

## **Compte-rendu d'événement**

### **Table-ronde : Réforme municipale et reconfiguration institutionnelle à Montréal. Au-delà des fusions, défusions et confusions, quels impacts sur la démocratie locale ?**

#### **INRS-UCS**

**Vendredi le 24 octobre 2008**

**Par Audrey Laurin-Lamothe**

L'objectif de la présente synthèse est d'informer les personnes sur le contenu des communications et des discussions qui ont eu lieu lors de la table-ronde. Les propos des auteurs ainsi que les échanges qui les ont suivis ont été rapportés sous forme de synthèse.

La réforme municipale fut adoptée par le gouvernement du Québec en 2000 et amendée en 2004, deux gestes qui correspondent chacun à une phase de centralisation (*Une île, une ville*) et une autre de décentralisation. La première période, de 2000 à 2004, a donné naissance à la nouvelle ville de Montréal, créée à partir de la fusion de Montréal et de ses 27 municipalités de banlieue. La naissance de cette grande ville s'accompagne de la création d'arrondissements. Pour la première fois dans l'histoire de la ville, les arrondissements sont dotés de pouvoirs, compétences et responsabilités. En effet, soucieux d'atténuer la grogne des anciens élus des municipalités de banlieue, qui se retrouvent à la tête des arrondissements de la nouvelle ville, le maire, Monsieur Tremblay, accroît le pouvoir des arrondissements, ce qui leur accorde une grande autonomie vis-à-vis de la ville centrale.

La Ville, en tant que structure institutionnelle, connaît une deuxième transformation lors de la deuxième période, soit de 2004 jusqu'à maintenant. En effet, avec l'arrivée au pouvoir du PLQ, le gouvernement du Québec autorise le divorce d'une quinzaine de municipalités de banlieue, qui recouvrent leur statut de municipalité. Afin d'assurer un mécanisme de coordination entre la ville centre et les municipalités de banlieue à l'échelle de l'île, le gouvernement autorise la mise en place d'une nouvelle structure : le conseil d'agglomération. Enfin, au mois de juin dernier, le gouvernement du Québec adoptait la loi 22, qui accordait à Montréal le statut de métropole et qui prévoyait la création d'un secrétariat du conseil d'agglomération. A posteriori, on constate que la première phase est marquée par un processus de décentralisation de la ville centre vers les arrondissements, alors que la seconde phase contribue à une centralisation de pouvoirs vers le conseil d'agglomération. Ce « bricolage institutionnel » a comme effet de complexifier la structure de gouverne de la ville. En tenant compte de la présence de la Communauté métropolitaine de Montréal, on constate qu'il existe quatre échelons de pouvoir (métropole, agglomération, ville et arrondissement). Toutefois, le partage des pouvoirs entre chacun de ces échelons est loin d'être clair.

Cette réforme a bouleversé le mode de fonctionnement de certaines instances, tout comme elle a obligé nombre d'acteurs à redéfinir leurs pratiques et leurs objectifs. La grande autonomie

accordée aux arrondissements est questionnée par un certain nombre d'élus et de médias, et la question de la décentralisation de la ville centre vers les arrondissements mérite qu'on s'y attarde car cela soulève un certain nombre de questions et d'enjeux. Ainsi, cette table-ronde a pour principal objectif de réfléchir sur la démocratie municipale dans le contexte de cette réorganisation, qui semble multiplier les lieux de prise de décisions. Il s'agira ainsi de voir dans quelle mesure cette nouvelle configuration municipale contribue à une participation publique et dans quelle mesure elle semble l'affaiblir.

Cette table-ronde, organisée par le réseau interuniversitaire Villes Régions Monde (VRM), a réuni le 24 octobre 2008, à l'Institut national de la recherche scientifique, centre Urbanisation, Culture et Société de Montréal (INRS-UCS), des chercheurs et des acteurs politiques afin de permettre une réflexion sur trois thèmes : 1) Les possibles démocratiques ? ; 2) La ville pensée dans son espace métropolitain : un arrimage inventé ou réel ? ; 3) Décentralisation de la ville centre vers les arrondissements : quel bilan ?

