

**Synthèse des débats : Séminaire du 18 mars 2005
INRS, Urbanisation, Culture et Société, Montréal**

**« La réorganisation municipale au Québec ou l'histoire sans fin.
Les cas de Montréal et Québec »**

L'objectif de cette journée était de poursuivre un débat interdisciplinaire sur la réorganisation municipale à Montréal et à Québec. Elle vient s'ajouter aux séminaires réalisés dans le cadre du Réseau interuniversitaire de Villes Régions Monde (VRM) en 2002 « [Les fusions de municipalités, une autre révolution tranquille ?](#) » et en 2003 « [Gestion locale et démocratie participative Les arrondissements dans les grandes villes du Québec](#) ».

Ce séminaire, organisé par VRM, a réuni, le 18 mars dernier à l'Institut national de la recherche scientifique, Urbanisation, Culture et Société (INRS-UCS) de Montréal, 29 experts universitaires et praticiens des niveaux municipal, métropolitain et provincial. Cette rencontre s'est déroulée en tables rondes s'articulant autour de deux questionnements liés à la réorganisation municipale québécoise et centrés sur les cas de Montréal et de Québec : 1) les rapports entre les paliers et 2) les politiques publiques en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Subséquentement, les propos de cette journée ont été recueillis, mis en forme et insérés dans leur thématique respective.

MISE EN CONTEXTE DU SÉMINAIRE

Depuis l'automne 2000, les villes de Montréal et de Québec ont été le théâtre d'une importante réorganisation qui, mise en place progressivement, s'est traduite par un modèle de gouvernance urbaine et métropolitaine à trois paliers. À l'échelle métropolitaine, il y a eu la création des communautés métropolitaines. Puis, à l'échelle urbaine le gouvernement québécois a orchestré de nombreuses fusions majeures. Enfin, au palier infra municipal ou de proximité, la loi 170 a introduit la création d'arrondissements sur l'assise, d'une part, des anciennes municipalités de banlieue et, d'autre part, des structures qui existaient déjà, (avec un degré de décentralisation plus prononcé à Montréal qu'à Québec).

Ce modèle a depuis connu des ajustements importants, notamment avec les projets de loi 23 et 33, adoptés en décembre 2003. Ces lois ont été l'occasion de mieux définir les missions des villes de Québec et de Montréal et de leurs arrondissements. Le projet de loi 33 aura, en particulier, accentué le caractère décentralisé des nouvelles villes.

Par ailleurs cette période d'ajustement se poursuit et connaît un nouveau rebondissement : la tenue de référendums dans les anciennes municipalités fusionnées à Montréal (22) et à Québec (12), le 20 juin 2004. En effet, la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale dans certaines municipalités (projet de loi 9) a ouvert la porte aux défusions municipales et a amorcé une révision des rapports politiques et administratifs entre le palier urbain et celui de proximité.

Sur l'île de Montréal, 15 municipalités ont majoritairement voté en faveur de la défusion, mais sans pour autant récupérer leurs anciens pouvoirs. À Québec, seulement deux

secteurs de la nouvelle ville ont opté pour le démembrement. Dans chaque ville, un comité de transition a été mis en place avec le mandat de réaliser les travaux préparatoires à la création, d'une part, des nouvelles villes et, d'autre part, du conseil d'agglomération (projet de loi 75).

Ce processus aura de nombreuses conséquences sur la gouvernance métropolitaine, notamment la création prochaine de conseils d'agglomération, institution qui chapeautera l'ensemble des villes défusionnées et les villes centres (Montréal et Québec). Ce conseil sera formé de représentants des municipalités membres, avec un poids politique correspondant à leur poids démographique au dernier recensement. En pratique, le conseil d'agglomération concentrera 60 % du budget des municipalités membres. La liste des compétences d'agglomération et de proximité – de même que le partage des coûts qui en découle – est précisée dans le projet de loi 75. Il n'en demeure pas moins que la mise en place des nouvelles structures administratives ne manquera pas de donner lieu à de nombreux débats. Ce que reconnaît d'ailleurs implicitement le projet de loi 75. L'ajout d'un quatrième palier de gouvernance aura sans doute des effets sur la capacité de négociation des élus et sur la prise de décision au niveau métropolitain.

À ces bouleversements s'additionnent la réforme des conseils régionaux de développement en conférences régionales des élus et la relance amorcée depuis peu du débat sur la décentralisation. Dans un climat de constante incertitude et de changements de cap périodiques, la réforme municipale québécoise serait-elle une histoire sans fin?

