

**Synthèse des débats : 10 mai 2005**

**« Les municipalités au Québec et au Canada : d'administration locale à véritable ordre de gouvernement? »**

**UQAC, Chicoutimi.**

*L'objectif de cet atelier est d'analyser le rôle actuel du gouvernement local au sein des provinces canadiennes. Pouvons-nous affirmer que les municipalités constituent un véritable ordre de gouvernement ou continuent-elles à être des créatures provinciales ? L'échange proposé vise à répondre à cette question à travers les exemples concrets du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique. Ce document est une synthèse des présentations des participants ainsi que des débats qu'elles ont suscités.*

## **1. Les transformations du système municipal québécois**

***Les nouvelles tendances dans le domaine municipal au Québec. Changer et...  
Rechanger les façons de faire pour mieux servir les citoyens***

Mathieu RIVARD (INRS-UCS), Serge BELLEY (ENAP), Laurence BHERER (Université Laval), Jean-Pierre COLLIN (INRS-UCS) et Pierre J. HAMEL (INRS-UCS)

Les auteurs de la présentation différencient deux étapes dans les transformations récentes du système municipal québécois : la période péquiste (2000-2003) et la période libérale (2003-aujourd'hui). Nous allons revoir brièvement les traits principaux de ces deux étapes.

La période sous le gouvernement du Parti québécois est caractérisée par l'accent mis sur les structures aux dépens des programmes et des politiques : presque toutes les structures municipales existantes sont touchées et de nouvelles structures sont créées. Au niveau local, 242 municipalités furent regroupées pour former 42 nouvelles villes. Au niveau infra-municipal, il y a eu la création d'arrondissements dans sept grandes villes fusionnées dans le but d'assurer une certaine reconstitution de la vie démocratique.

Au niveau régional, le nombre de Municipalités régionales de comté (MRC) est passé de 95 à 86. Pour certaines d'entre elles, le gouvernement a introduit la possibilité d'élire le préfet au suffrage universel ainsi qu'un réaménagement des compétences en matière de gestion des cours d'eau, planification du développement, logement social et parcs régionaux. En même temps, le gouvernement a créé deux communautés métropolitaines, à Montréal et à Québec. Ce sont des organismes de planification, de coordination et de financement dans des champs de compétence à portée métropolitaine.

D'autres aspects liés à la période péquiste sont les contrats de ville et le Pacte fiscal. Le premier signifie une entente « partenariale » entre les villes et le gouvernement pour clarifier le partage des compétences municipales. La philosophie du contrat repose sur des engagements conjoints de la part des signataires. Lors de l'accord entre le gouvernement du Québec et les unions municipales, la réforme devait s'adresser aux huit grandes villes du Québec, mais elle ne s'est finalement appliquée qu'à Montréal. Quant au Pacte fiscal, l'entente vise, entre autres, à récompenser les municipalités pour leur effort dans l'exercice de rationalisation des finances publiques. Les montants en jeu

représentent environ 75% des sommes perçues préalablement. L'entente comprend également une série de dispositions administratives et une légère diversification des ressources financières locales. Enfin, les auteurs soulignent que cette période se caractérise par un recours aux décrets ministériels, soustrayant ainsi la prise de décisions importantes au débat public.

La victoire aux élections provinciales du Parti libéral en avril 2003 marque le début de la période libérale. Les différences principales avec la phase antérieure sont l'emphase mise sur l'échelon régional plutôt que municipal et l'intérêt pour les programmes davantage que sur les structures. Toutefois, la première année du mandat du Parti libéral a été marquée par les défusions. Des 89 référendums tenus dans les territoires municipaux de la province, il y a eu 32 défusions, dont 15 à Montréal et deux à Québec. L'esprit de la réforme précédente est toutefois préservé, sans remettre en cause des aspects fondamentaux tels que l'équité ou la coordination supra-municipale. Pour ce faire, le gouvernement mettra en place les conseils d'agglomération, des organes de délibération créés sur le territoire des villes défusionnées dont les mécanismes de fonctionnement demeurent à préciser. Ces conseils, qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, seront responsables des compétences dites d'agglomération et géreront l'équivalent à plus de 60% des budgets municipaux sur le territoire des villes défusionnées.

