

LA RÉORGANISATION À MONTRÉAL ET À QUÉBEC : OBSERVATIONS ET INTERROGATIONS¹

Louise Quesnel
Université Laval

Pour amorcer la discussion dans le cadre de ce séminaire, mes observations porteront tantôt sur le cadre institutionnel, tantôt sur les interventions, tantôt sur la démocratie locale. Au-delà des commentaires spécifiques, j'insisterai sur l'interdépendance entre les différents éléments structuraux et territoriaux. J'aborderai le sujet en quatre points : d'abord les structures métropolitaines, puis les villes centrales et les municipalités reconstituées, troisièmement les arrondissements, et je terminerai par quelques remarques sur le « modèle québécois ».

Les communautés métropolitaines

Deux communautés métropolitaines (CM) ont été mises en place dans la foulée de la réorganisation de 2000. Ce sont bien deux cas de figure différents que nous font voir les profils de l'organisation et du fonctionnement de ces deux CM. Celle de Montréal, créée en juin 2000, c'est-à-dire avant l'adoption de la Loi sur la réforme territoriale municipale de décembre 2000, a pris son envol rapidement. Celle de Québec est loin de faire preuve d'un dynamisme équivalent. La première souhaiterait élargir ses champs d'intervention alors qu'il se trouve des gens pour souhaiter que la dernière suive un chemin inverse.

Dans les deux cas, cependant, un précédent intéressant est créé avec l'établissement d'un organisme décisionnel à l'échelle de la grande région métropolitaine. Le Québec, à cet égard, a franchi un pas que l'Ontario a refusé. En effet, dans la grande région de Toronto, la durée de vie du Greater Toronto Service Board a été plutôt brève puisque l'opposition des municipalités de la couronne a convaincu les autorités provinciales d'abolir le GTSB en 2002. Les régions de Montréal et de Québec semblent donc bien outillées pour faire face aux défis métropolitains.

Plusieurs questions sont pourtant posées à propos de la composition et des champs de compétences de ces organismes. Parmi celles-ci, nous pouvons nous demander si la CMQ est condamnée à demeurer une « structure légère »?² Quel sera l'impact de cette apparence

¹ Ceux et celles qui sont peu familiers avec la réorganisation territoriale municipale qui est en cours au Québec depuis 2000 sont invités à consulter les textes suivants: Laurence Bhérier et Louise Quesnel 2005 « La ville comme nouvel acteur de la transformation de l'État », *Le Devoir*, 5 octobre; Louise Quesnel, Laurence Bhérier et Marie-Rose Sénéchal « Fusions municipales et territoires de proximité » dans J.P.Collin, J.Palard et L.Bhérier (ssous la dir.de) *Les transformations territoriales en France et au Québec*, à paraître très prochainement; et Louise Quesnel « La transformation des agglomérations métropolitaines au Québec » dans R.Hudon (sous la dir. de) *Actes des Entretiens Champlain-Montaigne*, à paraître prochainement aux Presses de l'Université Laval.

² Pour reprendre l'expression du mandataire pour la région de Québec en 2000.

faiblesse de la CMQ à court et à long terme? ³ Une autre question très actuelle concerne les 2 CM, bien que la complexité du problème soit, à notre avis, sans commune mesure pour la CMM et la CMQ. Il s'agit de savoir si les enjeux de la représentation des municipalités reconstituées justifient une révision de la composition du conseil de la communauté métropolitaine. Car de telles modifications pourraient remettre en cause l'économie interne de la structure métropolitaine. Qu'avons-nous à dire à propos de l'équilibre des voix au sein du conseil métropolitain? Qu'en est-il de la participation des municipalités reconstituées au conseil métropolitain? Enfin, une troisième question porte sur les compétences. Y a-t-il lieu d'entrevoir dès maintenant une révision des compétences qui pourrait mener à un élargissement des interventions métropolitaines, à la CMM et à la CMQ?