LISTE DES PARTICIPANTS

1. Alain, Martin (INRS, étudiant)
2. Belley, Serge (ENAP)
3. Bernardin, Pierre (arrondissement de Lachine, Ville de Montréal)
4. Bherer, Laurence (Laval)
5. Brown, David (McGill)
6. Chiasson, Guy (Université du Québec en Outaouais)
7. Collin, Jean Pierre (INRS)
8. Dubuc, Alain (arrondissement Ville-Marie, Ville de Montréal)
9. Ducas, Sylvain (Ville de Montréal)
10. Dupont, Magali (INRS)
11. Divay, Gérard (INRS)
12. Fortin, Sara (INRS)
13. Hamel, Pierre J. (INRS)
14. Jouve, Bernard (UQAM)
15. Jutras, Carole (MAMSL)
16. Lafortune, Yves (MAMSL)
17. Léonard, Jean François (UQAM)
18. Mevellec, Anne (CRAP Rennes1, étudiante)
19. Prudhomme, Nathalie (arrondissement La Cité, Ville de Québec)
20. Quesnel, Louise (Laval)
21. Richard, Louise (Ville de Montréal)
22. Rivard, Mathieu (INRS, étudiant)

23. Rochefort, Michel (Communauté Métropolitaine de Montréal)
24. Rondeau, Marc (Communauté Métropolitaine de Québec)
25. Savard, Jasmin (Union de Municipalités de Québec)
26. Soucy, Céline (MAMSL)
27. Therrien, Jean (Conseil Régional des Élus de Montréal)
28. Tomàs, Mariona (INRS, étudiante)
29. Trépanier, Marie Odile (UdM)

1. Est-ce que le modèle de gouvernance mis en place à Montréal et à Québec favorise une relance de l'autonomie municipale et une consolidation des institutions municipales ou, au contraire, ne mène-t-il pas à un renforcement de la tutelle gouvernementale?

Pour amorcer la discussion, nous avons demandé à Louise Quesnel et Alain Dubuc de faire part de leurs observations et réflexions sur la question avant de passer aux échanges de la première table ronde.

Louise Quesnel

a) Les communautés métropolitaines

Les communautés métropolitaines de Montréal et Québec ont été mises en place dans la foulée de la réorganisation de 2000. Celle de Montréal, créée avant l'adoption de la Loi sur la réforme territoriale municipale de décembre 2000, a pris son envol rapidement tandis que celle de Québec reste beaucoup moins dynamique. Toutefois, dans les deux cas, un précédent intéressant a été créé avec l'établissement d'un organisme décisionnel à l'échelle de la grande région métropolitaine. Contrairement au *Greater Toronto Service Board* – qui a été plutôt bref dû à l'opposition des municipalités de la couronne – les régions de Montréal et de Québec semblent bien outillées pour faire face aux défis métropolitains.

Par ailleurs, plusieurs questions demeurent quant à la composition et aux champs de compétences de ces organismes. Notamment, la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) est-elle condamnée à demeurer une « structure légère » ? Qu'en est-il de la participation des municipalités reconstituées au conseil métropolitain ? Y a-t-il lieu d'entrevoir dès maintenant une révision des compétences qui pourrait mener à un élargissement des interventions métropolitaines à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et à la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ)?

b) La ville centrale et les municipalités reconstituées

Des questions se posent concernant le modèle d'insertion du **conseil d'agglomération** dans l'ensemble institutionnel. D'abord, comment cette mécanique s'articulera-t-elle ? Le conseil municipal deviendra-t-il l'antichambre d'une autre instance, un lieu de consultation et d'information et non plus un lieu de décision pour plus de la moitié des interventions municipales ? Quel impact un tel changement aura-t-il sur la dynamique propre à la ville centrale, sur le rôle du conseil municipal, sur la place de l'Opposition dans le

parlementarisme municipal et sur le rôle des acteurs municipaux tels que le comité exécutif, le maire et les conseillers ?

Relativement à la **représentation**, s'agit-il d'un redéploiement du pouvoir local, favorable à la montée en puissance du maire ? Faut-il conclure que le pouvoir des conseillers s'amenuisera ? 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**, ces nouveaux dispositifs risquent-ils d'accroître l'aliénation des citoyens et d'augmenter l'abstentionnisme ?

En outre, comment la question du **droit d'opposition**, accordé aux municipalités reconstituées, ouvre-t-il la porte à un pouvoir d'arbitrage ministériel inévitable lorsque des blocages surgiront au conseil d'agglomération ? Un tel mécanisme représente-t-il une menace à l'autonomie municipale ?

c) Les arrondissements

Les structures d'arrondissement constituent une réelle option de décentralisation infra municipale. Cependant, peut-on croire que la question du partage des compétences entre la ville et les arrondissements est réglée ? En effet, les territoires des arrondissements seront discontinus et leur taille très variable. Une telle situation peut entraîner des difficultés d'ordre administratif et générer une disparité des tâches à accomplir. 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 ?

d) Le modèle québécois

Par rapport au modèle américain du « nouveau régionalisme » où les *Special Districts* et les *Councils of Governments* sont dépourvus de pouvoirs réels, le Québec a choisi une voie originale. Plutôt, on se demande si le Québec est davantage porté au « nouveau localisme » à la londonienne ?

En fait, ce modèle est caractérisé 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 à une évaluation du tout par les experts de l'État. De plus, 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 de 2/3 des voix.

