

La réorganisation municipale au Québec ou l'histoire sans fin

Réflexion de Sylvain Ducas, urbaniste

La réorganisation municipale engagée par le gouvernement depuis 2000 a modifié substantiellement les relations entre les différentes instances locales, sans pour autant les rendre plus efficaces. C'est d'autant plus le cas en matière d'aménagement du territoire. La réflexion personnelle qui suit abordera simultanément les deux principales questions soulevées par les organisateurs du séminaire : les rapports entre les paliers et les politiques et réalisations en urbanisme.

Les constats

- *La réforme ou la réorganisation municipale* engagée depuis 2000 par le gouvernement du Québec *s'est faite en séquences séparées* : création des communautés métropolitaines, fusion des grandes villes, réorganisation de chacune des villes, « défusion » à Montréal et Longueuil. Le tout a souvent été fait *dans un contexte politique difficile*, laissant paraître un certain empressement, voire parfois de l'improvisation, dans la détermination des instances locales et de leurs compétences. Cette réforme a été opérée *sans faire référence à des documents de réflexion spécifiques et approfondis*, sans de véritable débat pour déterminer le contenu de cette réforme et de sa mise en œuvre.
- Dans le cas des grandes agglomérations du Québec, *la désignation des instances locales apparaît comme le résultat de multiples compromis* entre les acquis du passé et une tentative (timide) de créer des instances capables de répondre aux enjeux d'aménagement et de développement de ces agglomérations.
- Conséquemment, et surtout en matière d'aménagement et d'urbanisme, *les rôles traditionnels à l'échelle locale sont demeurés confirmés, même renforcés, alors que la gouvernance métropolitaine est devenue encore plus confuse* et le rôle des acteurs n'est pas clair. Pourtant l'un des buts avoués de cette réorganisation était la prise en charge des enjeux d'agglomération.
- Dans le cas de la Ville de Montréal, le rôle respectif des instances d'arrondissement et des services municipaux demeure parfois dans une zone grise. Le succès d'une opération comme le Plan d'urbanisme doit en grande partie être attribué à l'esprit de collaboration de monsieur Robert Libman avec l'ensemble des élus montréalais dans les arrondissements, de même qu'à la collaboration entre les instances administratives de l'équipe du Plan et des responsables en arrondissement. D'autres dossiers de cette envergure connaissent toutefois de réelles difficultés de collaboration. Cela dépend souvent des individus en cause.
- Au-delà des réorganisations administratives qui ont fait et qui feront suite à la réorganisation municipale, *la principale question demeure la suivante : comment seront gérés les enjeux métropolitains de nos agglomérations, en matière d'environnement, de transport, de logement, d'aménagement du territoire, de développement social et économique ? Car les véritables enjeux se présentent à l'échelle des agglomérations. Et la réforme des dernières années n'a pas vraiment su y répondre.*

Des pistes de solution

- En avril 2002, l'Association des urbanistes et des aménagistes municipaux du Québec (AUAMQ), que je présidais alors, a publié un manifeste en six points en vue de réviser les outils d'urbanisme et le rôle des villes. Deux de ces points proposaient la mise sur pied d'un *Forum national sur les enjeux urbains au Québec* et, conséquemment à ces travaux, *l'élaboration d'une politique de la ville*.
- *Le Forum national sur les enjeux urbains*, créé sous l'égide du gouvernement et des municipalités, *aurait pour principal mandat d'analyser les principaux enjeux urbains du Québec et de proposer des mesures et des programmes d'intervention*. Ce Forum s'étendrait durant toute la période d'élaboration des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme. Les résultats serviraient à déterminer les orientations du gouvernement et des municipalités en relation avec les enjeux étudiés.
- En 2002, à la suite de la réorganisation municipale, 60 % de la population du Québec résidait dans une dizaine de municipalités. Dans un tel contexte, *le Québec avait et a toujours intérêt à se doter d'une politique de la ville afin de revoir le rôle des villes et des agglomérations dans le développement du Québec, ainsi que leurs compétences et leurs sources de revenu*. Cette politique permettrait aussi de combler le vide de réflexion qui a caractérisé les différents épisodes de la réorganisation municipale des dernières années. Le gouvernement avait adopté un document d'orientation, en 1983, intitulé le Québec des régions. Il serait peut-être temps de publier un document sur le Québec des agglomérations.
- Le Québec se caractérise encore par une vision passéiste du rôle des municipalités, pourvoyeuse de services (parcs, gestion des déchets, voirie). L'intérêt d'une démarche d'élaboration d'une politique de la ville serait aussi de *faire cheminer la société civile et les politiques vers un changement de culture* pour déterminer un rôle plus significatif des grandes villes et des agglomérations dans le développement économique et social du Québec. De même, ce serait aussi l'occasion de revoir la gouvernance métropolitaine et le partage des pouvoirs d'intervention du gouvernement et des agglomérations dans des domaines comme le transport, l'habitation, l'environnement, l'aménagement du territoire et le développement économique et social.