La ville centrale et les municipalités reconstituées

L'histoire des relations entre la ville centrale et les banlieues est bel et bien caractérisée par une incapacité de se terminer. Cela dure depuis au moins un siècle...La nouvelle ville de Montréal aura duré quatre ans. Pour plusieurs, ce fut une période passée à attendre la suite. Et la suite a conduit à la mise en place du **conseil d'agglomération**, comme quatrième maillon d'un ensemble institutionnel déjà assez complexe. Des questions importantes se posent quant aux modalités d'insertion du conseil d'agglomération dans cet ensemble. D'abord, comment cette mécanique s'articulera-t-elle? N'oublions pas que cette mécanique pourrait avoir un impact majeur sur les conseils municipaux eux-mêmes, sur celui de la ville centrale tout spécialement. Le conseil municipal, cette instance représentative dont le rôle traditionnel était de débattre des projets et de prendre des décisions d'intérêt commun, deviendra-t-il l'antichambre d'une autre instance, un lieu de consultation et d'information mais non un lieu de décision pour plus de la moitié des interventions municipales? Quel impact un tel changement pourrait-il avoir sur la dynamique propre à la ville centrale, sur le rôle du conseil municipal, sur la place de l'Opposition dans le parlementarisme municipal, enfin, sur le rôle des principaux acteurs municipaux : le comité exécutif, le maire et les conseillers? Avec l'approche des scrutins municipaux de l'automne 2005, plusieurs candidats se poseront sans doute ces questions. Quelqu'un pourra-t-il répondre? Les mêmes questions s'appliqueraient-elles aux municipalités reconstituées?

Assistons-nous à une réelle redéfinition du régime municipal en région métropolitaine, qui pourrait ébranler la tradition démocratique locale à l'égard de la représentation et de la participation? À propos de la **représentation**, s'agit-il d'un redéploiement du pouvoir local, très favorable à une montée en puissance du maire qui se voit accorder le monopole de la représentation dans plusieurs cas? Faut-il conclure alors que le pouvoir des conseillers municipaux subira un mouvement inverse, voire même un repli sur les dossiers de la compétence des conseils d'arrondissement alors que les dossiers métropolitains et ceux de la nouvelle « agglomération » leur échapperont? À la limite, assiste-t-on à la marginalisation du conseiller municipal, au renforcement du conseiller d'arrondissement, et à l'accentuation du présidentielisme municipal?

Du côté de la **participation** citoyenne, y a-t-il lieu de se faire des soucis? Les nouveaux dispositifs risquent-ils d'accroître l'aliénation des citoyens et citoyennes et d'augmenter l'abstentionisme plutôt que de favoriser l'intérêt pour les affaires publiques locales? Par ailleurs, le rôle des media dans la circulation de l'information devrait-il être ajusté à ces

³ À titre d'exemple, les prévisions budgétaires de la CMM sont passées de \$70 à \$96,5 millions de 2002 à 2005 tandis que celles de la CMQ sont passées de \$4 à \$2.9 millions au cours de la même période.

nouvelles réalités locales? Par exemple, avec la multiplication des organisations publiques sur le territoire métropolitain les media devraient-ils consacrer davantage de ressources et d'espace médiatique aux affaires locales?

L'aventure de la constitution du conseil d'agglomération, dans sa forme actuelle, donne lieu à la création d'une nouvelle notion dans le lexique de la démocratie locale : le droit d'opposition. Comment la question du **droit d'opposition** intervient-elle dans notre réflexion sur la démocratie locale? Le droit d'opposition, accordé aux municipalités reconstituées, ouvre-t-il la porte à un pouvoir d'arbitrage ministériel inévitable lorsque des blocages – assez prévisibles d'ailleurs- surgiront au conseil d'agglomération? Un tel mécanisme représente-t-il une menace à l'autonomie municipale? Dans ce cas, la situation serait assez paradoxale. D'une part, le conseil d'agglomération sera mis en place pour permettre aux municipalités reconstituées de prendre part aux décisions d'intérêt général tout en recouvrant une partie de leur autonomie. D'autre part, l'insatisfaction des maires des municipalités reconstituées et leur refus de reconnaître la légitimité d'une décision prise à la majorité des voix du conseil d'agglomération pourraient donner lieu à une perte d'autonomie. En effet, le règlement faisant l'objet d'une opposition pourrait être bloqué par le ministre⁴, ce qui équivaldrait à un contrôle direct de l'autorité provinciale sur une décision municipale. Est-ce réaliste d'espérer que les parties prenantes au conseil d'agglomération pourront éviter de confier à l'État la solution de leurs problèmes internes?

Les arrondissements

Les structures d'arrondissement constituent l'un des éléments les plus originaux du modèle québécois, parce qu'elles peuvent représenter une réelle option de décentralisation inframunicipale. Mais est-ce que la question du partage des compétences entre la ville et les arrondissements et celle de l'articulation nécessaire entre ces deux niveaux est réglée? Ce point reviendra lorsque nous aborderons l'urbanisme et l'aménagement cet après-midi.