Alain Dubuc

Relations entre les arrondissements et la Ville centrale de Montréal : décentralisation réelle mais pas totale

a) Le poids des alignements politiques : la localisation du CHUM

Fort d'un tout nouveau plan d'urbanisme récemment adopté, la Ville centrale avait les atouts en main pour défendre avec acharnement la proposition du 1000 Saint-Denis pour le nouvel emplacement du CHUM. À ce sujet, le plan d'urbanisme est clair : l'Action 5.3 vise à assurer et soutenir la présence des grandes institutions d'enseignement supérieur et de santé au

Centre. Or, devant l'offensive de l'Université de Montréal, les messages de la Ville sont devenus hésitants et bien peu clairs... On connaît d'ailleurs les points de vue de chacun sur la question. Ainsi, cet épisode annonce-t-il la mise en place d'une dynamique politique essentiellement locale au niveau des arrondissements sans ligne politique déterminée par un parti politique pan montréalais? Qu'en est-il du paradoxe que présente ce dossier dans lequel ce sont les arrondissements qui défendent le point de vue du plan d'urbanisme?

b) Les vieux pouvoirs ou le mode de fixation des budgets d'arrondissement

En 2004, le Service des finances de la Ville centrale a développé une nouvelle façon de fixer les dotations budgétaires des arrondissements. Même si ces derniers sont de plus en plus autonomes, c'est la ville centrale qui fixe les paramètres de budgétisation. Ceci a donc débouché sur un système dit du « budget dynamique et évolutif » constitué par trois différentes méthodes soient la « paramétrique », l'« historique indexé » et l'« historique augmenté du fonds de développement ». Par ces dernières, on simule les budgets de chacun des arrondissements et choisit la méthode qui leur est la plus favorable.

Par ailleurs, la richesse foncière du centre-ville de Montréal a toujours bénéficié à toute la ville. Il ne serait pas normal que, sous prétextes de décentralisation, les 75 000 résidents de l'arrondissement de Ville-Marie soient les seuls bénéficiaires des fruits du développement au cœur de l'agglomération. Cependant, la récupération des revenus de taxation ne porte que sur 50 % des revenus nets et l'autre 50 % est conservé par le central. Une suggestion serait donc la suivante : les règles, liées à la constitution du fonds de développement, pourraient être discutées et fixées pour assurer à l'arrondissement un rattrapage au niveau budgétaire afin de remettre en état ses infrastructures et monter de quelques crans l'intensité de certains services qui contribueraient au développement touristique et économique du centre-ville tel la propreté et la sécurité...

Relations entre la Ville centrale et le ministère : des décrets et des arbitrages...

a) Un(e) ministre qui décrète

Le pouvoir de décret n'est pas nouveau. Cependant, il n'était pas d'usage de l'utiliser à large échelle. Or, il semble que depuis leur introduction à l'article 9 du projet de loi 170, les décrets deviennent un outil de plus en plus utilisé. Le projet de loi 9, définissant les modalités de consultation des villes fusionnées en vue de leur défusion, permet également au ministre de prendre des décrets (article 105) pour modifier la liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif confiés à la gouvernance du conseil d'agglomération. Cette liste contient des éléments comme des grands travaux d'aménagement urbain, l'élite sportive et événements sportifs de compétition, le Festival international de jazz, etc. Ainsi, le ministre s'est vu donner des responsabilités importantes car lorsqu'ils sont inscrits sur la liste, les éléments sont discutés au conseil d'agglomération et financés par les villes membres. La Ville désire-t-elle vraiment une relation basée sur des décrets ? N'y aurait-il pas le problème de développer une pratique de décrets qui pèse lourd dans les modes relationnels entre ces deux paliers?

b) Un(e) ministre qui arbitre

Le projet de loi 75 introduit une liste de sujets sur lesquels le ministre pourra désigner un arbitre puis régler tout différend entre des villes impliquées au conseil d'agglomération. Ainsi,

il pourra exprimer cette responsabilité sur des règlements concernant l'aliénation ou la location d'un immeuble compris dans un parc industriel, l'établissement des règles de gestion, de financement et de partage des revenus à l'égard des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif, etc.

Trois observations

Sur la question de **l'autonomie municipale**, a-t-on progressé réellement? Les villes – centrales, du moins – sont l'objet de bouleversements et de changements majeurs à l'interne, elles n'ont donc guère d'intérêt à exprimer leur désir d'autonomie à l'externe. De plus, la décentralisation ne semble pas pousser sur une dynamique d'autonomisation, mais plutôt d'atomisation.

Concernant **la tutelle**, le ministère a fait des avancées. On n'a qu'à voir se multiplier les décrets et les arbitrages pour s'en convaincre.

Finalement, sous l'angle d'un bilan, la principale victime de cette vaste opération ne serait-elle pas la **perte d'expertise** – particulièrement due à l'éparpillement des ressources humaines en arrondissement – que vit Montréal? La Ville comme entité globale n'a donc plus les masses critiques requises pour développer et appliquer les savoirs de pointe...