Même si la question des défusions a occupé une place importante au début du mandat libéral, les réformes du Parti libéral portent et porteront sur les régions. Deux faits témoignent de cette volonté. D'abord, la création des Conférences régionales des élus (CRÉ), une structure qui remplace les Conseils régionaux de développement (CRD). À la différence des CRD, le rôle des élus y est maintenant prépondérant. En plus d'un rôle de concertation, les CRÉ deviennent maintenant les interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière de développement régional et doivent faire l'évaluation des organismes de planification et de développement local et régional. Ensuite, le ministère des Régions est annexé au plus important ministère à vocation économique du gouvernement, le ministère du Développement économique et régional.

D'autres sujets auxquels s'est attardé le Parti Libéral sont la renégociation du Pacte fiscal et une politique de décentralisation moyennant laquelle le gouvernement invite les organismes municipaux à présenter des projets de décentralisation. Au niveau des services aux citoyens, il y a eu une augmentation de l'offre de services en ligne et un effort pour innover les mécanismes de démocratie locale, avec l'introduction des ombudsmen, des politiques de consultation publique et l'approbation de la Charte des droits et responsabilités de Montréal.

En conclusion, les auteurs affirment que la première période met en place un certain nombre de structures et en modifie certaines autres, tandis que la seconde, sans complètement délaisser les structures municipales, met l'emphase sur les programmes et les régions. Pendant ce temps, ils constatent un élément de continuité : l'innovation municipale.

### *Synthèse des débats*

Différentes questions ont été soulevées après la présentation. D'abord, l'on s'est demandé si la perception citoyenne des services municipaux a changé après les fusions et quels

sont en fait les effets réels des regroupements dans la vie quotidienne des citoyens. Certains participants affirment que cet impact ne s'est pas produit. À Saguenay, les citoyens n'auraient pas constaté de changements par rapport aux services offerts ; à Montréal, les effets des fusions sur la redistribution de la richesse foncière auraient été nuls. Par contre, d'autres voient des gains positifs au niveau du développement économique, comme ce fut le cas à Gatineau. Devant le constat qu'aucune évaluation n'est prévue dans la loi, certaines personnes ont souligné la nécessité de mesurer les impacts des fusions municipales. Les évaluations devraient nous éclairer sur les avantages et les inconvénients des regroupements municipaux comme stratégie de gestion métropolitaine.

Une deuxième question aborde la relation entre la décentralisation et la démocratie. Comme certains participants l'ont souligné, souvent nous faisons un lien direct et positif entre les deux catégories. Cependant, il y a plusieurs types de décentralisation, ainsi que plusieurs définitions de la démocratie, ce qui remet en question les généralisations. Par exemple, au Québec la décentralisation vers les arrondissements a été limitée à sept villes, Montréal étant celle qui a eu le degré de décentralisation le plus fort. L'innovation dans les mécanismes démocratiques diffère aussi parmi les cas.

Finalement, les participants ont conclu que le changement de gouvernement (du Parti québécois au Parti libéral) a complexifié l'organisation municipale québécoise. En effet, le processus référendaire et les défusions (loi 9), la réorganisation des villes de Montréal et Québec (lois 33 et 23), les conseils de transition et la création le 1<sup>er</sup> janvier 2006 des conseils d'agglomération (loi 75) vont sans doute nécessiter du temps pour faire des ajustements et pour stabiliser la gouvernance métropolitaine des pôles urbains majeurs du Québec, et particulièrement celle de Montréal.

## **2. Les transformations du système municipal canadien**

### ***La recherche canadienne pour un modèle efficace de gouvernement local : étude comparée des réformes en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario***

Emmanuel BRUNET-JAILLY, University of Victoria

Cette présentation analyse l'évolution des structures légales, institutionnelles et fonctionnelles de trois provinces canadiennes : l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. L'auteur s'interroge sur le rôle des municipalités et leurs différences dans le cadre des changements économiques et politiques plus larges, notamment la libéralisation des marchés, les nouvelles techniques de l'information et de la communication et l'intégration économique du Canada dans l'ALENA. L'auteur estime que les systèmes fédéraux protègent moins, et de façon moins égalitaire, les gouvernements locaux des forces du marché, du fait que leurs flexibilités fonctionnelles et institutionnelles deviennent un avantage en matière de politiques locales et provinciales. L'exposé porte sur trois champs : les prérogatives constitutionnelles et statutaires des municipalités, les structures institutionnelles des municipalités et leurs fonctions.