### **Mot de bienvenue par Jean-Pierre Collin, directeur de Villes Régions Monde**

Après avoir remercié les participants de leur présence, J.-P. Collin rappelle que des séminaires liés à VRM et se rattachant à cette problématique ont eu lieu auparavant, dont *Les fusions de municipalités, une autre révolution tranquille ?* (2002), *Gestion locale et démocratie participative : Les arrondissements dans les grandes villes du Québec* (2003), *Démocratie et Management local* (2003), *La gouvernance métropolitaine : Recherche de cohérence dans la complexité* (2004), *La réorganisation municipale au Québec ou l'histoire sans fin. Les cas de Montréal et Québec* (2005) et *Qu'est-ce que ça change les partis politiques municipaux ?* (2007). Ainsi, les préoccupations qu'entretiennent les chercheurs du réseau par rapport à ce thème ne sont pas nouvelles et s'inscrivent dans une longue tradition de réflexions. Cette mise en perspective permet également de constater qu'une table-ronde est d'autant plus pertinente que ces questions font toujours l'objet de débat.

### **Mot d'introduction par Anne Latendresse, chercheure invitée, Villes Régions Monde**

Comme toute réforme qui vient modifier le découpage politico-administratif, la réforme municipale soulève des enjeux démocratiques. Plusieurs acteurs (universitaires, communautaires, citoyens, etc.) ayant un lien avec d'anciennes ou de nouvelles instances municipales constatent la très grande complexité institutionnelle. Cependant, après sept ans de réforme, il est maintenant possible de porter un regard plus lucide sur ce qui s'est passé et d'en faire un bilan. Ainsi, il est question d'une réforme en deux temps et sous deux gouvernements.

Cette réorganisation a été contestée à plusieurs égards, notamment par certains pour la façon dont elle a été menée. D'autres l'ont critiquée pour son contenu en tant que tel. Cette réforme n'est pas achevée. Toutefois, cette nouvelle configuration institutionnelle, après sept années d'existence, mérite qu'on s'y attarde. C'est pourquoi il est pertinent de poser la question de l'impact de cette réforme sur la démocratie municipale, et ce, à plusieurs échelles. Le

programme du séminaire a donc été conçu en vue de questionner les possibles démocratiques à l'échelon métropolitain, à l'échelon de la ville et à celui des arrondissements. C'est à cet exercice que nous avons convié des chercheurs et praticiens.

### **Première séance. Les possibles démocratiques ?**

#### **Helen Fotopulos, Mairesse de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal**

H. Fotopulos attire notre attention sur les nouvelles possibilités qu'offre ce mouvement de centralisation-décentralisation concernant la pratique démocratique. Malgré que l'on ait surtout parlé des mécontentements attribuables au processus de réforme, elle a rappelé qu'il y avait aussi des gains pour les Montréalais, dont les référendums (qui existaient dans d'autres villes que Montréal). Depuis ses débuts en politique municipale, elle s'est donné un agenda démocratique pour orienter son action et a travaillé en partenariat avec les citoyens. Lors de la réforme *Une île une ville*, H. Fotopulos s'est engagée sur la base d'un plan d'action. Entre autres, elle s'est inspirée de certaines municipalités qui devaient être fusionnées pour faire valoir une politique locale d'urbanisme et ainsi gérer des projets avec la population. Il y avait donc une initiative à la fois de la part des élus (dont elle faisait partie) et de la part des citoyens. Selon elle, il y a une volonté réelle d'aller vers la démocratie participative, et ce sont des initiatives telles que le budget participatif du Plateau-Mont-Royal qui renforcent ce mouvement.

#### **Marie-Claude Prémont, École nationale d'administration publique (ENAP)**

Malgré la difficulté que nous pouvons éprouver à comprendre les motifs de la réforme, il importe de considérer son impact sur l'action citoyenne. S'il existe un lien entre la baisse de popularité de la démocratie représentative et l'augmentation de la participation citoyenne à des instances qui visent une plus grande démocratie participative, il n'est pas sûr que ce processus soit influencé par la réforme. Pour M.-C. Prémont, il convient donc d'être vigilant dans l'appréhension de ce phénomène et de répertorier les facteurs qui peuvent nuire ou contribuer à une démocratie participative.