TABLE RONDE 1 *

Pour débiter, **Jean-François Léonard** prétend qu'en période de transition, les quatre paliers ne peuvent tenir la route encore longtemps. Ce système s'avère anti-démocratique puisque tout dépend des forces et faiblesses du président du conseil d'agglomération. Pour lui, le grand perdant demeure Montréal comme ville car l'expertise sera migrée du centre vers les arrondissements. Il avance qu'il ne restera au niveau central que le service des finances, le corporatif et les ressources humaines.

Quant à **Louise Richard**, elle s'inquiète du caractère encore flou de la gouvernance et du budget du conseil d'agglomération : Comment le central répartira-t-il les crédits entre les arrondissements ? Elle estime d'ailleurs qu'il devra y avoir des normes dans les contrats des arrondissements. Pour illustrer son propos, elle donne l'exemple suivant : le maire se plaint de la saleté des rues, mais ne peut agir puisque la compétence de l'entretien des rues relève des arrondissements.

De son côté, **Yves Lafortune** soulève qu'il y a eu deux vagues successives de réformes: 1) au printemps 2000 lors de la réflexion concernant l'organisation municipale et 2) à compter du printemps 2003, avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement qui cherchait à aller chercher l'adhésion des citoyens aux institutions municipales. Il prétend que dans les deux cas, il y a toujours eu des consultations des élus et des ajustements aux démarches proposées. Il ajoute qu'il faut avoir à l'esprit les objectifs poursuivis par ces réformes et, que le gouvernement a toujours eu le souci de structurer et d'outiller le monde municipal pour faire face à des réalités qui ont évoluées.

D'autre part, il rappelle que le rôle du conseiller municipal se valorise de plus en plus. Il peut aujourd'hui participer à la fois à son conseil municipal, à la la CRÉ, à la CMM et bientôt au conseil d'agglomération. Pour lui, il y a un risque réel de fragmentation de la tâche d' élu municipal. Par contre, dans le cas où l' élu se retrouve à agir sur plusieurs instances, la tâche devient plus prenante et se complexifie paasablement étant donné les perspectives territoriales différentes.

Marie-Odile Trépanier est d'accord pour dire que le pouvoir de décret est anti-démocratique, mais se demande toutefois comment le ministre peut procéder... Comme suggestion, elle compare la situation avec celle des MRC. Par moment, la municipalité siège seulement à la MRC et par d'autres, elle exerce son droit de retrait. Par conséquent, en suivant cet exemple, Trépanier affirme que le conseiller pourrait porter les deux chapeaux soient celui de la ville centrale et celui de l'arrondissement. Ce serait donc le même conseil avec les mêmes membres, mais parfois, des gens s'ajoutent et d'autres se retirent.

En réponse à Marie-Odile Trépanier, **Céline Soucy** se questionne sur la forme que pourrait prendre un conseil d'agglomération délibérant de la municipalité centrale.

Par ailleurs, elle soulève que les communautés métropolitaines n'ont pas tout perdu et qu'elles ont même fait certains gains. À titre d'exemple, elle mentionne les pouvoirs de compétences de planification qui s'exercent dans les agglomérations.

De plus, elle ajoute que la réforme ne peut se faire sur vingt ans, mais plutôt à très court terme. Pour cette raison, le pouvoir de décret est essentiel sinon, le processus deviendrait trop long. En ce qui concerne le pouvoir d'arbitrage, elle affirme qu'il est balisé et qu'il existe des critères dans la loi. Notamment, le pouvoir d'arbitrage ne peut s'exercer à tous les règlements et décisions, seulement à ceux qui sont spécifiés dans la loi.

Alain Dubuc croit que la loi qui crée le conseil d'agglomération exige que les conseils municipaux des villes reconstituées et de la Ville de Montréal doivent statuer sur chacun des sujets qui seront ensuite soumis au conseil d'agglomération. La dynamique politique au conseil d'agglomération est donc débouloignée dans la mesure où les conseillers ne peuvent modifier leur position, dans la foulée des débats au conseil d'agglomération, mais plutôt voter comme l'a décidé leur conseil municipal auparavant. La nature du jeu politique des acteurs est donc fondamentalement changée.

Pierre J. Hamel rappelle qu'avant de parler de fusion, on parlait de région. Pour lui, la CMM est loin de ça. Il prétend qu'on a tué la Ville de Montréal et que le conseil de ville n'existe plus. Les arrondissements vont tirer du développement le plus d'argent possible du résidentiel – parce que le non-résidentiel n'est pas payant – et cette situation créera de la compétition là où il n'y en avait pas jadis. De plus, il affirme que le maire de Montréal agira comme préfet du conseil d'agglomération (comme dans le cas de Londres) et que cela créera une atomisation.

Quant à **Gérard Divay**, il se demande si la réforme a donné à Montréal et Québec une capacité d'initiatives autonomes. Il postule que les compétences sont présentement en train de changer, qu'on a mobilisé les ressources monétaires et qu'il y a fragmentation de l'expertise. Il avance que nous serions mieux d'attendre quelques années pour voir s'il y aura vraiment autonomie.

