

Synthèse des débats : 23 mai 2003

« Gestion locale et démocratie participative : Les arrondissements dans les grandes villes du Québec »

INRS-UCS, Montréal

La reconstitution de la vie démocratique au niveau municipal est un des enjeux les plus complexes et laborieux des fusions municipales au Québec. Dans ce cadre, les arrondissements ont été désignés comme un outil incontournable de la transformation du pouvoir démocratique municipal. Ainsi, l'arrondissement a été institué, entre autres, pour perpétuer le sentiment d'appartenance du citoyen à sa ville et notamment dans le but de préserver un lieu d'expression des spécificités locales. Ce séminaire sur la démocratisation des arrondissements se situe dans un contexte où ces entités cherchent à garantir leur légitimité. Il nous a donc semblé crucial de se pencher, au sein de ce débat, sur la fonction et la position des arrondissements dans la nouvelle hiérarchie municipale.

Ce séminaire international organisé par le réseau interuniversitaire Villes Régions Monde (VRM) a réuni, le 23 mai 2003 à l'Institut national de la recherche scientifique : Urbanisation, Culture et Société (INRS-UCS) de Montréal, des chercheurs québécois et canadiens et des partenaires institutionnels et communautaires pour débattre de quatre thèmes : 1- territorialisation de l'action publique, efficacité et équité; 2- décentralisation et démocratisation; 3- impacts de l'implantation des arrondissements sur l'organisation administrative; 4- reconfiguration du rôle des organismes communautaires. La participation de chercheurs étrangers a aussi été sollicitée afin d'examiner le cas québécois à partir d'expériences et de dynamiques distinctes concernant la gestion locale. Ainsi, les propos des discussions entourant une vingtaine de contributions scientifiques ont été recueillis, mis en forme et insérés dans leur thématique respective.

1-Territorialisation de l'action publique, efficacité et équité

La fusion municipale et la création d'arrondissements s'insèrent dans un mouvement de renouvellement des institutions urbaines. À cet égard, l'importance des valeurs relatives à l'efficacité, et plus spécifiquement à l'équité est un paramètre incontournable dans cette réforme institutionnelle.

Les notions d'équité sociale et d'équité fiscale

La notion d'équité intervient à différents niveaux dans la problématique de la réorganisation territoriale relativement aux liens entre les autorités centrales et locales, la ville et ses arrondissements, et les différentes composantes du milieu urbain. Notion qui relève du domaine judiciaire, l'équité représente ce qui est juste compte tenu de l'individualité, par exemple : l'accès équitable pour l'ensemble des individus au potentiel de développement, aux services publics, etc. (**Quesnel**). **Lévesque** renchérit en affirmant que le concept d'équité émane de la perception sociétale de la justice, ce qui pose une réflexion relativement à d'autres concepts fondamentaux tels que la redistribution, l'inclusion, l'exclusion et la solidarité. **Quesnel** invoque que cette trajectoire théorique est inhérente au concept d'adhésion. Elle se questionne par ailleurs sur la relation entre ces concepts dans un cadre social : sont-ils indissociables ou complémentaires ?

Or, au Québec, selon **Quesnel**, c'est la répartition équilibrée du fardeau fiscal proportionnellement à la richesse des citoyens, c'est-à-dire l'équité fiscale, qui a primé sur l'équité sociale. Cette définition d'équité fiscale rejoint celle de l'équité verticale de **Lévesque**. Toutefois, pour **Quesnel**, l'équité verticale représente un juste partage entre les paliers gouvernementaux et non une question d'efficacité et d'efficience comme le mentionne **Lévesque**. Pour ce qui est de la notion de l'équité horizontale, **Quesnel** la définit comme un équilibre à établir entre les différentes composantes à l'intérieur d'un territoire distinct (ville centre/banlieue, quartier riche/pauvre, zone résidentielle/industrielle, etc.). Or, pour **Lévesque**, cette notion signifie une contribution égale entre chaque contribuable qui possède une valeur foncière identique et qui a approximativement accès au même niveau de services. Enfin, selon **Lévesque**, ce qui est absent sur le plan législatif pour l'équité entre les arrondissements, c'est l'équilibre entre les obligations des différents paliers gouvernementaux et l'autonomie municipale.

Suivant ces pistes de réflexion, comment se partagent les responsabilités entre le centre et l'arrondissement ?

Quesnel considère que la répartition des responsabilités (services, coûts, etc.) entre le centre et l'arrondissement réfère au concept d'équité horizontale puisque l'arrondissement n'est pas une partie distincte. L'arrondissement est compris politiquement et administrativement dans la ville. Il n'y a pas, dans la relation entre le centre et l'arrondissement, un lien équivalent à celui existant entre les paliers provinciaux et municipaux. Pour **Lévesque**, l'orchestration administrative ou institutionnelle entre les paliers gouvernementaux ou entre le palier central d'une ville et le palier intra-local peut être équitable et efficiente si elle intègre à la fois l'équité horizontale et l'équité verticale. Cependant, la redistribution de revenus doit émaner du pouvoir central et non d'une seule localité afin d'éviter une mobilité infra-locale des plus fortunés. En opposition à cette perspective, **Bherer** mentionne que la mobilité des plus riches n'est pas indiscutablement reliée à l'application de politiques de redistribution. Qui plus est, le concept de l'équité évoque

également la possibilité d'un déplacement pour les plus pauvres dans des quartiers moins accueillants au préalable. La thèse du « vote avec les pieds » doit être prise en considération sans toutefois exagérer la capacité et le désir de mobilité.

Est-ce uniquement à la banlieue de Montréal et aux arrondissements les plus fortunés de la ville à assumer les coûts de la redistribution ?