Parmi les facteurs susceptibles de désengager les citoyens, M.-C. Prémont note : 1) Une complexité institutionnelle attribuable à la multiplication des niveaux administratifs ; 2) Un entrecroisement des compétences entre ces niveaux (par exemple en ce qui a trait au développement économique et à l'aménagement du territoire) ; 3) Une répartition entre les pouvoirs administratifs et réglementaires sur deux niveaux différents pour une même compétence ; 4) Une disjonction entre les outils démocratiques (élections, référendums) disponibles au niveau municipal et l'accroissement des responsabilités au niveau supra-municipal, qui ne dispose d'aucun de ces outils (représentants non élus) ; 5) Une réduction du contrôle référendaire municipal traditionnel, réduction qui entraîne une abolition du droit des citoyens de s'opposer à un règlement d'emprunt et 6) Une privatisation et une augmentation des PPP (Partenariat public privé) qui réduisent l'imputabilité et entraînent une diminution de la possibilité de modification de politiques publiques.

D'un autre côté, il est possible de dénombrer certains facteurs favorisant la participation des citoyens au processus démocratique : 1) La création des arrondissements, qui favorisent une proximité entre le pouvoir public et le citoyen ; 2) La visibilité croissante des projets de revitalisation, attribuable à la consultation publique ; 3) L'importance croissante du milieu de vie aux yeux des citoyens ; 4) La visibilité croissante de projets visant une plus grande démocratie participative, tel que le budget participatif de Porto Alegre et 5) L'augmentation de problèmes urbains qui accroissent la participation citoyenne.

À la lumière de ces observations, Prémont conclut que les facteurs pouvant influencer de manière négative la participation des citoyens sont nombreux et sont de nature institutionnelle et réglementaire, ce qui entraîne des effets incontrôlables. En revanche, les facteurs bénéfiques sont moins nombreux et de nature davantage politique et sociologique, ce qui en fait des facteurs dont les conséquences sont plus incertaines.

### **Première période de discussion**

H. Fotopulos mentionne que Montréal devrait avoir, comme d'autres grandes villes au Canada, un statut particulier. À cette remarque, M.-C. Prémont ajoute que la Fédération canadienne des municipalités réclame cette régionalisation pour renforcer le pôle local de la démocratie. De plus, selon la Coalition pour un Québec des régions, il faudrait un renforcement démocratique du pôle supra-municipal. Cependant, s'il y a une volonté d'autonomisation chez certaines métropoles potentielles, il y a aussi, fait remarquer J.-P. Collin, le mouvement contraire, c'est-à-dire des municipalités qui ne veulent pas davantage de pouvoir ni davantage de responsabilités. On préfère dans ce dernier cas rester une « administration » municipale. Pour M.-O. Trépanier, les facteurs positifs mentionnés par M.-C. Prémont concernent le renforcement des enjeux locaux et non le renforcement d'enjeux supra-municipaux ; le paradoxe est encore plus grand quand on essaie de trouver des solutions. Comment doit-on faire pour renforcer la démocratie à l'échelle supra-municipale ?

J. Prince attire notre attention sur le rôle des syndicats dans ce processus démocratique et voit une potentielle friction entre eux et la population. Il se demande comment appeler les syndicats à jouer un rôle positif dans la démocratie participative. Relativement à cette problématique, P. J. Hamel explique que, dans certains cas de figure, les fonctionnaires peuvent nuire à la démocratie participative en prétendant porter les souhaits des citoyens et ainsi s'opposer à l'administration qui les dirige. Or, dans cet exemple, comme dans celui de certains PPP (par exemple, celui des eaux de Wesmount), les syndicats ont pu opposer une résistance et ainsi protéger l'intérêt de la population. De plus, il est important, selon W. Frohn, de ne pas attribuer uniquement à la réforme les tensions entre fonctionnaires et pouvoirs publics.

F. Desrochers expose la problématique de la participation citoyenne à partir d'un cas vécu au sein de la CMM, où une consultation publique pour le projet *Vision 2025* a eu lieu, mais où le taux de participation de la population a été relativement faible. À l'inverse, la CMM a vu un

nombre de participants important lors d'une consultation sur la gestion des matières résiduelles. Parmi les pistes d'explication de ce phénomène, M.-C. Prémont avance que la participation citoyenne est souvent le résultat de problèmes concrets se rapportant aux individus. L'élaboration de politiques générales est difficilement opérable avec des individus atomisés ; dans ce cas, il est préférable d'agir en relation avec des groupes organisés, ayant un discours articulé et pouvant représenter des citoyens plus démunis. J.-A. Boudreau pose l'hypothèse que l'espace métropolisé n'est pas encore entré dans l'imaginaire des citoyens et que, de ce point de vue, il est difficile de faire participer les citoyens-ci à une instance supra-municipale telle que la CMM. Bien qu'il n'y ait pas de telle instance à Toronto, cette dernière a pu créer une unité du territoire par un travail de l'imaginaire, ajoute-elle. R. Morin souligne, quant à lui, que le faible intérêt de la population pour les affaires municipales pourrait aussi s'expliquer par le fait que plusieurs questions qui pourraient mobiliser les citoyens et citoyennes relèvent de responsabilités assumées par les gouvernements fédéral et provincial (emploi, immigration, éducation, santé, etc.).