Claude Hallé revient avec la question suivante : Est-ce que la CMQ est condamnée à être une structure légère ? Il avance que, contrairement à la CMM, trois préfets des MRC siègent au conseil de la CMQ. Il ajoute qu'il y a une règle de consensus sur la prise de responsabilités puisque les trois MRC se sentent sécurisée et sont condamnées à s'entendre. De plus, il croit qu'il n'est pas nécessaire de tout régler maintenant, mais il faut voir comment évaluer le tout. L'important pour lui est d'avoir pour l'instant trois ou quatre points d'ancrage.

Pour **Nathalie Prud'homme**, elle estime que la problématique de Québec ne réside pas au niveau de la communauté métropolitaine. D'ailleurs, elle mentionne que Québec a eu des gains sur la question du plan d'urbanisme comme par exemple sur le contrôle de l'étalement urbain et les plans bleu, vert, blanc. Plutôt, elle soutient que le problème se situe davantage au niveau des arrondissements par exemple, l'ancienne ville de Québec est divisée en trois parties de forces différentes. À ce sujet, elle amène les questions suivantes : Comment faire un réel équilibre des budgets alors que les trois parties n'ont pas la même dynamique ? Si tout est au même niveau, tout dépendra-t-il du parti politique en place ? Si on donne plus aux arrondissements, que va devenir le centre ? Elle soutient donc que si l'on veut une ville forte avec un cœur de la ville fort, il faut lier les arrondissements et reconnaître les forces et les particularités de chacun. Finalement, elle rappelle que lors de la fragmentation des expertises, le partage des dossiers a été plus ou moins clair et une certaine compétition

subsiste dans l'attribution des mandats. À son avis, les enjeux importants sont donc : compétition et nivellement.

Serge Belley se dit d'accord avec les propos de Céline Soucy. Il estime qu'il n'y a pas vraiment de danger au niveau du conseil d'agglomération compte tenu des balises. D'autre part, il trouve que l'expression « On a tué Montréal » est exagérée. Il demande : Lors des fusions, pour voir la création d'une nouvelle ville, aurait-on tué toutes les villes fusionnées pour n'en créer qu'une seule ? Il croit donc que l'on doit laisser le temps aux nouvelles organisations de prendre leur place.

De son côté, **Laurence Bherer** s'inquiète pour l'avenir des conseils de quartier. En fait, elle soulève que sur une possibilité de 37, il n'y en a que 21. Elle considère d'ailleurs que les arrondissements ont une volonté d'assujettir les conseils de quartier et qu'il y a un véritable risque pour eux de ne plus être considérés comme un palier politique. Pour les sauver, elle prétend qu'il faudrait les relier à l'exécutif.

D'autre part, elle se questionne sur l'utilité d'avoir un budget plus réparti. Plus précisément, elle se demande, si tout le pouvoir est concentré au conseil d'agglomération, un budget plus réparti servira à quoi ? Finalement, elle croit que la grande perdante dans cette réforme demeure la démocratie locale.

2. Est-ce que la réorganisation municipale a permis une distribution plus claire des compétences et une amélioration de l'efficacité municipale ?

Comme pour la première partie, afin d'amorcer cette discussion, nous avons demandé à Nathalie Prud'homme et Marie-Odile Trépanier de faire part de leurs observations et réflexions à l'égard de cette question avant de passer aux discussions de la deuxième table ronde.

Nathalie Prud'homme

Québec : une nouvelle ville ou la création de quelques petites villes ?

Ce que la fusion a apporté en matière d'aménagement s'inscrit dans un changement majeur : l'obligation pour la Ville de Québec d'adopter un plan d'urbanisme. Entre autres, la force d'un tel plan répond à l'objectif fondamental de contrer l'étalement urbain. Cependant, la tentation d'appliquer à l'intérieur de cet outil de planification une approche normative – telle qu'elle existait à l'époque de la CUQ alors que la tendance devrait davantage évoluer vers des approches coercitives – pourrait être grande.

a) Une approche légaliste qui a rattrapé la Ville

Depuis la fusion, l'ancienne Ville de Québec a été mise au même niveau que les petites villes. Les règles sont donc les mêmes pour la banlieue comme pour le centre-ville. Ainsi, se vit le transfert d'une approche urbanistique entièrement dépendante des interprétations des juristes.

Or, des voies de contournement peuvent être fréquemment utilisées pour éviter des amendements au règlement de zonage. Également, la dérogation mineure peut être la pierre de salut pour éviter les référendums, les consultations publiques et les résolutions rédigées avec le support des avocats. Sans compter que des jurisprudences récentes favorisent encore plus cette approche légaliste à outrance qui exigent, dans les résolutions décrivant les refus des amendements, que les motifs soient décrits.