Selon **Lévesque**, la redistribution est un coût de société qui doit être assumé par le palier central du gouvernement du Québec. **Germain** abonde dans ce sens et ajoute qu'il peut être extrêmement dangereux, d'un point de vue de justice distributive, de « prêcher par excès de décentralisation ». D'après **Lewis**, il y a déjà une forme de redistribution insérée dans le système puisque les services municipaux sont payés en fonction de la valeur foncière. Cependant, les fusions ont été réalisées, entre autres, pour réintégrer une partie de la population mieux nantie qui habitait à l'extérieur des limites de la ville-centre et ainsi permette une plus grande justice distributive ou une équité fiscale horizontale supérieure. **Lévesque** nuance ce propos en distinguant les notions de justice distributive et d'équité fiscale relativement au fait d'assumer le coût de certains effets de débordement. De surcroît, il y a toujours un aspect redistributif dans un système fiscal, tant au niveau central (par le biais de l'impôt sur le revenu) qu'au niveau local (selon la valeur foncière), mais l'équité fiscale verticale et la justice distributive signifient de faire payer les plus fortunés dans un objectif de redistribution de façon proportionnellement plus grande, ce qui n'est pas applicable au niveau local. En opposition à cette vision verticale des redistributions, **Bellavance** énonce que la grande ville a été créée pour permettre une équité fiscale et non dans le but de faire perdurer les enclaves fiscales. **Trépanier** affirme, pour sa part, que la problématique centrale n'est pas de débattre si la ville est un lieu de redistribution, mais de s'interroger sur « l'échelonnement administratif » de la redistribution par rapport aux effets de débordement. Au jugement de **Sancton**, le secteur commercial et industriel est aussi très important à traiter dans la péréquation.

La notion d'équité et l'organisation territoriale

Bacqué renvoie la notion de l'équité à celle de la gestion territoriale. Elle distingue plusieurs niveaux d'équité, notamment l'aide sociale, les services, etc. Or, dans le contexte actuel, les services ne sont pas équivalents sur l'ensemble du territoire. Par exemple, la politique qui est mise en place au Québec, relativement à la signature du contrat de ville, applique des conditions de discrimination positive. Est-ce qu'il y a une contradiction à transférer la question de l'équité aux échelons régionaux et provinciaux ? **Jouve** renforce ce point de vue en ajoutant que le contrat de ville s'intègre dans un processus de recomposition de l'État québécois, mais que les municipalités n'auront pas les moyens de faire face aux nouvelles responsabilités, notamment en termes de redistribution et d'équité. Parallèlement à la perspective de **Jouve**, **Quesnel** précise que la taille des arrondissements n'est pas suffisamment importante pour procéder à une redistribution. Alors, afin d'éviter les enclaves et de permettre une redistribution équitable à l'intérieur de l'arrondissement, il faut analyser les inégalités et établir une masse critique. En ce sens, **Latendresse** affirme que les enjeux concernant la ville de Sherbrooke reposent sur un équilibre territorial, soit la superficie et la taille des arrondissements, leur vision politique, leur composition socio-économique et leur relation avec le pouvoir central. Ainsi, la décentralisation des services attribués aux arrondissements engendre des impacts organisationnels sur le terrain,

une augmentation des coûts et complexifie la gestion du territoire, tant sur le plan administratif que politique.

Par ailleurs, **Germain** élabore une réflexion concernant les fonctions urbaines sur les territoires infra-locaux comme dans le cas des centres-villes. Quel rôle doit être assumé par le central sur le territoire des arrondissements ? Dans le même ordre d'idées, **Allen** note une réalité distincte « d'arrondissement centre » qui pourrait faire renaître le débat sur la problématique de la ville-centre précédant la fusion. En effet, les anciennes villes-centres sont souvent les seuls territoires à avoir été morcelés, alors que la plupart des villes périphériques ont gardé leurs frontières intactes, ce qui influence l'équilibre des pouvoirs.

Hamel élargit le débat en s'interrogeant sur les notions de communauté métropolitaine et de cultures urbaines par rapport aux structures institutionnelles. **Quesnel** admet l'importance de positionner l'arrondissement dans son contexte puisqu'il s'insère dans la ville qui, elle, s'intègre dans la communauté métropolitaine. Cependant, pour des raisons de « convenance politique », **Lévesque** relate que la discussion se déroulera en deux temps : le premier traitant le débat sur les structures régionales et le second considérant la ville de Montréal.

Selon **Divay** la vision de **Lévesque** se justifie seulement dans le cadre d'une conception traditionnelle des municipalités comme entreprises pourvoyant des services. Dans le contexte actuel, la vitalité et le rôle d'une agglomération urbaine sont modelés non pas uniquement en fonction de la redistribution des revenus, mais également par la redistribution des bénéfices urbains. À cet égard, **Divay** rejoint certains facteurs intangibles que **Quesnel** a soulevés tels que la cohésion sociale, l'animation culturelle et l'ordre des questions proprement urbaines, dont **Germain** a aussi fait mention. Dans ce cadre, un débat sur le rôle des villes poserait, dans une autre perspective, la question de l'équité et de la redistribution. **Lévesque** nuance en élaborant un questionnement sur le rôle de la nouvelle ville dans une perspective de cohésion sociale, de vitalité culturelle et de qualité de vie ainsi que sur la redistribution des bénéfices urbains. Mais, selon elle, la redistribution des revenus doit être assumée par l'ensemble de la société et non par les instances municipales. **Latendresse** met en perspective, quant à lui, l'importance d'informer la population sur les récentes recompositions territoriales afin que celle-ci en saisisse les bénéfices.

Le propos de **Houk** soulèvent une comparaison avec le système français. La question d'équité dans le traitement de la réorganisation municipale n'a pas été posée en France. En fait, les unités communales parisiennes, marseillaise et lyonnaise n'ont pas été touchées par les réformes municipales. Toutefois, il y a eu plusieurs revendications et propositions de redécoupage pour la création d'échelons infra-municipaux en gardant les circonscriptions administratives existantes, c'est-à-dire les arrondissements. En définitive, indépendamment de la région concernée, les inégalités représentent donc, au sein d'une même ville, différentes visions politiques et modes d'intervention territoriale.

Kerrouche renchérit sur la problématique de l'optimum territorial dans les villes. « On discute d'un territoire qu'il faut donner à un moment donné, on discute du fait de savoir quelle dimension il faut privilégier : démocratique, démographique, sociale, économique, fiscale, etc. Ce qui oblige à faire des choix : des choix de cœur, de découpage et que ces choix sont toujours arbitraires ». Par ailleurs, les inégalités spatiales sont dues précisément à la sédimentation historique et spatiale

au sein des villes, c'est-à-dire que les villes et les systèmes urbains sont des configurations qui sont fluctuantes. Une interrogation jaillit de cette vision : dans quelle mesure les découpages au sein de ces villes sont-ils compatibles avec cette évolution permanente des systèmes ?