La décentralisation a donné plus de pouvoir aux arrondissements, contribuant ainsi à une spécificité locale en matière de gestion municipale. Cependant, est-ce normal, équitable et correct que les citoyens ne paient pas les mêmes frais pour les services municipaux selon l'arrondissement où ils se trouvent, nous demande P. Bittar ? L'application d'une norme universelle garantirait une équité entre les citoyens. M.-C. Prémont souligne qu'il est important d'y réfléchir avant d'adopter des mesures structurelles qui déterminent le partage des pouvoirs.

A. Latendresse pose l'hypothèse que la panne observée de la démocratie représentative nourrit les propositions de démocratie participative, qui repose selon elle sur la nécessaire redéfinition de la nature des relations entre les élus, les citoyens et les institutions. Cependant, il est important de considérer le fait qu'il n'y a pas de démocratie participative à proprement parler à Montréal, mais bien une démocratie représentative qui a intégré une norme de participation publique. Cela s'est concrétisé avec la création de diverses instances de consultation publique. Dans ce cadre, les citoyens sont invités à se prononcer sur des projets et objets de consultation. Toutefois, les décisions continuent de revenir exclusivement aux élus, qui ne sont tenus par aucun mécanisme d'imputabilité d'expliquer ou de justifier leurs décisions. Certes, il est vrai que les mécanismes de consultation ont introduit de nouvelles pratiques, mais de plus en plus, les citoyens et les organisations de la société civile constatent les limites de tels dispositifs. L'un des enjeux pour améliorer la démocratie consiste à réfléchir sur des mécanismes permettant d'assurer l'imputabilité des élus face à la population. La seule expérience de démocratie participative qui existe à Montréal est celle du Plateau Mont-Royal, et elle est trop jeune encore pour que l'on puisse tirer des conclusions et évaluer ses impacts. Des événements comme le Sommet citoyen de Montréal montrent toutefois qu'il existe une réelle préoccupation pour cette question.

Comme la démocratie passe aussi par la représentation, il est important de questionner le paysage politique actuel et de s'interroger sur l'absence de partis politiques de gauche à l'échelle municipale, souligne P. Hamel. En d'autres termes, la démocratisation des choix collectifs ne relève pas exclusivement de l'engagement des citoyens sous une forme participative. Elle renvoie aussi à leur capacité à prendre position dans l'espace politique. À cet égard, les partis politiques jouent un rôle indispensable à plusieurs égards. Comment se fait-il que la gauche municipale n'ait pas été en mesure de poursuivre l'expérience du FRAP et du RCM ? Comment se fait-il que les forces de gauche aient baissé pavillon ? Comment interpréter cela ? En ce moment, il y a de nombreux enjeux sociaux et urbains à diverses échelles qui font l'objet de décisions publiques, sans donner lieu au préalable à un débat public. L'absence de parti politique de gauche sur la scène urbaine est, selon P. Hamel, responsable de cette situation.

### **Deuxième séance. La ville pensée dans son espace métropolitain : un arrimage inventé ou réel ?**

#### **François Desrochers, Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)**

L'objectif de la présentation de F. Desrochers est de lancer trois idées sur le thème de la ville pensée dans son espace métropolitain. D'abord, il est important de mentionner que 82 municipalités locales font partie de la CMM et font face à des préoccupations spécifiques et diverses. Dans ce contexte, il est difficile de penser la ville de manière homogène. Deuxièmement, il y a, entre les villes d'un territoire et leur espace métropolitain, une juxtaposition d'instances décisionnelles et d'échelles de planification formant un ensemble assez complexe. Il y a aussi la nécessité de définir ce qui relève plus spécifiquement de cet espace métropolitain. Enfin, depuis sa création, la CMM a mené à terme avec succès plusieurs projets (par exemple la régionalisation du déficit du métro, le plan d'action pour le logement social, etc.) ; elle amène donc progressivement les municipalités à se mobiliser autour d'objectifs communs, même si elle rencontre parfois quelques résistances.