D'abord, à partir des changements récents dans les trois provinces examinées, Brunet-Jailly remarque que toutes les provinces augmentent les pouvoirs des municipalités moyennant les lois cadres municipales, notamment en Colombie-Britannique. En outre, toutes les provinces passent d'un système de pouvoir restrictif à un système de pouvoir

permissif. L'auteur observe cependant une asymétrie et suggère que droits et territoires municipaux ne sont plus alignés.

Ensuite, l'auteur fait référence au décalage permanent qui existe entre les espaces politico-institutionnels et les espaces économiques. Les réformes municipales (fusions municipales, création d'organismes plurifonctionnels ou spécialisés) visent en fait à diminuer cet écart. Il y a aussi la question normative relative aux priorités gouvernementales qui guideront les politiques publiques. Les gouvernements locaux doivent choisir leurs priorités et ce choix se reflète dans la structure institutionnelle. Par exemple, mettre l'accent sur la responsabilité politique territoriale et sur l'écoute (*responsiveness*) politique ancre le gouvernement local dans une politique de territoire, tandis qu'un accent mis sur l'offre de service et l'efficacité servira les forces et les demandes des marchés. En Alberta et en Colombie-Britannique, les gouvernements limitent la taille et encouragent les actions collectives et les accords sur des bases fonctionnelles qui sont supposées être plus efficaces. Au contraire, en Ontario, les municipalités sont plus larges après les fusions municipales. Ces exemples montrent que tout gouvernement se débat pour établir le cadre institutionnel idéal pour servir les besoins de sa communauté et des acteurs économiques de la région.

Enfin, en ce qui concerne les fonctions, il existe un débat au sujet de la meilleure taille des municipalités par rapport aux objectifs à atteindre, tels que le développement économique ou l'équité. L'auteur remarque que la construction institutionnelle influence la capacité des politiques, l'égalité étant mieux servie par les paliers supérieurs, le développement économique par la compétition. En pratique, les municipalités dans les trois provinces deviennent plus diverses dans leurs offres de services. En Alberta, la province se retire de la gestion des plans municipaux et de la fiscalité locale. En Colombie-Britannique, les coupes budgétaires pèsent sur les services municipaux. En Ontario, la réorganisation donne de nouvelles responsabilités aux municipalités.

En conclusion, le système municipal canadien est divers, complexe et asymétrique. Les lois municipales provinciales ne donnent pas les mêmes pouvoirs aux municipalités. Même si les fonctions municipales et les institutions locales varient aussi, elles suivent toutes la même tendance, soit un accroissement de la diversité. Les municipalités renforcent les partenariats en réseaux à échelles multiples plutôt que les organisations régionales qui couvrent un territoire fixe. Selon l'auteur, ces éléments amènent les municipalités canadiennes à être plus fragmentées et moins capables de coopérer à l'échelle régionale.

### ***Les transformations du système municipal ontarien***

Andrew SANCTON, University of Western Ontario

Dans sa présentation, Sancton a abordé quatre sujets : les fusions municipales ; le nouveau système pour le financement des services sociaux et du système scolaire public ; le système de taxe foncière ; et le nouveau rôle du gouvernement McGuinty dans la planification de la ville-région de Toronto.

D'abord, il faut noter que le nombre de municipalités en Ontario a été réduit, entre 1995 et 2000, de 800 à 400 environ. Le gouvernement a mis en place trois mécanismes

législatifs pour les fusions : le Savings and Restructuring Act, (1996), le City of Toronto Act (1997) et le Fewer Municipal Politicians Act (1999).

Le premier était un instrument pour encourager les « fusions volontaires ». Si une municipalité dans un comté estimait que les autres ne coopéraient pas, elle pouvait demander à la province d'envoyer un commissaire ayant l'autorité de prendre une décision finale. Cette situation s'est produite à Chatham-Kent, où un commissaire a fusionné 21 municipalités dans le comté de Kent, malgré le fait que pratiquement aucune de celles-ci n'étaient en faveur du regroupement. Après cette fusion, beaucoup de municipalités ont fusionné avec des partenaires qu'elles ont elles-mêmes choisis, notamment des partenaires riches. En faisant un bilan de cette politique, Sancton estime qu'il reste encore beaucoup de problèmes avec les limites municipales. Un exemple est la ville de Kawartha Lakes, créée par un commissaire, malgré le fait que ni les cultivateurs, ni les citoyens urbains, ni l'industrie touristique n'acceptent le nom. Toutefois, en Ontario, aucun parti politique provincial ne fait la promotion de la défusion. De la part des citoyens, quelques groupes défusionnistes basés à « *City of Kawartha Mistakes* » se sont mobilisés, mais ils ne sont pas aussi puissants qu'au Québec.