La notion d'équité et la communauté politique

Le constat des disparités entre les arrondissements de l'ancienne ville de Montréal illustre bien, selon **Germain**, les difficultés politiques de gestion territoriale au niveau infra-local. En fait, la question de l'équité, selon **Jouve**, est foncièrement liée à celle de l'existence de communautés politiques. Est-ce que les villes forment présentement de réelles communautés politiques ? Toujours d'après **Jouve**, depuis 40 ans la sphère municipale québécoise est une simple créature du provincial « qui répond à des logiques qui lui échappent en grande partie ». Une vision qui n'est pas partagée par **Quesnel** puisqu'elle affirme qu'il existe localement une communauté. Toutefois, à quelle échelle la communauté créée par la vie quotidienne et le territoire de la quotidienneté se manifeste-t-elle et se construit-elle ? Par exemple, dans chaque quartier, il y a une communauté à laquelle les citoyens participent ; il y a donc un sentiment d'appartenance réel. Par contre, est-ce que la nouvelle ville fusionnée constitue présentement une communauté ? Actuellement, **Quesnel** a des réserves en se référant à l'analogie entre la communauté dite fonctionnelle et la communauté au sens sociologique.

2-Décentralisation et démocratisation

*L'enjeu central de la réforme municipale est celui de la participation démocratique du citoyen. La démocratie et la décentralisation dans la ville ne représentent pas seulement la concession d'une plus grande part de pouvoir aux élus, mais aussi aux citoyens. Cette problématique est primordiale, tel que soulevé par **Quesnel** qui déplore toutefois la difficulté des élus à souscrire à cette forme de démocratie participative.*

La réforme institutionnelle

Latendresse soulève que la question de la décentralisation et de la démocratie réfère, tant dans les écrits scientifiques que dans le discours politique, à un discours normatif qui considère la décentralisation comme une valeur positive, voire une mesure garante de la démocratie. Par conséquent, il est important de prendre une distance dans le débat par rapport à cette vision normative afin de mieux situer les enjeux de la décentralisation en lien avec la question de la démocratie. Rejoignant les propos de **Latendresse**, **Kerrouche** affirme qu'il faut arrêter d'assimiler décentralisation et démocratie et qu'il faut arrêter de « prier » devant la participation des citoyens et se soumettre à des « logiques incantatoires », car l'invocation répétée de l'argument démocratique cache bien souvent des logiques de domination sociale.

En se référant au livre blanc¹, **Latendresse** constate que, dans le projet de réorganisation municipale, la dimension démocratique était très peu prise en compte dans les objectifs du gouvernement. Les intentions du gouvernement reflétaient un désir d'imposer un nouveau modèle pour gérer et planifier plus efficacement les villes. Ainsi, la mise en place de la réforme et des nouvelles instances s'inscrivent dans un contexte qu'elle nomme : « le paradoxe du désenchantement démocratique ». En effet, d'un côté, il y a un désintérêt, voire une désaffection des citoyens par rapport aux politiques en général et en particulier aux politiques municipales. D'un autre côté, il y a une augmentation de la demande sociale pour une plus grande participation à la gestion des affaires publiques et municipales, notamment en matière d'urbanisme dans le cas de la ville de Montréal. Ce propos rejoint les interventions de **Bherer** et **Breux** relativement à la quête de légitimation des conseils d'arrondissement. Certes, les arrondissements ont une légitimité juridique et politique de par la loi, mais le défi pour les arrondissements est d'établir leur bien-fondé vis-à-vis des acteurs individuels et collectifs. Ainsi, d'après **Bherer** et **Breux**, l'arrondissement est un « organe jeune » qui cherche encore une identité et une place au sein de la hiérarchie administrative. À cet égard, concernant la ville de Québec, l'intégration de la participation au processus politique est perçue par les élus comme une menace pour le principe représentatif et pour la légitimité des arrondissements. En effet, les conseils d'arrondissement et les arrondissements doivent établir un rapport de pouvoir avec le centre pour assurer leurs fonctions. Or, une complémentarité entre les conseils d'arrondissement et les conseils de quartier serait pourtant bénéfique pour la concrétisation de la démocratie locale. Dans le cas de Montréal, **Latendresse** spécifie que les conseils d'arrondissement ont été dessinés

¹Le Livre blanc contient les orientations gouvernementales qui contribueront au renouvellement de l'administration municipale. Cette reconduction s'effectuera par le regroupement des municipalités locales ainsi que par le renforcement des municipalités régionales de comté et des agglomérations urbaines.

http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/livre_blanc.pdf

La réorganisation municipale « *Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens* », Gouvernement du Québec, 2000.

comme des instances strictes de démocratie représentative, confinant le pouvoir aux élus et aux fonctionnaires. Les seuls espaces disponibles pour les citoyens sont les comités conseils d'urbanisme, mais cette instance demeure exclusivement consultative.

Latendresse renchérit en affirmant que la restructuration à Montréal implique une démocratie à géométrie variable. D'un côté, l'instauration des conseils d'arrondissement dans les anciennes municipalités de banlieue a été perçue comme une perte démocratique puisque le nombre d'élus a grandement diminué et que leur statut de municipalité a été aboli. Selon, **Patenaude**, cette perte démocratique est d'autant plus palpable qu'il y a une culture plus développée de l'interaction directe entre l'élu et le citoyen dans les anciennes villes de banlieue. D'un autre côté, les arrondissements de l'ancienne ville de Montréal ont acquis du pouvoir, notamment sur le plan financier. Or, dans ces arrondissements, il y a présentement une tentative d'innover alors que les arrondissements qui recourent les anciennes municipalités de banlieue tentent de préserver leurs acquis. En définitive, afin de concrétiser cette quête de légitimité, il faut s'interroger sur les interrelations du trinôme conseils d'arrondissement / élus / fonctionnaires avec les citoyens.