De plus, des pouvoirs particuliers qui étaient spécifiques à la Charte de la Ville de Québec et qui n'étaient pas enchâssés dans des cheminements trop rigides, sont maintenant encadrés et deviennent plus lourds à appliquer. On pense aux consultations publiques en amont, aux permissions temporaires, aux modifications globales du zonage d'un quartier suite à l'adoption d'un plan de quartier, etc. L'approche légale a-t-elle vraiment été pensée en fonction de la nouvelle réalité de planification? Permet-elle aux citoyens de jouir pleinement de leur ville? Permet-elle de planifier la ville? Peut-elle davantage réactiver l'opinion générale de la perception de l'urbanisme comme étant davantage un objet de suivi administratif plutôt que de planification ?

b) L'Administration : Transversalité, transparence : 1 ville – 9 villes ou la ville et les arrondissements

Dans le langage courant, il est fait surtout référence à la ville et les arrondissements. Les budgets sont distribués équitablement entre les arrondissements comme par exemple la distribution d'un nombre égal de ressources humaines, financières et autres alors que les charges peuvent être plus lourdes dans le centre-ville qu'ailleurs. Malgré toutes les bonnes volontés, le travail en silos persiste.

Par ailleurs, les **plans de quartier** représentent une approche innovatrice qui s'étend graduellement à l'ensemble du territoire. Depuis 2001, la responsabilité des plans de quartier a été déléguée aux arrondissements. Cependant, les approbations ne sont pas claires. Qui décident pour les orientations et les plans d'action ? Comment seront-ils enchâssés dans le plan directeur? En outre, l'ajustement du cadre réglementaire en fonction de nouvelles orientations demeure une autre difficulté qui persiste. En fait, les pouvoirs accordés par la loi ne permettent pas d'adopter en bloc – tel que pour le plan d'urbanisme – ce qui oblige à l'adoption de plusieurs amendements au règlement de zonage. Le pouvoir de modifier globalement n'existe que pour le plan d'urbanisme.

Au printemps 2001, la décision de la Ville de transférer aux arrondissements la gestion complète des permis et des **dossiers d'amendements au règlement de zonage** a entraîné son lot de difficultés. Ayant voulu innover, la Ville a exigé la consultation publique en amont du règlement. Cependant, pour reconnaître la consultation, elle a été enchâssée dans un processus long et complexe. Il est difficile de prévoir toutes les options possibles à l'avance

et la crédibilité de la gestion participative du territoire peut être affectée. La plus value que permettrait une consultation en amont est compromise.

c) Des solutions ?

En guise de solution, afin de supporter davantage les grandes municipalités, le gouvernement provincial pourrait mettre en place un ministère des milieux urbains où la Ville serait au cœur des préoccupations. Par conséquent, les outils seraient mieux adaptés. De plus, il devra y avoir une meilleure définition des mandats. En pratique, le central doit jouer un rôle de service conseil auprès des arrondissements alors que les arrondissements doivent agir sur le terrain. Toutefois, la confusion règne encore sans doute le temps permettra d'annuler ces différents.

Marie-Odile Trépanier

Le plan d'urbanisme de Montréal et des agglomérations

a) Les agglomérations

Actuellement, le plan d'urbanisme de la Ville s'applique aux villes défusionnées. Cependant, à partir de janvier 2006, comment pourront-elles le faire de manière autonome ? Auront-elles une obligation de conformité ? Qui va en assurer la vérification ?

Le projet de loi 9 (sur les défusions) a défini les règles de la consultation référendaire sur le démembrement des villes fusionnées. Il a également prévu la création de conseils d'agglomération avec des compétences sur le territoire des municipalités qui seraient démembrées. Il n'a pas retenu le plan d'urbanisme dans les prérogatives d'agglomération et a plutôt envisagé un retour à un schéma d'aménagement comme celui de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal. Le contenu et les modalités d'un tel schéma sont régis par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Le plan d'urbanisme tel que préparé répond-il aux exigences de la LAU en matière de schéma d'aménagement et de développement ? Faudra-t-il recommencer tout l'exercice ? Faudra-t-il transformer le plan actuel et lui donner un nouveau titre ? Y impliquer plus d'acteurs ? Surtout, ce schéma pourra-t-il vraiment jouer un rôle ?

La Loi de la CMM prévoit la disparition des schémas d'aménagement des MRC, ce qui inclut ceux des anciennes communautés urbaines ou des futurs conseils d'agglomération, une fois que sera en vigueur le schéma de la CMM. Le plan d'urbanisme a été adopté le 31 décembre 2004 tandis que le schéma d'aménagement et de développement de la CMM doit l'être avant le 31 décembre 2005. Or, les défusions prennent effet le 1^{er} janvier 2006. En somme, le conseil d'agglomération de Montréal a reçu la compétence d'adopter un schéma d'agglomération, mais ne pourra jamais l'exercer puisque le schéma de la CMM y sera substitué. De plus, parce que son territoire est trop vaste et ses responsabilités trop générales, la CMM ne pourra pas traiter d'enjeux aussi urbains que ceux abordés dans le plan d'urbanisme. Ainsi, au 31 décembre 2005, il faudra remplacer les schémas d'aménagement de la CMM applicables sur son territoire. Redonnerons-nous vie aux schémas d'agglomération ? Reconnaissons-nous les schémas des MRC ? Redéfinissons-nous de nouveaux contenus pour chaque type de schéma ?