La City of Toronto Act est passé en 1997, créant la « megacity » de Toronto par la fusion du Metro Toronto et des six municipalités appartenant au Metro Toronto. Malgré la forte résistance du départ, actuellement il n'y a pas de mouvement défusionniste à Toronto. Parallèlement à la fusion, le gouvernement a mis en place des structures infra-municipales, les *community councils*. Ces conseils n'ont aucune autorité fonctionnelle ou légale; ils sont à vocation consultative, à la différence des arrondissements de la Ville de Montréal.

Enfin, dans le but d'alléger la structure bureaucratique, le Fewer Municipal Politicians Act a fusionné les systèmes régionaux à Ottawa, Hamilton et Sudbury. Cependant, six ans après, il y a des problèmes majeurs avec les territoires ruraux de toutes ces villes. Des citoyens ruraux militent même en faveur de la défusion ou d'un statut particulier. Bref, le problème reste loin d'être réglé.

En ce qui concerne le nouveau système de financement des services sociaux et du système scolaire public, le gouvernement Harris a complètement retiré aux commissions scolaires le pouvoir d'imposer des taxes. Une taxe foncière provinciale pour l'éducation demeure en place, mais à un niveau réduit pour les résidences. En retour, les municipalités doivent payer 20% des coûts des programmes provinciaux pour la sécurité du revenu et pour le logement social. En faisant un bilan, l'auteur remarque que cet échange est en fait défavorable pour les municipalités.

Quant au système de taxe foncière, pour la première fois en Ontario il est basé complètement sur la valeur marchande. Les systèmes de transition étant très complexes, les municipalités peuvent avoir des taux différents pour chaque classe de propriété. Sancton affirme que la confusion règne à ce sujet. Les contribuables ont constaté des changements significatifs, mais ils ne savent pas si les différences sont la conséquence des fusions, des changements relatifs au nouveau régime fiscal ou au système de taxe foncière.

Enfin, le gouvernement McGuinty a pris un nouveau rôle dans la planification de la ville-région de Toronto. L'objectif est d'introduire une politique d'aménagement du territoire

centrée sur le *smart growth* dans le *Greater Golden Horseshoe*, la région entourant Toronto et comprenant six millions de personnes. Pour Sancton, cette politique démontre clairement que la fusion à Toronto n'a rien fait pour la gouvernance de la ville régionale. Comme conclusion, l'auteur incite le gouvernement provincial à régler la situation.

### *Le statut particulier des villes acadiennes du Nouveau-Brunswick*

Daniel BOURGEOIS, Université de Moncton

Les municipalités relèvent de la juridiction exclusive des provinces et disposent en conséquence du même statut que les conseils scolaires et hospitaliers. Cependant, ces principes juridiques ont été mis en question lors de deux projets de fusion municipale, l'un à Montréal (Québec), l'autre à Dieppe (Nouveau-Brunswick). Même si les deux exemples diffèrent quant au contexte et au résultat, ils révèlent que les institutions municipales peuvent être garantes d'une protection linguistique et culturelle, pour la communauté anglophone dans le cas montréalais et pour l'acadienne au Nouveau-Brunswick. Ces exemples témoignent de ce que l'auteur appelle le « nationalisme administratif » ou la recherche d'autonomie relative et de décentralisation administrative par des groupes nationalistes ayant comme cible les institutions administratives de l'État.

À Montréal, la transformation dans une ville de langue française suite à la fusion avec les municipalités de banlieue, majoritairement anglophones, a mobilisé des groupes de défense des institutions municipales. Les villes de Baie d'Urfé et de Westmount ont contesté cette politique devant la Cour supérieure et la Cour d'appel du Québec avec l'argument qu'elle menaçait l'identité et la culture de la minorité anglophone. Le verdict a été non seulement négatif, mais aussi catégorique quant à la validité de la fusion, les provinces ayant la compétence exclusive en matière municipale.