Patenaude mentionne, pour sa part, que les questions cruciales relatives à la méthode et au processus de consultation publique ont été peu développées. Parallèlement à l'intervention de **Tomàs**, **Patenaude** soutient également que, malgré les balises acquises par les consultations antérieures il y a plusieurs démarches dans un processus de consultation démocratique participatif. Ainsi, la « boîte à outils » est sujette à des réévaluations par rapport aux projets, aux enjeux et à la finalité. Il est donc nécessaire de créer, de prime abord, un volet pédagogique afin de permettre aux élus, aux fonctionnaires et aux citoyens d'évoluer dans le processus de consultation. Ensuite, il faut favoriser la transparence afin de donner aux citoyens un pouvoir d'influence sur les décisions. Une documentation exhaustive doit alors être accessible et un délai raisonnable doit être accordé afin de permettre aux citoyens de formuler des questions et d'élaborer des opinions. Finalement, les fonctionnaires et les élus doivent traiter équitablement les opinions, justifier les décisions et communiquer régulièrement les résultats.

Les groupes sociaux et la démocratie

Latendresse évoque que les tables de quartiers sont des coalitions d'organismes communautaires oeuvrant dans une démarche intersectorielle et jouant un grand rôle dans la façon de renforcer la participation des citoyens dans la gestion des affaires urbaines. Par exemple, dans le quartier Pointe-Saint-Charles, il y a des initiatives pour élaborer un plan de développement local. Cependant, l'un des défis est d'établir le lien avec les conseils d'arrondissement, s'inspirant d'une démarche de participation citoyenne et de budget participatif à l'image du modèle de Porto Allegre. L'étude de la transférabilité de ce modèle est, selon **Latendresse**, un axe de recherche privilégié sur la démocratie participative. Une nuance est soulevée par **Bherer** qui mentionne qu'il faut d'abord analyser les modèles canadiens d'innovations institutionnelles. Le défi pour les organismes communautaires et pour les tables de concertation est donc, selon **Latendresse**, d'établir un lien avec le conseil d'arrondissement. La décentralisation et l'idée d'une gestion de proximité ne sont pas nécessairement garantes de la démocratie. Dans certains arrondissements, les enjeux sont colossaux puisque les conseils d'arrondissement n'ont pas été créés pour être des espaces de renforcement démocratique, mais pour gérer des services de proximité. Par ailleurs, **Bherer** et **Breux** notent que le concept de proximité devrait être révisé et précisé, car cette notion demeure relativement vague.

Trépanier soulève l'enjeu relié à la participation des groupes par rapport à la représentation individuelle dans les organismes de démocratisation participative. **Bherer** constate que la représentation des groupes est importante dans la ville de Québec, car beaucoup d'informations circulent sur la nature et les revendications de ces derniers. Dans cette optique, les conseils de quartier se présentent davantage comme un outil supplémentaire au service des groupes. Comparativement à la ville de Berlin, **Röcke** relate que le dispositif est efficace puisqu'il y a une répartition égale du temps alloué entre les citoyens et les individus issus des associations. **Tomàs** stipule que la situation de la ville de Barcelone diffère des deux cas précédents. En effet, dans certains quartiers, les organismes de participation sont monopolisés par les associations, notamment les associations de voisins. Toutefois, la philosophie du jury citoyen a été introduite dans certaines expériences afin de permettre aux citoyens individuels de réagir et pour favoriser la participation de certains groupes marginalisés tels que les femmes et les aînés. Ainsi, graduellement, les citoyens se sont impliqués et ont obtenu la même légitimité qu'une association.

Finalement, d'après **Latendresse**, pour la ville de Montréal, une place informelle et une légitimité ont été attribuées aux différents groupes communautaires. Une interrogation peut alors être soulevée sur l'autonomie de ces groupes dans le contexte de la décentralisation. Une analogie avec le cas de Porto Allegre permet de faire ressortir des pistes de réflexion. Dans cette ville, le fonctionnement découle d'une approche territoriale impliquant les citoyens à se prononcer et des groupes organisés (gens d'affaire, groupes communautaires, etc.) par le biais de forums thématiques.

L'impact de la participation

Bacqué pose la question des impacts directs du processus démocratique participatif concernant les décisions et les arbitrages sociaux et politiques aux différentes échelles. Selon **Breux**, cette question montre bien l'échec démocratique des arrondissements dans le cas de la ville de Québec puisque les décisions sont prises au préalable en comité plénier à huis clos par les élus. Cette interrogation amène le cas, selon **Bherer**, de l'influence directe dans le processus d'action publique ou dans le dispositif de participation qui est complexe et difficilement palpable. Dans le cas de la ville de Québec, la réforme avait comme objectif d'aménager une zone d'influence avec des pouvoirs d'initiative. À cet égard, le conseil de quartier n'a pas seulement un rôle protestataire, il peut également décider de consulter et d'enclencher des projets. De plus, un processus de consultation, permettant au conseil de quartier d'obtenir certains choix sur la détermination de projets d'immobilisation, a été instauré à travers un processus de « priorisation » des choix du quartier. Du côté de la ville de Québec, les décideurs sont tenus de formuler un rapport pour justifier leur choix. En d'autres mots, la question n'est pas nécessairement posée en termes d'influence directe des citoyens, mais examine à quel point ces derniers sont intégrés au processus complexe des politiques publiques. En ce qui concerne Berlin, **Röcke** souligne l'absence du caractère politique explicite puisque les arrondissements n'ont pas été consultés lors de la mise en place des jurys citoyens par le gouvernement de gauche à Berlin. Le cas de Barcelone démontre bien, selon **Tomàs**, que les impacts de la participation des citoyens sont tangibles, selon les projets. Par exemple, en ce qui a trait aux plans d'urbanisme de la mairie, l'absence d'un processus de consultation publique entraîne de vives protestations des citoyens.