b) Urbanisme et cohérence « inter-arrondissementale »

Entre l'adoption de la loi 170 et présentement, le glissement des pouvoirs vers les arrondissements aurait-il nuit à la cohérence ? Le plan d'urbanisme et ses politiques encadrent-ils assez ou trop les actions locales ? Quel est le statut des politiques adoptées ? Puisque le conseil d'agglomération héritera d'un ensemble de responsabilités, la mise en cohérence sur le plan territorial devra être établie. Ainsi, ses responsabilités déborderont de celles que possédaient les communautés urbaines et des MRC. Le schéma d'aménagement et de développement de la LAU pourrait-il à lui seul effectuer cette intégration ?

TABLE RONDE 2^{*}

D'entrée de jeu, **Gérard Divay** se demande si tout l'appareillage d'aménagement qui découle de la loi 125 ne serait pas devenu obsolète. Il pose donc la question suivante : Puisque les pratiques municipales ont évolué, ne serait-il pas temps de revoir la loi 125 de A à Z – du moins en ce qui concerne les grandes villes ?

Quant à **Marie-Odile Trépanier**, elle s'interroge à savoir jusqu'où on doit aller dans le compartimentage ; en rendant les mécanismes de concertation plus fluides et plus transparents ? Selon elle, il faut trouver l'équilibre dans la souplesse et la contrainte dans les négociations.

Nathalie Prud'homme se dit plutôt d'accord avec les propos de Gérard Divay. Elle prétend qu'on essaie de faire du rapiéçage en additionnant alors qu'on devrait revoir le système globalement. De plus, en multipliant, on alourdit la réglementation. De cette manière, elle croit que l'on n'atteint pas les objectifs et que l'on devient peu crédibles auprès de la population. Elle estime donc qu'il faut revoir les bases afin d'intervenir sur le territoire.

D'après **Sylvain Ducas**, la LAU répondait aux besoins du temps. Avec les fusions, 60 % de la population du Québec vit dans 10 municipalités. Il prétend que notre réflexion de société n'est pas encore faite. Il reste des compétences et des pouvoirs des grandes villes qui ne sont pas prises en charge comme par exemple le transport en commun puisque le plan d'urbanisme ne le permet pas. Selon lui, non seulement il faut avoir une vision plus stratégique, mais un changement de culture est nécessaire concernant les institutions et les acteurs des grandes entités urbaines. Il mentionne qu'il faut sortir du carcan habituel pour voir la réalité contemporaine.

Pour sa part, **Carole Jutras** soutient qu'il faut absolument réviser la LAU puisque le programme est constamment reporté. Pour elle, ce n'est pas seulement une question d'outils. La réforme municipale va vite, on ajoute des modifications et tout devient très complexe. Elle se demande donc comment consulter en amont et enlever des étapes ?

Selon **Laurence Bherer**, il faut certainement revoir le cas de la LAU. Elle explique qu'à Québec, le modèle de la LAU a permis d'étendre les pratiques sur le territoire, mais que les nombreuses consultations les ont décrédibilisées. Elle ajoute qu'à partir des fusions, la LAU n'a plus eu le même rôle et ni eu le même effet moteur que jadis puisqu'il y a un côté trop normatif. Bherer soutient finalement qu'en travaillant toujours sur le « en devenir » et non sur le concret, les gens finissent par l'essouffler.

Carole Jutras renchérit en disant que deux choses sont en opposition : on veut plus de souplesse tout en garantissant des résultats. Toutefois, à vouloir toujours garantir, on perd de la souplesse...

De son côté **Jean-Pierre Collin** se demande : S'il n'y avait pas eu de réforme municipale, aurait-on eu le même discours ?

D'autre part, **Marie-Odile Trépanier** revient avec l'exemple du Mont-Royal. Elle affirme que pour la mise à jour de sa revitalisation, plusieurs discussions ont eu lieu. Elle explique d'ailleurs que pour qu'il y ait planification concertée, il a fallu impliquer les membres de la table de concertation dans leur propre vision. Il a fallu développer une culture commune. Ainsi, avec les amis de la Montagne, il y avait un langage commun. Elle ajoute que tous les membres ont fait un forum avec les citoyens, propriétaires d'institutions et autres personnes concernées et qu'en bout de ligne, moins de projets étaient à l'encontre du plan d'urbanisme parce que tout le monde y adhéraient.

Michel Rochefort précise que la mise en place de projets concrets aide à l'intégration des différents outils de planification.