Au Nouveau-Brunswick, la municipalité de Dieppe a déposé une poursuite judiciaire en réaction au projet de fusion de cette ville, à majorité francophone, avec la ville de Moncton, à majorité anglophone. L'auteur analyse les raisons expliquant la décision du gouvernement de retirer le projet. Bourgeois juge comme étant déterminant deux facteurs. D'une part, il y a le fait que le statut des institutions culturelles acadiennes est protégé par l'article 16.1 (1) de la Charte des droits et libertés du Canada. D'autre part, le cadre juridique néo-brunswickois est ambigu dans sa définition des institutions (éducatives, civiles) qui doivent protéger la minorité acadienne et assurer l'égalité des deux communautés. Toutes ces institutions émanant d'une loi provinciale, il est possible d'en conclure que la logique s'applique à toutes les institutions semblables, y compris les municipalités. Si les municipalités sont considérées comme des institutions culturelles distinctes, elles ont une légitimité ajoutée pour assurer leur existence et accroître leurs pouvoirs, surtout dans des secteurs « mous » tels que l'éducation, les loisirs et la culture, même si le gouvernement provincial est le seul législateur.

En conclusion, les municipalités acadiennes ne seraient pas complètement un ordre de gouvernement, mais, à la différence du Québec, elles bénéficieraient d'une grande protection contre toute intervention provinciale qui menacerait l'épanouissement de la langue et de la culture acadiennes.

### *Synthèse des débats*

Les participants ont soulevé plusieurs questions liées aux relations inter-gouvernementales. D'abord, l'on a souligné le conflit existant entre les niveaux fédéral et provincial en ce qui concerne l'intervention en matière municipale. L'une des inquiétudes réfère aux pouvoirs réels des provinces. En effet, si le fédéral intervient dans le domaine des municipalités, quelles seront les compétences laissées aux provinces, au-delà de l'éducation et la santé?

Une autre réflexion tourne autour des chartes de villes et de la reconnaissance de certaines spécificités parmi les municipalités canadiennes. Par exemple, le cas de la région métropolitaine de Toronto, avec six millions d'habitants, reflète l'inadéquation d'une vision homogène des villes au Canada. Certains participants se demandent si Toronto doit être considérée comme les autres villes, avec des compétences similaires ou, au contraire, ne devrait-elle pas avoir un statut spécial.

Enfin, la situation des municipalités acadiennes a emmené la discussion sur les enjeux linguistiques et ethno-culturels. Le débat s'est centré sur l'île de Montréal, notamment sur l'idée que les municipalités à majorité anglophone sont celles qui se sont le plus mobilisées contre les fusions et pour les défusions, et qu'en fait la plupart des municipalités qui ont gagné le référendum sur les défusions sont des villes à statut bilingue. L'hypothèse serait donc que, à Montréal, la question de la langue expliquerait les comportements vis-à-vis l'organisation municipale. Certains participants ont pourtant fait remarquer que l'importance du clivage linguistique est minimisé par d'autres variables, notamment la variable socio-économique (en faisant référence à l'article de Drouilly et Gagnon, 2004<sup>1</sup>).

### **3. Le point de vue des acteurs**

#### ***Prêts pour le décollage : le moment est venu de piloter la législation municipale pour l'avenir***

Susan WELKE, Alberta Urban Municipalities Association

L'AUMA (Alberta Urban Municipalities Association) est l'une des deux associations municipales de l'Alberta. Membre de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), elle rassemble 281 gouvernements municipaux urbains, parmi lesquels 15 grandes villes, 112 petites villes, 100 villages, 150 villages estivaux et 4 municipalités spécialisées. L'objectif de l'association est de gagner la confiance et la reconnaissance des membres et être considérée comme la voix des municipalités urbaines en Alberta. Par exemple, certaines discussions du gouvernement de l'Alberta sur les questions municipales comportent des représentants des associations municipales et des villes d'Edmonton et de Calgary.