Les partis politiques et la démocratie

Collin soulève la question de l'intégration des partis politiques et de leur influence sur les organismes démocratiques participatifs. Selon **Tomàs**, l'intégration des partis politiques représente une façon de contrôler les voix qui peuvent être en désaccord avec les différentes politiques publiques. Pour le cas de Berlin, les jurys citoyens sont à l'écart de la sphère politique. Ils ont été autant soutenus par des partis de droite que par des partis de gauche depuis que le « new public management » a été mis en place en 1994. Pour **Röcke**, les élus dans la ville de Berlin sont en retrait de la démocratie participative puisqu'ils ne sont pas impliqués dans la mise en place des jurys citoyens.

Les valeurs et la démocratie

Jouve se demande si le politique n'a pas trouvé la formule magique pour faire disparaître de l'agenda politique toute forme de remise en question de l'ordre politique s'exprimant sous une forme non institutionnalisée et non protestataire. Contrairement aux idées des mouvements sociaux urbains qui défendaient certaines valeurs et qui étaient porteurs d'innovation, la restructuration municipale fait plutôt référence à des mécanismes et à des outils qui ont pour finalité de décider sans interrogation sur les valeurs et sur la remise en question des idéologies dominantes. Sur cette prémisse, **Jouve** se réfère à l'hypothèse selon laquelle le néo-communautarisme serait une méthode pour intégrer l'agenda néo-libéral par la société civile. En opposition, **Röcke** réfute cette thèse, considérant que les formes de participation ne se limitent pas à de simples outils. Toutefois, un questionnement du fonctionnement de la démocratie sur les plans individuel et collectif est nécessaire dans l'élaboration des structures de participation citoyenne. **Tomàs** abonde dans ce sens en relatant l'importance de chaque individu dans le processus de prise de décision collective. Dans les conseils de quartiers de la ville de Québec, **Bherer** observe que les débats sont structurés par des valeurs. En effet, puisque les individus interviennent en amont des décisions, ils dégagent une vision pour leur quartier et pour leur ville. C'est donc la notion d'espace public qui prédomine et non une aliénation face aux valeurs néo-libérales. Cependant, les consultations orientées vers les usagers plutôt que les citoyens peuvent prendre une orientation consumériste. Enfin, dans le cas de la ville de Montréal, **Latendresse** précise que la question des valeurs est extrêmement importante parce qu'elle articule les visions des citoyens et de l'administration au pouvoir. Par exemple, des valeurs peuvent s'opposer dans la mise en place des structures et des mécanismes de participation où parfois les élus ont une vision plus fonctionnaliste que les citoyens dans l'élaboration des projets. **Kerrouche** renforce cette position en définissant les systèmes locaux comme des systèmes orientés vers une logique de technicisation appuyée par des institutions fonctionnelles.

Kerrouche poursuit en affirmant que les découpages institutionnels (arrondissements, quartiers, etc.) sont des découpages arbitraires, donc essentiellement déterminés en fonction de critères gestionnaires, administratifs et politiques. Se référant à l'observation de **Jouve** relativement à la diffusion du message néo-libéral, **Kerrouche** confirme l'existence de cette expansion du discours néo-libéral puisque dans la diffusion d'un système libéral, il n'y a pas de discours alternatif. Ce discours est véhiculé au sein du nouveau management public dans les structures urbaines et dans les structures de gestion urbaine aussi bien du point de vue des élus qui sont des gestionnaires que du point de vue des administrateurs à qui on demande une bonne gestion. Donc, les découpages sont essentiellement réalisés en fonction de critères administratifs et politiques et rarement en

fonction de critères démocratiques, c'est-à-dire que le citoyen subit ces découpages et ne les anticipe jamais. Dès lors, il y a des structures de gouvernement différentes pour des situations qui sont parfois comparables. Les découpages vont privilégier les desseins des hommes politiques en fait, les cartes sont dessinées par les instances politiques de façon avantageuse pour la gestion de leurs espaces. Les logiques de démocratie sont descendantes, donc des logiques proposées et subites. Ainsi, la méfiance qui existe désormais dans le lien représentatif peut être qualifiée de deux façons. Tout d'abord, la méfiance est double du point de vue des élus étant donné à la nature du mandat représentatif des élus. L'effet de l'élection donne un sentiment de meilleure connaissance de la situation par le citoyen. **Kerrouche** reprend ici, pour illustrer ces propos, la théorie du vide démocratique « à force de représenter le peuple, on ne représente plus personne », d'où l'encadrement de toutes les structures démocratiques qui existent : volonté de contrôle dans le référendum à la française et volonté de contrôle dans la façon de déterminer le processus de consultation des citoyens. « La difficulté réfère au mot citoyen qui est réducteur : le citoyen est un mot magique puisqu'on gomme toutes les différences sociales. Or, par définition le citoyen n'est pas unique et il a des allégeances multiples dans un même endroit, il appartient à une communauté, d'un quartier et il a des allégeances successives. » Dans les principes de démocratie et même dans les logiques de tirage au sort, il y a une professionnalisation des citoyens, et cela pose également le problème du statut de la participation dans le quartier. Est-ce qu'on a l'illusion d'une société en miniature qui s'exprimerait dans ces espaces réduits ? Cette illusion, c'est celle de la démocratie et elle ne peut pas exister. Au deuxième abord, la méfiance peut être traduite par un sentiment d'incompréhension entre, d'une part, un élu gestionnaire et, d'autre part, un citoyen qu'on pourrait qualifier de « *tocquevillien* ».

3-Impacts de l'implantation des arrondissements sur l'organisation administrative

Les fusions de municipalités ont provoqué un choc culturel entre les différents acteurs de la sphère municipale. Des divergences apparaissent en ce qui concerne la façon d'administrer. L'accomplissement des nouvelles formes de démocraties participatives dépendra donc en grande partie des rapports de force entre élus et fonctionnaires.

L'organisation administrative

Les impacts administratifs, selon une enquête menée par **Léveillé** et **Léonard**, se situent davantage au plan du partage des compétences en ce qui a trait au développement socio-économique et culturel, à l'urbanisme, à la voirie, aux équipements collectifs, aux événements, etc. Les enjeux sont diluviens tant pour les administrateurs et les élus que pour les services centraux puisque la répartition des responsabilités est encore ambiguë. **Campbell** abonde dans ce sens en affirmant que l'application de la *Loi 170* représente un défi colossal pour les gestionnaires sur le terrain, principalement en raison des particularités géographiques, socio-démographiques et politiques des 27 arrondissements. De surcroît, comme **Léveillé** le mentionne, plusieurs éléments relatifs au partage des compétences, notamment pour le budget d'arrondissement et pour l'administration centrale, demeurent en suspens. Les économies d'échelles sont d'ailleurs une problématique importante sur laquelle les gestionnaires devraient se positionner. Selon **Campbell**, ces économies peuvent être réalisables à long terme, et ce, même sans emprunter systématiquement la voie de la décentralisation.

