, mis à part l'entente de 2007 sur le partage du déficit du métro, très peu de choses ont été réalisées. Selon nous, cela est en grande partie attribuable aux faibles pouvoirs accordés par la Loi dans ce domaine, au manque de précision de ceux-ci, ainsi qu'au partage encore très flou des responsabilités entre la CMM et l'agence métropolitaine de transport (AMT). D'un autre côté, on constate que la Loi est très claire en ce qui concerne les obligations de la CMM en matière d'aménagement du territoire et malgré tout, la CMM n'a toujours pas été en mesure d'adopter son schéma métropolitain d'aménagement et de développement. De plus, les municipalités se sont récemment entendues sur une diminution des pouvoirs de la CMM en matière d'aménagement (CMM, 2008a). Ainsi, le cas de l'aménagement du territoire illustre, quant à lui, l'importance du rôle des acteurs dans la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine.

Le bilan de deux des compétences de nature redistributive de la CMM nous permet également de constater tant l'importance du cadre formel mis en place par le gouvernement provincial que celle du comportement des acteurs. Ainsi, le fait que la CMM ait été assez active en matière de logement social peut s'expliquer, selon nous, par la rigidité des obligations imposées par la Loi, ainsi que par le fait que la contribution au logement social correspond à 50% du budget de la CMM. Au contraire, la CMM avait une plus grande marge de manœuvre concernant le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière, puisque le montant de la contribution des municipalités n'est pas prévu dans la Loi et c'est la CMM qui a la responsabilité de déterminer le taux des contributions. Cet élément redistributif s'est avéré être plutôt décevant puisque la CMM l'a complètement neutralisé. En effet, par l'adoption de règlements, le conseil a réduit à chaque année le taux auquel les municipalités devaient contribuer. Ainsi, alors qu'en 2002 le montant total des contributions était de 3 M\$, soit 4,29% du budget total, il n'est plus que de 100 000\$ en 2009, soit 0,09% du budget (CMM, 2001, 2008b). Cet exemple nous amène à penser que les élus de la CMM ne sont pas très enclins à participer naturellement à une redistribution de leurs ressources financières.

Finalement, notre bilan préliminaire de la CMM est basé sur l'analyse de la Loi et des documents officiels produit par l'institution. L'analyse des réalisations de la CMM nous a permis de mettre en lumière l'importance du cadre mis en place par le gouvernement provincial et du comportement des acteurs sur la capacité de gouvernance métropolitaine. Notre recherche se poursuit actuellement par la réalisation d'entrevues semi-dirigées, qui nous permettront d'inclure une dimension supplémentaire à notre analyse et notamment, de mieux cerner l'importance du comportement des élus et du leadership métropolitain sur la construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine à Montréal.

Bibliographie

- Assemblée nationale (2000). Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal. Québec, Éditeur officiel du Québec. L.R.Q., chapitre C-37.01 En ligne: http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_37_01/C37_01.html. Dernière modification le 1er janvier 2009 Consultation le janvier-février 2009.
- Belley, S. 2002. «Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines: quelles innovations institutionnelles?». *Organisations et territoires*, vol. 11, no 3, p. 51-58.
- Boudreau, J.-A. et J.-P. Collin. 2009. «L'espace métropolitain comme espace délibératif?». Dans *La métropolisation et ses territoires*, sous la dir. de G. Sénécal et L. Bherer, p. 269-285. Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Brenner, N. 2002. «Decoding the Newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: A Critical Overview». *Cities*, vol. 19, no 1, p. 3-21.
- Champagne, É. 2003. «L'émergence du nouveau régionalisme aux États-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines: Une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore». Doctorat, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et société/UQAM, Étude urbaines, 325 p.
- Champagne, É. 2002. «Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis ». *Organisations et territoires*, vol. 11, no 3, p. 111-118.
- CMM (2008a). La Communauté métropolitaine de Montréal adopte une proposition unanime sur le partage des compétences en aménagement. Communiqué, Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal: 2 p
- CMM (2008b). Prévisions budgétaires 2009. Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal: 56 p
- CMM (2001). Budget 2002: Prévision des revenus et des dépenses. Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal: 28 p
- Collin, J.-P. et M. Robertson (dir.). 2007. *Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 419 p.
- Friskén, F. et D.F. Norris. 2001. «Regionalism reconsidered». *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 467-478.
- Ghorra-Gobin, C. 2006. «Métropolisation». Dans *Dictionnaire des mondialisations*, sous la dir. de C. Ghorra-Gobin, p. 398. Paris: Armand Colin.
- Ghorra-Gobin, C. 2003. «Métropolisation et disparités spatiales. Appréhender la dimension politique». *Géographie et culture*, no 48, p. 25-40.

- Hamilton, D.K., D.Y. Miller et J. Paytas. 2004. «Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions». *Urban Affairs Review*, vol. 40, no 2, November, p. 147-182.
- Heinelt, H. et D. Kübler. 2005. *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. London and New York: Routledge, 211 p.
- Jouve, B. et C. Lefèvre (dir.). 2004. *Horizons métropolitains*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 274 p.
- Keating, M. 1995. «Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice». Dans *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de D. Judge, G. Stoker et H. Wolman, p. 117-134. London: Sage.
- Kübler, D. 2005. *La métropole et le citoyen: Les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*. Coll. «Logiques Territoriales»: Presses polytechniques et universitaires romandes (P.P.U.R.), 176 p.
- Le Galès, P. 2003. *Le retour des villes européennes: Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po, 454 p.
- Norris, D.F. 2001. «Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments». *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 557-571.
- Parks, R.B. et R.J. Oakerson. 2000. «Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies». *State and Local Government Review*, vol. 32, no 3, p. 169-179.
- Savitch, H.V. et R.K. Vogel. 2000. «Paths to New Regionalism». *State and Local Government Review*, vol. 32, no 3, p. 158-168.
- Swanstrom, T. 2001. «What we argue about when we argue about regionalism». *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no 5, p. 479-496.
- Tomàs, M. 2007. «Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal». Doctorat, Montréal, programme offert conjointement par l'INRS - Urbanisation et l'UQÀM, Études urbaines, 489 p.