L'élément principal de la communication de Welke est l'examen par l'AUMA de la Loi sur les gouvernements municipaux (LGM). La question clé pour les membres de l'AUMA est de savoir s'ils veulent des changements fondamentaux généraux à la LGM ou seulement quelques modifications précises. Le Comité permanent de l'AUMA recommandera cet automne au ministère des Affaires municipales de l'Alberta des

---

<sup>1</sup> Drouilly, P. et A-G. Gagnon, 2004, « Amères défusions », *L'Annuaire du Québec 2005*, Montréal : Fides, pages 524-532.

modifications importantes à la LGM. Dans le cadre de l'examen de la LGM, l'AUMA voulait également demander que les gouvernements municipaux puissent établir leurs propres limites d'endettement. Mais après un long débat, le Conseil d'administration de l'association a décidé de retirer cette dernière demande.

Pour l'analyse de la LGM, le Comité permanent de l'AUMA sur la gouvernance municipale a adopté les points suivants: se concentrer sur 1) la consultation/participation dans le cadre du processus législatif, et 2) les sections financières de la loi. Il s'agit de ne pas perdre de vue les modifications déjà adoptées et d'élaborer une stratégie de communication basée sur les modifications proposées par l'association.

En ce qui concerne les processus de consultation et de participation, l'AUMA dénonce le projet de loi 28, déposé en mars 2005 sans aucune consultation officielle avec les municipalités ou l'association. Ce projet de loi comprend la taxe de revitalisation des quartiers et une redevance globale. L'AUMA est aussi découragée parce que le gouvernement de l'Alberta ignore ses demandes en vue de modifier la Loi. Le « Rapport sur les effets des modifications », préparé en 2003 par un groupe d'intervenants multiples, propose une procédure pour modifier les lois et les règlements. Cette procédure exige un rapport d'appoint décrivant le problème qui doit être réglé, les autres options possibles, les effets des modifications proposées, les personnes qui ont participé à la consultation, comment s'est déroulée la participation et quel en a été le résultat. Enfin, une évaluation juridique examinerait les modifications par rapport aux critères de sélection préétablis, notamment la protection du pouvoir de taxation globale et l'autonomie des municipalités. Lorsque les modifications « menacent ou nuisent » à ces pouvoirs, les modifications seraient rejetées.

Quant aux sections financières de la LGM, l'AUMA a adopté une résolution au Congrès de 2002 qui réclame l'interdépendance entre tous les ordres de gouvernement, le besoin d'être consulté avant de changer les normes municipales et l'utilisation d'une partie des ressources provinciales pour aider toutes les municipalités à avoir des chances égales d'offrir des services municipaux. Dans une présentation faite en décembre 2003, l'AUMA décrivait quatre choix concernant les revenus. La province pourrait : transférer les revenus existants (subventions) ; se retirer de cet espace fiscal ; assumer certaines responsabilités ; ou autoriser les municipalités à gagner des revenus additionnels.

L'association a adopté trois principes financiers capitaux. D'abord, les municipalités de l'Alberta sont les premières à avoir accès à l'assiette de l'impôt foncier et le gouvernement provincial réduit substantiellement la dépendance de la province à l'endroit des impôts fonciers. Ensuite, les municipalités de l'Alberta ont également accès à une part déterminée, convenue entre les municipalités et la province, de certains revenus provinciaux (taxe provinciale sur l'essence, revenus provinciaux de l'impôt sur le revenu et des jeux et paris, redevances provinciales sur les ressources naturelles). Enfin, si la province ne peut pas partager une portion suffisante de ses revenus, la province perçoit et distribue aux municipalités de l'Alberta toute taxe additionnelle définie par les municipalités elles-mêmes dans le cas des revenus provinciaux provenant des jeux et paris et de l'impôt sur le revenu.

Pour conclure, l'AUMA organise son travail immédiat en deux étapes. La première vise à préparer un document qui renferme des modifications à la LGM que les membres

examineront et débattront au Congrès de 2005 de l'AUMA. La deuxième sert à élaborer une stratégie de communication pour s'assurer que les modifications proposées sont examinées et appliquées dans la prochaine « révision » de la LGM.

### *La reconnaissance et la valorisation des agglomérations urbaines : un défi de la réorganisation municipale au Québec*

Céline SOUCY, Ministère des Affaires municipales et des Régions

Soucy a présenté un bilan des dernières années de réorganisation municipale au Québec, réforme visant, entre autres, la reconnaissance et la valorisation des agglomérations urbaines. Comme dans la première communication de ce séminaire, elle a divisé la réforme en deux étapes : 2000-2003 et 2003-actuellement.