Les ressources humaines

Selon **Campbell**, avec l'avènement de la nouvelle ville, les questions concernant la planification à long terme sont devenues secondaires puisque les efforts du conseil de ville et des administrateurs sont davantage axés sur la gestion quotidienne. La surcharge de travail a d'ailleurs engendré plusieurs démissions et cas de fatigue chronique. **Léveillé** affirme que les moyens mis en place pour assurer les services de proximité dans les arrondissements sont insuffisants. En effet, le déséquilibre du nombre d'employés et le manque systématique de personnel spécialisé engendrent des retards incommensurables (approbation des permis, circulation, etc.), tant au niveau des arrondissements qu'au niveau central. **Kerrouche** compare la situation de la ville de Montréal avec celle de la France en soulevant les problèmes de ressources humaines lors de la création des structures intercommunales. En ce sens, **Divay** met l'accent sur l'importance des ressources humaines, spécifiquement pour les anciens arrondissements de la ville de Montréal, comme facteur structurant des services et des échanges. De plus, il est important de se questionner sur le lien entre les conditions de travail, l'organisation du travail et les économies respectives. Du point de vue légal, **Campbell** note que la loi a érigé un cadre très strict afin de mettre en place les structures et assurer l'intégration du personnel dans un court délai. La négociation auprès des syndicats se déroule actuellement. Sur la question de l'organisation du travail, **Léveillé** rappelle les retombées structurelles de la fusion. Corollairement à l'argumentation de **Divay**, il évoque l'importance de se questionner sur les effectifs actuels en lien avec les services de proximité. La solution serait-elle la réduction du nombre d'arrondissements ? Sur cette question, **Patenaude** affirme que la complexité de l'organisation actuelle affecte aussi la préparation des stratégies consultatives puisque les 27 arrondissements sont consultés à plusieurs reprises par les deux paliers administratifs.

La double autorité administrative

Morin évoque la problématique de la double direction, c'est-à-dire la position délicate des directeurs d'arrondissements qui se trouvent à répondre à une double autorité, soit le directeur général de la ville et le président du conseil d'arrondissement. **Léveillé** relate le cas de la ville de Montréal où la jonction entre la direction politique et administrative est très laborieuse puisque, depuis une quinzaine d'années, une autorité administrative était déjà présente (un directeur général ou un secrétaire), ce qui pose le problème actuel de la double direction, contrairement aux anciennes villes de banlieue où la symbiose entre la direction générale et la mairie était déjà palpable.

Selon **Campbell**, la double autorité, au début de la nouvelle ville, était surtout un problème pour les politiciens, car ils ne savaient pas qui était le supérieur hiérarchique du directeur d'arrondissement. En ce qui concerne la différence de culture organisationnelle, il souligne que les fonctionnaires de l'ex-ville de Montréal avaient peu de relations directes avec les élus comparativement à ceux des ex-villes de banlieue. Toutefois, **Patenaude** nuance ce propos en affirmant qu'il y avait plusieurs cultures politiques au sein de l'ex-ville de Montréal et une habitude de proximité variable selon les époques. Il appartient donc présentement autant aux citoyens et aux élus qu'aux fonctionnaires de s'approprier le fonctionnement et la démocratie de cette nouvelle ville. Selon **Allen**, la relation est plus ambiguë puisque la loi définit actuellement une seule fonction au président d'arrondissement, celle de présider la séance du conseil d'arrondissement. Il n'a aucun pouvoir décisionnel ni de leadership, seulement un rôle formel, se trouvant ainsi fragilisé par rapport à ses collègues. « N'est-ce pas une carence dans la structure comparativement au pouvoir du maire qui avait un pouvoir de contrôle, d'investigation et de veto ? » De surcroît, d'après **Campbell**, la fonction et le rôle des élus devraient aussi être redéfinis puisque, d'un côté, à la suite de la réorganisation municipale, leur nombre a diminué et leurs tâches vis-à-vis des citoyens ont augmenté. D'un autre côté, il y a un déclin de leur pouvoir décisionnel. En outre, une tension entre les élus est palpable en raison de la nouvelle hiérarchie administrative (le comité exécutif, le conseil de ville et le conseil d'arrondissement).

La gérance des services

Germain soulève la question des services gérés directement par la ville et ceux gérés indirectement par les OSBL ou les sous-traitants, par exemple le secteur du sport et des loisirs. Cependant, **Léveillé** rappelle que le service du sport et des loisirs est une division où la pratique du partenariat était déjà très présente.

Les revendications

Selon **Léveillé** et **Léonard**, les lois provinciales et les règlements municipaux confèrent une marge de manœuvre considérable aux arrondissements en matière de services de proximité (responsables de la qualité de vie, du bruit, de la nuisance, etc.) et de gestion. Cependant, il y a trois revendications fondamentales pour les arrondissements, soit la taxation, la possibilité d'emprunter et le pouvoir de gérer les ressources humaines.

4- Reconfiguration du rôle des organismes communautaires

À l'instar des réactions qu'elle a déclenchées dans divers milieux, la recomposition municipale, provoque à la fois des manifestations d'approbation ou de mécontentement chez les groupes communautaires. Les questions et les craintes sont conséquemment très nombreuses.