#### **Pierre Hamel, Université de Montréal**

La réalité métropolitaine en tant qu'espace de vie retient aujourd'hui autant l'attention des chercheurs que celle des acteurs économiques ou politiques. L'urbain se décline désormais à l'échelle des métropoles et des villes-régions. Trois éléments peuvent être mis en avant pour réfléchir à cette question. Premièrement, il importe de situer la métropolisation dans le contexte économique et politique canadien. P. Hamel rappelle que sous le gouvernement de Jean Chrétien, on a posé la question de l'engagement du palier fédéral dans les questions urbaines. Dans le rapport de la ministre Judy Sgro, on soulignait l'urgence d'agir sur les infrastructures des villes, sur le logement social et sur le transport, puisque la majeure partie de la population canadienne est rassemblée dans les quatre grandes agglomérations du pays. Or, aujourd'hui, il n'existe pas de politique canadienne claire en matière de développement et d'aménagement urbains, malgré le fait que le gouvernement fédéral continue de façonner le paysage urbain par certains programmes d'infrastructures ou de logements sociaux. Montréal semble sortir affaibli

de cet état de fait, car elle reçoit moins d'aide de la part du gouvernement québécois que les autres métropoles en reçoivent de la part de leur gouvernement provincial. Dans le cadre du fédéralisme canadien, un renforcement de la région montréalaise, où vit la moitié de la population du Québec, risquerait d'affaiblir la position de l'État québécois face au gouvernement d'Ottawa.

Deuxièmement, la centralité – et son rôle dans la configuration métropolitaine – tend à se modifier en raison du développement de la périphérie. Il y aurait, selon lui, déplacement du centre et multiplication des centralités. Les rapports sociaux à l'espace en sont ainsi altérés. Le centre-ville n'est plus le seul lieu culturel, symbolique de la consommation, cela appelant une redéfinition du rapport à la centralité.

Enfin, P. Hamel discute de l'espace métropolitain vu par les acteurs sociaux, parmi lesquels on trouve les mouvements sociaux et les organismes communautaires. Lorsqu'on regarde leur présence à l'échelle métropolitaine, on voit bien les problèmes qui surgissent lorsqu'on veut agir à cette échelle. Même si en théorie l'espace métropolitain est important, en pratique on s'y réfère très peu.

### **Marie-Odile Trépanier, Université de Montréal**

Peut-on parler de démocratie métropolitaine ? Si elle existe, quelle est la place des citoyens ? Selon M.-O. Trépanier, nous aurions certes avantage à développer la démocratie à l'échelle supra-municipale, parce que la mise en commun de la gestion et du financement des services et des équipements métropolitains a un important effet de redistribution. Mais cela n'est pas facile. M.-O. Trépanier souligne en premier lieu le caractère inachevé de la réforme. D'abord, l'énergie a été mise ailleurs que dans la CMM, dans toutes les questions entourant les fusions. De plus, la mise en place de la CMM n'a pas permis de réduire le nombre d'organismes intermédiaires ou régionaux. Le découpage territorial pose toujours problème, car on a encore un territoire où la majorité des régions et des MRC sont en partie à l'intérieur et en partie à l'extérieur de la CMM. Et on en a rajouté : nous avons 5 régions administratives, maintenant, nous avons 7 CRÉ. Les citoyens ont de la difficulté à s'y retrouver.

Du point de vue de la démocratie métropolitaine, la CMM pose un double problème : d'abord elle ne représente la population que de manière indirecte ; ensuite, elle manque d'ouverture à l'égard des milieux socio-économiques. Concernant la démocratie, ce sont des élus locaux qui prennent des décisions d'ordre métropolitain, et plusieurs d'entre eux représentent de très petites municipalités. Ces élus ont-ils la capacité de saisir les enjeux métropolitains ? Pourquoi ne pas revenir à l'idée d'avoir des élus métropolitains ? Ou alors, devrait-on envisager d'augmenter le nombre d'élus pour assurer plus de diversité ? De son côté, la société civile est peu sollicitée par la CMM. Celle-ci n'a pas, contrairement aux CRÉ, d'organe où pourraient siéger des acteurs socio-économiques. La CMM a fait des efforts de communication pour mieux

se faire connaître récemment, mais elle devrait s'ouvrir davantage à une concertation qui n'inclut pas seulement des élus locaux, mais aussi des acteurs socio-économiques.