L'objectif principal de la réorganisation municipale de 2000 était de permettre un renforcement des institutions municipales pour qu'elles soient plus en mesure de répondre aux défis des années futures. Les mesures adoptées visaient une organisation plus efficace des services municipaux, la prise en charge des responsabilités collectives à l'échelle de l'agglomération, une meilleure équité fiscale entre les citoyens, l'amélioration de la concertation inter-municipale et le développement d'une vision commune du devenir de l'agglomération.

Les mesures ont été de différent type selon l'objectif visé et se sont traduites à plusieurs échelles. D'abord, afin de résoudre le problème de non correspondance entre le territoire socio-économique des agglomérations et le territoire des municipalités, le gouvernement a procédé aux fusions municipales. Ensuite, la mise en place de communautés métropolitaines assure la prise en charge par le palier supra-local des grands enjeux qui dépassent les frontières de l'agglomération, tels que l'aménagement du territoire, le transport en commun, le réseau artériel, la planification des matières résiduelles et la promotion économique internationale. Enfin, la création d'arrondissements dans les grandes villes a, entre autres, permis de maintenir le sentiment d'appartenance des citoyens à leur communauté immédiate et à certaines de leurs particularités locales tout en accordant à ces dernières une emprise sur les décisions relatives aux services de proximité.

Les changements depuis 2003 témoignent de l'engagement fait par le Parti libéral pour permettre aux citoyens des municipalités regroupées de façon non volontaire de se prononcer sur l'avenir de leur municipalité. Le gouvernement a ainsi adopté, en décembre 2003, la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* (Loi 9) et en décembre 2004, la *Loi 75, Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*. Cette loi reconduit les principes annoncés dans la Loi 9 et définit plus précisément le cadre de l'exercice des compétences des agglomérations urbaines. Ces deux lois établissent clairement que le retour à la situation d'avant la fusion ne sera pas possible. Si le référendum est gagné, les municipalités pourront être reconstituées, mais elles devront fonctionner dans un cadre où les compétences touchant l'ensemble de l'agglomération continueront d'être exercées et financées à l'échelle supra-locale, moyennant le conseil d'agglomération.

Le conseil d'agglomération sera le « nouvel organe délibérant de la municipalité centrale » et les municipalités y seront représentées politiquement selon leur poids

démographique. Le conseil aura le pouvoir d'imposer des taxes et des tarifs sur l'ensemble du territoire de l'agglomération pour financer les dépenses découlant de l'exercice de ses compétences et agira par le biais de la structure administrative de la ville centrale. Dans le cas des conflits qui pourraient survenir entre les municipalités membres lors de l'adoption de certains règlements, et tel que précisé dans la Loi 75, le gouvernement provincial a prévu l'intervention du Ministre des Affaires municipales et des Régions, ou son mandataire. Pour Soucy, cette procédure ne signifie pas une tutelle du gouvernement sur les décisions du conseil d'agglomération. Au contraire, elle assure que les règlements soumis respectent les critères énoncés dans la Loi et que les municipalités essaient de parvenir à un accord avant de forcer l'intervention du gouvernement.

L'auteure insiste sur le fait que le virage politique de 2003 n'a pas remis en question les objectifs principaux de la réforme de 2000, notamment par rapport à la gouvernance et au financement des compétences d'agglomération. À l'échelle régionale, la CMM continue d'exercer son mandat ; ses compétences seront révisées en 2005. À l'échelle du territoire des villes fusionnées, le conseil d'agglomération permettra de financer et coordonner les services supra-municipaux. À l'échelle locale, les municipalités reconstituées pourront récupérer le contrôle sur leurs services de proximité, selon les paramètres des Lois 9 et 75. Enfin, dans le cas de Montréal, les arrondissements continueront à préserver le sentiment d'appartenance et d'identité locale ainsi que les compétences de proximité.