Les défis de la solidarité sociale

Hamel et **Morin** mentionnent que la présente réforme municipale soulève la question de la solidarité, des alliances et de la coopération entre les classes populaires et les classes moyennes. Rétrospectivement, depuis les années 60, l'action des mouvements urbains et les acteurs communautaires à Montréal ont contribué à moderniser l'administration municipale de Montréal. Examinant leurs revendications en matière de logement, de services de proximité, de mise en valeur du patrimoine, de développement local et communautaire, etc., ces groupes ont joué un rôle dynamique en introduisant sur la scène locale des préoccupations de justice sociale. Comme **Jouve** l'a déjà souligné, les acteurs communautaires des classes populaires et des classes moyennes ont revendiqué non pas la mise en place d'un État-providence, mais plutôt la création d'une société de bien-être sur la base des intérêts et de la réalité sociale des classes populaires. Or, au cours des années 70 et 80, en raison du déplacement d'une partie des classes moyennes vers les villes de la banlieue, cette base sociale des mouvements urbains et de l'action communautaire s'est peu à peu effritée. La question qui se pose aujourd'hui avec la nouvelle ville de Montréal, dans le contexte d'une agglomération métropolitaine, est le rétablissement des alliances avec les classes moyennes. Pour ce qui est de la situation en France, **Dupont** considère que la politique de la ville n'a pas contribué à éclaircir et à poser les termes du débat sur la solidarité. En effet, à aucun moment la politique de la ville en France ne fait référence à la question des inégalités. « La politique de la ville a substitué avec elle un mouvement intellectuel et une crise de la critique sociale qui a supplanté à la notion d'exclusion celle de l'inégalité ». En fait, c'est une politique d'aide envers les plus exclus, contribuant à leur insertion dans la société, qui a été instaurée. Il est toutefois difficile d'affirmer en quoi la politique de la ville pose les termes d'une problématique de solidarité.

Le développement économique, social et communautaire : un nouveau rôle pour les municipalités ?

L'enjeu de la solidarité sociale se symbolise, d'après **Hamel** et **Morin**, à travers les compétences en matière de développement économique, social et communautaire que le législateur a accordées aux nouvelles villes fusionnées par le biais, entre autres, de la *Loi 170* et du *Projet de loi 112*. Ce dernier a été adopté afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (**Bellavance**). **Bellavance** relate, sur le même thème, une série d'événements et d'orientations gouvernementales (la signature du contrat de ville, une assemblée publique afin d'examiner le rôle de la ville dans la lutte contre la pauvreté, un plan de développement social et urbain, etc.) donnant une nouvelle couleur au rôle que la ville pourrait jouer en matière de développement économique, social et communautaire. Or, pour ce dernier, ce n'est pas un « nouveau rôle pour les organismes communautaires, mais plutôt un nouveau rôle pour les municipalités ». **Morin** constate un décalage dans la répartition des fonds entre les instances municipales puisque l'arrondissement alloue les fonds, tandis que l'administration centrale élabore la politique de développement social. Ceci soulève quelques interrogations : comment ces fonds seront-ils gérés ? Selon la vision du central ou en fonction des rapports qui s'établiront entre les groupes

communautaires et les arrondissements ? Y aura-t-il un certain clientélisme qui se développera entre les élus et les groupes communautaires ?

Le Secrétariat d'action communautaire autonome

Germain se questionne sur la politique gouvernementale concernant le Secrétariat d'action communautaire autonome (SACA) relativement à l'engagement du gouvernement de « sécuriser » le financement et de consolider la reconnaissance de l'action communautaire autonome. Or, selon **Bellavance**, certains groupes ne sont pas menacés par cette restructuration puisqu'ils ont déjà signé des ententes de services avec les ministères. Enfin, **Morin** rappelle l'existence d'organismes édifiés sur une base territoriale qui dépendent soit de la SACA, soit des corporations de développement communautaire (CDC).

Les groupes de femmes et la condition féminine

Dalio précise le fait que, certes, les groupes communautaires développent et favorisent une participation démocratique à la société, mais ces groupes ne reprennent pas la perspective féminine dans son ensemble. C'est aux groupes de femmes d'exprimer ce discours.

À la suite d'une enquête informelle menée par **Dalio**, plusieurs constats portant sur la condition féminine ont été soulevés. Tout d'abord, il y a peu de participation des groupes de femmes aux réunions des conseils d'arrondissement. Ensuite, au sein des groupes de femmes, les représentations politiques persistent davantage auprès des députés provinciaux qu'auprès des élus municipaux. Enfin, en ce qui concerne les dossiers qui génèrent des impacts à une plus grande échelle pour les femmes, tels que le logement social, l'aménagement, la sécurité, l'accessibilité des lieux publics, le développement social et la lutte à la pauvreté, il y a une plus grande implication à tous les échelons. Un parallèle peut être mis en évidence avec le mouvement d'élargissement de la politique de la ville en France. En effet, tel que soulevé par **Dupont**, la politique de la ville en France, qui incarne le mouvement de territorialisation, se fonde aussi sur la gestion des grands ensembles comme les logements sociaux.

En ce qui a trait à la condition féminine, **Dalio** souligne que la Table des groupes de femmes de Montréal participe à une consultation sur la mise en place d'un Conseil des Montréalaises relevant du conseil municipal, lequel favoriserait une politique descendante. Le but de ce conseil est d'élaborer des recommandations, de participer à la mise en place de programmes et, ultimement, d'entraîner dans tous les arrondissements une politique d'égalité entre les hommes et les femmes. La mise en place de ce Conseil des Montréalaises pourrait donner naissance à des comités de citoyennes actives au sein des conseils d'arrondissement. Par ailleurs, les groupes de femmes croient à une nécessité de gestion partagée entre les arrondissements et l'administration centrale.

Leahey rejoint les propos de **Dalio** concernant le sentiment de non-appartenance des groupes de femmes à leur arrondissement en invoquant la multitude et l'hétérogénéité des découpages administratifs déjà en place. De surcroît, **Leahey** manifeste son sentiment d'insécurité vis-à-vis d'une trop grande décentralisation du pouvoir au profit des arrondissements. En ce sens, elle est en faveur, tout comme **Dalio**, de l'implantation d'une politique descendante afin de faciliter

l'application des politiques équitables entre les hommes et les femmes dans les différentes sphères administratives.