### **Deuxième période de discussion**

J.-P. Collin affirme que le point névralgique est la conception de la CMM en tant qu'organisme de consultation des municipalités, fait pour les fédérer. Du point de vue du logement et de la collecte des déchets, ce mode fonctionne. Cependant, le plus grand échec de la CMM est le partage des recettes fiscales, puisque les maires ont réussi à neutraliser le processus de redistribution. M. Tomàs-Fornés attire notre attention sur les multiples visages des municipalités et le difficile rassemblement que la CMM doit opérer sur certains sujets spécifiques. Entre autres, les espaces bleus et le logement social constituent des préoccupations inégales selon les municipalités et la CMM doit en tenir compte. De plus, même s'il y avait une identité métropolitaine forte, il n'est pas certain que la population soit intéressée à une participation directe. Y. Bellavance mentionne que la multiplication des lieux où la population est invitée à intervenir risque plutôt de favoriser la fragmentation de la participation citoyenne. Peut-être pourrait-on créer un forum métropolitain à l'intérieur de la CMM, suggère M.-O. Trépanier ? Le cafouillage est-il le prix de la réforme ? Peut-on reposer la question d'une instance supra-municipale avec davantage de moyens, demande A. Latendresse ? Il faut faire la distinction, selon J.-P. Collin, entre des enjeux municipaux et des enjeux urbains.

M. Tomàs-Fornés poursuit cette fois sur les propos formulés par P. Hamel et défend l'idée que le centre-ville demeure, malgré un développement important de la périphérie, un pivot sous plusieurs angles, notamment du point de vue économique (par exemple, le Centre des congrès se trouve au centre-ville). La chaude lutte pour le contrôle de l'arrondissement Ville-Marie témoigne du rôle symbolique important du centre-ville, selon elle. Pour A. Latendresse, il y a une centralité à Montréal et cela questionne les postulats d'éclatement de la polynucléarité de la région métropolitaine à laquelle Pierre Hamel fait référence. Selon l'avis d'A. Latendresse, on assiste à une extension du centre-ville par le développement de projets (Griffintown) et cela illustre la tendance au renforcement d'un noyau central de la région urbaine. Cela mérite qu'on en discute répond Pierre Hamel. C'est vrai qu'à Montréal le centre demeure dynamique. Toutefois, on peut dire que les mêmes tendances sont à l'œuvre que celles observées dans l'ensemble des villes nord-américaines. C'est simplement qu'à Montréal, le développement est plus lent, moins agressif. On a juste à penser au déplacement des classes moyennes vers la périphérie au cours des 20 ou 30 dernières années. Je pense qu'il y a une décentralisation et une redéfinition du centre à l'œuvre, affirme P. Hamel, même si elle est plus difficile à percevoir que dans d'autres villes pour l'instant.

## **Troisième séance. Décentralisation de la ville centre vers les arrondissements : quel bilan ?**

### **Winnie Frohn, UQAM**

W. Frohn considère que la réforme a eu un impact certain sur la démocratie municipale : des arrondissements qui correspondent à d'anciennes villes ont le sentiment d'avoir perdu énormément de pouvoir. Par ailleurs, plusieurs facteurs qui arrivent en même temps que la réforme où étaient présents avant elle ont eu aussi un impact sur la démocratie (Sommet de Montréal, ententes entre le gouvernement du Québec et les municipalités). Mais de quelle démocratie participative s'agit-il ? Quelle définition peut-on en donner ? L'égalité de tous et chacun, une redistribution juste, une représentation des groupes minorisés ?

W. Frohn rappelle que les arrondissements montréalais ont une taille similaire à celle de villes moyennes au Québec et qu'ils ont les mêmes responsabilités et compétences que les municipalités, sauf dans les cas où la Charte de la Ville de Montréal mentionne le contraire. Comment justifier alors la fusion des arrondissements à une plus grande ville ? L'administration évoque souvent l'avantage d'avoir des fonctionnaires plus spécialisés. Cependant, il semble que les arrondissements aient l'avantage d'avoir l'expertise de gens de terrain, qui connaissent intimement un milieu donné.

Dans un autre registre, certains acteurs ont craint que la décentralisation vers les arrondissements contribue à affaiblir la représentation des femmes et des communautés ethnoculturelles minoritaires et à la perte de certains de leurs acquis. Or, il semble, à la lumière des données recueillies, que, pour les femmes à tout le moins, cette hypothèse soit infirmée.