La réforme n'étant légalement complétée qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006, date de reconstitution de 31 municipalités situées sur le territoire de 11 agglomérations urbaines et de la création des conseils d'agglomération, plusieurs décisions restent encore à être prises par le gouvernement provincial. Parmi celles-ci, les décrets de reconstitution pour chacune des villes, un décret pour modifier les chartes ou les décrets des villes défusionnées ainsi qu'un décret pour constituer chacune des agglomérations urbaines. Ces derniers aspects préciseront notamment les règles sur la nature, la composition et le fonctionnement des conseils d'agglomération ; la liste des équipements, des infrastructures et des activités d'intérêt collectif et les modalités du partage des actifs et passifs entre les municipalités de l'agglomération. Le gouvernement devra également, pour tenir compte du nouveau contexte, se pencher sur les ajustements susceptibles d'être apportés aux organismes à caractère supra-local tels les communautés métropolitaines, les Sociétés de transport et les CRÉ.

### *Synthèse des débats*

Le débat s'est centré particulièrement sur les prochaines étapes de la réorganisation municipale au Québec, vu l'incertitude qui règne autour de ce processus. Des clarifications sur le futur conseil d'agglomération ont occupé une bonne partie des discussions, notamment sur la représentation au sein de ce conseil, sur le partage des compétences et du financement. L'ambiguïté est plus grande à Montréal, spécialement en ce qui concerne les relations entre les arrondissements, la Ville de Montréal et le conseil d'agglomération. Certains participants se demandent en effet quel sera le rôle du conseil municipal de la Ville de Montréal : même s'ils sont consultés sur les décisions, les conseillers municipaux de la Ville ne siègeront peut-être pas au conseil d'agglomération. Un des scénarios envisagés serait un conseil d'agglomération formé par 35 maires : celui

de la Ville de Montréal, ceux des 19 arrondissements de la Ville de Montréal et ceux des 15 municipalités liées (c'est-à-dire, les villes qui ont défusionné). L'on constate aussi qu'actuellement, les limites entre les fonctions de la Ville de Montréal et des arrondissements sont très imprécises et que la création du conseil d'agglomération augmentera cette ambivalence.

La troisième ronde de négociations sur la décentralisation entre les municipalités et le gouvernement du Québec a suscité des commentaires. Les participants constatent une contradiction entre le niveau des discours des municipalités en faveur d'un accroissement des pouvoirs et le niveau des pratiques, dans lequel les instances municipales acceptent la tutelle provinciale. C'est similaire pour les municipalités régionales de comté. Dans ce cas, suite aux demandes réalisées par les membres des MRC, le gouvernement a introduit l'élection directe du préfet dans certaines MRC. Néanmoins, peu de temps après cette innovation, quelques-uns de ces représentants ont sollicité un retour à la situation précédente. Le même type de paradoxe s'observe dans le cas de la contractualisation : le gouvernement provincial propose des pouvoirs « à la carte » en attendant un échange de la part des municipalités, mais cet échange ne semble pas venir.

#### **4. Conclusion**

*En réponse à la question initiale, Les municipalités au Québec et au Canada : d'administration locale à véritable ordre de gouvernement ?, nous pouvons déduire, après le débat mené dans cet atelier, qu'il y a une valorisation partielle du gouvernement local comme véritable ordre de gouvernement.*

*Les participants sont d'accord sur le fait que les municipalités se mobilisent de plus en plus, et notamment à travers la Fédération canadienne des municipalités, pour demander plus de pouvoirs et réaffirmer leur légitimité comme troisième palier gouvernemental. Toutefois, ils sont aussi nombreux à remarquer les difficultés de cette démarche, non seulement à cause de la diversité entre les municipalités, mais aussi à cause d'une culture faiblement favorable à la décentralisation. Les participants remarquent qu'il existe une pluralité de conceptions sur l'autonomie et la démocratie locales à l'échelle canadienne, comme conséquence des particularités culturelles et des traditions historiques.*

*L'assistance note aussi que les municipalités sont très diverses quant à leur taille et aux enjeux qu'elles doivent assumer. Si une métropole comme Toronto n'a pas les mêmes besoins et pouvoirs qu'une municipalité rurale, comment pouvons-nous toutes les intégrer dans un même groupe et les considérer affirmativement ou négativement comme un troisième ordre de gouvernement? Le rôle des municipalités devant se consolider dans les différentes provinces, nous ne pouvons donc pas parler d'un modèle canadien.*

Propos recueillis et mis en forme par Mariona Tomàs  
Doctorante en études urbaines, INRS-UCS  
Le 15 juin 2005