Quant à **Alain Dubuc**, il soutient qu'avec la multiplication des plans, les villes essaient de mieux planifier l'avenir de la Ville de Montréal – qu'il qualifie de généreuse sur la réflexion comme par exemple lors du Sommet de Montréal 2002. Il ajoute qu'il y a une incapacité de faire face à tout en même temps. Il se demande donc si la réforme aidera les efforts de planification.

En outre, **Gérard Divay** affirme que, oui, la réforme a été rapide et que conséquemment, il faut revoir les mécanismes de la loi 125. D'après lui, la ville centre de Montréal a une capacité d'action – une urgence qu'il n'y avait pas avant. De plus, il avance qu'à Montréal, les enjeux d'aménagement sont devenus des enjeux de redéveloppement.

À partir des derniers propos, **Carole Jutras** souligne qu'au moment où la Ville de Montréal a été créée, il a fallu se positionner et susciter la concertation et c'est ainsi que le plan d'urbanisme a pu naître. Elle se demande donc s'il y a eu une augmentation de l'efficacité municipale... Elle estime qu'au cours des trois ou quatre dernières années, il y a eu effectivement un bond majeur dans cette direction. Toutefois, elle reste avec les questionnements suivants : Qu'est-ce qu'on peut faire pour augmenter les actions ? Comment fait-on pour assurer une complémentarité ? Comment préserver la capacité d'action et poursuivre ?

Quant à **Serge Belley**, il maintient qu'il n'aurait pas tendance à revoir la LAU. Selon lui, tous les outils sont présents et les villes sont capables de les utiliser. Il ajoute cependant que le défi est de mettre en œuvre les plans et de gérer l'urbanisation dans l'action puisque certains règlements peuvent bloquer. Pour lui, la priorité est de permettre aux villes la planification de leur territoire car la fiscalité et les impôts fonciers mettent beaucoup de pression. Il vaudrait mieux adapter le cadre fiscal.

Les priorités de **Sylvain Ducas** sont plutôt de réfléchir aux ressources budgétaires ainsi qu'à l'importance d'avoir une politique de la ville. Il fait également resurgir le Rapport Bédard.

D'accord avec les précédents, **Claude Hallé** réitère que, le fait que tout repose sur le financier ajoute à la pression. Selon lui, le pacte fiscal demeure une entente fragile et à recommencer à tous les trois ans. Il prétend également qu'il faut assurer un schéma métropolitain plus performant puisqu'il faut donner les moyens de faire de la gestion du territoire. De surcroît, il ajoute que la gouvernance doit être efficace et efficiente car la multiplication ne fait que complexifier.

Pour sa part, **Nathalie Prud'homme** affirme que, sur le terrain, il y a une volonté d'agir et de faire de la gestion. Toutefois, elle estime qu'il faut y aller en fonction des moyens afin de faciliter le travail pour des gens sur le terrain. De plus, elle croit qu'il leur faut des outils qui les accompagnent et aident à « décomplexifier » la planification du territoire.

Revenant sur les pouvoirs de la CMM, **Gérard Divay** présume que celle-ci pourrait avoir un impact significatif de décision sur le zonage agricole, les infrastructures de transports, les grands équipements métropolitains, etc. Il stipule qu'actuellement, la CMM n'a rien à dire et qu'il y a une réflexion à faire si on veut plus de cohérence.

Concernant cette dernière remarque, **Marie-Odile Trépanier** rappelle qu'à l'époque, Madame Marois n'a pas demandé à la CMM pour installer le nouveau CHUM au 6000 St-Denis et qu'il y a un réel besoin d'informer l'opinion publique sur l'importance de la cohérence de la planification.

Sur ce, **Michel Rochefort** questionne **Gérard Divay** à savoir s'il désirerait qu'on renforce la CMM. Celui-ci a répondu par l'affirmative. Michel Rochefort modère néanmoins les propos énoncés sur la CMM en précisant qu'il peut être, dans certaines occasions, difficile d'émettre publiquement une opinion sur un sujet donné vue la nature politique du Conseil de la CMM, mais que cela n'empêche pas les élus municipaux de la région de débattre des questions importantes et de décider entre eux des priorités à l'intérieur des instances de la CMM, ce qui représente une amélioration substantielle en matière de planification et de gouvernance.

Quant à **Jean-Pierre Collin**, il remet en question l'autonomie financière municipale et la conception de l'équité fiscale. Il se demande pourquoi le Rapport Bédard a été mis sur les tablettes.

En guise de réponse, **Louise Quesnel** amène l'exemple de l'autonomie locale de fiscalité sous Parizeau. Elle mentionne qu'à ce moment, il y avait une diversification des sources locales, une diminution de la dépendance de l'État, une hausse de la tarification et une hausse de l'autonomie locale.

En somme, **Serge Belley** conclut l'assemblée en affirmant que les villes pourraient avoir plus de moyens financiers diversifiés sans accroître les dépenses du provincial.

*Propos recueillis et mis en forme par Sara Fortin
Agente de recherche pour VRM
INRS-UCS
Mars 2005*

* Les points de vue émis dans le cadre du séminaire n'engagent que leur propre auteur.