W. Frohn tire un bilan relativement positif de la réforme examinée sous l'angle de la participation citoyenne. Elle considère que ce sont les groupes issus de la société civile qui ont favorisé l'émergence d'instances démocratiques participatives, mais que certains fonctionnaires et élus y ont participé également. Cependant, les modifications apportées en 2008 à la Charte de la Ville de Montréal font en sorte que le maire de ville est également celui de l'arrondissement Ville-Marie et que cet arrondissement se voit doté de deux conseillers choisis par le maire. De plus, le Conseil de Ville pourra reprendre les compétences des arrondissements dans certains cas. Ainsi, la centralisation revient.

### **Pierre J. Hamel, INRS-UCS**

Selon P. J. Hamel, on assiste à une dérive centrifuge des arrondissements. Sa présentation s'articule selon trois axes. D'abord, P. J. Hamel questionne la problématique sous l'angle du territoire. Par exemple, un arrondissement comme Rosemont-La-Petite-Patrie a-t-il véritablement une identité ? À Birmingham, on s'est beaucoup interrogés sur la façon dont on allait découper les arrondissements. Doit-on le faire à partir de la carte électorale ?

Le deuxième point soulevé est celui de l'exposition médiatique des décisions. Quand on parle de démocratie, on veut voir dans quelle mesure les débats et décisions font l'objet d'une bonne exposition au public (notamment, par le biais de reportage). Dans la mesure où la couverture journalistique est parfois déficiente dans les arrondissements, il faudrait peut-être entrevoir les effets bénéfiques d'une centralisation.

Enfin, P. J. Hamel nous amène à réfléchir sur les tensions entre fiscalité et service, et décentralisation et centralisation. Quand les arrondissements ont davantage d'autonomie, on doit s'attendre à une certaine différence dans les services offerts d'un arrondissement à l'autre. De plus, les groupes minoritaires semblent mal desservis par les arrondissements, puisqu'ils doivent faire pression sur chacun d'eux au lieu de faire valoir leur cause devant une seule instance montréalaise. La répartition de la richesse est également différente selon le territoire dans lequel on se trouve. Il est possible d'atténuer ces disparités en fondant la dotation des arrondissements pour l'essentiel sur une règle paramétrique (montant par rapport à l'étendue du territoire, per capita), en partie sur une ristourne des recettes fiscales générées par les nouveaux développements, avec une indexation partielle pour les arrondissements déjà bien dotés. Ces règles tendent donc vers une uniformisation des moyens. Mais, dans la mesure où chaque arrondissement est capable de lever lui-même un impôt assis sur son assiette foncière, il semble que nous soyons en voie de modifier ces façons de faire, puisque la richesse ne se répartit pas de la même façon sur l'ensemble du territoire.

### **Troisième période de discussion**

M.-O. Trépanier rappelle que les citoyens des grandes villes ont obtenu le droit au référendum, mais, dans les discussions en cours sur la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le référendum en cas de changement de zonage est remis en question. Même s'il constitue un outil démocratique indéniable, certains veulent que le référendum puisse être mis de côté à l'occasion, en invoquant le caractère d'intérêt public ou collectif de certains grands projets. Mais la définition de l'intérêt public ou collectif n'est pas facile à établir et cette suggestion ne sera probablement pas retenue tellement il s'agit d'une notion complexe. M.-C. Prémont ajoute que c'est en droit municipal que les tribunaux ont d'abord reconnu qu'un individu pouvait s'appuyer sur l'intérêt public pour contester la validité de certains actes des municipalités. Le problème en matière d'aménagement et d'urbanisme tient à la définition du *secteur* à l'intérieur duquel les citoyens peuvent user de l'outil référendaire. C'est ainsi qu'un projet à caractère régional échappe au contrôle des citoyens, lorsque son approbation s'inscrit à l'intérieur des limites sectorielles très locales. Le 2<sup>e</sup> paragraphe de la loi 22 contient, mentionne A. Latendresse, un octroi de pouvoir de la ville-centre. Dorénavant, la ville peut, si elle le souhaite, revendiquer un pouvoir supérieur aux arrondissements.