Le défi des groupes communautaires

Bacqué démontre, en se référant aux discours de **Kerrouche** et de **Hamel**, que les mouvements sociaux et les groupes communautaires sont à la confluence de plusieurs logiques contradictoires. En ce sens, la mise en place d'instances de participation a, d'une part, émané d'une logique néolibérale d'adaptation et d'affirmation économique consistant à faire des économies et faire reporter un certain nombre de coûts et de services sur un tiers secteur ou sur le secteur privé. D'autre part, ces expériences reposent également sur la solidarité sociale portée par les mouvements sociaux. Selon cette prémisse, **Bacqué** se pose la question de la place des groupes communautaires dans les nouveaux dispositifs de gestion politique et administrative. Or, avant de prendre position sur la place de ces groupes, elle distingue deux facteurs qui doivent être intégrés à cette réflexion. D'un côté, il est essentiel de considérer le contexte socio-historique de chaque groupe et, de l'autre, de prendre en compte les groupes qui sont dans une logique d'entreprenariat. En définitive, les groupes communautaires sont confrontés à trois défis fondamentaux : l'échelle de l'intervention, l'institutionnalisation et la représentation.

Premièrement, les groupes communautaires ne doivent pas limiter leurs actions en fonction de l'échelon de l'arrondissement uniquement. Ils risquent de s'y confiner en oubliant les enjeux du développement à l'échelle métropolitaine et à l'échelle du quartier. **Triollet** partage cette opinion en donnant l'exemple de Pointe-Saint-Charles où les logiques particulières de quartier tentent d'être remplacées par une logique d'arrondissement. Deuxièmement, « la décentralisation en arrondissement est contemporaine ou concomitante d'un projet d'intégration des groupes communautaires dans la gestion municipale et la normalisation de leurs relations avec leur municipalité ». Par exemple, le développement de tables intégrées de quartiers, qui permet la coopération entre les groupes communautaires, les services municipaux et certains acteurs privés, peut par le fait même conduire à l'effacement de contre-pouvoirs et à la disparition de l'existence propre de ces groupes. À l'inverse, une interrogation pertinente est la nature du pouvoir d'un conseil d'arrondissement, à savoir s'il possède les moyens de définir des orientations à l'échelle de l'arrondissement et de les négocier avec les groupes communautaires. Cela fait référence à la problématique relatée par **Latendresse** concernant la démocratie participative dans l'arrondissement du Plateau Mont-Royal. Finalement, la mise en place des arrondissements pose la question de la coexistence et de l'articulation de deux formes de représentation locale, soit une forme qui est issue du suffrage universel et l'autre de la mobilisation collective. Dans quelle mesure les groupes communautaires peuvent-ils garder cette assise qui, du point de vue de **Bacqué**, peut seulement continuer à exister sur la base d'une mobilisation collective ? Est-ce que nous pourrions parler d'une société où existerait un quatrième pouvoir représenté par les structures communautaires ?

Les écueils soulevés par la réorganisation municipale

Bellavance soulève trois dangers sur lesquels les organismes communautaires devront se pencher. Premièrement, la perception des organismes communautaires comme des entreprises de services communautaires vers lesquels des projets ponctuels de soutien aux plus défavorisés pourront être refoulés. Deuxièmement, l'institutionnalisation des organismes communautaires, c'est-à-dire l'utilisation des groupes comme « un canal » de décision des priorités déterminées en aval. Troisièmement, une situation où les tables de quartiers de concertation « multi-réseaux »

seraient contraintes de siéger à la même table que leurs bailleurs de fonds, les élus et les promoteurs. **Triollet** rappelle, pour sa part, la logique de contrôle qui sous-tend l'implication des groupes communautaires à la gestion municipale. En effet, les concertations sont de plus en plus multi-réseaux. À titre d'exemple, le financement des tables autonomes peut être menacé si les bailleurs de fonds ne sont pas inclus de façon votante dans le membership. De plus, les groupes communautaires sont forcés d'assister à de multiples concertations (sécurité alimentaire, sécurité urbaine, etc.) afin d'obtenir leur financement. En somme, selon **Triollet**, il n'y a pas d'alternative de changement social, d'innovation ou de revendication puisque les groupes doivent répondre à des priorités que la ville ou la Régie régionale de la santé et des services sociaux impose par le biais de la concertation multi-réseaux. **Germain** aborde le rôle éventuel des tables de concertation concernant la rigidité des rapports des organismes communautaires, confirmant le problème de la représentation soulevée par **Bacqué**. Selon elle, il y a une opposition implicite entre les bailleurs de fonds de la table, qui voudraient que les organismes siégeant à la table représentent leur propre clientèle, et les organismes qui ne veulent pas être cantonnés à représenter leur clientèle. Finalement, les groupes communautaires sont, d'après **Germain**, de plus en plus tiraillés entre deux missions : la mission défense des droits et la mission service.

En définitive, tel que mentionné par **Morin, Hamel et Bellavance**, l'enjeu majeur des acteurs communautaires, qui ont déjà contribué à transformer notre représentation sociale et politique, est actuellement de recomposer les alliances et la solidarité communautaire dans la nouvelle ville. Ainsi, selon **Bacqué**, les scénarios de demain seront, pour une large part, la conséquence des rapports de force et de la culture locale d'aujourd'hui.

Conclusion

*En guise de conclusion, dans le contexte obscur du Projet de loi sur les défusions, un ralentissement significatif du déploiement des nouvelles villes s'est installé, selon **Léveillé et Léonard**. En fait, cette conjoncture politique met de l'avant plusieurs enjeux socioculturels et politiques tels que le sentiment d'appartenance des citoyens, la dynamique financière de la ville et des arrondissements, l'équité des groupes sociaux et la structure de la gouvernance urbaine.*

Au moment d'écrire ce document, le débat sur les arrondissements et la démocratie est entré dans une nouvelle phase. Le Gouvernement libéral élu en avril 2003 a déposé deux nouveaux projets de loi (n^{os} 1 et 9) concernant la consultation des municipalités sur la restructuration administrative et la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale. Ces nouveaux projets viennent chambarder le déroulement de la restructuration entamé par le gouvernement précédent, sous l'égide d'un discours favorisant l'adhésion des citoyens dans la prise de décisions et le découpage territorial des anciennes municipalités.

*Propos recueillis et mis en forme par Mélanie Robertson
Agente de recherche INRS-UCS
Le 17 juin 2003*