Le territoire des arrondissements peut aussi avoir une incidence sur le bon fonctionnement des arrondissements. Suite à la reconstitution des municipalités de banlieue, les territoires des arrondissements de la ville centrale seront discontinus et la taille des arrondissements demeurera très variable. Une telle situation pourra entraîner des difficultés d'ordre administratif, générer une disparité pour ce qui est des tâches à accomplir, par exemple. Y aurait-il possibilité que la question de l'inégalité des charges administratives soit soulevée, pour conduire, à l'instar de ce qui a été fait à Toronto⁵, à une normalisation de la taille des arrondissements, voire même à la réduction du nombre d'arrondissements?

À un niveau plus global, devrions-nous être préoccupés par l'impact du réaligement des processus décisionnels centraux (ville et conseil d'agglomération) sur la dynamique des conseils d'arrondissement? Les responsabilités du conseil d'arrondissement sont de deux types : le premier est administratif et opérationnel (décisions à prendre, services à gérer), le second est politique et consultatif auprès du conseil municipal. Si on considère qu'une partie importante du rôle du conseil d'arrondissement se loge dans ce pouvoir consultatif, il peut être pertinent de se demander ce qu'il adviendra de ce pouvoir lorsqu'il s'agira de questions relevant du conseil d'agglomération. Les recommandations des conseils d'arrondissement seront-elles acheminées au conseil d'agglomération? Les présidents ou les maires

⁴ En vertu des dispositions de l'article 115 de la Loi 2004 chapitre 29.

⁵ A Toronto, le nombre d'arrondissements est passé de six à quatre.

d'arrondissement siègeront-ils au conseil d'agglomération, ne serait-ce qu'à titre d'observateurs ou d'invités lorsque les questions débattues les intéresseront spécifiquement?

Le modèle québécois

Avec la formation de villes moyennes ou de grande taille (dans le cas de Montréal) dotées de pouvoirs décisionnels et disposant de ressources importantes pour constituer des acteurs municipaux intégrés territorialement, le Québec a choisi une voie originale. Ce modèle contraste fortement avec celui qui est répandu dans les agglomérations américaines où les « special districts » ont consacré le goût de nos voisins du sud pour le polycentrisme, et leur résistance à l'égard du pouvoir d'état. Il se distingue aussi des « councils of governments », ces lieux de concertation volontaire et consultatif (dits de « gouvernance ») dépourvus de pouvoirs réels. Le Québec a-t-il ainsi évité de prendre le virage du « nouveau régionalisme » à l'américaine?

Si l'on tente de trouver ailleurs des traits communs avec la réorganisation territoriale québécoise, sera-t-on porté vers le « nouveau localisme » à la londonienne? Ce modèle se caractérise par un leadership très centralisé à la mairie, un rôle quasi négligeable des autres élus, une information des citoyens qui est réduite à deux assemblées par année, et, enfin, une évaluation du tout par les experts de l'État. Ce modèle, mis en application dans l'agglomération londonienne depuis 2000, avec la création de la Greater London Authority, repose sur l'élection au suffrage universel direct du maire, désigné comme « executive mayor ». L'assemblée métropolitaine, formée de 25 élus, est consultée et informée par le maire. Elle ne dispose de pouvoir que pour adopter le « budget du maire » et éventuellement l'amender avec l'appui des 2/3 des voix.

Ne retrouve-t-on pas dans le modèle québécois une tendance à la montée en puissance du maire? Une atténuation de la place des conseillers municipaux dans la prise de décision à l'échelle de la ville, de la communauté métropolitaine et du conseil d'agglomération? Et que dire de l'information des citoyens et de l'imputabilité des élus devant les citoyens au sujet des affaires relevant du conseil d'agglomération?

Le modèle québécois, dont la forme a été, en partie, déterminée par l'évolution des débats et des rapports de force, a aussi été soutenu par un discours où la démocratie a eu une certaine importance. Peut-on dire aujourd'hui que la réalité qui fait l'objet de nos commentaires et de notre critique, pourrait faire croire que les espaces publics de démocratie se raréfient, que la transparence des processus décisionnels est atténuée? Comment faire en sorte que ce paradoxe ne conduise pas à des conséquences qui s'éloigneraient des objectifs de la démocratie locale et du gouvernement responsable?

En conclusion, l'idée principale de mon propos concerne l'importance dans le contexte actuel, de ne pas garder les yeux uniquement rivés sur une partie ou une dimension de la réorganisation. Une telle approche risquerait de faire oublier que, sur chaque territoire, la réorganisation concerne un ensemble métropolitain qui prendra forme dans l'articulation de ses constituantes et dans leur ajustement les unes aux autres.