P. J. Hamel expose la situation d'Amsterdam, qui est similaire à celle de Montréal. La ville d'Amsterdam est celle qui ressemble le plus à Montréal : elle s'est divisée en plusieurs arrondissements dans une tentative pour convaincre les villes environnantes qu'elles n'auraient

plus à craindre de s'associer à la grande ville pour former une nouvelle province urbaine, dans la mesure où la ville centrale aurait disparu au profit de nombreux arrondissements semblables à la moyenne des villes de l'éventuelle nouvelle province; cette province n'a jamais vu le jour et les citoyens d'Amsterdam se sont opposés par référendum à la dissolution de la ville centrale, tout en acceptant avec enthousiasme la constitution d'arrondissements. Le centre d'Amsterdam a finalement obtenu son propre arrondissement après s'être battu pendant des années.

Par ailleurs, M.-C. Prémont a fait valoir que l'idée de taxation du centre-ville de Montréal était facilement envisageable pour la mairie, puisque ce sont les non-Montréalais qui en paieraient les frais. P. J. Hamel ensuite ajouté que cette taxation pourrait décourager les citoyens et éventuellement favoriser une désertion du centre-ville.

Les lois relatives à la réforme posent la question de l'universalisme versus celle de la spécificité, nous rappelle A. Latendresse. Cette tension permet l'ouverture de nouveaux horizons démocratiques, de nouveaux espaces d'expérimentation. Elle est également une opportunité pour les leaders. Les expérimentations locales permettront peut-être, nous dit J.-P. Collin, une généralisation, comme ce fut le cas pour les CLSC. Il s'agit de s'entendre sur les critères pour déterminer la plus concluante des expériences, celle qui sera généralisée à tous les lieux. C'est un cycle auquel nous serons toujours confrontés.

J.-P. Collin nous rappelle que la réforme de 2000 visait à donner du pouvoir aux élus municipaux et non à donner du pouvoir aux citoyens. La décentralisation qui a eu lieu par la suite visait elle aussi à sécuriser les élus. Autrement dit, la réforme de Harel ne ressemble pas à ses intentions. P. Cliche affirme qu'on s'en allait vers un gouvernement métropolitain, mais que la réforme a changé d'orientation. D'abord envisagée comme une réforme métropolitaine, elle a finalement affecté toutes les grandes villes du Québec.

Va-t-on imposer aux municipalités un même modèle de participation, alors qu'il y a tant de différences d'une ville à l'autre ? Selon M.-O. Trépanier, présentement une des hypothèses envisagées serait que la loi à venir définirait des balises minimales, mais chaque municipalité pourrait, dans le cadre d'une politique ou d'un règlement sur la consultation publique, compléter ces règles de base et déterminer des modalités plus spécifiques adaptées à son milieu. Ce modèle mixte permettrait un débat local sur les mécanismes qui soutiendraient la démocratie municipale à l'intérieur de chaque municipalité.

Ne pas reconnaître que Montréal est une région entraîne une fragmentation en cinq régions administratives de la région métropolitaine. Cette dynamique est à la source des problèmes de la régionalisation. On ne reconnaît pas, à Montréal, la légitimité d'être un acteur dans cette régionalisation, souligne J.-P. Collin.

A. Latendresse mentionne que les arrondissements sont devenus le lieu d'approches pour le développement territorial. Ils s'occupent de politiques ethnoculturelles, sociales, de santé. Dans ce contexte, le développement local s'oriente par rapport aux arrondissements (par exemple, la CSDM se réfère directement aux arrondissements). Les tables de concertation aussi sont de plus en plus orientées vers l'arrondissement. Puisqu'elle rapproche les élus des citoyens, la décentralisation entraîne peut-être une plus grande imputabilité des actes des élus, selon P. Bittar, ce qui est certainement une amélioration, même si cette imputabilité n'est pas institutionnalisée.

J.-P. Collin rappelle l'importance des institutions dans le renforcement et même dans la création d'une identité, comme ce fut le cas pour le CLSC Hochelaga-Maisonneuve, qui a réussi à créer une unité entre deux quartiers rivaux. Il ne faut donc pas négliger le pouvoir fusionnel de certaines institutions.

A. Latendresse termine cette table-ronde en rappelant qu'il existe des initiatives citoyennes pour une démocratie participative accrue, telles que les Sommets citoyens de Montréal, la Coalition pour un Québec des régions et le Forum social du Québec. Ces événements témoignent d'une volonté citoyenne d'intervenir sur des questions de démocratie dans des territoires ancrés.

*Propos recueillis et mis en forme par Audrey Laurin-Lamothe  
Le 10 novembre 2008*